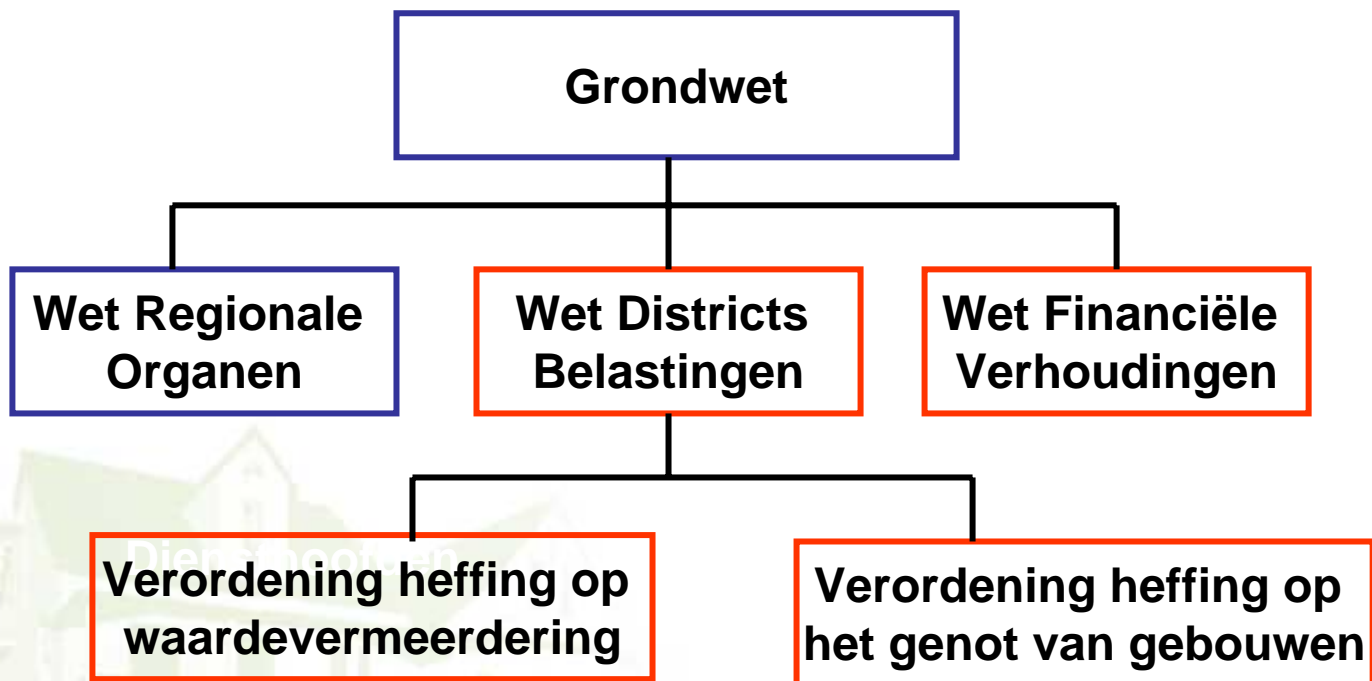


Het wettelijk kader van de financiële en fiscale decentralisatie

Presentatie voor de Raad van Ministers
29-07-09



Het wettelijk kader



Huidige decentralisatie bepalingen

- De Grondwet legt in artikel 159 de grondslag voor de democratische ordening van het bestuur op regionaal niveau. De beginselen die de wetgever bij de uitwerking daarvan in acht moet nemen zijn die van de **participatie democratie** en **decentralisatie van regelgeving en bestuur**.
- Bij de inwerkingtreding van de Wet Regionale organen (Wet RO) werd een raamwerk gecreëerd voor decentralisatie van regelgeving en bestuur. De politieke decentralisatie is door de verkiezing van ressortraden en districtsraden in zekere zin geëffectueerd, maar de regelgevende en bestuurlijke decentralisatie is niet geoperationaliseerd. De aan de orde zijnde conceptwetgeving beoogt beperkte financiële en fiscale autonomie als eerste stap naar volledige bestuurlijke decentralisatie.

Gedecentraliseerde bevoegdheden

- Gedecentraliseerde bevoegdheden worden gekwalificeerd als
 - **Autonomie**: de in beginsel onbeperkte vrijheid om ingevolge eigen aan de wet ontleende bevoegdheid gemeenschappelijke belangen te behartigen en daarvoor regelingen vast te stellen en die door middel van bestuurshandelingen uit te voeren
 - **Medebewind**: de van een lager openbaar lichaam bedongen medewerking op eigen naam aan de uitvoering van hogere regelingen mede te werken. De medewerking kan bestaan uit zowel daden van regelgeving als van bestuur.

Beperkte autonomie

- Artikel 169 van de Grondwet legt de bevoegdheid van autonome regelgeving en bestuur bij de districtsraad. Op grond van de Wet RO zal een beperkt aantal taken aan de districtsraad worden overgelaten. Deze autonome bevoegdheden zijn bovendien onderworpen aan waarborgen:
 - Het **legitimitetsbeginsel**: de onderwerpen van autonomie dienen bij wet geregeld te zijn
 - Het **beginsel van hiërarchie van regelgeving**: districtsverordeningen zijn ondergeschikt aan wetten en staatsbesluiten
 - De **eis dat de interne organisatie** en bevoegdheden van autonome lichamen **bij wet geregeld** zijn
 - Het **beginsel van toezicht** dat de centrale overheid ter waarborging van de eenheidsstaat uitoefent op regelgeving en bestuur door de districtsraad
 - Het voorschrift dat de **bronnen van inkomsten** voor de uitoefening van autonome taken en de besteding daarvan **bij wet geregeld** zijn.

Wenselijke grondwetswijzigingen

- Met het oog op de verzelfstandiging van het regionaal bestuur worden twee inhoudelijke wijzigingen in de grondwet zijn voorgesteld:
 - Samenstelling van **het districtsbestuur** uit de districtscommissaris en vertegenwoordigers van de ministeries legt de overheersende ambtelijk bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de districtshuishouding bij de centrale overheid. Voorgesteld wordt artikel 174 lid 2 te wijzigen en te bepalen dat het districtsbestuur behalve uit de **districtscommissaris**, die als zodanig de voorzitter van het districtesbestuur is, zal bestaan uit **personen die door de districtsraad worden benoemd**.
 - Artikel 166 bepaalt dat het sturend **toezicht** op de districten wordt uitgeoefend door de Regering. Het accent van het werend toezicht (repressief e preventief) ligt (artikelen 170-173) bij De Nationale Assemblee. Uit praktische overwegingen wordt een gedifferentieerd stelsel van toezichthoudende bevoegdheden (President, DNA, Regering en Minister) voorgesteld.

Decentralisatie in de Wet RO

- Hoewel ook het concept van decentralisatie dat aan de Wet RO ten grondslag in beginsel de gehele huishouding van het district omvat is gekozen voor een gefaseerde operationalisering die in de eerste fase bestaat uit de overheveling van een aantal autonome bevoegdheden die rechtsreeks verband houden met **financiële en fiscale aspecten van de huishouding** van de districten.
- Daarnaast zullen ook niet specifiek aan financiële en fiscale decentralisatie gerelateerde autonome bevoegdheden van districtorganen die noodzakelijk zijn voor of dienstbaar zijn aan deze operationalisering zoals **budgettering en planning** in werking treden.

Autonome- en medebewindstaken

- Naarmate de districten in staat blijken hun **autonome bevoegdheden** effectief en efficiënt uit te voeren zullen centrale overheidsorganen bevoegdheden die zij thans zelf uitoefenen, in **medebewind** opdragen aan bestuursorganen van het district.
- Het onderscheid tussen autonome en medebewindstaken is van belang voor de **beleidsvrijheid** van de bestuursorganen van het district en voor de wijze van **financiering**. Autonome taken worden door de centrale overheid gefinancierd als ‘algemene afdrachten’ en taken die in medebewind worden uitgeoefend middels ‘bijzondere afdrachten’.

Samenstelling bestuursorganen

- De beoogde operationalisering van de financiële en fiscale decentralisatie heeft behalve voor de **bevoegdheden** van met name de districtsraad ook gevolgen voor de **benoeming en samenstelling** van de districtsraad en het districtbestuur.
- Om de **scheiding tussen politiek-bestuurlijke en ambtelijk-bestuurlijke verantwoordelijkheden** verder gestalte te geven zal de districtscommissaris niet meer functioneren als voorzitter van de districtsraad. De districtsraad zal uit zijn midden een voorzitter kiezen.
- Bovendien wordt de **ambtelijk-bestuurlijke verantwoordelijkheid** van de centrale overheid vervangen door de ambtelijk bestuurlijke verantwoordelijkheid van het districtbestuur. Het districtbestuur zal niet langer bestaan uit ambtenaren van de centrale overheid, maar met uitzondering van de districtscommissaris uit door de districtsraad benoemde districtsambtenaren.

Bouwstenen beperkte decentralisatie concept

- De bouwstenen van de financiële en fiscale decentralisatie zijn;
 - het toekennen aan lokale overheden van **verantwoordelijkheden voor uitgaven**
 - Het **genereren van inkomsten door lokale overheden**
 - Het ontwerpen van **een stelsel van afdrachten** van de centrale overheid aan lokale overheden
- Deze bouwstenen vormen een systeem. Tezamen met de institutionele context zijn ze bepalend voor het functioneren van de financiële en fiscale decentralisatie.
- De **Algemene Wet Districtsbelastingen** is de wettelijke grondslag en het raamwerk voor de fiscale verzelfstandiging van de districten
- De **Wet financiële Voorzieningen** voorziet in de wettelijke grondslag en een stelsel van afdrachten voor financiering van de districten door centrale overheid.

Raamwet voor districtsbelastingen

- De Algemene Wet Districtsbelastingen beperkt de operationalisering van regionale decentralisatie tot bepaalde **aspecten van fiscale autonomie**.
- Het voorziet in **een uniform raamwerk van algemene voorzieningen** dat door de districten in districtsverordeningen middels specifieke voorzieningen wordt ingevuld. Het uniforme raamwerk regelt:
 - De wettelijk grondslag van de districtsbelastingen
 - De elementen van het stelsel van de districtsbelastingen
 - Voorwaarden waaraan districtsbelastingen moeten voldoen
 - Inhoudelijke regels van elke belasting worden in beginsel bij districtsverordening geregeld maar de wet voorziet in een aantal specifieke zaken die voor alle districten uniform moeten gelden
 - Regels ten aanzien van de heffing
 - Regels ten aanzien van de invordering

Heffing op het genot van gebouwen

- De Algemene Wet Districtsbelastingen biedt in artikel 6 districten de mogelijkheid om bij districtsverordening de heffing op het genot van gebouwen in te voeren, te heffen en te vorderen.
- **Het voorwerp van deze heffing is het gebouw** en niet de grond. De waarde van de grond wordt niet in de heffingsgrondslag betrokken. Voor het begrip gebouw wordt een ruime definitie gehanteerd.
- Belastingplichtige is degene die **krachtens zakelijke of persoonlijke titel** het gebouw gebruikt.
- De heffing wordt geheven naar een (eventueel naar oppervlakte gedifferentieerd) vast tarief per m². Deze heffing wordt bij aangifte geheven

Heffing op waardevermeerdering

- Artikel 7 van de Algemene Wet Districtsbelastingen biedt de mogelijkheid om bij districtsverordening een heffing op waardevermeerdering in te voeren. Deze heffing is **een bestemmingsheffing** hetgeen betekent dat met de opbrengst ervan de kosten van de betreffende voorzieningen worden gefinancierd.
- Met deze heffing wordt beoogd een billijke bijdrage van belanghebbenden in de kosten van aanleg van voorzieningen waar zij bij uitstek door waardevermeerdering een voordeel van genieten: **de eis van een relatieve behalve een absolute waardevermeerdering.**
- Het onderwerp van de heffing is de waardevermeerdering van **een zakelijk recht.**

Het egalisatiefonds

- De Wet Financiële Verhoudingen voorziet in de instelling van een egalisatiefonds. Dit is een rekening van de Minister van financiën waar jaarlijks **een vast percentage van de centrale begroting** op wordt gestort ten behoeve van de gedecentraliseerde districten.
- De bedoeling van het egalisatiefonds is een **afzondering** ter bevordering van de boekhoudkundige overzichtelijkheid van de verdeling van de aanspraken van de districten op algemene en aanvullende afdrachten alsmede **garantie van automatische overheveling** van het centrale naar het districtsniveau.



Afdrachten

- De belangrijkste middelen van de districten waar het stelsel van de Wet Financiële Verhoudingen refereert zijn:
 - **Algemene afdrachten** uit de staatskas aan de districten als aanvulling op de zelf gegenereerde inkomsten voor de bestrijding van kosten van autonome taken. De wet vermeldt de kenmerken en de daaraan gerelateerde grondslagen en wetgevingsfactoren die bij de verdeling van de voor algemene afdrachten beschikbare bedrag in acht moeten worden genomen. De verdeelmaatstaven zelf en de wijze van hantering daarvan worden het onderwerp van een staatsbesluit.
 - **Bijzondere afdrachten** uit de staatskas aan de districten bestemd voor bestrijding van de kosten van medebewindstaken. In de regelingen waarbij aan de districten bewindstaken worden opgedragen zal de wijze van vergoeding van de kosten verbonden aan de medebewindstaken worden aangewezen.
 - **Aanvullende afdrachten** uit de staatskas aan de districten ter dekking van structurele tekorten van inkomsten voor het bestrijden van kosten van autonome taken.

Middelen voor de districtshuishouding

