

4

Decentrale overheden

M.A. Allers

C. Hoeben

4.1 Inleiding

Voor het openbaar bestuur bevat het regeerakkoord een aantal ingrijpende voornemens. De belangrijkste beleidswijzigingen hebben betrekking op enkele grote decentralisaties van taken naar gemeenten, en een daarmee voor een deel samenhangende schaalvergroting van gemeenten, provincies en waterschappen.

De decentralisaties raken het zogeheten sociale domein: de jeugdzorg, een aantal verstrekkingen uit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) en de regelingen voor de onderkant van de arbeidsmarkt. Gemeenten worden hiervoor integraal verantwoordelijk. De met de bedoelde taken gemoeide budgetten moeten zo veel mogelijk worden 'ontschot', zodat gemeenten de beleidsvrijheid krijgen die nodig is om deze taken in samenhang uit te voeren. Het moet allemaal ook aanzienlijk goedkoper. Van de budgetten die nu met de te decentraliseren taken samenhangen komt slechts een deel mee naar gemeenten (tabel 4.1). Rechten van hulpbehoevenden veranderen steeds meer in aanspraken op voorzieningen, die slechts worden geleverd zolang de voorraad strekt.

Tabel 4.1 Gevolgen regeerakkoord voor decentrale overheden: voornaamste bezuinigingen (-) en intensiveringen (+) (2017, mln euro)

| | |
|--|--------|
| <i>Algemeen</i> | |
| Verlaging algemene uitkering uit gemeentefonds en provinciefonds | -350 |
| Taakstellend lagere apparaatskosten gemeenten | -180 |
| Korting gemeentefonds (onderwijsuitgaven direct naar scholen) | -250 |
| <i>Zorg</i> | |
| Korting op budget voor ondersteuning, begeleiding en verzorging | -1.580 |
| Korting op budget jeugdzorg | -150 |
| Huishoudelijke hulp inkomensafhankelijk beperken | -1.140 |
| Intensivering arbeidsmarkt zorg en extra wijkverpleegkundigen | +400 |
| Maatwerk chronisch zieken en gehandicapten ^a | +760 |
| <i>Arbeidsmarkt en inkomensbeleid</i> | |
| Grotere doelmatigheid door Participatiewet (taakstellend) | -400 |
| Korting op reïntegratiebudget | -100 |
| Aanscherpen Wet werk en bijstand | -100 |
| Armoedebeleid (bijzondere bijstand) | +100 |

a Uitvoering door gemeenten; hiertegenover vervallen landelijke subsidies (850 mln euro) en de fiscale aftrek voor specifieke zorgkosten (500 mln euro).

Bron: Tweede Kamer (2012-2013a), p. 39-59

De nieuwe taken stellen hoge eisen aan zowel de bestuurskracht als de financiële weerbaarheid van gemeenten. Het kabinet streeft daarom naar een 'eindbeeld' van gemeenten met ten minste 100.000 inwoners. Dat zou een radicale versnelling betekenen van de bestaande herindelingsbeweging, die ervoor zorgt dat het aantal gemeenten elk jaar wat afneemt. Nu al zijn Nederlandse gemeenten, met gemiddeld ruim 40.000 inwoners, buitenbeentjes. In Europa ligt het gemiddelde aantal inwoners per gemeente op 5.200.¹ Toch voldoen op dit moment slechts 28 van de 408 Nederlandse gemeenten aan de eis dat zij 100.000 inwoners of meer hebben. Het kabinetsvoornemen is dan ook zonder meer radicaal te noemen.

Met gemeenten die in omvang veel dichter bij provincies komen te liggen dan nu het geval is, komt ook de schaal van die bestuurslaag ter discussie te staan. Het kabinet ziet vijf landsdelen voor zich, waarin ook de waterschappen moeten opgaan. Minister Plasterk van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft aangekondigd om op korte termijn alvast Noord-Holland, Flevoland en Utrecht te laten samengaan. De rest van het land kan dan later volgen.

Een ander onderdeel van het regeerakkoord dat grote gevolgen zal hebben voor de decentrale overheden is de Wet houdbare overheidsfinanciën (Wet Hof). Die zal provincies, gemeenten en waterschappen verplichten om naast de baten-lastenboekhouding, die ze nu al voeren, ook nauwkeurig bij te houden wat hun begrotingssaldo op kasbasis is. Dat laatste wordt namelijk aan een wettelijk maximum gebonden om te voldoen aan Europese regels. Dat maakt het moeilijker om eigen vermogen te besteden, en kan door investeringspieken voor tijdelijke tekortproblemen zorgen.²

Behalve wat er wel in staat is soms zeker zo belangrijk wat een regeerakkoord niet heeft gehaald. Ondanks de aanbeveling van twee zware ambtelijke commissies om het gemeentelijke belastinggebied te verruimen, is het kabinet niet van plan hiertoe over te gaan. De consequentie is dat de voorgenomen decentralisaties het aandeel van de belastinginkomsten van de gemeenten in hun totale inkomsten nog geringer zullen maken dan het nu al is.

4.2 Decentralisatie van het sociale domein

Het regeerakkoord kondigt decentralisaties aan op een schaal en in een tempo die in ons land vermoedelijk niet eerder zijn vertoond. Waarom wil het kabinet zoveel taken decentraliseren? In het regeerakkoord staat dit zo verwoord:³ 'Het overbrengen van een groot aantal taken van het Rijk naar gemeenten maakt meer maatwerk mogelijk en vergroot de betrokkenheid van burgers. Gemeenten kunnen de uitvoering van de taken beter op elkaar afstemmen en zo meer doen voor minder geld.' Een andere reden is dat met deze decentralisaties grote bezuinigingen konden worden ingeboekt. Die zijn nodig om te voldoen aan de eisen die 'Brussel' stelt aan het begrotingsbeleid. Deze reden verklaart ook de enorme haast waarmee de decentralisaties worden doorgezet. De bezuinigingen zijn ingeboekt, en alternatieven zijn niet voorhanden.

Voor decentralisatie is in principe veel te zeggen.⁴ Wanneer inwoners van verschillende gemeenten uiteenlopende voorkeuren hebben ten aanzien van overheidsvoorzieningen, of andere wensen met betrekking tot regelgeving, levert decentralisatie van bevoegdheden welvaartswinst op. Daarmee is immers maatwerk mogelijk. Voor inwoners van Staphorst is de zondagsrust van groot belang, terwijl mensen in andere gemeenten op die dag graag willen winkelen of feest-

1 Loughlin *et al.* (2011), p. 744.

2 Zie ook onderdeel 2.7.

3 Tweede Kamer (2012-2013a), p. 36.

4 Oates (1999).

vieren. Door gemeenten beleidsvrijheid te geven kan aan dergelijke wensen tegemoet worden gekomen. Gemeenten moeten dan wel klein genoeg zijn. Immers, hoe groter gemeenten zijn, hoe meer de voorkeuren binnen de gemeentegrenzen uiteen gaan lopen en hoe groter de kans dat het gekozen beleid voor bepaalde groepen inwoners afwijkt van hun eigen voorkeuren.⁵

Decentralisatie kan ook een informatievoordeel opleveren, dat doelmatiger werken mogelijk maakt. Lagere overheden hebben meer kennis van de lokale omstandigheden en kunnen daardoor doelmatiger opereren. Ook wordt aan lagere overheden wel een laboratoriumfunctie toegeschreven. Door 'duizend bloemen te laten bloeien' wordt duidelijk welk beleid succesvol is en welk niet. Succesvol beleid kan vervolgens worden overgenomen door andere gemeenten. Voor de inwoners leveren andere gemeenten bovendien informatie op waarmee ze hun eigen bestuurders kunnen beoordelen.⁶ Wanneer in omliggende gemeenten de belastingen lager zijn, bij vergelijkbare plaatselijke voorzieningenniveaus, dan heeft het eigen gemeentebestuur iets uit te leggen. Het beoordelen van landelijke bestuurders is veel lastiger. Immers, andere landen zijn niet goed vergelijkbaar, en vergelijking met vorige kabinetten werkt niet goed omdat de economische omstandigheden sterk wisselen.

Het is belangrijk om te beseffen dat de voordelen van decentralisatie vereisen dat gemeenten voldoende autonomie hebben om ook echt eigen beleid te kunnen voeren. Ook moeten zij voldoende kleinschalig zijn. Dat laatste wordt door het kabinet onvoldoende onderkend. Wanneer decentralisaties een radicale schaalvergroting vereisen, verdampen de decentralisatievoordelen. Sterker nog, die voordelen slaan om in nadelen. Ook taken die prima in kleinschalige verbanden kunnen worden uitgevoerd, zoals de meeste van de huidige gemeentelijke taken, komen dan immers op een groter schaalniveau terecht. Deze decentralisatieparadox wordt door het kabinet genegeerd. Decentralisatie die tot opschaling leidt vergroot de afstand tot de burger, in plaats van die te verkleinen.⁷ Het kabinet denkt dat flankerend beleid dit probleem wel zal oplossen. In het regeerakkoord staat:⁸ 'Gemeenten benutten mogelijkheden om bewoners van wijken, buurten en dorpen te betrekken bij zaken die hen raken'. Dat zal niet genoeg zijn. Bovendien kan het toch niet de bedoeling zijn via de achterdeur een nieuwe bestuurslaag te introduceren van dorpsraden en wijkoverleggen, terwijl deelgemeenten moeten worden afgeschaft?

De wens om een groter deel van de sociale zekerheid en van het welzijnsbeleid naar het lagere bestuursniveau te verschuiven is goed te begrijpen. Eerdere operaties op dit gebied waren succesvol en het decentraliseren van samenhangende beleidsterreinen maakt het gemeenten mogelijk integraal beleid te ontwikkelen. De decentralisatie van de bijstand heeft geleid tot een daling van het aantal bijstandsuitkeringen.⁹ Maar die kwam voor een deel tot stand, doordat gemeenten mensen konden afschuiven naar de Wajong, een regeling waarvan zij zelf niet de kosten dragen.¹⁰ Decentralisatie van de Wajong is dan een logische stap; ook al, omdat bij beide regelingen re-integratie een belangrijke rol speelt. Zo kunnen combinatievoordelen (*economies of scope*) worden behaald. Hetzelfde geldt voor de overige decentralisaties in het sociale domein die het kabinet nu wil doorzetten. Deze stapsgewijze aanpak bergt echter wel een gevaar in zich. Elke stap kan, afzonderlijk beschouwd, een goede zijn. Uiteindelijk kan zodoende op decentraal niveau evenwel een dermate groot geheel aan taken terecht komen, dat – wanneer het dadelijk

5 Allers (2010a).

6 Allers (2012).

7 Allers (2010b).

8 Tweede Kamer (2012-2013a), p. 36.

9 Kok *et al.* (2007); Van Es en Van Vuuren (2010).

10 Van Vuuren *et al.* (2011).

als geheel was beschouwd – nooit tot decentralisatie van sommige van die taken zou zijn besloten.¹¹

Decentralisatie heeft niet alleen voordelen. Een mogelijk nadeel is het optreden van grensoverschrijdende externe effecten. Beleid stopt vaak niet bij de gemeentegrens, en het bereik van gemeentelijke voorzieningen evenmin. Bewoners van randgemeenten maken bijvoorbeeld vaak gebruik van voorzieningen in centrumgemeenten, zonder daarvoor de volledige prijs te betalen. Een belangrijker probleem is dat gemeenten niet altijd groot genoeg zijn om complexe en risicovolle taken van het Rijk of de provincie over te nemen. Kleine gemeenten hebben soms maar 30 of 40 ambtenaren. Die moeten dan met elkaar de expertise opbouwen en onderhouden die nodig is om tal van taken uit te voeren. Uitval door ziekte kan dan al snel een probleem zijn. Het in dienst nemen van specialisten is vaak geen haalbare kaart. Dit is de reden dat het kabinet inzet op schaalvergroting.

Een laatste nadeel van decentralisatie is de mogelijke onderbenutting van schaalvoordelen. Sommige voorzieningen zijn niet op doelmatige wijze op een kleine schaal te produceren. De tijd dat elke stad zijn eigen verdediging organiseerde ligt dan ook lang achter ons. Sommige taken kunnen wel doelmatig op het niveau van grote gemeenten worden uitgevoerd, maar niet op dat van kleine gemeenten. Dit is echter lang niet altijd een probleem, omdat de schaal van het bestuur niet gelijk hoeft te zijn aan de schaal van de productie. Door uitbesteding of samenwerking kan de productie een aanzienlijk grotere schaal bereiken dan de gemeenten die voor de betrokken voorzieningen verantwoordelijk zijn. Gemeenten maken al lange tijd massaal gebruik van deze mogelijkheid. Zo laat slechts 16 procent van de gemeenten vuilnis inzamelen door een eigen gemeentelijke dienst.¹² Veel gemeenten werken ook op terreinen als de bijstand en de sociale werkvoorziening samen met een of meer omliggende gemeenten. Overigens treden boven de optimale gemeenteomvang schaalnadelen op. Er zijn sterke aanwijzingen dat een omvang van 100.000 of meer inwoners voor veel voorzieningen ondoelmatig groot is.¹³

Idealiter zouden voor elke voorgenomen decentralisatie de voordelen tegen de nadelen moeten worden afgewogen. Dat gebeurt niet, in elk geval niet expliciet. Het lijkt erop dat decentralisatie wordt beschouwd als iets dat inherent goed is.¹⁴ Een motivatie wordt nauwelijks nog nodig geacht. De huidige decentralisatiegolf lijkt er vooral op te zijn gericht de verzorgingsstaat te temmen. Steeds grotere groepen zijn een beroep gaan doen op allerlei vormen van overheidsgefinancierde ondersteuning. Dat is financieel steeds moeilijker op te brengen. Rechten expliciet beperken is echter politiek hachelijk. Door taken naar gemeenten over te doen, in combinatie met aanzienlijk lagere budgetten en het vervangen van ‘harde’ rechten door zachtere aanspraken op voorzieningen, wordt de verzorgingsstaat via een omweg toch ingeperkt. Gemeenten kunnen de hen opgelegde taakstellingen niet halen, alleen doordat zij doelmatiger functioneren dan gecentraliseerde organisaties. Ze zullen minder ondersteuning kunnen leveren dan mensen nu gewend zijn, of ze moeten middelen zien te vinden ten koste van hun budget voor hun overige taken. Het geringe lokale belastinggebied biedt geen ontsnapping uit dit dilemma.

11 Carbonara *et al.* (2009).

12 Felsö *et al.* (2011).

13 Blank en De Groot (2012).

14 Allers (2010b).

4.3 Gemeentelijke schaalvergroting

Het kabinet gaat ervan uit dat veruit de meeste gemeenten onvoldoende omvang hebben om de decentralisatie van het sociale domein tot een succes te kunnen maken. Door het strakke tijdpad van de decentralisaties (invoering vanaf 2014) is een tijdige opschaling echter niet mogelijk. Dat ziet ook het kabinet. Maar men heeft een list bedacht. In zijn decentralisatiebrief schrijft minister Plasterk dat gemeenten nog dit jaar congruente samenwerkingsverbanden moeten vormen, met bij voorkeur een bereik van 100.000 inwoners of meer.¹⁵ Die samenwerkingsverbanden kunnen dan later fuseren. Het liefst 'vrijwillig', aangemoedigd door nog te bedenken financiële prikkels, maar als het moet verplicht. Dit lijkt geen goed plan.

Gemeenten werken al op allerlei terreinen samen, maar niet op al die terreinen met dezelfde partners. Die incongruentie moet nu dus verdwijnen, vindt de minister. Samenwerkingsverbanden, vaak al jaren bestaand en succesvol, zullen moeten worden uitgebreid of opgeknipt, en dat alles binnen het tijdsbestek van een jaar. Dat is niet alleen kapitaalvernietiging, het leidt ook gemakkelijk tot demotivatie bij de betrokken ambtenaren en bestuurders. En dat zijn toch de mensen die van de decentralisaties een succes moeten maken. Door incongruentie uit te sluiten vervalt ook de mogelijkheid om de schaal van samenwerkingsverbanden aan te passen aan het beleidsterrein. Op het gebied van de werkvoorzieningen moet men samenwerken in gebieden met een gemeenschappelijke arbeidsmarkt; daarnaast is het best mogelijk om op een andere schaal gezamenlijk belasting te innen of afval in te zamelen. Waarom zou de optimale schaal van die activiteiten een en dezelfde zijn? De decentralisatiebrief van minister Plasterk heeft gemeenten terughoudend gemaakt bij het aangaan van nieuwe samenwerkingsvormen, omdat zij vrezen dat die wel eens territoriale consequenties zouden kunnen hebben. Immers, met wie je vandaag samenwerkt moet je morgen misschien fuseren.

Hiernaast moeten gemeenten zich voorbereiden op de grootste decentralisatieoperatie ooit, die al in 2014 begint. Door zulke grote veranderingen er in zo weinig tijd door te jagen neemt het kabinet grote risico's. Het ware verstandig geweest om wat tijd te nemen en een en ander goed te doordenken en dan pas uit te voeren. De reden van deze haast ligt, zoals gezegd, voor een groot deel in de reeds ingeboekte forse bezuinigingen waarmee de decentralisaties gepaard gaan. Zonder die bezuinigingen kan het kabinet niet voldoen aan de Europese tekortnorm. De huidige budgettaire problemen, hoe lastig ook, zijn tijdelijk. Het verbouwen van het openbaar bestuur zal echter permanente gevolgen hebben. Gemeenten doen er beter aan alle energie te richten op een succesvolle decentralisatieoperatie – dat is uitdaging genoeg. Laat gemeenten zelf hun samenwerking organiseren. Het is niet altijd doelmatig om op alle terreinen met dezelfde gemeenten samen te werken, alleen al omdat niet elke taak dezelfde schaal vereist.

Samenwerking heeft zich op allerlei terreinen – van belastinginning tot bijstandsverstrekking – voldoende bewezen als effectieve bestuursvorm. Dat wil niet zeggen dat er geen nadelen aan zijn verbonden. Vaak genoemd is het 'democratische gat', dat ontstaat doordat besturen van samenwerkingsverbanden niet democratisch zijn gekozen. Vaak zijn het wethouders, die alleen indirect – via de raden van de samenwerkende gemeenten – verantwoording afleggen aan de kiezer. Overigens voeren de Drechtsteden met hun samenwerking een interessant experiment uit om het democratische gehalte van hun samenwerking te waarborgen.¹⁶ Het lijkt dus wel degelijk te kunnen. Een misschien wel belangrijker nadeel is dat samenwerking onvermijdelijk leidt tot een zekere uniformering van beleid. Je kunt niet succesvol en doelmatig samen-

15 Tweede Kamer (2012-2013b).

16 De Koster (2013).

werken als elke partnergemeente onverkort vasthoudt aan de eigen normen en uitgangspunten. Dit betekent dat de mogelijkheid maatwerk te leveren door samenwerking wel afneemt. Ook kunnen vragen worden gesteld bij het kostenbewustzijn van samenwerkingsverbanden. Bestuurders die wel op de kosten letten halen de kastanjes uit het vuur voor hun collega's die dat niet doen, terwijl zij voor hun eigen gemeente maar een deel van de bespaarde middelen terugzien. Dat motiveert wellicht onvoldoende.

Decentralisatie van overheidstaken naar gemeenten kan in theorie én in de praktijk leiden tot meer maatwerk, lagere kosten en een betere democratische controle. Maar alleen als gemeenten voldoende autonomie wordt gegund en alleen als gemeenten voldoende kleinschalig kunnen blijven. De ongekende gemeentelijke opschaling waar het kabinet op aanstuurt zal er niet toe leiden dat de overheid dichterbij de burger komt te staan, maar juist verder weg. De door het regeerakkoord voorgespiegelde kostenvoordelen van gemeentelijke fusies lijken bovendien imaginair. Uit onderzoek blijkt dat gemeenten na herindeling structureel meer gaan uitgeven, niet minder.¹⁷ Maar dit belet het kabinet niet om op termijn toch bijna een miljard aan 'efficiëntiewinst' in te boeken. Voor de rijksbegroting wordt deze bezuiniging eenvoudig behaald door op het gemeentefonds te korten. Gemeenten moeten vervolgens maar zien hoe zij met het kleinere bedrag rondkomen.

Gemeenten kunnen zich voorlopig het beste richten op een succesvol verloop van de decentralisatie van het sociale domein. Het dit jaar nog vormen van de door het kabinet gewenste congruente samenwerkingsverbanden met ten minste 100.000 inwoners kunnen ze beter achterwege laten. Het valt immers nog maar af te wachten of het kabinet het verplicht opleggen van dergelijke samenwerking wel in wetgeving weet om te zetten. Inmiddels lijkt ook minister Plasterk in te zien dat hij te hoog heeft ingezet. In een brief van 13 maart benadrukt hij dat gemeentelijke herindeling van onderop dient te geschieden.¹⁸ De norm van 100.000 inwoners wordt in deze brief niet langer genoemd.

4.4 Het decentrale belastinggebied

Door de decentralisaties in het sociale domein groeit het budget van gemeenten aanzienlijk. Het gemeentefonds zal naar verwachting ongeveer in omvang verdubbelen. Dit roept de vraag op of de samenstelling van de inkomsten van gemeenten geen aanpassing behoeft. Het aandeel van de eigen belastingen in de gemeentelijke inkomsten is nu met 8 procent al klein in vergelijking met de lokale middelenmix in andere landen.¹⁹ Bij de verwachte verdubbeling van de omvang van het gemeentefonds zal het aandeel van de eigen belastingmiddelen nog aanzienlijk kleiner worden. Een groeiend aantal economen pleitte al voordat de bestaande decentralisatieagenda werd opgesteld voor verruiming van het belastinggebied van de decentrale overheden. Deze pleidooien hebben nu alleen maar aan kracht en actualiteit gewonnen. Toch hebben zij niet tot voorstellen in het regeerakkoord van het nieuwe kabinet geleid. De adviezen van twee zware ambtelijke commissies zijn daarmee in de wind geslagen.

De Studiegroep Begrotingsruimte brengt voorafgaand aan verkiezingen voor de Tweede Kamer advies uit over de inrichting van de Nederlandse overheidsfinanciën. In juni 2012 werd het veertiende rapport van deze studiegroep gepubliceerd. Zij juicht daarin de toegenomen decentralisatie van beleid naar gemeenten toe. Het rapport stelt echter dat de huidige wijze van

17 Allers en De Kam (2010); Allers en Geertsema (2012).

18 Tweede Kamer (2012-2013c).

19 Blöchliger en King (2007).

financiering van gemeenten niet meer in de pas loopt met het uitgebreide takenpakket en de grotere financiële risico's die dit meebrengt. De studiegroep adviseert om het gemeentelijk belastinggebied uit te breiden en het aandeel van rijksuitkeringen in de gemeentelijke inkomsten te verlagen. Ook zouden gemeenten meer zeggenschap moeten krijgen over de ontwikkeling van hun belastinggebied. Volgens het rapport zou dit gemeenten 'beter in staat kunnen stellen om de regio's die van hen wordt verwacht op het sociale domein adequaat in te vullen en tot een doelmatiger aanwending van publieke middelen kunnen leiden'.²⁰ Eventuele uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied zou niet mogen leiden tot verdere toename van de collectievelastendruk.

Voorafgaand aan een kabinetsformatie stelt de Centrale Economische Commissie (CEC) altijd een advies op. Zo ook in 2012.²¹ Ook de CEC pleit voor verruiming van het gemeentelijke belastinggebied. Hiervoor worden twee redenen aangedragen. De eerste is dat gemeenten met een groter belastinggebied zelfstandiger risico's kunnen dragen. De tweede is dat gemeenten zo een grotere prikkel zullen voelen om doelmatig te werken. On doelmatig werken leidt immers tot hogere lokale lasten, die door hun zichtbaarheid een democratisch controlemechanisme in werking zullen zetten. Als randvoorwaarden noemt de CEC dat het begrotingsbeleid geen gevaar mag lopen, en dat de collectievelastendruk niet mag oplopen. Ook mogen gemeenten niet aan inkomenspolitiek gaan doen. De CEC pleit voor snelle besluitvorming hierover, gezien het grote belang dat aan de decentralisaties wordt gehecht.

Het is in de recente geschiedenis niet eerder voorgekomen dat twee commissies van dit kaliber kort na elkaar onomwonden adviseerden om het lokale belastinggebied uit te breiden. Het feit dat deze maatregel ook nu het regeerakkoord weer niet heeft gehaald, tekent de grote politieke gevoeligheid van dit onderwerp. Het kabinet schroomde niet radicale doelen te stellen, zoals op het gebied van de gemeentelijke opschaling. Maar uitbreiding van het gemeentelijke belastinggebied was een brug te ver.

4.5 Landsdelen, provincies en waterschappen

Wanneer de gemeenten op grote schaal fuseren, komt de omvang van gemeenten veel dichter te liggen bij die van provincies. Op de lange termijn zouden de provincies dan ook moeten opgaan in vijf landsdelen met een gesloten huishouding. Het takenpakket van provincies is dan wettelijk vastgelegd en provincies mogen geen activiteiten ontwikkelen op andere terreinen. De 24 waterschappen moeten volgens het akkoord worden samengevoegd met deze landsdelen.

In de huidige kabinetsperiode wordt een aantal maatregelen genomen om naar dit eindbeeld toe te werken. Op korte termijn moeten de provincies Noord-Holland, Flevoland en Utrecht samengaan. De rest van het land kan dan later volgen. Waterschappen worden aangevoerd om verder op te schalen tot tien à twaalf eenheden. Daarnaast wil het kabinet de waterschappen uit de Grondwet schrappen.

Noord-Holland, Flevoland en Utrecht verzetten zich echter om uiteenlopende redenen tegen deze eerste stap. Allereerst leeft twijfel over de kostenvoordelen. Ten tweede zijn burgers en bestuurders bang voor het verlies van de eigen identiteit en cultuur. Het is echter de vraag of dit bezwaar terecht is. In sommige regio's ontnemen mensen hun identiteit wellicht nog steeds voor een deel aan de provincie waarin zij wonen, maar zeker in de Randstad hebben andere eenheden – Nederland, een regio of de woonplaats – die functie overgenomen. Een laatste argu-

20 Studiegroep Begrotingsruimte (2012), p. 43.

21 Centrale Economische Commissie (2012).

ment tegen de fusie is dat de nieuwe provincie veel groter zou worden dan de andere provincies. Dat is echter geen steekhoudend argument. De grootste gemeente is 700 keer zo groot als de kleinste, zonder dat dit merkbare problemen oplevert.

Deze fusie heeft ook belangrijke voordelen.²² De belangrijkste taken van provincies liggen op het gebied van verkeer en vervoer, ruimtelijke planning, natuur en economisch beleid. De schaal van de betrokken provincies valt echter niet samen met de schaal van de op te lossen problemen op deze terreinen. De Randstadprovincies zijn onderling sterk verweven. Dat geldt zeker voor de driehoek Amsterdam-Almere-Utrecht. De betrokken provincies werken daarom al op uiteenlopende gebieden samen. Samenwerkingsverbanden kunnen echter leiden tot troebele verhoudingen, omdat niet duidelijk is wie waarover gaat, en tot stroperige besluitvorming. In een druk gebied als de Randstad is dit probleem groter dan in de periferie. Dit is dan ook een argument vóór de voorgestelde provinciale opschaling.

Buiten de Randstad is de situatie anders. Hier is veel minder sprake van een mismatch tussen de problemen en het grondgebied van de provincies. Daarnaast is in provincies als Friesland, Zeeland en Limburg de identiteit veel sterker verbonden aan de provincie dan in de Randstad. De argumenten voor de fusie zijn in de Randstad dus sterker dan daarbuiten. De tegenargumenten zijn buiten de Randstad juist sterker.

De discussie over de waterschappen wordt minder fel gevoerd dan die over gemeenten en provincies, maar ook hier bestaat wel degelijk weerstand. Waterschappen wijzen erop dat zij de afgelopen decennia al een grote opschaling hebben doorgemaakt (van circa 2.600 waterschappen in de jaren vijftig van de vorige eeuw tot 24 nu). Daarnaast menen zij dat het verwijderen van de waterschappen uit de grondwet een eerste stap is in het opheffen van de waterschappen. De minister van Infrastructuur en Milieu bezweert echter dat dit niet het geval is: er wordt geen discussie gevoerd over het voortbestaan van de waterschappen *tijdens deze kabinetsperiode*. Op lange termijn is het wel degelijk de bedoeling, volgens het regeerakkoord, dat waterschappen opgaan in de nieuw te vormen landsdelen. Waterschappen vormen dan niet langer een afzonderlijke bestuurslaag, maar zij transformeren tot uitvoeringsinstanties binnen opgeschaalde provincies.

De discussie over het afschaffen van de waterschappen laait met enige regelmaat op. De meest recente discussie begon in 2010. Toen stelde het Interprovinciaal Overleg dat het onderbrengen van de waterschappen bij de provincies een besparing op zou leveren van 300 tot 400 mln euro. Dit door besparingen op bestuurskosten en overheadkosten, en door een meer doelmatige aansturing. Uit onderzoek van het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO) blijkt echter dat de potentiële besparing veel kleiner is. Er zijn weliswaar minder bestuurders nodig wanneer waterschappen geen zelfstandige bestuurslaag vormen, het waterschapswerk moet wel worden uitgevoerd.²³

Daarnaast veroorzaakt het samenvoegen van de waterschappen tot uitvoeringsorganisaties van provincies of landsdelen ook kosten. Ten eerste ontstaan er frictiekosten. Boventallige bestuurders en personeel hebben bijvoorbeeld nog enige tijd recht op wachtgeld. Ook moeten ict-systemen op elkaar worden afgestemd. In de waterschapswereld is dit geen sinecure: een groot deel van het waterbeheer (wanneer moet een stuw omhoog) is geautomatiseerd. Systemen moeten daarom goed op elkaar zijn afgestemd, maar niet alle waterschappen gebruiken dezelfde programmatuur.

Gezien de omvang van de operatie kunnen de frictiekosten aanzienlijk zijn. Maar het zijn

22 Allers en Fraanje (2011).

23 Allers en Hoeben (2010).

wel tijdelijke kosten. Het samenvoegen van de waterschappen met provincies of de nieuwe landsdelen brengt ook structurele kosten mee. Waterbeheer kent een geheel eigen logica. Ingrepen in het waterbeheer bovenstrooms hebben immers direct gevolgen voor de hoeveelheid water en de kwaliteit van het water benedenstrooms. Als bovenstrooms maatregelen worden genomen om regenwater zo snel mogelijk af te voeren, dan betekent dit dat partijen benedenstrooms veel meer water te verwerken krijgen. Water trekt zich niets aan van bestuurlijke grenzen. Waterschappen zijn dan ook zo veel mogelijk georganiseerd rondom stroomgebieden, een geheel van rivieren en zijtakken via welke water wordt afgevoerd.

Daarnaast wordt het beleid op het gebied van het waterbeheer in belangrijke mate bepaald door nationale en internationale afspraken. De Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) moet ervoor zorgen dat de kwaliteit van oppervlakte- en grondwater op orde komt. Hiertoe zijn vier hoofdstroomgebieden aangewezen. In het nationale beleidsdossier *Waterbeheer 21e eeuw* zijn afspraken gemaakt over het op orde brengen van het watersysteem (waterpeil). Waterpeilbeheer en waterkwaliteitsbeheer beïnvloeden elkaar. Er is dan ook afgesproken om het waterbeleid te baseren op de vier stroomgebieden die ook worden onderscheiden voor de KRW.

Het waterbeheer is op (inter)nationaal niveau zo veel mogelijk op stroomgebieden gericht. Waterschappen zijn op regionaal niveau al in grote mate georganiseerd rondom deelstroomgebieden. Als de waterschappen worden samengevoegd met provincies of nieuwe landsdelen, dan moet het waterbeleid nog steeds worden afgestemd binnen de (deel)stroomgebieden. Provincies zijn echter niet noodzakelijkerwijs georganiseerd rondom stroomgebieden. Verkeer en vervoer en economie, grote taken van de provincies op dit moment, kunnen immers vragen om een andere indeling van het grondgebied dan waterbeheer. Het is dan ook helemaal niet duidelijk of de nieuwe landsdelen wel worden georganiseerd rondom waterbeheer. Erg waarschijnlijk lijkt dit niet. Als Noord-Holland, Utrecht en Flevoland bijvoorbeeld fuseren, dan doorkruist de grens van deze megaprovincie ten minste één belangrijk regionaal stroomgebied (stroomgebied Gelderse Vallei, nu onderdeel van waterschap Vallei en Veluwe). Er zal dus afstemming en samenwerking moeten plaatsvinden tussen de provincies of landsdelen, op grotere schaal dan nu gebeurt. Het opheffen van de waterschappen kan daarmee leiden tot het opzetten van nieuwe, minder zichtbare samenwerkingsverbanden, binnen waterhuishoudkundige eenheden. Dat leidt tot ambtelijke en bestuurlijke drukte. En die wil het kabinet juist voorkomen.

4.6 De Wet houdbare overheidsfinanciën

Al sinds de inwerkingtreding van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) in 1993 is het Nederlandse begrotingsbeleid gebonden aan Europese normen. De bekendste onderdelen hiervan zijn een plafondwaarde voor het begrotingstekort van 3 procent van het bruto binnenlands product (bbp) en een bovengrens voor de overheidsschuld van 60 procent van het bbp. Als gevolg van de economische problemen in de eurozone is in 2010 besloten om het SGP aan te scherpen. De aangescherpte begrotingsregels worden in Nederland in nationale wetgeving omgezet via de Wet houdbare overheidsfinanciën. De Wet Hof heeft grote gevolgen voor decentrale overheden.

De Europese begrotingsregels gelden voor alle overheidslagen samen. Al in 2004 hebben Rijk en decentrale overheden in Nederland bestuurlijke afspraken gemaakt om het maximaal toegestane tekort van 3 procent bbp te verdelen. De decentrale overheden hebben toen 0,5 procent van het bbp toegewezen gekregen als maximaal begrotingstekort. Gemeenten kregen 0,38 procent, provincies 0,07 procent en waterschappen 0,05 procent. In 2013 verwacht het CBS een overschrijding van de voor decentrale overheden afgesproken plafondwaarde. Hun EMU-tekort

komt uit op 0,67 procent van het bbp; dat is dus 0,17 procentpunt te veel.²⁴ Maar omdat Nederland over het lopende jaar hoogstwaarschijnlijk geen boete krijgt van de EU, kan het Rijk de decentrale overheden wegens deze overschrijding niet beboeten. Overigens circuleren voor de omvang van het EMU-tekort van de decentrale overheden verschillende cijfers. In het eveneens half maart gepubliceerde *Centraal Economisch Plan 2013* raamt het Centraal Planbureau (2013, p. 63) het tekort op 0,4 procent bbp.

Zoals gezegd moet Nederland de aangescherpte Europese regels verwerken in de nationale wetgeving. Daartoe dient de Wet Hof. De Raad voor de financiële verhoudingen heeft over dit wetsvoorstel een zeer kritisch advies uitgebracht.²⁵ De regels zijn bedoeld om onbeheersbare overheidstekorten en -schulden te voorkomen, maar zij treffen ook decentrale overheden waarvan de schuld niet stijgt of zelfs decentrale overheden die beschikken over een positief eigen vermogen. Nederlandse provincies, gemeenten en waterschappen kennen bovendien al de verplichting hun begroting sluitend te maken. In tegenstelling tot landen kunnen zij niet eindeloos tekortfinanciering gebruiken om consumptieve uitgaven te doen. Voor hen zijn strengere regels dus overbodig. Om aan de Europese normen te voldoen worden de investeringsmogelijkheden van decentrale overheden echter wel sterk ingeperkt.

Hoewel er dus geen sprake is van een inhoudelijk probleem, leveren de Europese afspraken wel degelijk een nalevingsprobleem op.²⁶ Dat komt, doordat die afspraken gebaseerd zijn op een ander boekhoudkundig stelsel dan de decentrale overheden hanteren. De Europese afspraken zijn gebaseerd op de systematiek van de nationale rekeningen, die uitgaat van kasstromen. Het tekort is daarbij de uitgaande kasstroom minus de inkomende kasstroom. Voor landen sluit dit aan bij de gehanteerde boekhoudmethode. De Nederlandse decentrale overheden kennen echter een baten-lastenstelsel. Dat is wettelijk zo vastgelegd.

Investerings komen in een dergelijk systeem niet in het jaar waarin de uitgave wordt gedaan in één keer ten laste van de begroting, zoals bij een kasstelsel. Kapitaalgoederen worden geactiveerd, en gedurende hun looptijd geleidelijk afgeschreven, zoals bedrijven dat ook doen. De afschrijvingen komen ten laste van de exploitatie, net als de betaalde rente. Volgens de EMU-systematiek komt een investering echter wel in het jaar van uitgave voor het volle bedrag ten laste van het begrotingssaldo. Dat leidt tot EMU-tekorten voor gemeenten die op baten-lastenbasis geen tekort hebben. Een ander probleem is dat het aanwenden van eigen vermogen, bijvoorbeeld verkregen uit de verkoop van aandelen in nutsbedrijven, het EMU-saldo verslechtert. Dat komt doordat inzet van dergelijke middelen geen inkomende kasstroom is, terwijl de besteding wel een uitgaande kasstroom oplevert. Dit maakt het vooral voor enkele provincies moeilijk om de miljarden euro te besteden, die zij hebben ontvangen bij de verkoop van aandelen in de energiebedrijven Nuon en Essent.

Op 18 januari 2013 sloten Rijk, Interprovinciaal Overleg, Vereniging van Nederlandse Gemeenten en Unie van waterschappen een akkoord over de Wet Hof.²⁷ De wettelijke plafondwaarde voor het EMU-tekort van de decentrale overheden wordt daarin voor de periode 2013 tot en met 2015 gesteld op 0,5 procent bbp, de al bestaande bovengrens. In 2016 en 2017 gaat de plafondwaarde naar respectievelijk 0,4 procent bbp en 0,3 procent bbp. Eind 2015 volgt een evaluatie, aan de hand waarvan wordt bezien of de beoogde bovengrenzen voor de jaren 2016 en 2017 verantwoord en mogelijk zijn. Dit akkoord is niet onomstreden; vooral vermogende

24 Van Oers (2013).

25 Raad voor de financiële verhoudingen (2012).

26 Allers en Van Nijendaal (2012).

27 Tweede Kamer (2012-2013d).

provincies verzetten zich daartegen, zoals op basis van het voorafgaande te begrijpen valt. Zij beschikken over het vermogen om te investeren, maar de uitgaande kasstroom belast het geplafonneerde EMU-tekort.

Literatuur

- Allers, M.A. (2010a), Moeten provincies belasting heffen?, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, **42**(1), 12-19
- Allers, M.A. (2010b), Het dogma van decentralisatie, *Binnenlands Bestuur*, 1 mei, 35-37
- Allers, M.A., en C. Hoeben (2010), *Besparingsmogelijkheden in het waterbeheer*, COELO-rapport 10-5, Groningen: Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden
- Allers, M.A., en C.A. de Kam (2010), Renovatie van het huis van Thorbecke, in: C.A. de Kam, J.H.M. Donders en A.P. Ros (red.), *Miljardendans in Den Haag*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 185-208
- Allers, M.A., en M.J. Fraanje (2011), Randstadprovincie of Infrastructuurautoriteit, in: J.H.M. Donders en C.A. de Kam (red.), *Jaarboek overheidsfinanciën 2011*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 103-118
- Allers, Maarten A. (2012), Yardstick competition, fiscal disparities, and equalization, *Economics Letters*, **117**(1), 4-6
- Allers, Maarten, en Bieuwe Geertsema (2012), Kabinet rekent zich rijk met gemeentelijke opschaling, *Me Judice*, 9 november
- Allers, Maarten, en Gerber van Nijendaal (2012), Europese begrotingsregels en investeringen, *Openbaar Bestuur*, **22**(10), 13-20
- Blank, Jos, en Hans de Groot (2012), Paspoort duurder door gemeentelijke schaalvergroting, *Me Judice*, 26 november
- Blöchliger, Hansjörg, en David King (2007), Less than you thought. The fiscal autonomy of sub-central governments, *OECD Economic Studies*, **12**(2), 155-188
- Carbonara, Emanuela, Barbara Luppi, en Francesco Parisi (2009), Self-defeating subsidiarity, *Review of Law & Economics*, **5**(1), 741-783
- Centrale Economische Commissie (2012), *Veerkracht door vernieuwing. Notitie ten behoeve van de kabinetsformatie*, Den Haag: zonder uitgever
- Centraal Planbureau (2013), *Centraal Economisch Plan 2013*, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Es, Frank van, en Daniel van Vuuren (2010), Minder uitkeringen door decentralisering bijstand, *Economisch Statistische Berichten*, **95**(4589), 429-430
- Felsö, Flóra, Hans de Groot, en Alex van Heezik (2011), *Benchmark gemeentelijk afvalbeheer. Een empirisch onderzoek naar de productiviteit en kostendoelmatigheid*, Delft: Centrum voor Innovatie en Publieke Sector Efficiëntie Studies
- Kok, Lucy, Inge Groot, en Derya Güler (2007), *Kwantitatief effect WWB*, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek
- Koster, Y. de (2013), Hecht Drecht blijft autonoom, *Binnenlands Bestuur*, 18 januari, 24-29
- Loughlin, John, Frank Hendriks, en Anders Lidström (red.) (2011), *The Oxford handbook of local and regional democracy in Europe*, Oxford: Oxford University Press
- Oates, Wallace E. (1999), An essay on fiscal federalism, *Journal of Economic Literature*, **37**(3), 1120-1149
- Oers, Floor van (2013), *Definitieve uitkomsten EMU-enquête 2013*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek
- Raad voor de financiële verhoudingen (2012), *Advies Wet houdbare overheidsfinanciën*, Den Haag: Rfv
- Studiegroep Begrotingsruimte (2012), *Stabiliteit en vertrouwen. Veertiende rapport Studiegroep Begrotingsruimte*, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Tweede Kamer (2012-2013a), *Kabinetsformatie 2012. Brief van de informateurs*, 33 410, nr. 15
- Tweede Kamer (2012-2013b), *Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, 33 400 VII, nr. 59
- Tweede Kamer (2012-2013c), *Nadere toelichting met betrekking tot gemeentelijke herindeling. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, 28 750, nr. 51
- Tweede Kamer (2012-2013d), *Brief van de ministers van Financiën en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, 33 400 B en 33 400 C, nr. 7
- Vuuren, D.J. van, F. van Es, en G. Roelofs (2011), *Van bijstand naar Wajong*, Den Haag: Centraal Planbureau