



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Brief aan de leden

informatiecentrum tel.	uw kenmerk	bijlage(n)
BB (070) 373 8020		4
onderwerp	ons kenmerk	datum
Uitnodiging en stukken voor BALV 10 september 2007	BB/U200701102 Lbr. 07/77	3 juli 2007

Samenvatting

Hierbij ontvangt u de uitnodiging en bijbehorende stukken voor de buitengewone algemene ledenvergadering die op 10 september vanaf 12:00 uur plaatsvindt in de Nieuwe Kerk in Den Haag.

De stukken die u hierbij ontvangt behoren bij agendapunt 3: Stemming over resolutie naar aanleiding van het rapport 'De eerste overheid'.

In deze ledenbrief treft u een toelichting aan op de financiële aspecten van het onderhandelaarsakkoord voor het Bestuursakkoord dat op 4 juni jl. tussen rijk en gemeenten is gesloten. Agendapunt 2 voor de vergadering betreft de stemming over het Bestuursakkoord.

In deze brief zijn daarnaast de preadviezen van het bestuur opgenomen ten behoeve van de stemmingen over het onderhandelaarsakkoord en de resolutie naar aanleiding van het rapport 'De eerste overheid'.

De stukken voor agendapunt 1: Benoemingen bestuur, commissies en College voor Arbeidszaken (CvA) zullen u op 16 juli worden toegezonden.



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Aan de leden

informatiecentrum tel.	uw kenmerk	bijlage(n)
BB (070) 373 8020		4
onderwerp	ons kenmerk	datum
Uitnodiging en stukken voor BALV 10 september 2007	BB/U200701102 Lbr. 07/77	3 juli 2007

Geacht college/geachte leden van de gemeenteraad,

Graag nodigen wij u uit voor de buitengewone algemene ledenvergadering die op 10 september vanaf 12:00 uur plaatsvindt in de Nieuwe Kerk in Den Haag.

Op de agenda voor de buitengewone algemene ledenvergadering staan de volgende punten:

1. Benoemingen bestuur, commissies en College voor Arbeidszaken (CvA)
2. Stemming over het Bestuursakkoord dat tussen rijk en gemeenten gesloten is
3. Stemming over de resolutie naar aanleiding van het rapport 'De eerste overheid'

Het programma voor deze middag luidt als volgt:

12.00 – 13.00 uur	inlooplunch
13.00 – 15:30 uur	inhoudelijk deel / ledenvergadering
15:30 – 16:30 uur	borrel

U kunt zich aanmelden voor de buitengewone algemene ledenvergadering via de congreskalender op de homepage van het Congres- en Studiecentrum VNG: www.cs-vng.nl. Ongeveer twee weken voor de bijeenkomst ontvangt u een bevestiging van uw inschrijving en de routebeschrijving naar de Nieuwe Kerk te Den Haag.

De volgende stukken voor de buitengewone algemene ledenvergadering zijn als bijlagen bij deze ledenbrief gevoegd:

- Bijlage 1: Resolutie naar aanleiding van het rapport 'De eerste overheid' van de commissie Gemeentewet en Grondwet
- Bijlage 2: Toelichting bij de resolutie
- Bijlage 3: Overzicht voorstellen commissie Gemeentewet en Grondwet
- Bijlage 4: Korte impressie van de ledenconsultaties over het onderhandelaarsakkoord en het rapport 'De eerste overheid' die op 11, 13 en 18 juni hebben plaatsgevonden

1. Benoemingen bestuur, commissies en College voor Arbeidszaken (CvA)

In de algemene ledenvergadering van 6 juni 2007 zijn enkele nieuwe leden benoemd in een aantal vaste beleidscommissies en het CvA. Inmiddels zijn nieuwe vacatures ontstaan in het bestuur, enkele beleidscommissies en het CvA. De aanmeldingstermijn voor kandidaten voor deze vacatures is geëindigd op 2 juli 2007. De stukken voor dit agendapunt, bestaande uit de enkelvoudige voordracht van de adviescommissie, die verantwoordelijk is voor de selectie van kandidaten voor de invulling van de vacatures, zal op 16 juli a.s. naar de leden worden verzonden. Vervolgens krijgen de leden **tot 20 augustus** de mogelijkheid om tegenkandidaten te stellen. In de buitengewone algemene ledenvergadering worden de voordracht van de adviescommissie en de eventuele tegenkandidaten aan de ledenvergadering voorgelegd.

2. Onderhandelaarsakkoord

Op 4 juni heeft de voorzitter van de VNG, Wim Deetman, het onderhandelaarsakkoord voor het Bestuursakkoord getekend dat het bestuur van de VNG met het Rijk overeen is gekomen. Tijdens de buitengewone algemene ledenvergadering van 10 september worden de leden gevraagd met dit onderhandelaarsakkoord in te stemmen zodat het onderhandelaarsakkoord tot een bestuursakkoord tussen Rijk en Gemeenten kan worden verklaard.

Op de tekst van het Bestuursakkoord kunnen geen amendementen worden ingediend.

Het Bestuursakkoord wordt in zijn geheel ter goedkeuring of verwerping aan de leden voorgelegd waarbij het niet mogelijk is hier wijzigingen in aan te brengen. Immers, ook het kabinet heeft deze mogelijkheid niet.

Het is wel mogelijk om moties naar aanleiding van het bestuursakkoord in te dienen. Wij verzoeken u om eventuele moties **uiterlijk 27 augustus** in te dienen. Dit om te verzekeren dat wij de leden nog tijdig over eventuele ingediende moties kunnen informeren en er in gemeenten een standpunt over de ingediende moties kan worden ingenomen. Moties kunnen worden ingediend per e-mail via alv@vng.nl of per post via postbus 30435, 2500 GK Den Haag, ter attentie van Bestuursbureau.

De volledige tekst van het akkoord is te downloaden via www.vng.nl.

Preadvies bestuur

Het bestuur stelt de leden voor in te stemmen met het onderhandelaarsakkoord zoals dat op 4 juni 2007 is overeengekomen tussen de VNG en het Rijk.

2 a. Toelichting bij de financiële aspecten Bestuursakkoord

Tijdens de ledenconsultaties die in juni over het Bestuursakkoord en het rapport 'De eerste overheid' hebben plaatsgevonden bleken er onder de leden nog een aantal onduidelijkheden over de financiële aspecten van het Bestuursakkoord te bestaan. Daarom is in deze ledenbrief een nadere toelichting over de financiële aspecten van het Bestuursakkoord opgenomen.

In het Bestuursakkoord is in bijlage 3.2 C de ontwikkeling van het gemeentefonds samengevat. De bijlage bevat een gecompliceerde tabel, waardoor het niet eenvoudig is om een goed beeld van de ontwikkeling te krijgen. Om het inzicht te bevorderen worden in deze toelichting de cijfers uit de bijlage bij het bestuursakkoord herschikt en toegelicht.

Wanneer over het accres van het gemeentefonds wordt gesproken, gaat het om de doorwerking van wijzigingen binnen de rijksbegroting naar het gemeentefonds, volgens de normeringssystematiek (gelijk trap op en gelijk trap af). Belangrijk is dat in de bijlage bij het Bestuursakkoord wordt gewerkt met reële bedragen. Deze worden nog opgehoogd met een vergoeding voor een combinatie van de loon- en prijsontwikkelingen.

Voor een goed inzicht in de cijfers uit Bestuursakkoord is het belangrijk om de financiële stand van zaken op drie verschillende tijdstippen in kaart te brengen. Daarna worden de verschillende cijferreeksen met elkaar in verband gebracht. De volgende standen worden nader toegelicht:

- stand septembercirculaire 2006. De cijfers uit deze circulaire weerspiegelen de stand van de Miljoenennota 2007. Veel gemeenten hebben deze cijfers in hun begroting 2007 en meerjarenraming 2008-2011 verwerkt.
- stand Coalitieakkoord (februari 2007). Bij het Coalitieakkoord van het nieuwe kabinet werd aangegeven hoe het akkoord doorwerkt in het accres gemeentefonds.
- stand Bestuursakkoord (juni 2007). In het Bestuursakkoord worden cijfers uit het Coalitieakkoord nader ingevuld en worden tussen kabinet en VNG nadere (financiële) afspraken gemaakt over enkele actuele dossiers.

Stand septembercirculaire 2006

De ontwikkelingen uit de rijksbegroting 2007 en de meerjarenraming van het Rijk (stand Miljoenennota 2007) werken door in het accres gemeentefonds en zijn verwerkt in de septembercirculaire 2006.

Het is belangrijk om op te merken dat niet vast stond dat in het gemeentefonds kon worden voortgebouwd op de cijfers uit de septembercirculaire. In het Bestuursakkoord is echter expliciet vastgelegd dat de normeringssystematiek in de komende vier jaar wordt gehandhaafd. Door deze afspraak is bereikt dat de accessen uit de septembercirculaire kunnen worden betrokken bij de berekening van de financiële ruimte voor de gemeenten in de jaren 2008-2011.

Tabel 1. Stand septembercirculaire gemeentefonds 2006 (in mln. euro's, reële ruimte)

		2008	2009	2010	2011
Accres gemeentefonds ¹	+/+	253	435	551	611
Totaal	+/+	253	435	551	611

Stand Coalitieakkoord, februari 2007

In het Coalitieakkoord wordt de doorwerking naar het gemeentefonds van intensiveringen en ombuigingen op de rijksbegroting apart zichtbaar gemaakt.

Tabel 2. Effecten Coalitieakkoord op gemeentefonds (in mln. euro's, reële ruimte)

		2008	2009	2010	2011
Effect intensiveringen	+/+	150	275	400	550
Effect ombuigingen	-/-	322	368	460	506
Totaal		- 172	- 93	-60	+44

De groei van het gemeentefonds als gevolg van intensiveringen in het Coalitieakkoord (trap op) wordt geraamd op € 550 miljoen in 2011, de krimp als gevolg van de ombuigingen (trap af) op € 506 miljoen. De opbouw van de bedragen over de jaren loopt met een verschillende snelheid. In bijv. 2008 bedraagt het saldo van beide € 172 miljoen negatief. In het Coalitieakkoord was vastgelegd dat de met de intensiveringen gemoeide bedragen zouden zijn bestemd voor investeren in wijkaanpak (€ 400 miljoen) en lokale veiligheid (€ 150 miljoen). Dit zou betekend hebben dat slechts een beperkt aantal gemeenten zou meedelen in de plus van € 550 miljoen in 2011, terwijl alle gemeenten zouden moeten meedelen in de min van € 506 miljoen in 2011. Op deze manier zouden veel gemeenten in de komende vier jaar hebben moeten inleveren.

Stand Bestuursakkoord, juni 2007

In de aanloop naar het Bestuursakkoord is de VNG er in geslaagd het kabinet er van te overtuigen dat de gerichte aanwending van de € 550 miljoen voor wijkaanpak (€ 400 miljoen) en lokale veiligheid (€ 150 miljoen) in strijd is met de uitgangspunten van de normeringssystematiek. In het onderhandelaarsakkoord is overeengekomen dat deze bedragen vrij besteedbaar dus zonder oormerking of vastgestelde bestedingsdoelen in het gemeentefonds terecht komen.

Gevolg hiervan is dat het bedrag dat noodzakelijk is om de aanpak van 40 wijken in 18 gemeenten te financieren dus niet wordt gefinancierd uit het accres van het gemeentefonds. De minister van Wonen, Wijken en Integratie zal op een andere wijze financiële dekking moeten vinden voor de financiering van haar

¹ Overigens geldt dat de cijferreeks naar de Stand van de septembercirculaire 2006 niet letterlijk is terug te vinden in de circulaire. Dat wordt veroorzaakt door het feit dat in september werd gewerkt met het lager pBBP-percentage dan op dit moment geldt.

programma met de 40 wijken. Over de uitvoering van het programma zal de minister zelf afspraken met de betreffende gemeenten maken.

Dit betekent dat zowel het effect van de intensiveringen en van de ombuigingen over alle gemeenten wordt verdeeld naar rato van hun gewicht in het gemeentefonds, zodat elke gemeente een evenredig deel van de € 550 miljoen ontvangt. Hierdoor ontstaat voor gemeenten een aanmerkelijk positiever financieel beeld dan met de stand van het coalitieakkoord.

In de financiële bijlage bij het bestuursakkoord zijn meer aanpassingen opgenomen, naar aanleiding van ontwikkelingen die zich voordeden na het verschijnen van het Coalitieakkoord. Zij worden in tabel 3 samengevat, onder de noemer effecten Bestuursakkoord.

Tabel 3. Effecten Bestuursakkoord op gemeentefonds (in mln. euro's, reële ruimte)

		2008	2009	2010	2011
Herberekening Coalitieakkoord	+/+	181	197	282	280
Herberekening aandeel Gf/Pf	+/+	2	19	23	48
Nieuwe MLT/CPB	+/+	95	93	44	91
Dijkstalgelden	+/+	19	19	19	19
Totaal	+/+	297	328	368	438

De oorzaak van de toevoegingen uit tabel 3 is divers.

Herberekening Coalitieakkoord: de doorwerking van enkele beleidsintensiveringen in het Coalitieakkoord was aanvankelijk nog niet meegenomen in de groeicijfers van het gemeentefonds. In verband daarmee wordt € 280 miljoen aanvullend aan het gemeentefonds toegevoegd. Het bedrag wordt op de rijksbegroting gevonden door een verlaging van de voor deze taken opgenomen bedragen in het Coalitieakkoord. Het gaat om de beleidsterreinen jeugd en gezin, armoedebeleid en onderwijs.

Herberekening aandeel Gf/Pf: de normeringssystematiek geldt niet alleen voor het gemeentefonds, maar ook voor het provinciefonds. In het Coalitieakkoord wordt de ontwikkeling van beide fondsen samengepakt. Bij het splitsen van de cijfers blijkt het aandeel van het gemeentefonds hoger uit te vallen dan eerder berekend. In 2011 gaat het om € 48 miljoen.

Nieuwe MLT/CPB: de effecten van de nieuwe middellange termijnprognose (MLT) van het Centraal Planbureau (CPB) werken door in het gemeentefonds. In 2011 gaat het om € 91 miljoen.

Dijkstalgelden: de vergoeding voor politieke ambtsdragers (burgemeester, wethouders en gemeenteraadsleden) wordt verhoogd in 2008. Ter compensatie ontvangen de gemeenten deze zgn. Dijkstalgelden. Omdat de bestemming van dit bedrag vastligt, heeft deze post geen effect op de omvang van de algemene middelen van de gemeenten.

Per saldo belooft het financiële effect van de in het Bestuursakkoord vastgelegde afspraken € 438 miljoen. Het gaat hierbij om reële cijfers, zoals alle cijfers die in deze paragraaf worden genoemd. Verder is, zoals eerder vermeld, in het Bestuursakkoord vastgelegd dat de beoogde gerichte verdeling van € 550 miljoen van de baan is.

Totaalstand septembercirculaire, Coalitieakkoord en Bestuursakkoord

In bijlage 3.2 C van het Bestuursakkoord komen de cijfers bij elkaar, die hiervoor in de tabellen 1, 2 en 3 afzonderlijk zijn opgenomen. In tabel 4 hieronder worden de totalen van tabellen 1, 2 en 3 opgeteld. Het gaat nog altijd om reële bedragen.

Tabel 4. Totaal effect op gemeentefonds (in mln. euro's, reële ruimte)

		2008	2009	2010	2011
Stand septembercirculaire (totaal tabel 1) +/-	253	435	551	611	
Stand Coalitieakkoord (totaal tabel 2)		- 172	- 93	-60	+44
Stand Bestuursakkoord (totaal tabel 3)	+/+	297	328	368	438
Totaal²	+/+	379	670	858	1.091

De gemeenten hebben in 2011 structureel in totaal bijna € 1,1 miljard reëel beschikbaar aan nieuw geld. In nominale termen komt dit bedrag, door nog toe te kennen compensatie voor loon- en prijsstijgingen, aanzienlijk hoger uit. In de junicirculaire gemeentefonds 2007 is bekend gemaakt dat de nominale groei in 2011, gerekend over de jaren 2008-2011, volgens de huidige prognoses € 1.832 miljoen bedraagt.

In Tabel 5 wordt de nominale ontwikkeling van de groei van het gemeentefonds geschetst. Wanneer daarvan de beschikbare bedragen voor loon- en prijsontwikkeling van worden afgetrokken, dan resteert de reële groei van het gemeentefonds. Daarmee komen wij weer uit op de totaalbedragen uit de bijlage in het Bestuursakkoord.

Tabel 5. Totale groei gemeentefonds (in mln. euro's, nominale en reële ruimte)

		2008	2009	2010	2011
Nominale groei gemeentefonds	+/+	619	1.112	1.494	1.832
Beschikbaar voor loon- en prijsontwikkeling	-/-	240	442	636	741
Reële groei gemeentefonds	+/+	379	670	858	1.091

Met de beschikbare € 1,8 miljard nominaal in 2011 is er sprake van een aanzienlijke extra ruimte in het gemeentefonds. Hiertegenover staat dat in de onderhandelingen met het Rijk is overeengekomen dat de bestaande claims van de gemeenten, voor zover ze binnen de scope van het Bestuursakkoord vallen, niet worden gehonoreerd. Het gaat om claims op het terrein van openbare orde en veiligheid (€ 115 miljoen in 2007, € 220 miljoen in 2010), arbeidstijdenwet brandweer (€ 23 miljoen in 2007) en huiselijk geweld (bedrag nog niet precies in kaart gebracht).

² Door afrondingsverschillen kan het totaal licht afwijken van de som der delen.

De genoemde bedragen voor openbare orde en veiligheid en arbeidstijdenwet leiden wel tot een herverdeling in het gemeentefonds. Gemeenten die op deze punten hogere uitgaven hebben, ontvangen hiervoor compensatie uit een gerichte verdeling van het accres. In de junicirculaire gemeentefonds 2007 wordt dit toegelicht. Voor nieuwe taken die aan gemeenten worden toebedeeld na het sluiten van het Bestuursakkoord blijft artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet onverkort van toepassing. Dat betekent dat nieuwe taken voor gemeenten door het Rijk financieel worden gecompenseerd.

De aanvullende bedragen die op grond van het Coalitieakkoord of van het Bestuursakkoord in het gemeentefonds vloeien, worden niet geormerkt of gericht verdeeld. Een deel zal in de praktijk moeten worden ingezet om de groei van het gemeentelijke areaal op te vangen. Meer inwoners, meer woningen enz. leiden tot hogere uitgaven. Het overige is beschikbaar als algemeen dekkingsmiddel voor de gemeenten. Met het Rijk zijn in het Bestuursakkoord wel enkele maatschappelijke knelpunten benoemd die ook de aandacht van de gemeenten vragen. Genoemd worden zorg, openbare orde en veiligheid, wijken, onderwijs, armoede en schuldhulpverlening en jeugd en gezin. Voor de gemeenten en het Rijk liggen hier gezamenlijke opgaven, zowel beleidmatig als financieel. Dit alles in de veronderstelling dat binnen de verschillende overheden de prioriteiten voor een belangrijk deel op dezelfde gebieden liggen. Niet bij decreet of convenant, maar omdat er belangrijke parallellen zijn in de manier waarop Rijk en gemeenten naar de maatschappij kijken en oplossingen voor knelpunten definiëren. De gemeenten leggen geen verantwoording af aan Den Haag over de inzet van de aanvullende middelen. De uitgaven worden niet gemonitord, en er wordt niet achteraf afgerekend. Elke gemeente bepaalt dus eigenstandig hoe de middelen uit het gemeentefonds worden ingezet. In de gemeenteraad vindt de definitieve afweging over aanwending plaats en in de gemeenteraad worden de resultaten beoordeeld.

In het Bestuursakkoord is afgesproken dat er behalve via het accres van het gemeentefonds in de komende jaren ook nog andere geldstromen naar de gemeenten zullen vloeien. In het oog springt daarbij de belangrijke rol die gemeenten zullen vervullen op het terrein van jeugd en gezin en participatie. Over de gelden voor participatie is in het kader van de afspraken over het I-deel met het kabinet overeengekomen dat gemeenten het voordeel dat zij hebben (als gevolg van een hogere uitstroom uit de Bijstand dan in de augustusraming van het CPB voorzien) gedurende vier jaar kunnen vasthouden. Uitgaande van een uitstroom van 75.000 en de huidige CPB-raming kan dat bedrag oplopen tot enkele honderden miljoenen.

Er komt een brede doeluitkering jeugd en gezin, waarin wordt opgenomen de regeling specifieke uitkering jeugdgezondheidszorg (€ 186 miljoen), de tijdelijke uitkering preventief jeugdbeleid (max. € 10 miljoen) en de incidentele middelen uit de Impuls Opvoedondersteuning (€ 15 miljoen).

Hieraan wordt nog € 100 miljoen uit het Coalitieakkoord (enveloppe Jeugd en Gezin) toegevoegd. Deze brede doeluitkering wordt vervolgens als decentralisatie-uitkering toegevoegd aan het gemeentefonds. Daarbij wordt ook een inzet van de gemeenten verwacht ten laste van het accres gemeentefonds. Deze inzet is bepaald op € 100 miljoen.

Verder komt er geld voor het Elektronisch kinddossier en de Verwijsindex, olopend naar € 20 miljoen in 2011. Ook dit bedrag wordt toegevoegd aan het gemeentefonds en is daarmee vrij besteedbaar.

Gemeenten krijgen wel de wettelijke verplichting om het Elektronisch kinddossier en de Verwijsindex in te voeren. Wanneer alle hier genoemde bedragen worden opgeteld dan hebben de gemeenten voor jeugd en gezin € 444 miljoen beschikbaar in 2011.

3. VNG-resolutie naar aanleiding van het rapport 'de eerste overheid'

Op 6 juni 2007 heeft de commissie Gemeentewet en Grondwet, onder leiding van de heer J.J. van Aartsen, het rapport 'De eerste overheid' gepresenteerd. De afgelopen jaren hebben gemeenten steeds gepleit voor en gewerkt aan de versterking van de positie van gemeenten. Dit leidde in 2004 tot rapporten over gemeentelijke autonomie en het gemeentelijk belastinggebied. Vervolgens presenteerde in 2006 de commissie Toekomst lokaal bestuur het rapport 'Wil tot verschil' dat leidde tot het Manifest van de gemeenten, dat in november 2006 is vastgesteld. In het rapport 'De eerste overheid' van de commissie Gemeentewet en Grondwet heeft het Manifest een verdere uitwerking gekregen, compleet met voorstellen voor wetteksten. Naar aanleiding van dit rapport is een VNG-resolutie met een bijbehorende toelichting opgesteld. Deze resolutie is geïnspireerd door zowel het Manifest van de gemeenten als het rapport 'De eerste overheid'. Met de resolutie wordt verder richting gegeven aan de koers van gemeenten voor de komende jaren op een aantal terreinen en de activiteiten die daarmee samenhangen en die zullen leiden tot de positionering van de gemeenten als eerste overheid.

U vindt de resolutie in bijlage 1 bij deze ledenbrief. De toelichting bij de resolutie vindt u in bijlage 2. In bijlage 3 bij deze ledenbrief treft u een korte opsomming aan van de voorstellen die de commissie Gemeentewet en Grondwet in het rapport 'De eerste overheid' heeft gedaan. De volledige tekst van het rapport is te downloaden via www.vng.nl.

Uitsluitend op de voorgestelde tekst van de resolutie kunt u amendementen in de vorm van concrete tekstvoorstellen indienen..

Preadvies bestuur

Het bestuur stelt de leden voor in te stemmen met de voorgestelde resolutietekst.

Deze ledenbrief wordt verzonden naar zowel de gemeenteraad als naar het college van burgemeester en wethouders. Wij gaan er van uit dat eventuele amendementen namens de gemeente (college en raad samen) worden ingediend. Indien u een amendement op de door het bestuur voorgelegde resolutie wilt indienen heeft u daartoe tot **3 augustus** de gelegenheid. Wij willen u erop wijzen dat alleen amendementen met daarbij een concreet tekstvoorstel als amendement worden beschouwd en als zodanig in behandeling worden genomen. Amendementen kunnen worden ingediend per e-mail via alv@vng.nl of per post via postbus 30435, 2500 GK Den Haag.

Op **24 augustus** worden de formele uitnodiging en stukken voor de buitengewone algemene ledenvergadering aan de leden verzonden, inclusief de ingediende amendementen en de hierbij behorende preadviezen van het bestuur.

Wij zien uit naar uw komst op 10 september.

Hoogachtend,
Vereniging van Nederlandse Gemeenten

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'W.J. Deetman', with a horizontal line underneath.

drs. W.J. Deetman,
voorzitter

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'R.J.J.M. Pans', with a horizontal line underneath.

mr. R.J.J.M. Pans,
voorzitter directieraad

Bijlage 1: VNG resolutie ‘de eerste overheid’

Sterke gemeenten

De overheid moet nieuwe wegen inslaan. Het lokale bestuur speelt een cruciale rol bij het herwinnen van zekerheid en vertrouwen onder burgers. De nationale overheid heeft gemeenten nodig om aan de groeiende verwachtingen van burgers tegemoet te komen. Dit door gemeenten te laten signaleren, regisseren en organiseren om succesvol uitvoering te geven aan beleid. Daarom moet de positie van de gemeenten worden versterkt zodat zij hun rol als eerste overheid kunnen waarmaken.

Sterke gemeenten hebben meer ruimte nodig; een grotere autonomie. Daarom is een stevige impuls voor decentralisatie naar gemeenten nodig. Dat leidt tot uitbreiding van taken en bevoegdheden en creëert zo gemeentelijke beleidsruimte. Om succesvol invulling te kunnen geven aan een uitgebreider, complexer en zwaarder takenpakket zullen gemeenten moeten groeien in bestuurskracht.

De gemeenten nemen zelf verantwoordelijkheid om hun bestuurskracht te vergroten. Dit proces wordt onder meer bevorderd door instrumenten als bestuurskrachtmeting, benchmarking, kwaliteitshandvesten en standaarden op het gebied van dienstverlening en ICT. Door de inzet van deze instrumenten krijgen gemeenten beter zicht op de eigen prestaties en zullen zij moeten beoordelen én verantwoorden of zij zelfstandig over voldoende slagkracht, deskundigheid, continuïteit en schaalgrootte beschikken om de ambitie van eerste overheid waar te kunnen maken. Wanneer gemeenten hierin te kort schieten wordt de bestuurskracht vergroot door regionale samenwerking en schaalvergroting door herindeling.

Gemeenten die kiezen voor fusie dienen meer financiële armslag te krijgen. Niet alleen incidenteel om de kosten die gepaard gaan met een dergelijke ingrijpende operatie te kunnen dekken (zoals frictiekosten ambtelijk apparaat) maar ook structureel zodat zij in staat zijn het uitgebreide en verzwaarde takenpakket daadwerkelijk uit te voeren.

De uitwerking van verdere decentralisatie van taken en bevoegdheden naar gemeenten, het verdelen van taken tussen de overheden, het vergroten van de financiële armslag van gemeenten en het vergroten van de bestuurskracht van gemeenten wordt in handen gelegd van een interbestuurlijke ambtelijke taskforce die binnen een half jaar na de installatie van de taskforce concrete voorstellen zal presenteren. Onder andere zal een gezamenlijk beleidskader met betrekking tot herindeling worden geformuleerd.

Daarnaast zal door de interbestuurlijke taskforce worden bekeken, of en zo ja op welke manier de Wgr herzien moet worden. Daartoe behoort ook een onderzoek naar andere vormen van samenwerking dan via de Wgr. De taskforce zal alle dimensies rond de Wgr in beschouwing nemen waarbij het er om gaat de praktijk van de intergemeentelijke samenwerking te vergemakkelijken, efficiency en transparantie in samenwerkingsverbanden te versterken en te voorkomen dat samenwerkingsverbanden als hulpconstructies worden gebruikt om gebrek aan bestuurskracht te maskeren.

Financiële armslag voor gemeenten

Bij krachtige, autonome gemeenten met een uitgebreid takenpakket en grote mate van beleidsvrijheid hoort voldoende financiële armslag. Niet alleen via het Gemeentefonds, maar ook in de vorm van een stevig en betekenisvol eigen belastinggebied, waardoor de financiële afhankelijkheid van het Rijk wordt verminderd. Het gemeentelijk belastinggebied is door de ingrepen van de afgelopen jaren tot een marginale omvang teruggebracht. Daarom is het nodig dat het lokale belastinggebied wordt uitgebreid en minimaal wordt verdubbeld, waarmee de opbrengsten van de lokale belastingen tussen de 20- en 40 procent van de gemeentelijke inkomsten vormen. De uitbreiding van het lokale belastinggebied gaat gepaard met een daling van de rijksbelastingen. Daardoor leidt de uitbreiding van het lokale belastinggebied voor burgers en bedrijven op het moment van overdracht niet tot een lastenverzwaring, maar is sprake van een lastenverschuiving.

Wanneer aan gemeenten overgedragen taken langdurig of zelfs structureel worden gefinancierd door specifieke uitkeringen wordt de autonome beleidsruimte van gemeenten ingeperkt. Dit terwijl gemeenten juist ruimte moeten krijgen om eigen (financiële) keuzes en afwegingen te maken. Specifieke uitkeringen dienen daarom als structureel instrument te verdwijnen. Zij moeten weer worden ingezet op de wijze waarvoor ze zijn bedoeld: als tijdelijke impuls om nieuw beleid op te starten, wanneer een algemene uitkering daarvoor onvoldoende mogelijkheden biedt. In de verhouding algemene uitkeringen uit het gemeentefonds versus specifieke uitkeringen dienen de algemene uitkeringen de boventoon te voeren.

Bestuurlijke verhoudingen

Gemeenten krijgen die taken en bevoegdheden overgedragen die nodig zijn voor het bieden van maatwerk op lokaal niveau. Méér taken en bevoegdheden bij de gemeente leidt tot minder bij het Rijk en minder bij de provincie.

Dit betekent voor provincies dat zij zich uitsluitend beperken tot hun kerntaken. De herschikking van taken tussen gemeenten en provincies dient ook zijn weerslag te krijgen in de financiële verhoudingen tussen de overheden. Ook bij de vergroting van het decentraal belastinggebied wordt deze herschikking doorgevoerd.

Van het rijk wordt verwacht dat de lokale autonomie gerespecteerd wordt door differentiatie als uitvloeisel van autonomie niet alleen te accepteren, maar ook aan te moedigen als uiting van gemeenten als eerste overheid. Het vereist zelfdiscipline bij het rijk om dat te laten gebeuren en daar niet steeds te interveniëren. Het besef dat gemeenten de eerste overheid van de staat zijn en de (grond)wettelijke verankering daarvan, moet die opgave vergemakkelijken. In het verlengde hiervan onderstreept de VNG het belang van de aanbeveling van de Raad van State om de positie van de minister van Binnenlandse Zaken te versterken. Een minister van Binnenlandse Zaken met meer bevoegdheden is goed voor gemeenten en in het belang van de onderlinge bestuurlijke verhoudingen.

Conflicten over de verdeling van taken die leiden tot vertroebeling van de bestuurlijke verhoudingen dienen overheden in eerste instantie met elkaar en in goed overleg op te lossen. De VNG ziet een rol voor een eventueel in te voeren Constitutioneel Hof waarvoor een initiatief bij de Staten-Generaal voorligt, dat ook als sluitstuk kan dienen om eventueel bindende uitspraken te doen wanneer de overheden er onderling niet uitkomen.

Voorstellen tot wetswijziging

De volgende voorstellen tot wetswijziging van de commissie Gemeentewet en Grondwet dienen te worden aangenomen:

- artikel 124 en 132 Grondwet (autonomiebepaling, lokaliteitsbeginsel, fiscale autonomie)
- artikel 108 en 117 Gemeentewet (autonomiebepaling en lokaliteitsbeginsel)
- artikel 16 en 18 Financiële-verhoudingswet (beperken specifieke uitkeringen)
- voorstel tot ratificatie openstaande artikelen Europees Handvest lokale autonomie

Bijlage 2: Toelichting bij VNG resolutie 'de eerste overheid'

Sterke gemeenten

De resolutietekst verwoordt het VNG standpunt over bestuurskracht, samenwerking, schaalvergroting en herindeling naar aanleiding van het rapport 'de eerste overheid' van de commissie Gemeentewet en Grondwet.

De resolutietekst sluit aan bij het pleidooi van de commissie Gemeentewet en Grondwet om gemeenten door schaalvergroting de robuustheid te geven die nodig is om invulling te geven aan de rol van eerste overheid. Daarbij is in de resolutietekst vastgehouden aan het Manifest van de gemeenten waarin is vastgelegd dat gemeenten zullen moeten groeien in bestuurskracht waarbij gemeenten doorgaan met het versterken van de onderlinge regionale samenwerking en herindeling niet uit de weg gaan. In de resolutie wordt er van uitgegaan dat gemeenten zelf de verantwoordelijkheid nemen om hun bestuurskracht te vergroten. Inzet is een groei van kwaliteit, continuïteit en slagkracht van gemeenten waarbij zij zich inhoudelijk kunnen onderscheiden naar hun inwoners en bedrijven. Daarbij wordt niet gekozen voor differentiatie in takenpakket en structuur, omdat dat de positie van gemeenten als krachtige (eerste) overheidslaag verzwakt.

In zowel het rapport 'de eerste overheid' als het bestuursakkoord wordt vastgesteld dat onzekerheid van gemeenten over de financiële positie na herindeling een belangrijke reden kan zijn dat gemeenten de stap naar schaalvergroting niet maken. Daarom wordt in de resolutie gepleit voor een zowel incidenteel als structureel grotere financiële armslag voor gemeenten die fuseren.

Het voorstel van de commissie Gemeentewet en Grondwet voor het afschaffen van de Wgr moet worden gezien als een oproep om hulpconstructies voor gemeenten, die zelf over onvoldoende bestuurskracht beschikken en/of niet in staat zijn zelfstandig taken uit te voeren, af te schaffen. Daarnaast dient de afschaffing van de Wgr volgens de commissie een bijdrage te leveren aan het reduceren van een overmaat aan samenwerkingsverbanden. Dit sluit aan bij het Manifest waarin is vastgelegd is dat om hun bestuurskracht te vergroten: 'gemeenten doorgaan met het schrappen van onnodige, inefficiënte en niet-transparante samenwerkingsconstructies'.

De vraag is echter of het afschaffen van de Wgr in zijn geheel het beste middel is om het doel te bereiken. Immers, de Wgr wordt zeker niet uitsluitend gebruikt om tekortkomingen in bestuurskracht te verhullen. De Wgr maakt voor krachtige gemeenten samenwerkingsvormen mogelijk waarin efficiënt en effectief wordt gewerkt aan onderwerpen die naar hun aard en omvang niet op gemeentelijk niveau georganiseerd kunnen of moeten worden. Voorbeelden hiervan liggen op het gebied van veiligheid (veiligheidsregio) en zorg (GGD). Daarom wordt er voor gekozen, zoals ook in het bestuursakkoord tussen rijk en gemeenten is vastgelegd, de interbestuurlijke taskforce te laten bezien of en in welke mate de Wgr moet worden aangepast waarbij ook andere vormen van samenwerking dan via de Wgr in beschouwing worden genomen.

Financiële armslag voor gemeenten

Een autonome gemeente moet de financiële armslag hebben om zelf haar keuzes te maken, om te bepalen welk maatschappelijk vraagstuk prioriteit verdient. De afgelopen jaren is die financiële ruimte juist beperkt en tot minimale proporties gereduceerd. Een vijfde deel van de inkomsten van gemeenten bestaat uit eigen inkomsten. Minder dan de helft daarvan ontvangen gemeenten uit hun eigen belastinggebied. De omvang van het eigen belastinggebied - internationaal gezien al bijzonder laag en naar de mening van de VNG véél te laag – is verder ingeperkt. Voor hun inkomsten zijn gemeenten afhankelijker geworden van het gemeentefonds en specifieke uitkeringen. De inkomsten van gemeenten bestaan in volgorde van omvang uit specifieke uitkeringen, de uitkering uit het gemeentefonds en eigen belastinginkomsten. De VNG bepleit een kanteling, die een forse uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied noodzakelijk maakt. Ook hierbij wordt aangesloten bij het in het Manifest van de gemeenten vastgelegde standpunt waarin wordt gepleit voor een stevig en betekenisvol eigen belastinggebied.

Al in 2004 werd in het rapport 'Belasten op niveau' van De Kam, Boorsma en van Leeuwen gepleit voor een verdubbeling van de omvang van het gemeentelijk belastinggebied. De Raad van State ondersteunt dit pleidooi van de VNG in de beschouwing van de Raad over de interbestuurlijke verhoudingen in ons land die in 2006 uitkwam, met de uitspraak dat gemeenten uit (grond)wettelijke bepalingen een belastinggebied van betekenis moeten hebben.

De noodzakelijke vergroting van het lokale belastinggebied dient budgettair neutraal te geschieden. Burgers en bedrijven mogen op het moment van overdracht van de belastingruimte van het rijk naar gemeenten niet te maken krijgen met een grotere lastendruk als gevolg van de uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied. Na de overdracht kan de lastendruk voor burgers en bedrijven wel gaan stijgen wanneer gemeenten daartoe besluiten. Ook op dit punt wordt het Manifest gevolgd, waarin wordt aangegeven dat het lokale belastinggebied moet worden uitgebreid terwijl tegelijkertijd de rijksbelastingen dalen, zodat er geen lastenverwaring maar een lastenverschuiving optreedt.

Decentralisatie is in de afgelopen jaren veelvuldig gekoppeld aan doeluitkeringen. Zoals de naam al stelt, mogen gemeenten zogenaamde doeluitkeringen alleen voor specifieke doeleinden inzetten. Daaraan zijn bovendien specifieke prestatie-eisen verbonden; de rijksoverheid houdt er toezicht op dat gemeenten deze weten te realiseren. Het rijk heeft met deze geormerkte gelden twee vliegen in één klap geslagen. Het bemoeit zich in toenemende mate met beleidsterreinen die de gemeente toebehoren. De rijksoverheid heeft daarmee de autonome beleidsruimte ingeperkt, om vervolgens deze taken in de vorm van medebewind terug te geven aan gemeenten. Bovendien koppelt ze randvoorwaarden aan de wijze waarop gemeenten deze medebewindstaken moeten uitvoeren. Er zijn de afgelopen jaren alweer bijna vijftig nieuwe specifieke uitkeringen bij gekomen. Met 45% vormen specifieke uitkeringen inmiddels de grootste inkomstenbron van het lokaal bestuur. Het aandeel gemeentefonds is 35%. De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) concludeert dat hier sprake is van een bedreiging voor de (h)erkenning van de gemeente als onderdeel van de staat. Daarom wordt in de resolutie gepleit voor het terugdringen van het aantal specifieke uitkeringen en deze uitsluitend te gebruiken waarvoor deze bedoeld zijn.

Bestuurlijke verhoudingen

Met de resolutietekst worden de uitspraken over de verdeling van taken tussen gemeenten en provincies zoals deze zijn vastgelegd in het Manifest van de gemeenten, het bestuursakkoord tussen rijk en gemeenten en het rapport 'de eerste overheid', samengebond. Hierbij wordt aangegeven dat provincies zich uitsluitend zouden moeten richten tot hun kerntaken.

De VNG heeft de afgelopen jaren steeds gepleit voor een versterking van de rol van de minister van BZK, waarbij de minister opkomt voor de belangen van gemeenten en waakt over de bestuurlijke verhoudingen om een optimaal functionerend lokaal en openbaar bestuur te waarborgen. Te constateren valt dat de minister deze rol in het kabinet Balkenende IV tot nog toe nadrukkelijk naar zich toe heeft getrokken en deze ook op een vertrouwenwekkende manier heeft ingevuld, bijvoorbeeld rond de totstandkoming van het bestuursakkoord tussen rijk en gemeenten. De VNG zal dan ook waar mogelijk blijven bijdragen aan de versterking van de positie van de minister van BZK.

De vraag dient zich aan of alleen de beide Kamers dienen toe te zien op de toepassing, of liever gezegd: op de afwijking van het lokaliteits-, het decentralisatie- en het autonomiebeginsel. In de eerste plaats is er de rechtsbescherming voor gemeenten via de bestuursrechter of de civiele rechter in kort geding. Op termijn, als het initiatiefvoorstel Halsema tot invoering van het recht van de rechter om wetten te toetsen aan bepaalde grondrechtelijke bepalingen van de Grondwet concreet tot grondwetswijziging heeft geleid, en als enige ervaring is opgedaan met dit toetsingsrecht, komt ook toetsing door de rechter van wetten aan de hier genoemde beginselen uit de Grondwet binnen bereik. Overheden moeten in de eerste plaats hun geschillen in goed overleg met elkaar oplossen en deze niet aan de rechter voorleggen. Maar de kans is groter dat zij er met elkaar uitkomen als altijd een Constitutioneel Hof als stok achter de deur dreigt. Een Hof wordt daarom gezien als sluitstuk.

Toelichting bij voorstellen tot wetswijziging

De volgende voorstellen tot wetswijziging van de commissie Gemeentewet en Grondwet worden overgenomen:

- artikel 124 en 132 Grondwet (autonomiebepaling, lokaliteitsbeginsel, fiscale autonomie)
- artikel 108 en 117 Gemeentewet (autonomiebepaling en lokaliteitsbeginsel)
- artikel 16 en 18 Financiële-verhoudingswet (beperken specifieke uitkeringen)
- voorstel tot ratificatie openstaande artikelen Europees Handvest lokale autonomie

Niet overgenomen wordt het voorstel van de commissie tot herformulering van de differentiatiebepaling in artikel 109 Gemeentewet omdat dit onbedoeld de weg kan openen naar A- en B- gemeenten waarbij gemeenten kunnen afzien van taken en bevoegdheden hetgeen haaks staat op de ambitie van robuuste gemeenten die invulling kunnen geven aan de rol van eerste overheid.

1. Voorstel tot wijziging van de autonomiebepaling in het eerste lid van Artikel 124 van de Grondwet

De term autonomie wordt in artikel 124 lid 1 van de Grondwet niet gebruikt. De in deze grondwettelijke bepaling geformuleerde bevoegdheid van de gemeente moet nadrukkelijker naar voren komen. Artikel 124 lid 1 krijgt op deze wijze een duidelijker betekenis. Deze komt erop neer dat gemeenten vrij zijn om naar eigen inzicht onderwerpen aan te pakken en daarvoor zo nodig bij verordening regels te geven.

2. Voorstel tot aanvulling van een derde lid aan Artikel 124 van de Grondwet (lokaliteitsbeginsel)

Artikel 117 lid 2 Gemeentewet bevat reeds – in het kader van de bevordering van de decentralisatie – een soort lokaliteitsbeginsel. Volgens de parlementaire geschiedenis op dit punt strekt deze bepaling ertoe vast te leggen dat de wetgever nadrukkelijk heeft te motiveren waarom bepaalde taken niet op gemeentelijk niveau kunnen worden uitgeoefend. Ook in de Grondwet dient een sterker geformuleerd lokaliteitsbeginsel opgenomen te worden, omdat hierdoor aan deze bepaling een sterkere betekenis toekomt. Door het lokaliteitsbeginsel als derde lid toe te voegen aan artikel 124 Grondwet wordt tevens de in het eerste lid neergelegde autonomiebepaling versterkt.

3. Voorstel tot aanvulling van het zesde lid van artikel 132 van de Grondwet

Om de beleidsvrijheid van het lokaal bestuur te vergroten, moet – in bestuurlijke zin – de gemeentelijke autonomie sterker in de Grondwet en de Gemeentewet worden verankerd. Dit betekent tevens dat de lokale financiële en fiscale autonomie dienen te worden versterkt door een verruiming van de bestedingsvrijheid van de rijksmiddelen en een vergroting van het eigen belastinggebied van de gemeenten. Met de voorgestelde wetsaanvulling wordt het beginsel van lokale financiële en fiscale autonomie vastgelegd.

4. Voorstel tot wijziging van de autonomiebepaling in het eerste lid van artikel 108 van de Gemeentewet

De versterking van de autonomie dient uiteraard ook haar beslag te krijgen in de Gemeentewet. Dit kabinet kan nu al een begin maken met wijziging van Grond- en Gemeentewet. Vooruitlopend op de grondwetswijziging die enige tijd in beslag zal nemen, kunnen de relevante bepalingen wel al in de Gemeentewet worden opgenomen. Wijziging van de Gemeentewet hoeft niet te wachten op de realisatie van een langdurige grondwetswijziging.

Verankering van de autonomie in Grond- en Gemeentewet draagt samen met andere maatregelen bij aan een cultuurverandering, die gemeenten de plek in het staatsbestel geeft die zij nodig hebben om als eerste overheid burgers te bedienen. Met betrekking tot artikel 124 lid 1 Grondwet is, zoals hiervoor beschreven, een voorstel gedaan tot een aanscherping van de autonomiebepaling. Deze bepaling wint – net als de subsidiariteitsbepalingen – ook aan kracht als zowel de grondwettelijke als de gemeentewettelijke formulering gelijkloend is.

6. Voorstel tot wijziging van het tweede lid van artikel 117 van de Gemeentewet

De voorgestelde wijziging heeft betrekking op het lokaliteitsbeginsel. Zie toelichting bij voorstel tot toevoeging van een derde lid aan artikel 124 Grondwet (lokaliteitsbeginsel).

7. Voorstel tot aanvulling van artikelen 16 en 18 van de Financiële-verhoudingswet

De VNG wenst de lokale financiële en fiscale autonomie van gemeenten te versterken. Hiervoor is onder meer nodig de gemeentelijke bestedingsvrijheid van de rijksmiddelen te verruimen door de specifieke uitkeringen grotendeels over te hevelen naar de algemene uitkeringen. Met de aldus vergrote financiële ruimte en vrijheid wordt meer recht gedaan aan de positie van gemeenten als zelfstandige en volwaardige bestuurslaag en krijgt de gemeentelijke autonomie, waaronder begrepen de financiële en fiscale autonomie, een meer betekenisvolle invulling.

In voornoemde behoefte kan worden voorzien door in artikel 18 van de Financiële-verhoudingswet een aanvullende bepaling op te nemen, waarbij op een Minister uitdrukkelijk een verplichting rust om het aantal specifieke uitkeringen, alsmede de duur hiervan, te beperken. Daarnaast wordt in de praktijk aan artikel 16, tweede lid, van de Financiële-verhoudingswet onvoldoende betekenis toegekend. De betekenis van deze bepaling wordt echter versterkt met de voorgestelde aanvulling op artikel 18 van de Financiële-verhoudingswet. In het geval dat een specifieke uitkering wel noodzakelijk wordt geacht, moet ook dan de beleidsruimte van gemeenten gerespecteerd worden. Voorgesteld wordt om in artikel 16 lid 2 van de Financiële-verhoudingswet een daartoe strekkende aanvulling op te nemen.

Bijlage 3: Overzicht voorstellen Commissie Gemeentewet en Grondwet

- **Artikel 124 Grondwet: gemeentelijke autonomie expliciet beschermen**
- **Artikel 124 Grondwet: vastleggen lokaliteitbeginsel**
- **Artikel 132 Grondwet: financiële ruimte waarborgen**
- **Oprichten Constitutioneel Hof om conflicten over verdeling van taken in uiterste instantie te beslechten**
- **Artikel 108 Gemeentewet: gemeentelijke autonomie beter verankeren**
- **Artikel 16 Financiële-verhoudingswet: ook bij specifieke uitkeringen eigen beleidsruimte**
- **Artikel 18 Financiële-verhoudingswet: aantal en duur specifieke uitkeringen beperken**
- **Europees Handvest Lokale Autonomie: ratificeren artikel 7, tweede lid, artikel 8, tweede lid, artikel 9, vijfde lid, en op termijn artikel 11**
- **Artikel 109 Gemeentewet: herformuleren bepaling inzake differentiatie**
- **Eigen belastinggebied gemeenten verruimen**
- **Vergroting lokaal belastinggebied geschiedt budgettair neutraal**
- **Specifieke uitkeringen als structureel instrument moeten verdwijnen**
- **Algemene uitkeringen moeten weer de boventoon voeren**
- **Eigen belastinggebied moet 30-40% vormen van totale gemeentelijke inkomsten**
- **Opbrengst opcenten motorrijtuigenbelasting vloeit naar gemeenten**
- **Verschuiving taken van provincie en rijk naar gemeenten noodzakelijk**
- **Opschaling gemeenten noodzakelijk voor robuuste gemeenten met een uitgebreid takenpakket**
- **Afschaffen Wet gemeenschappelijke regelingen**
- **Vrijwillige keuze voor fusie belonen met meer financiële armslag**
- **Versterking van de positie van de minister van BZK in het belang van gemeenten en de onderlinge bestuurlijke verhoudingen**

Bijlage 4: Impressies ledenconsultaties

IMPRESSIE LEDENRAADCONSULTATIE BESTUURSAKKOORD EN RAPPORT 'DE EERSTE OVERHEID VAN COMMISSIE GEMEENTEWET EN GRONDWET ZWOLLE 11 JUNI 2007

Aanwezig:

<i>Namens de gemeenten:</i>	24 vertegenwoordigers van 22 gemeenten.
<i>Dagvoorzitter:</i>	de heer Eigeman
<i>Namens de commissie:</i>	de heer Niessen (commissielid) en de heer Heetman (adjunct-secretaris)
<i>Namens het bestuur:</i>	de heer Bleker, lid VNG bestuur en lid van de onderhandelingsdelegatie (wethouder Enschede)
<i>Namens het VNG-bureau:</i>	Mevrouw Korthuis (lid directieraad), de heer Hoogendoorn (directiesecretaris), de heer Verkuijlen (hoofd Gemeentefinanciën), mevrouw de Kleermaeker (afdeling Werk en Inkomen) en mevrouw Visser (bestuursbureau, verslag).

Bestuursakkoord

De heer Bleker heeft een korte inleiding over het bestuursakkoord gehouden. Daarna konden de leden hierop reageren. De aanwezige bestuurders hebben hun complimenten gegeven voor het onderhandelingsakkoord en constateren dat er sprake is van verbetering van de sfeer tussen gemeenten en kabinet. De vragen van de aanwezigen hadden voornamelijk betrekking op de financiële paragraaf van het bestuursakkoord.

Financiële paragraaf

De heer Bleker geeft aan dat in het accres van het gemeentefonds de indexering is meegenomen en benadrukt dat het geld in het gemeentefonds door gemeenten vrij besteedbaar is. In het onderhandelaarsakkoord is met het Rijk afgesproken dat er geen bedragen geormerkt worden. De in het akkoord weergegeven bedragen geven de voeding van het accres weer, een aantal departementen hebben geld moeten overdragen om het accres van het gemeentefonds te vullen en stelden er prijs op dat dit in het akkoord werd vermeld. Hier staan echter geen prestatieafspraken tegenover. Gemeenten kunnen zelf kiezen waar ze het geld voor inzetten.

Wel is in het akkoord uitgesproken dat kabinet en gemeenten dezelfde maatschappelijke opgaven delen en dat het logisch is dat ook gemeenten hier een bijdrage leveren. Op een zeer beperkt aantal punten zijn hierover afspraken gemaakt. (25% reductie administratieve lasten, 7 voor dienstverlening en vorming dekkende netwerk Centra jeugd en Gezin) Er is verder echter geen sprake van targets, prestatieindicatoren, monitoring of verantwoording.

Met betrekking tot het geld voor de wijken licht de heer Bleker toe dat er in het coalitieakkoord sprake was van een uitname van het gemeentefonds voor wijkaanpak in 18 gemeenten. Dat betekende dat alle gemeenten de wijkaanpak in 18 gemeenten zouden financieren, hetgeen voor de VNG onaanvaardbaar was. Daar is nu in het onderhandelaarsakkoord geen sprake meer van, de minister zal de wijkaanpak op een andere manier moeten financieren, waarschijnlijk door de inzet van gelden die door de corporaties worden opgebracht.

Naar aanleiding van een vraag over de financiering van de Centra voor Jeugd en Gezin wordt toegelicht dat er 100 miljoen euro is opgenomen in het accres van 1,1 miljard euro. Dat betekent een honorering van de claim voor de vorming van de Centra voor Jeugd en Gezin al is dit geld in het gemeentefonds daarvoor niet geormerkt. Het accres is vrij besteedbaar. Er is ook een gedeelte van de enveloppe van Jeugd en Gezin beschikbaar komen voor de gemeenten. Daarmee is het totale beschikbare bedrag voor Jeugd en Gezin 441 miljoen Euro.

De vraag wordt gesteld hoe met de correctie-mechanismen voor de macro-norm van de ozb wordt omgegaan. Mogelijk zouden de gemeenten hierbij de dupe kunnen worden van andere factoren die de lastendruk vergroten. Hierover is nog geen duidelijkheid. De invulling van de macro-norm en de bijbehorende werkwijze dient nog uitgewerkt te worden.

De suggestie om verduidelijking van de financiële paragraaf van het bestuursakkoord in een brief aan te doen toekomen wordt door de VNG overgenomen.

Taskforce

In het bestuursakkoord staat dat onderwerpen nader worden uitgewerkt door een interbestuurlijke taskforce. De aanwezige leden geven aan dat het advies dat de taskforce uit zal brengen veel impact zal hebben en vragen aandacht voor de samenstelling van de taskforce en de opdracht. Er wordt aandacht gevraagd voor de wijze waarop de VNG hiermee zal omgaan in de richting van de leden. Zo wordt de suggestie gedaan om gemeenten te vragen met voorstellen met betrekking tot decentralisatie te komen om de taskforce mee te voeren.

Plattelandsgemeenten

Door de aanwezige bestuurders wordt ook aandacht gevraagd voor de kleine kernen, plattelandsgemeenten en het landelijk gebied. In het onderhandelaarsakkoord wordt met name stil gestaan bij de wijkenaanpak in grote steden. De heer Bleker benadrukt dat de VNG hier zeker aandacht voor heeft en dat er in de brieven aan het kabinet zowel aandacht is gevraagd voor stedelijke vernieuwing als voor vitaal platteland.

Rapport 'De eerste overheid' van de commissie Gemeentewet en Grondwet

Na een korte inleiding van de heer Niessen over het rapport de eerste overheid hebben de aanwezigen de gelegenheid om hierop te reageren.

WGR en schaalvergroting

De meningen over het afschaffen van de WGR lopen uiteen. De commissie wordt onder andere verweten niet te hebben nagedacht over de consequenties van de afschaffing. Een aantal noodzakelijke samenwerkingverbanden (zoals de GGD) worden dan onmogelijk gemaakt. De heer Niessen geeft aan dat samenwerking tussen gemeenten ook kan plaatsvinden op basis van convenanten en contracten, daarvoor is geen WGR-constructie nodig. Voorstanders van het afschaffen van de WGR geven de heer Niessen hierin gelijk.

De commissie stelt dat bestuurskracht te verkrijgen is door middel van schaalvergroting. De reacties hierop lopen uiteen. Een aantal aanwezigen is het hier mee eens, zij vinden dat wanneer gemeenten de eerste overheid wil zijn, er robuuste gemeenten nodig zijn. Een aantal aanwezige bestuurders trekken dit in twijfel. Zij vragen zich af wat opschaling betekent voor de identiteit en de afstand van burgers tot de gemeente. De afstand van kiezers naar de gekozen bestuurders wordt naar hun mening te groot. De vraag wordt gesteld of er binnen het voorstel van de commissie ruimte voor gemeenten is om klein te blijven. Een aantal bestuurders vindt ook niet dat hier een beloning tegenover zou moeten staan. De heer Niessen geeft aan dat de beloning ook zou kunnen werken als een verleiding om tot schaalvergroting over te gaan. En dat schaalvergroting niet een afstand tussen de gemeente en de burger met zich mee hoeft te brengen. Een aantal bestuurders is het daarmee eens. Zij benadrukken dat identiteit op niveau van de wijk of de kern ligt en dat een grote gemeente daar goed de ruimte voor kan bieden.

De Bleker benadrukt dat men moet beseffen dat gemeenten overheden zijn en dat er grenzen zijn aan horizontalisering. Gemeenten moeten ruggegraat zelfvertrouwen en daadkracht tonen.

Vergroting belastinggebied

De commissie pleit in haar rapport voor een vergroting van een gemeentelijk belastinggebied van 30 - 40%. Vanuit de aanwezigen wordt vergroting van het belastinggebied van harte ondersteund maar daarbij wordt aangegeven dat de natuurlijke grens ergens tussen de 10-20% zal liggen.

IMPRESSIE LEDENRAADCONSULTATIE BESTUURSAKKOORD EN RAPPORT 'DE EERSTE OVERHEID VAN COMMISSIE GEMEENTEWET EN GRONDWET DEN HAAG 13 JUNI 2007

Aanwezig:

Namens de gemeenten: 25 vertegenwoordigers van 21 gemeenten.
Dagvoorzitter: de heer Eigeman
Namens de commissie: de heer Van Aartsen (voorzitter), de heer Fraanje (lid) en de heer Heetman (adjunct-secretaris)
Namens het bestuur: de heer Lamers, penningmeester (burgemeester Houten)
Namens het VNG-bureau: de heer Kuiper (lid directieraad), de heer Hoogendoorn (directiesecretaris), de heer Jacobs (hoofd Gemeentefinanciën), mevrouw Smeets (bestuursbureau VNG) en de heer Van de Waart (verslag).

Rapport 'De eerste overheid' van de commissie Gemeentewet en Grondwet

Na een toelichting op het proces rond het rapport "De eerste overheid" en het bestuursakkoord, dat wordt afgesloten met de formele besluitvorming op de Buitengewone ALV van 10 september 2007 en de presentatie van het rapport "De eerste overheid" door de heer Van Aartsen was er gelegenheid tot reageren. De discussie spitste zich toe op de volgende onderwerpen.

Herindeling/opschaling

De vraag werd gesteld welke instrumenten er zijn, in een situatie die vraagt om het samengaan van gemeenten, om gemeenten die niet bereid zijn tot samenwerking te dwingen cq stimuleren tot stappen op weg naar herindeling. Van Aartsen antwoordde dat de enige oplossing ligt in een echte dialoog tussen gemeenten, waarbij de provincie buiten de deur wordt gehouden. Pas in het geval van een impasse komt BZK in beeld om op basis van het beleidskader, dat conform het bestuursakkoord samen met de VNG wordt opgesteld, het gesprek met onwillige gemeenten aan te gaan. In sommige gevallen zal een gemeente ook kunnen worden aangesproken op taakverwaarlozing. Van Aartsen wees er in dit verband nadrukkelijk op dat de commissie geen inwonertallen heeft genoemd en ook geen Deens model verkiest. Het gaat ook niet om inwonertallen, maar om bestuurskracht en de mogelijkheden om als gemeenten eigen beleid te voeren. In de bijeenkomst werd ook gesuggereerd om gemeenten die samengaan financieel daarvoor te belonen.

Noodzaak van Grondwetswijziging

De aanwezigen en Van Aartsen waren het eens dat grondwetswijziging meerwaarde kan hebben, maar dat acties om te komen tot sterkere en autonomere gemeenten niet moeten en kunnen wachten op dit langdurige proces. Met de wijzigingen in de Gemeentewet kan in ieder geval reeds worden begonnen.

Vertrouwen van de burger versus opschaling/bestuurskracht

In de bijeenkomst werd benadrukt dat bij alle voornemens voor versterking van bestuurskracht en decentralisatie van taken naar gemeenten het streven naar het (her)winnen cq behouden van het vertrouwen van de burger essentieel is. Van Aartsen rekende er ook op dat de burger massaler naar de stembus zal gaan bij raadsverkiezingen op het moment dat gemeenten meer belangrijke taken vervullen en daarover meer te vertellen hebben. Voorts merkte hij op dat de gemeentegrootte en nabijheid van de gemeenten bij de burger niet allesbepalend is voor het vertrouwen van de burger. Voor gemeenschapszin hebben burgers vooral elkaar nodig. Wel blijft de gemeente natuurlijk de natuurlijke portaal van een overheid, die van onderaf is opgebouwd uit sterke gemeenten.

Behoud regionale samenwerking (o.a. WGR en WGR+)

Een deel van de aanwezigen zette vraagtekens bij het opheffen van de WGR(+), zoals door de commissie Van Aartsen is voorgesteld. Zij achten het zeer twijfelachtig of op dit moment reeds goede alternatieven bestaan voor samenwerking conform de WGR(+) en stelden vast dat belangrijke zaken, met name op het gebied van veiligheid, zorg, verkeer en vervoer, zonder WGR(+) niet goed zouden kunnen worden geregeld. Van Aartsen benadrukte dat het de commissie principieel gaat om de

opheffing van inefficiënte samenwerkingsverbanden. Verbanden waarbij gemeenten bovendien vaak eigen zeggenschap over lokale thema's uit handen geven. De commissie was van mening dat samenwerking in WGR(+)-verband soms is doorgeschoten en samenwerking ook zonder wettelijke grondslag kan plaatsvinden.

Waarom zou dit rapport wel slagen?

Van Aartsen geeft desgevraagd aan er vertrouwen in te hebben dat dit rapport meer bewerkstelligt dan eerdere rapporten. Hij bespeurt veranderingen in de tijdgeest, die Rijk en gemeenten rijp maken voor decentralisatie van taken en vergroting van bestuurskracht. Ook bij de overheden groeit het besef dat "doormodderen" op de huidige wijze uiteindelijk geen oplossing biedt voor de problemen van deze tijd.

Bestuursakkoord

Na een presentatie van het bestuursakkoord door de heer Lamers was er gelegenheid tot reageren. Uit de reacties bleek dat de aanwezigen tevreden waren met het bestuursakkoord, maar er nog wel een aantal vragen bestonden.

Ongeoormerkt accres versus opgeven claims

In de onderhandelingen zijn de claims met betrekking tot het gemeentefonds ingetrokken in ruil voor het ongeoormerkt overgaan van het accres (netto 1,1 miljard euro) naar het gemeentefonds. Hoewel een meerderheid van de aanwezigen kon zich vinden in deze keuze, kwamen in de bijeenkomst ook principiële bezwaren tegen deze deal naar voren. In ruil voor waar gemeenten op basis van de "samen trap op, samen trap af" systematiek recht hebben, is immers een aantal niet te verwaarlozen claims geofferd. De heer Lamers toonde begrip voor deze kritiek, maar wees erop dat met deze deal naar het oordeel van de onderhandelingsdelegatie het maximale resultaat is binnengehaald. Voor de financiering van de 1,1 miljard euro accres hebben meerdere ministers geld uit hun enveloppes moeten vrijmaken. Dat dit geen oormerking met zich meebracht heeft zwaar gewogen voor de onderhandelingsdelegatie.

Meldkamer ambulancezorg

Zoals eerder op ALV van 6 juni jl. reeds was vastgesteld, bevestigde de heer Lamers desgevraagd dat de tekst in het bestuursakkoord over de meldkamers voor de ambulancezorg ongelukkig is. Aan een nieuwe tekst wordt reeds gewerkt.

Meer feitelijke vragen in de bijeenkomst betroffen:

- De collectieve lastennorm voor gemeenten
- De hoogte en de differentiatie van de vergoeding van raadsleden
- Jeugdzorg.

Begin juli zal een ledenbrief uitgaan met de uitnodiging voor de Buitengewone ALV van 10 september a.s. In deze ledenbrief worden de leden nader geïnformeerd over een aantal vragen die in de drie ledenconsultaties prominent naar voren kwamen.

IMPRESSIE LEDENRAADCONSULTATIE BESTUURSAKKOORD EN RAPPORT 'DE EERSTE OVERHEID' VAN COMMISSIE GEMEENTEWET EN GRONDWET EINDHOVEN 18 JUNI 2007

Aanwezig:

Namens de gemeenten: 29 vertegenwoordigers van 25 gemeenten.
Dagvoorzitter: de heer Eigeman
Namens de commissie: de heer van Aartsen (voorzitter), de heer Rabelink (lid) en de heer Heetman (adjunct-secretaris)
Namens het bestuur: de heer Bleker, lid VNG bestuur en lid van de onderhandelingsdelegatie (wethouder Enschede)
Namens het VNG-bureau: de heer Pans (voorzitter directieraad), de heer Hoogendoorn (directiesecretaris), de heer Oskam (expertisecentrum Gemeentefinanciën) en mevrouw Visser (bestuursbureau, verslag).

Bestuursakkoord

Na een korte presentatie door de heer Bleker spreken de aanwezige bestuurders de VNG waardering uit voor het tot stand gebrachte onderhandelaarsakkoord. Er wordt op gewezen dat er in het bestuursakkoord ook opdrachten voor gemeenten liggen en dat duidelijk wordt wat precies van gemeenten wordt verwacht.

De suggestie wordt gedaan bij de verdere uitwerking van het akkoord de achterban en met name de G4 en G27 goed te betrekken. De heer Bleker geeft hierop aan dat het vanzelf spreekt dat leden bij de uitwerking worden betrokken, maar dat de VNG geen onderscheid maakt en dat alle gemeenten via bestuur en commissies en allerlei andere wegen worden betrokken in de uitwerking van het akkoord.

Financiële paragraaf

Er wordt aangegeven dat er behoefte is aan een goede doorberekening van de financiële gevolgen van het onderhandelaarsakkoord en de verplichtingen voor gemeenten die daaruit voortvloeien. De heer Bleker geeft dat er sprake is van een accres van 1,1 miljard structureel en benadrukt daarbij dat in het onderhandelaarsakkoord overeengekomen is dat het accres van het gemeentefonds niet geormerkt is en dus vrij besteedbaar is. De heer Pans geeft aan dat dat voor de praktijk betekent dat binnen het college en de raad moet worden uitgemaakt waar het geld uit het accres binnen de gemeente aan besteed wordt. Voor Jeugd zal er naast het gemeentefonds ook specifiek geld aan gemeenten toekomen vanuit de enveloppe Jeugd en Gezin.

Er wordt gevraagd om een toelichting op de financiële paragraaf. De heer Bleker zegt toe dat die toelichting per ledenbrief aan de leden zal worden gegeven.

De heer Bleker geeft met betrekking tot financiering aan dat er in het coalitieakkoord sprake was van een uitname van het gemeentefonds voor wijkaanpak in 18 gemeenten. Daar is nu in het onderhandelaarsakkoord geen sprake meer van, de minister zal een beroep moeten doen op de corporaties om de wijkaanpak te kunnen financieren. Vanuit de aanwezigen komt het aandachtspunt naar voren dat dat wellicht gevolgen kan hebben voor de financieringscapaciteit van corporaties binnen gemeenten.

Daarnaast wordt de vraag gesteld waarom de VNG aan de wijkaanpak heeft meewerkt en daarmee toestaat dat het rijk zich bemoeit met gemeentelijke aangelegenheden. De heer Bleker geeft hierop aan dat gevoel te kunnen begrijpen, maar dat dit een vast voornemen van het kabinet was. De minister is gewoon begonnen met de uitvoering. De grootste angst is er met de financiering buiten het accres nu uitgehaald. De VNG zal het proces rond de wijkaanpak, waar de minister zelf afspraken maakt met de betrokken gemeenten, nauwlettend blijven volgen.

In het onderhandelaarsakkoord is opgenomen dat de TBU in het belastingplan 2008 wordt beëindigd per 01-01-2009. De overheveling vanuit de belastingdienst naar gemeenten zal naar verwachting lastig zijn, gemeenten zouden deze verplichting liever niet hebben. De heer Pans geeft aan dat het rijk de TBU hoe dan ook wil overdragen en dat daar niet aan te ontkomen was.

De resterende tijd tot de overheveling zal worden benut om onder verantwoordelijkheid van het Rijk te kijken naar de overheveling naar gemeenten waarbij ook andere mogelijkheden dan koppeling aan de Wmo, bijvoorbeeld koppeling aan de WWB worden bekeken. Op dit moment vindt er overleg plaats over de voorwaarden.

Rapport 'De eerste overheid' van de commissie Gemeentewet en Grondwet

WGR en schaalvergroting

Commentaar vanuit de bestuurders is dat als het aan de commissie van Aartsen ligt er over een paar jaar alleen nog maar grote gemeenten zijn. Vraag is welke invloed dat heeft op de identiteit van de gemeente voor de burger en of grote(re) gemeenten ook geen WGR meer nodig om op bepaalde terreinen te kunnen samenwerken?

De heer van Aartsen is allereerst van mening dat gemeenschapszin niets te maken met geografische grenzen en schaal van gemeenten. En uiteraard moeten grote gemeenten ook samenwerken. Maar soms is een gemeente zo verward geraakt in regelingen en samenwerkingsverbanden dat een lege BV overblijft. Dat is niet goed voor de kracht van gemeenten en ook niet voor de burgers.

Vanuit de bestuurders wordt ook opgemerkt dat schaalvergroting bijna noodzakelijk is maar dat er wel behoefte aan is om de menselijke maat te handhaven. De heer van Aartsen is het daar mee eens.

De heer van Aartsen geeft aan geen verschil te zien tussen de tekst in het Manifest en het advies in 'De eerste overheid'.

Differentiatie

De vraag wordt gesteld of de VNG met dit rapport afstand neemt van het Manifest waarin ruimte voor verschil tussen gemeenten wordt bepleit. Een aantal bestuurders geeft aan voorstander te zijn van veelkleurigheid en dat verschillen gehonoreerd en geaccepteerd moeten worden.

De heer van Aartsen benadrukt dat er met betrekking tot de differentiatie geen verschil zit tussen het standpunt van de commissie en het Manifest van de gemeenten. Het spreekt vanzelf dat gemeenten kunnen verschillen. Alleen volgt de commissie niet het standpunt van de commissie Bovens met betrekking tot differentiatie in structuur van gemeenten hetgeen overigens ook niet is overgenomen in het Manifest. Bovens vond dat gemeenten vrij moesten worden gelaten om hun eigen structuur in te richten. De invulling van taken van gemeenten kan en moet volgens de heer van Aartsen verschillen, het takenpakket dat gemeenten uitvoeren en de bestuursstructuur kunnen volgens de commissie echter niet verschillen. Want dan ontstaan een lappendeken die een onsamenhangende structuur met zich meebrengt waardoor niet de krachtige overheidslaag ontstaat die de commissie voorstaat. De commissie vindt dat de eenheid in stand moet worden gehouden zodat het Rijk gemeenten niet als ongelijken gaat behandelen.

Een aantal bestuurders geeft aan dat het mogelijk moet zijn een brug te slaan tussen het Manifest en 'De eerste overheid'. Er ligt namelijk ook een opdracht bij gemeenten, er moet gewerkt worden aan gelijkwaardige, krachtige en zelfstandige gemeenten.