

Raad voor de financiële verhoudingen

Eerst de politiek, dan de techniek

Spelregels voor toekomstbestendige financiële verhoudingen

Januari 2017

Inhoud

Ten geleide	3
1. Inleiding	6
2. Ontwikkelingen sinds 1997	10
3. Eerst de politieke beslispunten	13
Keuze 1 wat is de bestuurlijke schaal van de opgave?	14
Keuze 2 de mate van beleidsvrijheid van gemeenten	16
Keuze 3 de mate van verevening	17
4. Uit politieke keuzes volgen financiële verhoudingen: wie bepaalt, betaalt	21
5. Consequente toepassing leidt tot andere keuzes	28
6. Samenvatting en aanbevelingen	33

Ten geleide

In mei 2015 bracht de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) het discussiestuk 'Wel Zwitsers, geen geld?' uit. De aanleiding hiervoor was dat door de bestuurlijke, maatschappelijke ontwikkelingen van de afgelopen 20 jaar de balans tussen taken, sturing en de inkomsten van gemeenten verloren is gegaan. Gezien de vele reacties bleek er grote behoefte aan een nadere duiding van de toekomstige verhoudingen tussen Rijksoverheid en gemeenten.

De manier waarop gemeenten hun taken nu bekostigen, is gebaseerd op gestolde, vaak onbewuste, principes. Deze zijn tot uitdrukking gekomen in de Financiële-verhoudingswet (Fvw) uit 1997. Het verdeelstelsel op basis van de Fvw bracht een oplossing voor de toen aanwezige financiële knelpunten bij gemeenten. Het stelsel heeft in dat opzicht zijn waarde bewezen. Het bood mede door de introductie van decentralisatie-uitkeringen in het gemeentefonds een goede basis voor de vergaande sanering van specifieke uitkeringen. Dat is een goede zaak. Ook de decentralisatie van taken en middelen naar gemeenten heeft met het stelsel een grote vlucht genomen. De meeste voordelen van decentralisatie treden echter uitsluitend op bij voldoende beleidsvrijheid.

Mede als gevolg van deze ontwikkelingen is het oorspronkelijke karakter van het gemeentefonds steeds meer veranderd in een bekostigingsvorm voor medebewindstaken. In toenemende mate is er een spanning ontstaan tussen de algemeen geformuleerde uitgangspunten en de wijze waarop deze zijn toegepast. Bij de bekostiging van het gemeentelijke takenpakket is het uitgangspunt dat voor een doelmatige besteding van overheidsgeld, beslissen, betalen en genieten zo veel mogelijk in een hand moeten liggen, steeds meer op de achtergrond geraakt. Rijk en gemeenten dreigen elkaar zo in een verstikkende wurggreep te houden.

De financiële zelfstandigheid van gemeenten is daarbij in het geding. Gemeenten zouden zich wat zelfbewuster kunnen opstellen en te staan voor de keuzes die ze maken. Het Rijk zou zich wat terughouder mogen opstellen in het normatief benaderen van gemeenten. Gemeenten zijn even zo zeer democratisch gelegitimeerd. Het gemeentefonds is niet van het Rijk als wel van de gemeenten. Dat sluit bekostiging van medebewindstaken via het gemeentefonds overigens niet uit.

Decentralisatie van beleid veronderstelt immers dat gemeenten vrij zijn zelf de uitkomst van het beleid te bepalen. In financiële zin betekent dat gemeenten eigen afwegingen moeten kunnen maken over de meest doelmatige manier om dat resultaat te halen. Tegelijkertijd zijn gemeenten in hoge mate afhankelijk van de inkomsten vanuit het Rijk. De recente grote decentralisatie operaties laten echter zien dat de rijksoverheid door de maatschappelijke en politieke discussies zich laat verleiden tot het vaststellen van het te behalen resultaat en de besteding van de gelden.

De Raad constateerde eerder dat de huidige methodiek om een kostengeoriënteerde verdeling van het gemeentefonds te ontwikkelen, zijn grenzen bereikt heeft. De Raad heeft er daarbij steeds gehamerd op het belang van transparantie en eenvoud en gewaarschuwd voor een stelsel waarin ogenschijnlijk aan alle mogelijke verschillen tussen gemeenten recht wordt gedaan, terwijl er uiteindelijk geen aantoonbaar effect op de uitkomst van de verdeling is. Het beperken van herverdeeleeffecten bij de aanpassingen van het verdeelstelsel heeft de afweging tussen een kostengeoriënteerde verdeling en globaliteit verder onder druk gezet. Dit heeft het vertrouwen in de financiële verhoudingen geschaad.

De huidige financiële verhoudingen voldoen niet (meer) aan de voorwaarde dat de bekostiging van decentrale taken bijdraagt aan een effectieve en efficiënte afweging van kosten en baten. Dit doet afbreuk aan de legitimatie, slagkracht en wendbaarheid van het lokaal bestuur; gemeenten kunnen niet goed inspelen op lokale opgaven omdat het financiële stelsel belemmerend werkt. Dit betreft niet alleen het volume en de verdeling van het gemeentefonds maar evenzeer de rijksuitkeringen en het lokale belastinggebied. Dit is voor de Raad de reden de bekostiging van het gemeentelijke takenpakket in samenhang is gezien.

De basis voor een goed werkend systeem van financiële verhoudingen is gelegen in het vertrouwen dat betrokkenen hebben in de werking van het systeem. Dat vereist een set van normen en uitgangspunten waarop betrokken partijen aanspreekbaar zijn. De verdeling van middelen dient gebaseerd te zijn op herkenbare en transparante normen en uitgangspunten.

De Raad constateert al met al dat er meer dan voldoende redenen zijn om dit advies uit te brengen en stelt daarbij een set van spelregels voor die zullen leiden tot herstel van vertrouwen en toename van transparantie. De noodzaak voor het vastleggen van deze spelregels kan niet genoeg benadrukt worden. Zeker omdat in de komende kabinetsperiode keuzes gemaakt moeten worden over het onderbrengen van de integratie uitkering Sociaal Domein in het gemeentefonds, een nieuwe indexeringsystematiek voor de algemene uitkering uit het gemeentefonds die recht doet aan de dynamiek van het takenpakket van de gemeenten en die de gewenste stabiliteit biedt. Daarbij dient uitsluitel te worden gegeven over de omvang en de vormgeving van het lokaal belastinggebied. De Raad dringt aan dit in samenhang te gezien. Selectief winkelen is daarbij geen optie meer.

De voorgestelde spelregels kunnen worden verankerd in de vigerende Financiële verhoudingswet. Het is aan de nieuwe minister van Binnenlandse Zaken om zijn of haar rol als verantwoordelijke voor de financiële verhoudingen op te pakken en een zorgvuldig proces te ontwerpen om te komen tot een toekomstbestendig stelsel. Het gaat daarbij niet alleen over de bekostiging van nieuwe taken, maar ook om de bekostiging van de huidige gemeentelijke taken. Met het vastleggen van de spelregels wordt de politiek niet de mogelijkheid ontnomen om politieke keuzes te maken, maar door de spelregels van de financiële verhoudingen te borgen ontstaat helderheid in welke keuzes gemaakt worden door de wetgever en wordt het draagvlak onder de financiële verhoudingen hersteld.

Voor de totstandkoming van dit advies heeft de Raad een groot aantal gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van verschillende politieke, bestuurlijke en maatschappelijke geledingen. Ook de Raad voor het openbaar bestuur is actief betrokken bij de totstandkoming van dit advies. Een uit beide Raden samengestelde commissie bestaande uit de leden Chris Kalden, Milo Schoenmaker, Remco Nehmelman, Rik Buddenberg, Remco van Lunteren, Theo Toonen heeft daaraan bijgedragen. Bijzondere dank gaat uit naar Maarten Allers die als lid van beide Raden, een belangrijk aandeel heeft gehad in de totstandkoming van dit advies. Dit advies zou niet tot stand zijn gekomen door de enorme inzet van het secretariaat in het bijzonder Bart Leurs.

Mr. M.A.P. van Haersma Buma, voorzitter

Mr. G.A. van Nijendaal, plv. secretaris

1. Inleiding

De verschillende overheidslagen dragen zorg voor tal van collectieve en individuele voorzieningen voor hun burgers. De overheid bekostigt deze voorzieningen uit belastinginkomsten die zij van burgers en bedrijven ontvangt. Publieke middelen zijn per definitie schaars: er zijn altijd meer wensen dan er geld beschikbaar is. Daarom moet de overheid zorgvuldig, op democratisch gekozen wijze, de verschillende wensen, noden en belangen afwegen. De belastingmiddelen moeten op een doelmatige wijze aangewend worden, omdat de belastingdruk anders niet in evenwicht is met de geboden voorzieningen.

Bestuurlijke verhoudingen

De inrichting van ons staatsbestel heeft met zijn drie gekozen bestuurslagen de mogelijkheid om dit te bereiken. Taken kunnen belegd worden bij de overheidslaag die, gelet op de schaal en de betrokken belangen, het beste in staat is de afwegingen te maken. Decentralisatie kan bijdragen aan een effectieve en efficiënte afweging van kosten en baten die ook aansluit bij lokale voorkeuren: democratisch, doelmatig, zo dicht mogelijk bij de burger.

Financiële verhoudingen volgen bestuurlijke verhoudingen

De financiële verhoudingen tussen ijk, provincies en gemeenten hebben als doel om de inning en de verdeling van de belastinginkomsten zo goed mogelijk te laten aansluiten op de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de verschillende bestuurslagen. Het draait derhalve steeds om de vraag hoeveel belasting een bestuurslaag zelf mag heffen en hoeveel inkomsten de bestuurslaag van de centrale overheid ontvangt? De financiële verhoudingen moeten bijdragen aan de eerder genoemde doelen: democratische afweging door de juiste bestuurslaag en een doelmatige besteding van belastinggeld.

De waarde van decentraal bestuur

Decentraal bestuur vertegenwoordigt ook een waarde op zich. Het draagt bij aan een spreiding van overheidsmacht en zorgt daarmee voor *checks and balances* in het bestuur. Het biedt de mogelijkheid om burgers bij het bestuur te betrekken en maatwerk te leveren. Verder zorgt decentraal bestuur voor innovatie door beleidsconcurrentie. Dat wil zeggen dat het mogelijkheden biedt voor verschillen in benaderingen en oplossingen die met een centrale aanpak niet tot stand zouden zijn gekomen. Beleidsconcurrentie heeft als voordeel dat goede voorbeelden worden doorgegeven, terwijl het effect van minder geslaagde ervaringen beperkt blijft tot één enkele gemeente. Dit effect treedt echter alleen op wanneer decentrale overheden ook de mogelijkheden hebben om zelf de afwegingen te maken. Zij moeten dus voldoende vrijheid hebben om zelf de uitkomsten van gedecentraliseerd beleid te bepalen.

Gemeenten geven in 2016 ruim 56 miljard euro uit.¹ Het grootste deel van deze uitgaven bekostigen gemeenten uit het gemeentefonds. De belangrijkste gemeentefondsuitkering is de algemene uitkering. De middelen samenhangend met de decentralisaties in het sociale domein worden – vooralsnog – beschikbaar gesteld via de integratie-uitkering sociaal domein, die ook onderdeel is van het gemeentefonds.²

Inkomsten gemeenten in miljarden euro, 2016

Gemeentefonds	27
Waarvan algemene uitkering	15
Waarvan integratie-uitkering sociaal domein	10
Waarvan overig	2
Specifieke uitkeringen	6
Onroerend zaak belastingen (OZB)	4
Overige belastingen	1
Retributies	4
Grondexploitatie	4
Overig	10
Totaal	56

Gemeenten nemen na de decentralisatie van 2015 circa 30 procent van de totale overheids-uitgaven voor hun rekening, terwijl het aandeel lokale belastingen in de totale belasting-opbrengst onder de 3 procent ligt. Het aandeel van de lokale belastingen in de totale inkomsten van gemeenten bedraagt in 2016 5 procent.

¹ Begroting gemeentefonds 2017, Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017, 34 550 B.

² Overeengekomen is dat de gedecentraliseerde budgetten voor het sociale domein in principe in 2018 worden opgenomen in de algemene uitkering. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, nr. 33 935, nr. 7.

Financiële verhoudingen: middel voor verwezenlijking publieke belangen

Voorwaarde voor een goed functionerend decentraal bestuur is dat het over de middelen beschikt om zijn verantwoordelijkheden waar te maken. Financiële verhoudingen moeten leiden tot een goede afweging van de kosten en de baten van publieke voorzieningen, en daarmee tot een doelmatige besteding van belastinggeld. Omdat het om publieke voorzieningen en voorkeuren gaat, liggen aan financiële verhoudingen naast bestuurlijke, ook sociale, economische en politieke opvattingen ten grondslag. Bij financiële verhoudingen gaat het derhalve niet om louter technische verdeelvraagstukken zoals de verdeling van het gemeentefonds of de omvang van het lokaal belastinggebied. Financiële verhoudingen zijn een middel voor het verwezenlijken van publieke belangen.

Het doel heiligt niet de middelen

Vanwege de eigenstandige waarde van het decentraal bestuur zijn financiële verhoudingen binnen een gedecentraliseerde eenheidsstaat gebonden aan regels. Zonder die regels verworden financiële verhoudingen tot louter machtsverhoudingen, waardoor gemeenten en provincies hun rol niet meer kunnen waarmaken. De Raad ziet het als zijn taak te adviseren hoe die afspraken het beste vormgegeven kunnen worden.

Houdbaarheid huidig stelsel onder druk

Het stelsel zoals dat in 1997 is ingevoerd, sloot goed aan op de toen aanwezige knelpunten in de verdeling. In de loop der tijd zijn door tal van ontwikkelingen en opeenvolgende aanpassingen aan het stelsel, doel en middel uiteen gaan lopen. De huidige financiële verhoudingen voldoen niet (meer) aan de voorwaarde dat de bekostiging van decentrale taken bijdraagt aan een effectieve en efficiënte afweging van kosten en baten. Dit gegeven doet afbreuk aan de legitimatie, slagkracht en wendbaarheid van het lokaal bestuur; gemeenten kunnen niet goed inspelen op lokale opgaven omdat het financiële stelsel belemmerend werkt. Het is van belang dat burgers zich herkennen in de afwegingen van hun gemeente. Daarvoor is nodig dat gemeenten zelf de mogelijkheid hebben om de wensen van burgers tegen elkaar af te wegen en zo mogelijk, te honoreren. De bestaande inconsequente toepassing van (principes van) financiering van lokale taken staat hiermee op gespannen voet. De onduidelijkheid die daarmee gepaard gaat ondermijnt het draagvlak voor het decentraal bestuur.

Komende veranderingen en opgaven

Het voornemen bestaat om de budgetten voor de sinds 2015 naar gemeenten gedecentraliseerde zorgtaken over te hevelen naar de algemene uitkering. Het is echter van belang dat de politiek zich rekenschap geeft van de consequenties die dat heeft. Aan een dergelijke beslissing gaan, expliciet of impliciet, enkele principiële keuzes vooraf. De decentralisaties rond hulp en zorg zijn een voorbeeld, maar de noodzaak tot verandering is breder. De toegenomen gevoeligheid voor de internationale economie maakt dat gemeenten en regio's snel moeten kunnen inspelen op nieuwe ontwikkelingen. Enerzijds moet voorkomen worden dat ontwikkelingen in krachtige economische regio's worden belemmerd. Anderzijds dient te worden voorkomen dat minder kansrijke gebieden afglijden, omdat dit op de lange termijn een kostbare ontwikkeling kan zijn, niet alleen in termen van financiële kosten, ook in termen van maatschappelijke schade. Ook de opgaven rond de verduurzaming van de economie zullen inspanningen vragen van de decentrale overheden.

Doel van deze herbezinning: consequenties van keuzes in kaart brengen

Het komende kabinet staat voor een aantal belangrijke opgaven die direct en indirect de financiële verhoudingen raken. Zo zal het nieuwe kabinet zich moeten uitspreken over het al dan niet vergroten van het lokale belastinggebied. Dit is een beslissing die alleen in samenhang met besluiten over andere gemeentelijke inkomstenbronnen kan worden genomen. Ook over de indexeringssystematiek voor het gemeentefonds zal het volgende kabinet zich moeten uitspreken. Verder is het denkbaar dat tot nieuwe decentralisaties of een herschikking van taken wordt besloten. Met het oog daarop brengt de Raad deze herbezinning op de financiële verhoudingen uit. Het is aan de politiek om die keuzes te maken, de techniek volgt.

Doel van dit advies is om politiek-bestuurlijke keuzemogelijkheden in kaart te brengen die ten grondslag liggen aan de financiële verhoudingen en de consequenties van de politieke keuzes te bepalen. Aldus ontstaat een toekomstbestendig stelsel. Met dit advies in de hand kunnen deze keuzes expliciet en op een samenhangende wijze worden gemaakt. Van deze keuzes kunnen vervolgens passende bekostigingswijzen worden afgeleid, steeds vanuit het principe dat overheidsgeld zo doelmatig mogelijk moet worden besteed. Zo kan op systematische wijze worden vastgesteld in hoeverre de bestaande financiële verhoudingen nog sporen met de gewenste bestuurlijke verhoudingen en welke keuzes en wijzigingen geboden zijn.

De Raad heeft in ' Wel Zwitsers, geen geld?' een aantal gerichte vragen voorgelegd om te komen tot een nieuwe balans tussen taken, sturing en inkomsten van gemeenten.

1. Zijn gemeenten financieel te afhankelijk van het Rijk?
2. Dilemma: lokale verzorgingsstaat, landelijke solidariteit?
3. Eigen inkomsten voor fysieke taken en het gemeentefonds voor sociale taken?
4. Regionale samenwerking: wie bepaalt en wie betaalt?
5. Moet regionale economische groei via de financiële verhoudingen bevorderd worden?

Afbakening

De bestuurlijke hoofdstructuur geldt in het verdere vervolg van dit advies als een gegeven. Het advies richt zich op de bekostiging van lokale en regionale opgaven. De provincies vallen buiten het bestek van dit advies.

2. Ontwikkelingen sinds 1997

In dit hoofdstuk licht de Raad toe waarom de wijze waarop de huidige financiële verhoudingen zijn vormgegeven niet (meer) bijdraagt aan een doelmatige besteding van overheidsmiddelen. Er is recent weliswaar 'groot onderhoud' gepleegd aan de verdeling van het gemeentefonds, maar daarmee zijn de financiële verhoudingen als geheel nog niet goed aangesloten op de bestuurlijke, maatschappelijke en economische ontwikkelingen van de afgelopen periode.

Aard van takenpakket is veranderd

Sinds 1997 is het aandeel in het gemeentelijke takenpakket verschoven van publieke diensten, waarvan in principe iedereen gebruik kan maken, naar meer persoonlijke diensten en voorzieningen in de vorm van individuele verstrekkingen. Door de decentralisaties in het sociaal domein is het aandeel van het sociaal domein in de gemeentelijke uitgaven gestegen van minder dan 40% naar 50%.³ Het uitgavenaandeel voor fysieke opgaven is navenant afgenomen. Bij publieke voorzieningen hebben gemeenten vaak veel beleidsvrijheid, maar bij persoonsgebonden dienstverlening is de beleidsvrijheid in veel gevallen beperkter. Dit komt door regelgeving, maar is ook te verklaren uit de maatschappelijke verwachtingen en normen.

In 2015 is een groot aantal taken rond hulp en zorg naar gemeenten gedecentraliseerd. In theorie hebben gemeenten hierbij veel beleidsvrijheid, maar dat betreft vooral de uitvoering en in veel mindere mate de uitkomsten van beleid. Verschillen in zorgarrangementen die gemeenten aanbieden zijn weliswaar wettelijk mogelijk, maar worden maatschappelijk slechts zeer beperkt aanvaard.⁴

Veranderende maatschappelijke verhoudingen

De verhoudingen tussen overheid en samenleving zijn gewijzigd. Gemeenten worden niet meer alleen vanuit het gemeentehuis bestuurd. Gemeenten dienen steeds meer in te spelen op initiatieven van burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven. Daardoor wijzigt de positie van gemeenten, ten opzichte van maatschappelijke partners en, door toenemende samenwerking, ook ten opzichte van elkaar.

Schaalvergroting in het openbaar bestuur

Gemeenten zijn sinds 1997 groter geworden, zowel qua inwonertal als qua oppervlakte. Het aantal gemeenten liep terug van 572 gemeenten in 1997 tot 390 in 2017⁵. Het is voorzienbaar dat in 2020 het aantal gemeenten onder de 350 komt. Ook ambtelijke fusies komen meer voor; gemeenten blijven dan weliswaar zelfstandig maar brengen de gehele ambtelijke organisatie onder bij een gemeenschappelijke regeling of een andere gemeente.

³ Bron: CBS, gemeentebegrotingen 2014, 2015 en 2016. Onder 'sociaal domein' heeft de Raad de volgende CBS-categorieën meegerekend: educatie, sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening.

⁴ Allers, M.A., Steiner, B., Hoeven, C., Geertsema, J.B., *Gemeenten in perspectief*, 2013.

⁵ CBS, gebieden in Nederland.

Regionalisering noopt tot heroverweging bestaande bekostiging

Een toenemend aantal taken is regionaal belegd. De uitgaven daarvoor worden in regionaal verband gedaan. Dit geldt bijvoorbeeld voor de uitgaven voor de Veiligheidsregio's maar ook een groot deel van de uitgaven op het terrein van de jeugdzorg, werk en inkomen en de zorg aan langdurig zieken en ouderen (Wmo) vindt op regionaal niveau plaats. Het aandeel van de gemeentelijke uitgaven dat loopt via samenwerkingsverbanden is toegenomen van 6% in 2006 naar ruim 17% in 2016.⁶ Voor kleinere gemeenten komt soms wel de helft van de uitgaven in regionaal verband tot stand.

Bekostiging schuurt met ketenlogica

Daarnaast zijn er bepaalde taken specifiek aan centrumgemeenten toegewezen, zoals maatschappelijke opvang en beschermd wonen. Deze taken zijn echter moeilijk los te zien van nauw verwante taken die juist aan alle gemeenten zijn toegewezen. De schaal waar de taak belegd is, klopt daardoor vaak niet meer met de (financiële) sturingsmogelijkheden. Gemeenten zijn vaak onderdeel van een keten, waardoor bijvoorbeeld de kosten preventie niet bij als baat bij de investerende partij terecht komen (zgn. *split incentives*). Er treden daardoor tal van grensconflicten op tussen centrum- en regiogemeenten, tussen zorgverzekeraars en gemeenten, tussen de verantwoordelijke organisaties die met de uitvoering van de Wet langdurige zorg zijn belast en het gemeentelijke zorgdomein.

Het is niet alleen techniek maar ook politiek

De verevening van verschillen tussen gemeenten in kosten en belastingcapaciteit is bij het groot onderhoud van het gemeentefonds als een technische keuze gepresenteerd en werd daarmee aan de politieke besluitvorming onttrokken.⁷ Het betreft hier echter bij uitstek een politieke keuze over de mate waarin gemeenten financieel gezien in een gelijke uitgangspositie moeten worden gebracht. Die keuze hoeft overigens niet voor alle gemeentelijke taakvelden gelijk uit te vallen. De mate van verevening is niet los te zien van de aan gemeenten gegunde beleidsvrijheid.

Grote financiële afhankelijkheid leidt tot normering

De grote financiële afhankelijkheid van gemeenten van de centrale overheid werkt onbedoeld normerend. Veel specifieke uitkeringen zijn overgeheveld naar het gemeentefonds in de vorm van integratie- en decentralisatie-uitkeringen. Het aantal specifieke uitkeringen is gedaald van ruim 500 in 1980, naar 56 in 1997, naar nog geen 20 in 2016⁸. De grootste specifieke uitkering aan gemeenten is de uitkering voor het verstrekken van de bijstand (6 miljard euro).

Het gemeentefonds is als gevolg daarvan in toenemende mate vooral een bekostigingsinstrument geworden voor medebewindstaken met rijkssturing, in plaats van een vereveningsmechanisme tussen gemeenten, waarvoor het oorspronkelijk ontworpen was. Bekostiging door het Rijk van gemeentelijk taken geldt steeds meer als een economische transactie; een betaling voor een te verrichten dienst. Onduidelijk daarbij is waar de verdeling zich op richt. Gaat het er daarbij om gemeenten in een gelijke uitgangspositie te brengen, of is dat juist niet het oogmerk?

6 Bron: CBS, Financiën gemeenschappelijke regelingen.

7 Rfv, *Consultatie groot onderhoud gemeentefonds 2015 en 2016*, 14 april 2014.

8 TK vergaderjaar 2016–2017, 34 550 C, nr. 2. Blz. 18.

Prikkelwerking en kostenoriëntatie lopen zo door elkaar. Daar komt bij dat bij de verdeling veel impliciete aannames en afwegingen werden gemaakt in hoeverre bepaalde uitgaven noodzakelijk waren of juist toegeschreven konden worden aan eigen beleidskeuzes.

Ook mondt de oplossing van mogelijke onevenwichtigheden in de verdeling van middelen uit in een steeds verdergaande verfijning van de verdeling van het gemeentefonds. Het aantal maatstaven in het gemeentefonds, inclusief de integratie-uitkering sociaal domein, heeft inmiddels de 60 overschreden. Het verdeelstelsel wordt in brede kring als niet-transparant ervaren. Dat komt het draagvlak voor het stelsel als geheel niet ten goede.

Naleving gemaakte uitgangspunten en afspraken

De uitgangspunten bij de verdeling van de algemene uitkering worden niet consequent toegepast.

Voorbeeld: Herijking cluster Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Stedelijke Vernieuwing (VHROSV)

Vooraf kleine gemeenten en uitgestrekte gemeenten bleken aantoonbaar hogere kosten op dit onderdeel te hebben vanwege wettelijke verplichtingen op het terrein van de ruimtelijke ordening. Het betreft vooral bestemmingsplannen. Ondanks deze geconstateerde kostenverschillen besloten de fondsbeheerders af te zien van het volledig honoreren vanwege de grote herverdeeffecten voor met name de G4. De hogere uitgaven van de G4 konden echter voor een belangrijk deel worden verklaard uit de grote mate van beleidsvrijheid en daarbij behorende verschillen in zelf gekozen ambitieniveaus. Daarbij kunnen deze gemeenten een groot deel van het negatieve herverdeeffect opvangen uit de autonome waardeinstijging van de onroerende zaken, dus zonder tariefsverhoging.⁹

Een bijkomend probleem is dat afspraken met betrekking tot rijksbekostiging regelmatig niet worden nagekomen. Zo wordt de normering van de algemene uitkering uit het gemeentefonds – de koppeling met de ontwikkeling van de rijksuitgaven – regelmatig doorbroken door ad hoc kortingen op dat fonds. Voorbeelden daarvan zijn de opschalingskorting en de korting in verband met onderwijshuisvesting.¹⁰

Samenvattend

Er is kortom sprake van een verrommeling door tegenstrijdige en opportunistische keuzes. De financiële verhoudingen zijn niet langer in overeenstemming met de bestuurlijke en politieke afspraken waar het stelsel op gebaseerd is.¹¹ Taak, schaal en sturing zijn uit balans.

⁹ RfV, *Advies verdeling subcluster Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Stedelijke Vernieuwing (VHROSV)*, 25 april 2016

¹⁰ Regeerakkoord 'Bruggen slaan', Bijlage A, 'Financieel beleid', 29 oktober 2012, pag. 2.

¹¹ Algemene Rekenkamer, Financiële verhoudingen tussen de bestuurslagen Geldstromen en verantwoordelijkheden bij decentraal uitgevoerd beleid, TK vergaderjaar 2009–2010, 32 249, nrs. 1–2.

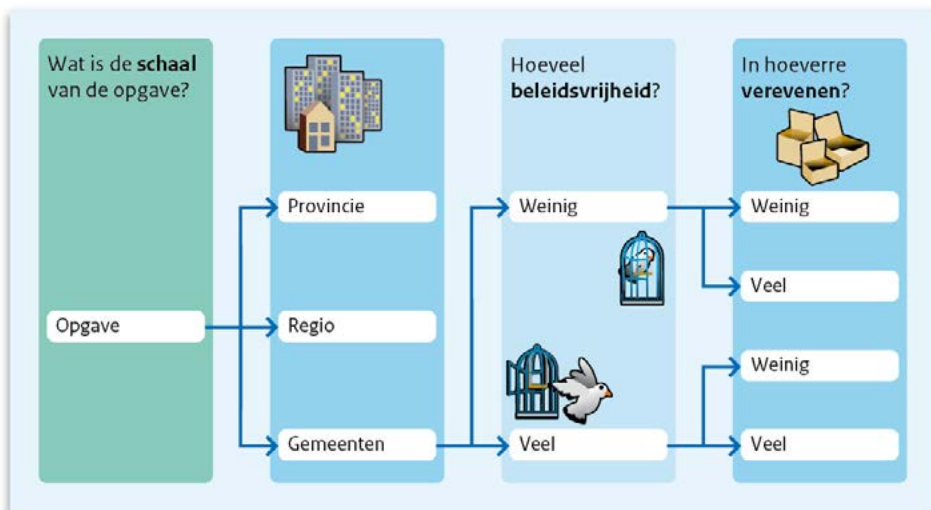
3. Eerst de politieke beslispunten

Optimale financiële verhoudingen hangen af van keuzes die de uitkomst zijn van politiek-bestuurlijke afwegingen. Bij bepaalde keuzes past het ene type instrument beter dan het andere. Uitgangspunt bij de vertaling naar instrumenten is dat financiële verhoudingen een doelmatige en doeltreffende besteding van overheidsgeld moeten bevorderen. Dat betekent dat degene die het beleid bepaalt, ook de kosten voor zijn rekening neemt (niet “winkelen met andermans portemonnee”).

Het is belangrijk goed onderscheid te maken tussen de politieke keuzes enerzijds en de daaruit volgende bekostiging anderzijds. De politieke keuzes zijn vrij. Maar als die keuzes gemaakt zijn, dan ligt de aangewezen bekostiging grotendeels vast. Afwijken daarvan leidt tot een minder doelmatige besteding van publieke middelen.

Het vertrekpunt zijn de maatschappelijke opgaven die met publiek geld gerealiseerd moet worden. De beslisboom in Figuur 1 brengt de bijbehorende politieke keuzes in beeld.

Figuur 1: Beslisboom politieke keuzes



Keuze 1

wat is de bestuurlijke schaal van de opgave?

Uitgaande van de maatschappelijke opgave – welke taak moet worden uitgevoerd? – moet de politiek eerst de geëigende schaal bepalen: is dat die van de gemeente, de regio of de provincie? Het overlaten van dienstverlening aan gemeenten kan leiden tot beleid dat beter is toegesneden op plaatselijke behoeften en omstandigheden en kan de betrokkenheid van burgers vergroten. Aan de andere kant leidt kleinschaligheid op sommige terreinen tot externe effecten. Dat wil zeggen dat het bereik van lokale voorzieningen (of in het algemeen: de effecten van lokaal beleid) gemeentegrenzen overschrijdt. Dat bemoeilijkt een goede afweging van de voor- en nadelen. Het voordeel van kleinschaligheid is dat het door informatievoordelen kosten kan besparen. Grootschaligheid kan juist kosten besparen door de aanwezigheid van schaalvoordelen (bundeling van kennis, herhalingsvoordeel en inkoopvoordelen).

Het is dan ook niet mogelijk om op basis van wetenschappelijke uitgangspunten eenduidig een ideale bestuursschaal af te leiden om genoemde effecten te kwantificeren.¹² Daarom is de keuze voor een bepaald schaalniveau een politiek-bestuurlijke afweging tussen de genoemde voor- en nadelen.

Moet de schaal worden opgelegd of kunnen gemeenten die zelf kiezen?

De eerste vraag is of het aan de gemeente is om de optimale schaal te bepalen, of dat deze door het Rijk wordt opgelegd. De schaal van gemeenten loopt zeer uiteen. Dit kan belemmerend werken wanneer wordt uitgegaan van een uniforme taaktoedeling aan alle gemeenten. Een mogelijke oplossing hiervoor is een gedifferentieerde taaktoedeling. Dan hebben niet alle gemeenten hetzelfde takenpakket. Dit geldt bijvoorbeeld voor de centrumgemeenten voor maatschappelijke opvang.

De regio

Het kan doelmatig zijn de middelen aan een hoger schaalniveau toe te delen. Een keuze daarvoor betekent dat een efficiënte taakuitvoering belangrijker wordt geacht dan de nabijheid en het maatwerk die lokale belegging van een taak met zich mee brengt. Een hoger schaalniveau, zoals de regio, maakt het mogelijk de inzet van middelen te stroomlijnen en oneigenlijke vormen van concurrentie te voorkomen. De regio als zodanig is echter geen eenduidig begrip en verschilt per taak. Wat onder een “regio” verstaan wordt, is sterk afhankelijk van aannames en perspectief. Als alleen voor economische samenhang en woon-werkverkeer (*daily urban systems*) gekozen wordt, komt men tot een andere indeling dan wanneer ook gebruik van recreatieve voorzieningen van stad en land meegewogen wordt¹³.

¹² M.A. Allers, Decentralisatie en schaalvergroting van het openbaar bestuur, *TPEdigitaal*, 2016 jaargang 10(2) pagina 149-162.

¹³ Zo komt de OECD in zijn *Territorial review: Netherlands, 2014* tot een indeling van 35 Functionaal Urban Areas, terwijl Atlas voor gemeenten tot 57 gemeenten komt (Marlet, G. en Van Woerkens, C., *De nieuwe gemeentekaart*, Atlas voor gemeenten, 2014).

Keuze 1 (vervolg)

De regio zal daarom voor elke opgave moeten worden afgebakend als er taken, verantwoordelijkheden en middelen moeten aan worden toebedeeld.

De opgaven die de Studiegroep Openbaar Bestuur¹⁴ signaleert rond regionale economie, demografische en ruimtelijke ontwikkeling overstijgen de grenzen van gemeenten. De eerste vraag is op welke schaal de gevolgen en de kosten die gepaard gaan met bevolkingsdaling of regionale economische ontwikkeling het meest adequaat kunnen worden aangepakt. Het is een bestuurlijke keuze daarvoor regio's van samenwerkende gemeenten dan wel de provincie als eerst verantwoordelijke aan te wijzen. Het is daarbij overigens wel de vraag wat precies met 'de regio' wordt bedoeld. Nederland kent tussen gemeenten en provincies geen volwaardige democratische bestuurslaag. De doelmatige aanwending van middelen conform 'betalen volgt bepalen' dient dan anders geborgd te worden.

De bijbehorende politieke keuze is dan of gemeenten en provincies zelf de flexibiliteit gelaten wordt om per taak een regionale opgave aan te gaan en dan zelf de bekostiging daarvan te laten regelen, of dat de centrale overheid de afbakenings- en bekostigingsvraagstukken op zich neemt.

Regionale voorzieningen

De regio kan ook van invloed zijn op de kosten die een gemeente maakt. Voor zover het gaat om taken waarbij gemeenten veel beleidsvrijheid hebben, kan bij de verdeling rekening worden gehouden met schaal voor- en nadelen en externe effecten. Gedacht kan worden aan een gemeente die een schouwburg of sportcentrum in stand houdt: inwoners van omliggende gemeenten betalen hier geen belasting voor, maar kunnen er wel gebruik van maken. In de verdeling van de algemene uitkering worden gemeenten via twee centrummaatstaven globaal gecompenseerd voor dergelijke kosten.

¹⁴ Studiegroep Openbaar Bestuur, *Maak Vershil. Krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven*, maart 2016.

Keuze 2

de mate van beleidsvrijheid van gemeenten

De tweede belangrijke politieke keus betreft de mate waarin gemeenten beschikken over beleidsvrijheid (Figuur 1). Onder beleidsvrijheid wordt hier primair verstaan: de mate waarin gemeenten vrij zijn zelf de *uitkomst* van het beleid te bepalen. Veel beleidsvrijheid betekent dat grote verschillen in voorzieningenniveaus door burgers en rijksoverheid worden aanvaard. Beleidsvrijheid kan ook betrekking hebben op de *manier* waarop gemeenten taken uitvoeren, maar dat bedoelen wij hier uitdrukkelijk niet. De mogelijkheid om op decentraal niveau de uitkomsten te bepalen stimuleert een effectievere en efficiëntere afweging van kosten en baten.¹⁵ De meeste voordelen van decentralisatie treden uitsluitend op bij voldoende beleidsvrijheid.¹⁶ Dit pleit voor het vergroten van de beleidsvrijheid op lokaal niveau.

Waarom hebben gemeenten bij sommige taken dan toch weinig beleidsvrijheid? Ten eerste omdat sommige gemeentelijke 'producten' in het hele land hetzelfde moeten zijn zoals paspoorten en Tweede Kamerverkiezingen. In de tweede plaats kan uniformiteit wenselijk zijn uit solidariteitsoogpunt. Zo moet in het hele land iedereen onder dezelfde voorwaarden een even hoge bijstandsuitkering kunnen ontvangen.

De inperking van de beleidsvrijheid is vooral een gevolg van wet- en regelgeving door het Rijk. Indirect wordt de beleidsvrijheid ook ingeperkt door maatschappelijke opvattingen over de aanvaardbaarheid van grote verschillen voor burgers die in verschillende gemeenten wonen en door regionale afspraken waar een uniformerende werking van uit gaat.

Beleidsvrijheid hebben gemeenten in de praktijk vooral bij publieke diensten, zoals bij parken, speeltuinen, sportvoorzieningen en collectieve welzijnsvoorzieningen zoals buurthuizen. Bij persoonsgebonden diensten (zoals scootmobielen en huishoudelijke hulp) worden verschillen minder geaccepteerd. Dit hoeft overigens decentrale uitvoering van centrale wetgeving niet in de weg te staan.

De mate van beleidsvrijheid kan in de loop der tijd door politieke besluiten of maatschappelijke ontwikkelingen wijzigen. Als de normstelling echter uniformer wordt en de vrijheid in uitkomsten beperkter, dan heeft dat gevolgen voor de meest doelmatige bekostigingswijze. Dit wordt toegelicht in Hoofdstuk 4.

¹⁵ Rfv, *Verdelen, vertrouwen en verantwoorden*, november 2011.

¹⁶ M.A. Allers, *Het dogma van decentralisatie*, Binnenlands Bestuur, 1 mei 2016, 35-37.

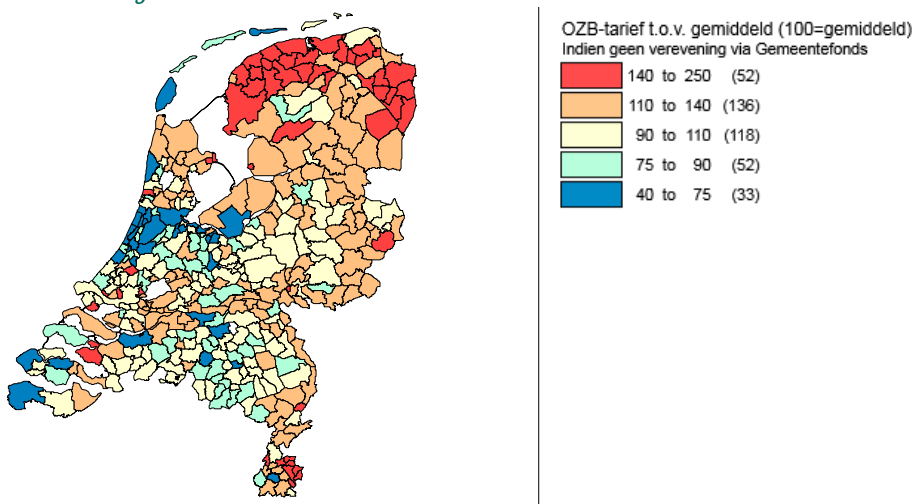
Keuze 3 de mate van verevening

De derde belangrijke politiek-bestuurlijke keuze betreft de mate waarin verschillen in kosten en de mogelijkheid inkomsten te verwerven tussen gemeenten worden verevend (Figuur 1). Dat wil zeggen, in hoeverre een financieel gelijkwaardige uitgangspositie van gemeenten van belang wordt geacht. Deze keuze staat niet geheel los van de keuze betreffende de lokale beleidsvrijheid. Bij weinig beleidsvrijheid moeten immers alle gemeenten over voldoende middelen beschikken om aan de gestelde eisen te voldoen. Verevening kan nodig zijn om die situatie te bereiken.

Voorbeeld: wat als alle gemeenten 'hun eigen broek op moeten houden'?

Dit voorbeeld is bedoeld om een gevoel te krijgen voor de noodzaak van verevening en voor de maximale verschillen als er niet verevend zou worden. Daartoe is voor elke gemeente bepaald wat de huidige uitkering uit het gemeentefonds bedraagt (zonder de integratie-uitkering sociaal domein) en wat voor OZB-tarief ze zouden moeten heffen als ze geen gemeentefondsuitkering zouden krijgen, maar nog net zoveel zouden uitgeven. Dan zouden 52 gemeenten 140% tot 250% van het gemiddelde tarief moeten heffen, terwijl 33 gemeenten met 40% tot 75% van het gemiddelde tarief toe zouden kunnen (Figuur 2). Tussen de hoogste en de laagste zit dan meer dan een factor 6. Dergelijke grote verschillen zal niet iedereen rechtvaardig vinden. Bovendien geven ze een prikkel aan huishoudens en bedrijven om zich te vestigen in bepaalde gebieden. Dit soort door overheidsbeleid gedreven vestigingsprikkel is economisch niet gewenst.¹⁷

Figuur 2. Noodzaak van verevening: tariefverschillen als gemeenten alles uit hun eigen OZB zouden moeten bekostigen.



¹⁷ James M. Buchanan, 1950, Federalism and fiscal equity, *The American Economic Review*, 40, 583-599.

Aspiratieniveaus in verevening

Op dit moment geldt bij de verdeling van de algemene uitkering het streven dat elke gemeente bij een gelijke belastingdruk een gelijkwaardig (dus niet: een *gelijk*) voorzieningenniveau moet kunnen bekostigen (het zogenaamde 'derde aspiratieniveau'). De uitkomsten van beleid zijn niet *per se* gelijk, maar alle gemeenten hebben wel de financiële uitgangspositie om allemaal dezelfde uitkomsten te kunnen realiseren.

Gemeenten ontvangen een hogere algemene uitkering naarmate hun kosten hoger liggen en hun belastingcapaciteit kleiner is. Met kosten wordt bedoeld op kostenveroorzakende factoren die gemeenten niet of nauwelijks zelf kunnen beïnvloeden, zoals de oppervlakte, de bodemgesteldheid en de sociaaleconomische structuur. Met belastingcapaciteit wordt het (fictieve) bedrag bedoeld dat gemeenten kunnen binnenhalen als ze het landelijk gemiddeld tarief voor de ozb zouden hanteren. Het gaat dus *niet* om de werkelijke belastingopbrengst, dat bepaald wordt door het werkelijke tarief in die gemeente.

Aspiratieniveaus van Goedhart¹⁸

Goedhart onderscheidt vier ambitieniveaus met betrekking tot verevening. Op het nulniveau vindt geen enkele egaliseratie van voorzieningencapaciteit plaats. Gemeentelijke taken worden volledig bekostigd uit eigen inkomsten. Zo kunnen grote verschillen in voorzieningenniveaus en belastingdruk ontstaan (zie Figuur 2). Op het eerste aspiratieniveau vindt compensatie plaats voor de grootste verschillen in belastingcapaciteit. Op het tweede aspiratieniveau vindt daar bovenop een compensatie plaats voor grote verschillen in kosten van voorzieningen. Op het derde aspiratieniveau vindt een (min of meer) volledige egaliseratie plaats van voorzieningencapaciteit. Bij gelijke belastingtarieven moeten gelijke voorzieningenniveaus kunnen worden gerealiseerd. Tevens wordt rekening gehouden met kostenverschillen (wegonderhoud bijvoorbeeld kost meer op slechte dan op goede ondergrond). Indien een decentrale overheid een hoger (respectievelijk lager) dan gemiddeld voorzieningenniveau aan haar burgers wil bieden, betekent dat een hoger (respectievelijk lager) belastingtarief. Op het vierde aspiratieniveau is sprake van gelijke voorzieningen voor alle decentrale overheden. De centrale overheid bepaalt volledig de inkomsten van de decentrale overheden.

Verevening tussen gemeenten is echter iets anders dan herverdeling van inkomen tussen huishoudens. In gemeenten die een hogere algemene uitkering ontvangen stijgen de huizenprijzen.¹⁹ Dit baat woningbezitters, een groep die doorgaans niet de laagste inkomens heeft. Het ondersteunen van arme huishoudens kan echter beter via het belastingstelsel en via sociale uitkeringen worden geregeld.

¹⁸ C. Goedhart, 'Een theoretisch kader voor inkomensverwerving door overheden', in: N.C.M. van Niekerk, 'Macht en middelen in de verhouding Rijk – lagere overheid', Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, Onderzoeksreeks nr. 3, Den Haag, 1982.

¹⁹ Allers M.A., Vermeulen W., 2013, 'Uitkering aan gemeente slaat neer bij woningeigenaren', ESB, 31 mei, 326-329.

Verevening is niet in strijd met doelmatigheid

Naast de wens om gemeenten uit overwegingen van rechtvaardigheid (min of meer) gelijke financiële mogelijkheden te geven zijn er nog andere mogelijke redenen om te verevenen. Volgens Buchanan leidt verevenen tot doelmatiger vestigingsgedrag van huishoudens en bedrijven, omdat deze zich dan niet zullen laten leiden door verschillen in het netto profijt dat verschillende gemeenten kunnen bieden.²⁰ Een derde argument voor verevenen is dat dit als een onderlinge verzekering werkt, die gebieden met een plotselinge economische neergang ondersteunt. Ten slotte maakt verevening van het financiële speelveld het voor burgers inzichtelijker hoe goed lokale bestuurders presteren, zodat niet goed functionerende bestuurders kunnen worden weggestemd (maatstafconcurrentie).²¹

Nadelen verevenen van belastingscapaciteit

Verevening van belastingcapaciteit heeft als nadeel dat het gemeenten de prikkel ontnemt om de lokale belastinggrondslag te vergroten. Gemeenten die bijvoorbeeld investeren in een aantrekkelijk woon- of werkklimaat kunnen dat niet terugverdienen uit hogere belastingopbrengsten die volgen op een stijging van de waarde van onroerende zaken.²² De waardeverhoging wordt immers voor een groot deel afgeroomd door het verdeelmechanisme van de algemene uitkering. Het voordeel van de waardeverhoging wordt zo over alle gemeenten uitgesmeerd.

De Studiegroep Openbaar bestuur stelt voor de verdeling meer in te richten op het stimuleren van regionale economische samenwerking. Een mogelijke oplossing hiervoor is gemeenten de extra belastingopbrengsten te laten houden die voortvloeien uit de waardeverhoging van de onroerende zaken. Dat kan door de woz-waarden op basis waarvan de verevening plaatsvindt te bevroeren, of door uit te gaan van de waarden van bijvoorbeeld tien jaar eerder. De gemeente profiteert dan nog een tijd van de waardeverhoging. Ook kan gedacht worden aan het verevenen van de belastingcapaciteit tussen gemeenten op basis van huishoudinkomens in plaats van woz-waarden.²³ Gemeenten kunnen investeringen die tot hogere woz-waarden leiden dan efficiënter uit de belastingopbrengst bekostigen.

Adaptieve verdeling

De huidige algemene uitkering verevent op basis van het gemiddelde kostenniveau van gemeenten met dezelfde structuurkenmerken (samenstelling bevolking, bodemgesteldheid). De kosten worden daarbij afgeleid van de uitgaven zoals vergelijkbare gemeenten die maken. De verdeling van de algemene uitkering is in die zin al adaptief, in die zin dat zij zich aanpast aan de kostenontwikkeling. Soms wordt met adaptief verdelen echter bedoeld op de wens dat middelen in het gemeentefonds verdeeld zouden moeten worden op grond van toekomstige opgaven. Dit is denkbaar, met variabelen als 'verwacht aantal uitkeringsontvangers in 2030'. Voorwaarde is dan wel dat dergelijke grootheden goed te voorspellen zijn.

20 James M. Buchanan, 1950, Federalism and fiscal equity, *The American Economic Review*, 40, 583-599.

21 Allers M.A., 2012, Yardstick competition, fiscal disparities, and equalization, *Economics Letters*, 117, 4-6.

22 H. de Groot, G. Marlet, C. Teulings, W. Vermeulen, *Stad en Land*, CPB, 2010.

23 De belasting wordt immers ook uit het inkomen betaald, niet uit de waarde van de 'stenen'. Allers M.A., 2003, Verevening van belastingcapaciteit tussen gemeenten kan beter, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, nr. 4, 146-156.

Voorbeeld: In het recente verleden is bij de verdeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds rekening gehouden met verwachte toekomstige kosten voor onderwijs-huisvesting. Deze bleken zich niet voor te doen. Als gevolg van niet uitgekomen politieke verwachtingen werd de algemene uitkering gekort. Hieraan lag de onjuiste vooronderstelling ten grondslag dat het binnen die uitkering om extra geld ging en dat er binnen de algemene uitkering een bestedingsverplichting zou gelden (quod non).

Bekostiging van uniforme rechten kan het best via kostendekkende rijksuitkering

Het derde aspiratieniveau geldt niet voor alle gemeentelijke taken. Bij de bijstand bijvoorbeeld geldt dat inwoners overal onder dezelfde voorwaarden dezelfde uitkering ontvangen (vierde aspiratieniveau). De bijstand wordt dan ook niet bekostigd via de algemene uitkering maar via een specifieke uitkering aan gemeenten.

Aspiratieniveau is een keuze

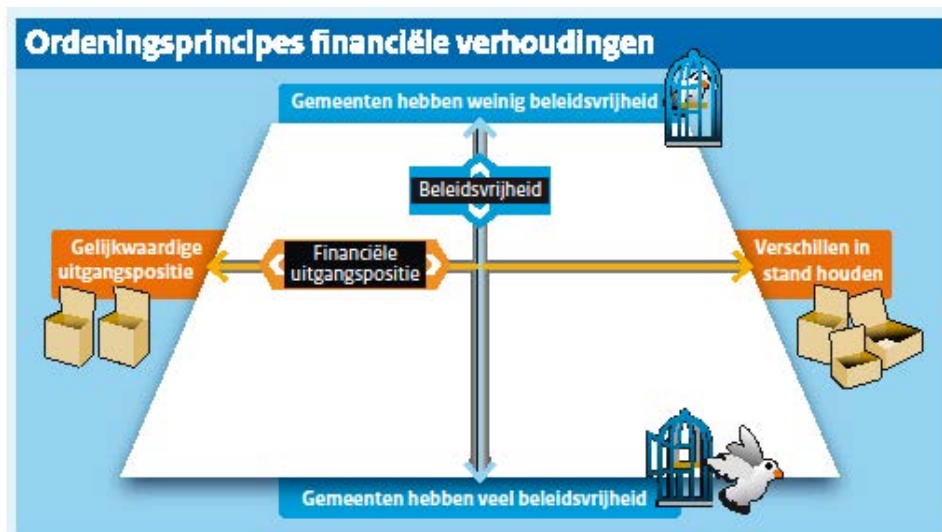
Het derde aspiratieniveau is een eerder gemaakte politieke keuze die de landelijke politiek desgewenst door een andere kan vervangen. Verevening van verschillen in de kosten van publieke voorzieningen heeft bijvoorbeeld als nadeel dat huishoudens en bedrijven zich vestigen op 'dure' plaatsen (bijvoorbeeld in gebieden met een slappe bodem) omdat zij niet worden geconfronteerd met de hogere kosten die daaraan kleven, maar die in de huidige situatie door iedereen worden opgebracht.²⁴ Aan de andere kant hebben veel mensen zich daar nu eenmaal al gevestigd, en is het veranderen van de verdeling om deze reden voor historisch gegroeide situaties misschien minder zinvol.

24 Vermeulen, W., Kattenberg M.A.C. en Martens, K. (2017). Een economische blik op verevening. Centraal Planbureau, Den Haag. Oakland, W.H., 1994, Fiscal equalization: an empty box?, National Tax Journal, 47 199-209.

4. Uit politieke keuzes volgen financiële verhoudingen: wie bepaalt, betaalt

Voor taken die aan gemeenten worden overgelaten kunnen de te maken politieke keuzes worden geïllustreerd aan de hand van een assenkruis (Figuur 3). Op de verticale as staat de mate van beleidsvrijheid. Bij de horizontale as gaat het om de mate van verevening tussen gemeenten.

Figuur 3: Financiële verhouding als uitkomst politieke keuzes



De keuze voor de financieringsinstrumenten volgt nu logisch en eenduidig uit het principe: 'Wie bepaalt, betaalt.' Ten grondslag aan dit uitgangspunt ligt dat voor een efficiënte besteding van middelen alle kosten en baten van overheidsvoorzieningen tegen elkaar moeten worden afgewogen. Om een doelmatige uitkomst te krijgen is het daarom belangrijk dat degene die het beleid bepaalt ook de kosten voor zijn rekening neemt.²⁵ Winkelen met andermans portemonnee of gratis beleid maken door de ene overheid voor de andere leidt immers tot een ondoelmatige besteding van middelen. 'Wie bepaalt, betaalt' is daarom de kern van een duurzaam stelsel van financiële verhoudingen tussen overheidslagen. Sterk vereenvoudigd leiden de uitkomsten in het assenkruis in Figuur 3 tot de bekostigingswijzen in Figuur 4.

²⁵ RfV, *Verdelen, vertrouwen en verantwoorden*, november 2011.

Figuur 4: Uitkomsten plaatsbepaling voor financiële verhoudingen



Per kwadrant luidt de argumentatie als volgt.

Rechtsonder in het assenkruis

Bij veel gemeentelijke beleidsvrijheid moeten ook financiële afwegingen grotendeels door gemeenten worden gemaakt. Dat betekent dus een groter aandeel van eigen inkomsten en van ongebonden rijksuitkeringen. De beslisboom (Figuur 1) laat dit zien. Wordt niet alleen gekozen voor ‘veel beleidsvrijheid’ maar vervolgens ook voor ‘weinig verevening’, dan volgen als voorkeursinstrumenten (toegangs)prijzen en gemeentelijke belastingen.

Voorbeeld: een gemeente beslist zelf om wel of geen toerisme-, sport- of cultuurbeleid te voeren. De gemeente is vrij in het bepalen van de uitkomst. Wanneer een gelijke financiële uitgangspositie van gemeenten hierbij niet nodig wordt gevonden (een politieke keuze) leidt dat tot een positie rechtsonder in het schema. Wordt dit wel verlangd, dan belandt de taak linksonder in het assenkruis.

Bij prijzen (voor bijvoorbeeld het zwembad of de schouwburg) maakt de gebruiker zelf een afweging van kosten tegen baten. Beslissen, betalen en genieten liggen hier in één hand, zodat een goede afweging is gewaarborgd. Prijzen zijn echter niet altijd mogelijk of wenselijk (zie kader). Bekostiging door de gemeente uit eigen belastinginkomsten is dan het alternatief. Dit dwingt bestuurders om een scherpe afweging te maken tussen de kosten en de baten van lokale voorzieningen. Belastingen zijn bij lokale kiezers immers niet populair.

Prijzen: wanneer niet?²⁶

Bekostiging via toegangsprijzen, leges of bestemmingsheffingen is niet altijd mogelijk of wenselijk. Hiervoor zijn technische en morele redenen. Overheidsvoorzieningen hebben soms het karakter van een publiek goed. Dit betekent dat het gebruik door de één niet ten koste gaat van het gebruik door de ander (non-rivaliteit) en dat het niet mogelijk is mensen van de voorziening uit te sluiten (non-exclusiviteit). In dat laatste geval is beprijzing niet mogelijk, in het eerste niet wenselijk. De extra kosten van het gebruik door meer mensen zijn dan immers nul. Een morele reden om niet te beprijzen is dat de overheid soms het gebruik van een voorziening bevordert, omdat ze vindt dat dit goed voor ons is (bemoeigoederen, zoals musea). Sommige voorzieningen worden als sociale grondrechten beschouwd (onderwijs, huisvesting, gezondheidszorg), zodat ze voor iedereen toegankelijk moeten zijn, ongeacht het inkomen.

Belastingmaatwerk

Nu gemeenten door herindeling soms uit tientallen (tot wel 80) kernen bestaan, verdient het overweging hen de mogelijkheid te geven om 'belastingmaatwerk' aan hun inwoners te leveren. Inwoners van dorpen of wijken die meer collectieve voorzieningen in de wijk willen dan gemiddeld, betalen dan meer gemeentelijke belastingen dan inwoners in andere dorpen of wijken. Dorpen die zelf het groen onderhouden kunnen minder betalen.

Er zijn redenen om het aandeel van de lokale belastingen niet te hoog te laten oplopen, zie daarvoor het eind van dit hoofdstuk. Het kan daarom nodig zijn om taken in dit kwadrant deels te bekostigen via een algemene uitkering. De verdeling daarvan kan dan vrij globaal zijn, omdat verevening hier immers niet nodig wordt geacht. Dat maakt het stelsel overzichtelijker.

Linksonder in het assenkruis

Na de keuzes 'veel beleidsvrijheid' en 'veel verevening' – linksonder in het assenkruis – volgt als belangrijkste bekostigingsinstrument een algemene uitkering van het Rijk. Via de verdeling daarvan kan de voorzieningencapaciteit van gemeenten (grotendeels) gelijk worden getrokken. Er vindt veel verevening plaats, maar gemeenten zijn vrij in de aanwending van de vereveningsbijdrage. Dit is het derde aspiratieniveau. Een wat lager ambitieniveau is vanzelfsprekend ook mogelijk. Dat is een politieke keuze.

Met bekostiging via een algemene uitkering moet het lokaal bestuur de baten van voorgenomen beleid afwegen tegen de baten van een andere bestemming voor de rijksuitkering. Ondoelmatig werken is bovendien voor eigen rekening. Een dergelijke lokale afweging ontbreekt bij een specifieke (geoordeelde) uitkering. Die is daarom alleen geschikt als het bestedingsdoel vast ligt en het Rijk weinig ruimte laat voor lokale afwegingen.

26 Allers, M.A., 2006, Decentralisatie, Verevening en de Bekostiging van Overheidsvoorzieningen, in: Boorsma, P.B., Allers, M.A., *De financiële verhouding onder de loep*, VNG-Uitgeverij, Den Haag.

Stabiliteit en voorspelbaarheid

Voor een gezond financieel beleid is het essentieel dat gemeenten kunnen beschikken over een stabiele en voorspelbare bron van inkomsten. De uitkering die zij van de rijksoverheid tegemoet kunnen zien moet tijdig bekend zijn. Dat is met de bestaande koppeling van de algemene uitkering aan de feitelijke rijksuitgaven niet het geval – die zijn immers pas na afloop van het begrotingsjaar bekend. Verder hebben er veel ingrepen in het volume van het gemeentefonds plaatsgevonden, buiten de afgesproken spelregels om. Koppeling aan de vierjarige uitgavenkaders van het Rijk, zonder tussentijdse ingrepen, kan wel de gewenste stabiliteit geven.

Linksonder: kleinere rol eigen belastinggebied

In aanvulling op de algemene uitkering kunnen gemeenten eigen belastinggeld inzetten als zij een relatief hoog voorzieningenniveau willen aanbieden. Op nationaal niveau kan desgewenst worden gekozen om verschillen in belastingcapaciteit (deels) te verevenen via de verdeling van de algemene uitkering.

Voorbeeld: wegenbeheer

De gemeente heeft als wegbeheerder de zorg voor een goede en veilige infrastructuur maar kan zelf het kwaliteitsniveau bepalen: wel of geen sierbestrating, wel of geen vrijliggende fietspaden. De kosten om een bepaald onderhoudsniveau te realiseren verschillen echter tussen gemeenten, bijvoorbeeld door verschillen in bodemstructuur. De huidige politiek-bestuurlijke keuze is dat het redelijk is om gemeenten te compenseren voor kostenverhogende factoren. Hierdoor komen gemeenten in een gelijkwaardige uitgangspositie terecht. Het wegenonderhoud bevindt zich om die reden in het kwadrant linksonder.

Linksboven in het assenkruis

Bij taken die gemeenten door de rijksoverheid krijgen opgelegd (keuze ‘weinig beleidsvrijheid’) beslist het Rijk en moet daar dus ook de financiële afweging liggen. Is verevening gewenst (positie linksboven in het assenkruis) dan is een kostendekkende rijksuitkering passend. Alle gemeenten hebben daarmee voldoende middelen om aan de door het Rijk gestelde normen te kunnen voldoen.

Geormerkte of algemene bijdrage?

Indien het Rijk wil waarborgen dat de middelen ook echt aan het gestelde doel worden besteed, dan is een specifieke uitkering passend. Die is geormerkt en verplicht gemeenten tot het verantwoorden van de gedane uitgaven. Met dat laatste gaan uiteraard administratieve lasten gepaard. Indien het er alleen om gaat dat gemeenten een bepaalde taak goed uitvoeren zonder dat een bestedingsverplichting nodig is, kan beter voor een (ongebonden) integratie-uitkering uit het gemeentefonds worden gekozen. Dat levert minder administratie op en biedt gemeenten de mogelijkheid eventuele overschotten te besteden op de manier die de lokale gemeenschap het

meeste oplevert.²⁷ Door een integratie-uitkering te gebruiken in plaats van de algemene uitkering, kan de verdeling van de middelen zo worden georganiseerd dat alle gemeenten voldoende middelen krijgen om de desbetreffende taak uit te voeren. Ook kan gelet op de dynamiek voor een andere groeivoet van het budget worden gekozen dan die voor de algemene uitkering.

Een ander nadeel van kostendekkende specifieke uitkeringen in vergelijking met integratie-uitkeringen is dat gemeenten daarmee geen prikkel hebben tot doelmatige uitvoering. Dit kan worden opgelost door gemeenten eventuele overschotten naar eigen inzicht te laten besteden (zoals bij de specifieke uitkering voor de bijstand) of door een deel van de kosten via de algemene uitkering te laten lopen.

Voorbeeld: Bijstandsuitkeringen

Bij het verstrekken van bijstandsuitkeringen geldt dat gemeenten een grote mate van uitvoeringsvrijheid hebben maar dat de uitkomst door de rijksoverheid is vastgelegd. Zo is de uniformiteit van bijstandsverstrekking gewaarborgd. De criteria die bepalen wie voor een bijstandsuitkering in aanmerking komt en ook de hoogte van die uitkering wordt door de nationale overheid bepaald. Elke gemeente moet dan wel door de rijksoverheid van voldoende middelen worden voorzien om bijstandsuitkeringen te kunnen betalen. Dit betekent een positie linksboven in het assenkruis: weinig beleidsvrijheid en veel verevening. Om gemeenten toch te prikkelen tot een doelmatige uitvoering mogen zij eventuele overschotten bij de bijstand volledig naar eigen inzicht besteden.

Rechtsboven in het assenkruis

Bij taken met weinig beleidsvrijheid kan de rijksoverheid soms ook beslissen de gebruiker te laten betalen, via leges (paspoort) of heffingen (vuilnisophaal). Dat ligt voor de hand als wordt gekozen voor ‘weinig verevening’, rechtsboven in het assenkruis. Niet voor alle voorzieningen zijn leges of heffingen echter mogelijk of gewenst (zie kader op blz. 22). Deze keuze is ook alleen mogelijk als het om bedragen gaat die alle gebruikers kunnen opbrengen. Door de beperkte beleidsvrijheid moeten gemeenten immers een bepaald minimum voorzieningenniveau leveren (bij de riolering gelden bijvoorbeeld diverse milieunormen). De benodigde middelen moeten wel beschikbaar komen.

Voorbeeld: riolering

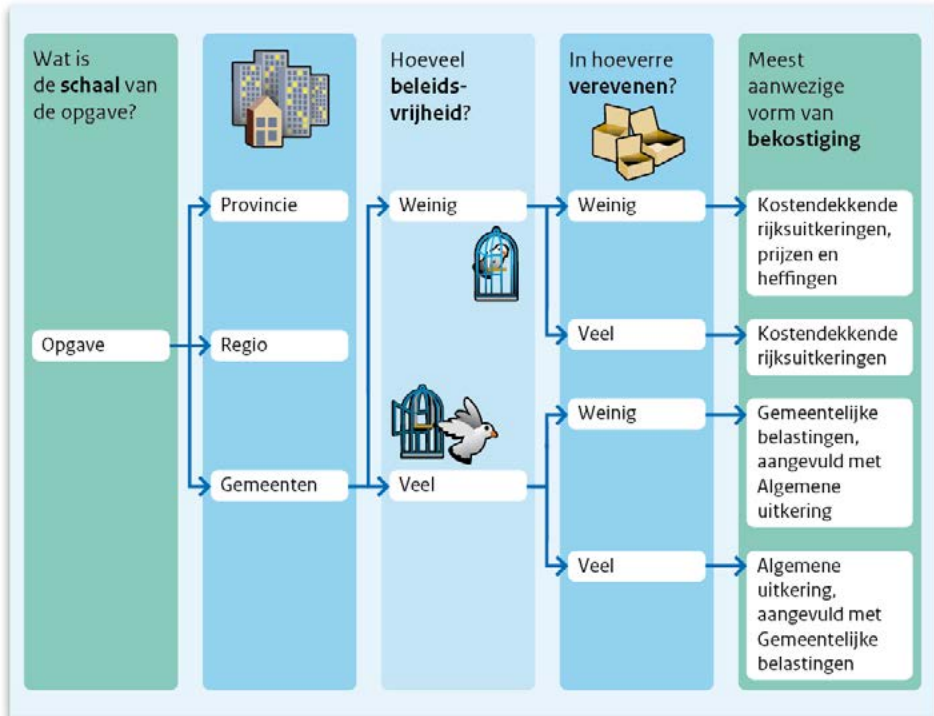
Voor wat betreft de riolering geldt dat de gemeente weinig beleidsvrijheid heeft. Kostenverschillen tussen gemeenten worden echter beperkt verevend. Dit leidt tot een plaats rechtsboven in het assenstelsel. De riolering wordt voornamelijk betaald uit lokale heffingen.

27 Hoewel deze middelen vrij besteedbaar zijn, worden ze door hun karakter in de praktijk vaak toch aan het daaraan gekoppelde beleidsterrein uitgegeven (Kattenberg, M., Vermeulen, W., 2015, *The stimulative effect of an unconditional block grant on the decentralized provision of care*, CPB, Den Haag).

Samenvattend: *beslisboom politieke keuzes en bekostigingswijzen*

De te maken politieke keuzes met hun uitkomsten voor de meest aangewezen bekostigingsinstrumenten kunnen samengevat worden in onderstaande beslisboom:

Figuur 5: Beslisboom politieke keuzes met bijbehorende bekostigingswijzen



Vanzelfsprekend is het niet praktisch om voor elke afzonderlijke opgave een eigen financiële verhouding in te richten. De uniforme taakafbakening voor de nieuwe regels voor de inrichting van de gemeentelijke begroting biedt mogelijk goede aanknopingspunten voor een overzichtelijke clustering van taken in het assenkruis.²⁸ Opgaven die in het assenkruis bij elkaar komen te liggen kunnen in groepen worden samengevoegd. Voor de ene groep kunnen lokale belastingen als primaire financieringsbron worden gebruikt, voor de andere leidt de positionering tot bijvoorbeeld een algemene of specifieke uitkering.

²⁸ Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten, Stb. 2016, 101.

Randvoorwaarden en grenzen

Wanneer voor afzonderlijke groepen van taken bekostigingsinstrumenten zijn gekozen, moet vervolgens worden bekeken tot welk geheel dit leidt. Niet alle combinaties zijn namelijk mogelijk. Zo liggen er belangrijke randvoorwaarden op het terrein van de lokale belastingen. Om verschillende redenen kan het aandeel daarvan in het geheel van de gemeentelijke inkomsten niet al te hoog zijn. Belastingen vormen voor de rijksoverheid een belangrijk instrument in het nationale begrotingsbeleid en het inkomensbeleid. Dit instrument moet niet te veel aan kracht inboeten door overdracht van belastingen aan gemeenten. In de tweede plaats leiden te grote verschillen in lokale lasten tot ongewenste verhuisbewegingen van inwoners. Waar het plafond zich precies bevindt kan niet worden gezegd, maar ervaringen in andere landen leren dat het gemeentelijke belastinggebied in Nederland aanzienlijk kan worden uitgebreid zonder tegen de genoemde grenzen aan te lopen. Ook na een verdubbeling zal het lokale belastinggebied in ons land naar internationale maatstaven immers nog klein zijn²⁹.

29 Bloechlioger et al., *Fiscal Autonomy of sub central governments*, p. 5, Fig. 1. OECD, 2005.

5. Consequente toepassing leidt tot andere keuzes

De politieke keuzes die in de beslisboom (Figuur 5) staan vermeld bepalen de bestuurlijke verhouding. De rijksoverheid dient bij taken steeds duidelijk aan te geven in hoeverre gemeenten beleidsvrijheid hebben, dus in hoeverre verschillen in voorzieningenniveau tussen gemeenten aanvaardbaar zijn, en welke mate van verevening wenselijk is. Met het adagium: ‘wie bepaalt, betaalt’ volgt dan de optimale financiële verhouding. De overheidslaag die de bestuurlijke afweging maakt of en hoe een taak moet worden uitgevoerd, moet ook de kosten daarvan tegen de baten afwegen. Als het Rijk bepaalt, dan moet ze betalen door middel van (toereikende) uitkeringen aan gemeenten. Bepaalt de gemeente, dan moet die zelf de financiële afweging maken, daarvan de consequenties dragen en deze uitleggen aan de eigen kiezer.

De Raad heeft eerder al vastgesteld dat er door tegenstrijdige en opportunistische keuzes van de afgelopen jaren sprake is van een verrommeling van de financiële verhoudingen. De financiële verhoudingen zijn niet in overeenstemming met de bestuurlijke en politieke keuzes over gemeentelijke taken.³⁰ Taken, schaal en sturing zijn daardoor uit balans. De huidige inconsequente toepassing van de afwegingen voor de bekostiging van lokale taken leidt dan ook tot een ondoelmatige besteding van overheidsgeld. Gemeenten kunnen hun rol niet goed vervullen. Dit leidt uiteindelijk tot erosie van het draagvlak voor het (lokaal) bestuur.

Het is niet aan de Raad om de politieke keuzes te maken. Wel kan de Raad de huidige bekostiging van gemeentelijke taken tegen het licht houden door gemaakte politieke keuzes in de beslisboom te plaatsen en de daaruit volgende bekostiging af te leiden. Een dergelijke consequente toepassing leidt tot andere keuzes voor de bekostiging dan de huidige, maar deze keuzes sluiten beter aan bij de maatschappelijke opgaven.

Beslisboom werkt twee kanten op

De benadering die de Raad voorstelt, verschilt niet fundamenteel van de voorkeursvolgorde en de principes die onder de verdeling van de algemene uitkering liggen, zoals deze zijn verwoord in de Memorie van toelichting bij de Financiële-verhoudingswet uit 1997.³¹

Toch komen de bestaande financiële verhoudingen niet goed overeen met de keuzes die volgen uit de beslisboom. De eerste reden daarvoor is dat uitgangspunten niet consequent zijn toegepast en doorgeredeneerd. De tweede reden is dat bij veranderingen in de financiële verhoudingen het gemeentelijke takenpakket niet altijd in samenhang is gezien. Wanneer de afwegingen vanuit de beslisboom worden gevolgd aan de hand van politieke keuzes die door regering en parlement zijn gemaakt, worden de knelpunten duidelijk.

³⁰ Zie ook: Algemene Rekenkamer, *Financiële verhoudingen tussen de bestuurslagen. Geldstromen en verantwoordelijkheden bij decentraal uitgevoerd beleid*, TK 2009–2010, 32 249, nrs. 1–2.

³¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, nr. 24 552, nr. 3.

Als uit de beslisboom een bekostigingswijze volgt die niet overeenkomt met de bestaande praktijk, dan zijn er twee mogelijkheden. De meest voor de hand liggende is het aanpassen van de bekostigingsmethode. Maar een andere conclusie kan zijn dat de eerder gemaakte politieke keuzes heroverwogen moeten worden. Dan wordt niet de bekostigingswijze aangepast, maar de onderliggende keuzes. De beslisboom kan dus in twee richtingen doorlopen worden. Het uitgangspunt dient te zijn *Pas toe of leg uit!* Als de uitkomst niet de gewenste is, moet een eerdere politieke keuze heroverwogen worden. De fondsbeheerders hebben als rol om deze consequente toepassing te bewaken.

Verschuiving van rijksbelastingen naar gemeentebelastingen

Toepassing van de beslisboom leidt tot de conclusie dat gemeentelijke taken voor een groter deel uit lokale belastingen bekostigd kunnen worden dan nu het geval is. In landelijke beleidsstukken wordt voortdurend benadrukt dat gemeenten zelf afwegingen moeten maken.³² Voor gemeentelijke voorzieningen op terreinen als sport, cultuur en groenvoorziening geldt, is de lokale beleidsvrijheid groot. Er lijkt geen grond te zijn om de kosten daarvan zo vergaand te verevenen als nu het geval is. Uitbreiding van het gemeentelijke belastinggebied, in combinatie met een kleinere en globaler verdeelde algemene uitkering, is dan de consequentie. De rijksbelastingen kunnen dan omlaag. Voor een deel van de overheidstaken verschuift de bekostiging van rijksbelastingen naar lokale belastingen. Dit sluit ook aan op de aanbevelingen uit verschillende adviezen en rapporten over een reeks van jaren.³³

Toch spelen gemeentelijke belastingen in de Nederlandse overheidsinkomsten maar een kleine rol.

Voorbeeld: politieke keuzes en de omvang van het gemeentelijk belastinggebied

Een mogelijk eindbeeld is een in omvang verdubbeld belastinggebied waarmee gemeenten taken met veel eigen beleidsruimte bekostigen, zoals cultuur, sport en groenvoorziening. De belastingcapaciteit kan (deels) worden verevend. Om te garanderen dat alle gemeenten een basisniveau kunnen bekostigen, en om de lokale belastingen niet te hoog te laten worden, worden de eigen belastinginkomsten aangevuld met een algemene uitkering. Die zal in die situatie lager zijn dan de bestaande algemene uitkering. Bij de verdeling daarvan hoeft slechts op globale wijze rekening te worden gehouden met kostenverhogende factoren waarvan het niet redelijk is dat een gemeente daar geheel voor opdraait. Gemeenten krijgen daarnaast voor taken met weinig eigen beleidsvrijheid, zoals het verlenen van persoonsgebonden diensten, enkele kostendekkende doeluitkeringen waarin een doelmatigheidsprikkel is ingebouwd.

Als daarentegen de landelijke politiek een groter gemeentelijk belastinggebied niet gewenst acht, dan betekent dat – de beslisboom terug redenerend – dat gemeenten minder beleidsvrijheid wordt toegedicht. Dan zou het bestaande gemeentelijke takenpakket wellicht moeten worden beperkt. Nieuwe decentralisaties liggen dan ook minder voor de hand.

32 Zie bijvoorbeeld de eerder genoemde Memorie van Toelichting op de Fwv 1997.

33 RfV, 2011, *Verdelen, vertrouwen en verantwoorden. Een heroriëntatie op de financiële verhoudingen*, De Haag. RfV, 2015, *Uitbreiding lokaal belastinggebied*. CPB policy brief 2015, *Een ruimer lokaal belastinggebied*, Commissie Financiële ruimte voor gemeenten (Commissie Rinnooy Kan), *Bepalen betekent betalen*, 2016.

Bij een verschuiving van belastingheffing naar gemeenten past geen maximering van de lokale belastingopbrengst of -tarieven. De hoogte van de lokale belasting wordt bepaald door de lokale democratie, niet de landelijke. De ontwikkeling van de gemeentelijke lasten van de laatste jaren laat een zeer gematigd beeld zien,³⁴ juist omdat gemeentelijke belastingen erg zichtbaar zijn.

Voor een goede democratische afweging werkt een belasting die door een zo groot mogelijke groep inwoners – kiezers dus – wordt opgebracht, het beste. Dit is in lijn met de algemene uitgangspunten dat beslissen, betalen en genieten zoveel mogelijk in één hand moeten liggen. De grondslag voor lokale belastingen dient in overeenstemming te worden gebracht met de taken die gemeenten hebben. Herinvoering van het gebruikersdeel van de ozb-woningen ligt voor de hand, al dan niet in combinatie met het invoeren van een ingezetenenbelasting. Iedereen betaalt dan mee (kwijtschelding daargelaten). Zo kan voorkomen worden dat de financiering van gemeentelijke taken steunt op een te beperkte groep binnen de gemeente.

Afwenteling van belastingdruk op niet-ingezetenen kan worden voorkomen door het instellen van een relatieve limiet die belastingen die worden geheven van niet-inwoners maximeert op een bepaald percentage van de belastingen geheven van inwoners. Ter vereenvoudiging van het lokale belastingstelsel kan de toeristen- en forensenbelasting worden samengevoegd tot een verblijfsbelasting. Kleine belastingen zoals de hondenbelasting, reclamebelasting en de forensenbelasting kunnen worden afgeschaft.³⁵

Bekostiging sociaal domein: blijf af of betaal zelf

Het voornemen is om de integratie-uitkering sociaal domein in de algemene uitkering op te nemen. Het is echter van belang dat de politiek zich rekenschap geeft van de principiële keuzes die daarmee impliciet worden gemaakt.

De Raad neemt in het sociale domein een trend waar die neigt naar normering en uniformering vanuit de landelijke politiek, zoals het verplicht stellen van Beschut Werken. Deze beweging is ook bij de al eerder gedecentraliseerde huishoudelijke hulp te zien.³⁶ Dit perkt de gemeentelijke beleidsvrijheid in. Daarmee verdwijnt het voordeel van decentralisatie en de bijbehorende doelmatigheidswinst. Gemeenten kunnen dan zelf geen maatwerk meer leveren en kosten en baten niet meer zelf tegen elkaar afwegen.

³⁴ COELO, *Atlas van de lokale lasten 2016*, Groningen, 2016.

³⁵ Rfv, *Uitbreiding lokaal belastinggebied*, 26 maart 2015.

³⁶ Zie bijvoorbeeld de invoering van landelijke minimumtarieven en uitspraken van de rechter.

Voorbeeld: beschut werken.

Het Rijk heeft met de overheveling van het participatiebudget (onder andere bedoeld voor de bekostiging van re-integratietrajecten) naar het gemeentefonds beoogd om gemeenten bestedingsvrijheid te geven. Zij kregen de mogelijkheid om onder andere plaatsen voor beschut werk te creëren. Nu het aantal te realiseren plaatsen achterblijft bij de verwachting, is de rijksoverheid voornemens om gemeenten te verplichten dit instrument in te zetten. Aangezien dit een inperking van bestedingsvrijheid is, is een kostendekkende rijksuitkering het meest aangewezen. Het Rijk bepaalt immers.

Indien het de landelijke politiek wenst voor te schrijven hoe gemeenten de budgetten in het sociaal domein moeten besteden, moet de centrale overheid er ook zorg voor te dragen dat de gemeenten beschikken over een toereikend budget voor die voorzieningen. Als 'Den Haag' bepaalt is het doelmatiger dat de rijksoverheid een kostendekkende uitkering beschikbaar stelt om de gedecentraliseerde taken te bekostigen. Als het Rijk een bestedingsverplichting wenst, betekent dat een specifieke uitkering; bij een resultaatverplichting is een integratie-uitkering het meest geschikt.

Geredeneerd vanuit de filosofie die achter de decentralisaties ligt, is het logischer om gemeenten echter wel beleidsvrijheid toe te kennen. Hierdoor kan werkelijk lokaal maatwerk geleverd worden en vindt een doelmatiger afweging tussen kosten en baten plaats, omdat deze het beste aansluit bij de lokale situatie en wensen. Die beleidsvrijheid moet dan wel consequent worden volgehouden.

Algemene uitkering: doelmatigheidsprikkel is al ingebouwd

Met enige regelmaat wordt geopperd om in de verdeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds een doelmatigheidsprikkel in te bouwen. Los van de vraag hoe dat dan zou moeten, past dit slecht bij de situaties waarin een algemene uitkering het meest geschikte instrument is. Daarbij geldt immers gemeentelijke beleidsvrijheid. Over de besteding van het geld zijn gemeenten zowel wat betreft de doelmatigheid als de rechtmatigheid alleen verantwoordelijk verschuldigd aan de eigen gekozen volksvertegenwoordiging. Elke gemeente draait op voor de eigen (on)doelmatigheid. Daarmee is een doelmatigheidsprikkel inherent aan een algemene uitkering. De opbrengst van doelmatig werken kan de gemeente dan steken in óf meer voorzieningen voor zijn inwoners óf in lagere eigen belastingen.

Regionale samenwerking: vorm bepaalt bekostiging

Op basis van praktische overwegingen geldt dat sommige taken beter op een regionale schaal georganiseerd kunnen worden. Voor verplicht regionaal uit te voeren taken met weinig beleidsvrijheid is een kostendekkende specifieke uitkering aan deze door de rijksoverheid ingestelde regio's het meest geschikt. Gemeenten en regio's kunnen de kosten immers nauwelijks beïnvloeden en ze kunnen geen integrale afweging tussen verschillende beleidsdoelen maken. Bovendien dreigt dan het gevaar van het afwentelen van financiële risico's op ketenpartners.

Voorbeeld: de veiligheidsregio

De veiligheidsregio is een verplichte vorm van samenwerking en de normen waaraan deze regio's moeten voldoen worden in hoge mate bepaald door het Rijk. Dan zou conform de beslisboom in Figuur 5 rechtstreekse bekostiging van de regio's met een kostendekkende rijksuitkering aangewezen zijn. De veiligheidsregio's worden nu echter grotendeels bekostigd door de deelnemende gemeenten uit de eigen algemene middelen. Elke veiligheidsregio heeft daartoe een eigen kostenverdeelsleutel opgesteld, soms na veel discussie. Veelal zijn die verdeelsleutels (deels) gebaseerd op wat via de algemene uitkering uit het gemeentefonds wordt verdeeld via het cluster 'openbare orde en veiligheid'. Dat is niet alleen omslachtig maar maakt het ook moeilijk om kostenfactoren te vinden op basis waarvan dat cluster in de algemene uitkering aan gemeenten wordt verdeeld. De verdeelsleutel verklaart dan immers zichzelf.

Bekostiging via centrumgemeenten

Gemeentelijke taken met een regionaal bereik worden soms bij centrumgemeenten neergelegd. Er is dan sprake van taakdifferentiatie tussen gemeenten. Voordeel is dat er een bestuurlijk verantwoordelijke partij is. Nadeel is dat de niet-centrumgemeenten hun problemen kunnen afwentelen op de centrumgemeente. Daarom is een kostendekkende rijksuitkering passend. Bij een aantal taken is dit risico zodanig groot – en de invloed van alle gemeenten zodanig van belang – dat dergelijke taken dan beter bij alle gemeenten belegd kunnen worden.

Voorbeeld: beschermd wonen

De verantwoordelijkheid voor beschermd wonen is met de Wmo 2015 opgedragen aan 43 centrumgemeenten die daarvoor een integratie-uitkering ontvangen. Dit is gebaseerd op een historische gegroeide situatie. De wijze waarop individuele gemeenten invulling geven aan hun verantwoordelijkheid voor de Wmo-taken zoals het bieden van thuiszorg, ondersteuning begeleiding en dagbesteding is van invloed op de vraag naar beschermd wonen. Vanuit de wens om meer ondersteuning in de thuissituatie te kunnen bieden en ter voorkoming van het afwentelingsrisico ligt het voor de hand alle gemeenten de middelen te geven voor de zorg en ondersteuning – en de taak dus niet alleen bij centrumgemeenten te beleggen³⁷.

Bij vrijwillige samenwerking tussen gemeenten past geen rechtstreekse bekostiging door het Rijk aan de regio. Het is dan aan de individuele gemeenten om bij te dragen aan de bekostiging van de regionale taken.³⁸

³⁷ Advies Commissie Toekomst beschermd wonen (Commissie Dannenberg), *Van Beschermd Wonen naar een beschermd thuis*, november 2015.

³⁸ Raad voor het openbaar bestuur, *Wisselwerking, Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking*, 2015.

6. Samenvatting en aanbevelingen

In het discussiestuk ‘Wel Zwitsers, geen geld?’ heeft de Rfv discussiepunten opgeworpen, over de rol die gemeenten spelen bij het vervullen van hun maatschappelijke opgaven.³⁹ De maatschappelijke en bestuurlijke verhoudingen zijn de afgelopen 20 jaar sterk veranderd. Veel taken zijn naar gemeenten gedecentraliseerd. De rol en verantwoordelijkheid van de gemeenten om in samenwerking met lokale maatschappelijke partners in te spelen op de lokale behoeften is door de samenhang en onderlinge afhankelijkheid complexer geworden. Ook zijn gemeenten groter geworden en hun samenwerking geïntensiveerd.

In het discussiestuk ‘Wel Zwitsers, geen geld?’ presenteert de Rfv vijf discussiepunten die in het afgelopen half jaar met vele belanghebbenden en deskundigen zijn besproken. Hieronder worden die puntsgewijs besproken. Maar eerst gaan wij in op het in dit advies ontworpen analytische kader waarbinnen deze discussies op een systematische wijze kunnen worden gevoerd.

Discussies over financiële verhoudingen beperken zich vaak tot onderdelen, zoals de lokale belastingen. Het gaat echter om een samenhangend geheel. Oplossingen voor deelproblemen die geen rekening houden met dat geheel leiden tot verrommeling. Om op een systematische manier te kunnen analyseren in hoeverre de bestaande financiële verhoudingen nog voldoen heeft de Rfv eerst de onderliggende politieke vragen in kaart gebracht. Vervolgens is nagegaan welke gevolgen keuzes hebben voor de financiële verhoudingen.

Bepalen en betalen in het lokaal bestuur

De financiële verhoudingen moeten bijdragen aan een effectieve en efficiënte afweging van kosten en baten. Door overheidstaken bij gemeenten neer te leggen sluit de besteding van de middelen beter aan bij de lokale voorkeuren. Gemeenten moeten dan wel een effectieve en efficiënte afweging van kosten en baten kunnen maken.

In de huidige financiële verhoudingen is er vaak sprake van ‘winkelen met andermans portemonnee’. De rijksoverheid legt normen op die gemeenten beperken in het maken van die afweging.

Het uitgangspunt dient te zijn ‘wie bepaalt, betaalt’. De overheid (Rijk, provincie of gemeente) die besluit of een bepaalde taak moet worden uitgevoerd en op welke wijze, moet ook de financiële afweging maken. De wijze waarop de huidige financiële verhoudingen zijn vormgegeven leidt tot een ondoelmatige besteding van overheidsgeld. Gemeenten kunnen hun rol niet goed vervullen, wat leidt tot erosie van het draagvlak voor het (lokaal) bestuur.

39 Rfv, *Wel Zwitsers, geen geld? Naar een nieuwe balans tussen taken, sturing en inkomsten van gemeenten*, mei 2016.

Een goed financieel systeem voor gemeenten is geen puur technische kwestie. In tegendeel, eerst moeten enkele politieke keuzes worden gemaakt. Daarna volgt uit het principe ‘wie bepaalt, betaalt’ wat de efficiënte financieringsmethode is. De drie keuzes zijn:

1. Moet een taak worden uitgevoerd door de gemeente, de regio, de provincie of het Rijk?
2. Hoeveel lokale beleidsvrijheid is er? Mogen voorzieningen tussen gemeenten verschillen?
3. Moeten gemeenten allemaal dezelfde financiële mogelijkheden krijgen? Of is dit minder belangrijk?

Uit de gemaakte keuzes volgt de meest efficiënte wijze van bekostiging. De beslisboom in Figuur 5 (blz. 26) maakt dit inzichtelijk. Indien die gevolgen niet bevallen, dan kunnen de keuzes nog worden aangepast.

Aanbeveling 1

Houdt de bestaande financiële verhoudingen systematisch tegen het licht door gebruik te maken van de beslisboom in dit advies. Expliciteer de onderliggende politieke keuzes en trek de consequenties wat betreft de optimale bekostigingswijze van gemeentelijke taken. Gebruik deze methode ook wanneer gemeenten nieuwe taken krijgen toegewezen.

Borg een onderhoudscyclus van het verdeelsysteem waarbij de bekostiging van gemeentelijke taken eens in de vier jaar tegen het licht wordt gehouden door consequent de afwegingen en overwegingen zoals die in de beslisboom zijn neergelegd, in acht te nemen.

Stabiliteit en voorspelbaarheid

Het eerste discussiepunt uit ‘Wel Zwitsers, geen geld?’ betreft de mate waarin gemeenten financieel afhankelijk zijn van het Rijk. Gemeenten voeren steeds meer overheidstaken uit. Jaarlijks geven gemeenten ruim 56 miljard euro uit. Voor het overgrote deel van hun inkomsten zijn zij echter afhankelijk van bijdragen van het Rijk, slechts een klein deel betalen zij uit lokale belastingen en heffingen.

Gezond financieel gemeentelijk beleid is gebaat bij stabiliteit, transparantie en voorspelbaarheid. Dit maakt het mogelijk dat gemeenten hun burgers goed kunnen bedienen. Dat is hard nodig, want anders verdwijnt het draagvlak voor het (lokaal) bestuur.⁴⁰ De Financiële-verhoudingswet moet op deze punten worden aangepast om het vertrouwen in de financiële verhoudingen te kunnen behouden. Deugdelijke financiële verhoudingen zijn immers gebaseerd op afspraken waar overheden elkaar op kunnen aanspreken.

Gemeenten moeten meerjarige zekerheid krijgen over zowel volume als verdeling van rijksmiddelen. Fluctuaties in de Rijksbegroting werken nu zwaar door in de gemeentebegroting. Dit leidt vaak tot ad hoc ingrepen op de korte termijn. Het gebrek aan stabiliteit ondermijnt daarmee een evenwichtig meerjarig financieel beleid van gemeenten. Met als gevolg dat de beoogde beleidsdoelen niet worden gerealiseerd,

40 Raad van State, *En nu verder! Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein*, oktober 2016.

Aanbeveling 2

Ontwerp een nieuwe indexeringsystematiek voor de algemene uitkering uit het gemeentefonds die recht doet aan de dynamiek van het takenpakket van gemeenten en die de gewenste stabiliteit biedt. Dit kan door koppeling aan vierjarige uitgavenplafonds in plaats van aan de werkelijke rijksuitkeringen. Tussentijdse kortingen op het fonds moeten alleen in noodgevallen mogelijk zijn.

Beleidsvrijheid

Het tweede vraagpunt uit 'Wel Zwitsers, geen geld?' is in hoeverre voor het sociale domein de landelijke solidariteit op gespannen voet staat met lokaal maatwerk. De landelijke solidariteit komt tot uitdrukking in de verevening in de verdeling. De huidige beleidskeuzes zijn gebaseerd op lokaal maatwerk. Dat leidt tot verschillen tussen gemeenten. Dit uitgangspunt staat onder druk. Er is een sterke tendens naar uniformering en het vastleggen van individuele aanspraken op lokale voorzieningen vanuit de landelijke politiek. Dit perkt de gemeentelijke beleidsvrijheid in. Daarmee verdwijnt het voordeel van decentralisatie en de bijbehorende doelmatigheidswinst. Gemeenten kunnen dan zelf geen maatwerk meer leveren en kosten en baten niet meer zelf tegen elkaar afwegen.

Het voornemen om de integratie-uitkering sociaal domein in de algemene uitkering op te nemen past hier niet bij. Indien de centrale overheid wil gaan voorschrijven hoe gemeenten de budgetten in het sociaal domein moeten besteden, moet de rijksoverheid er ook voor zorgen dat gemeenten beschikken over een toereikend budget voor die voorzieningen. Het voordeel van een effectieve en efficiënte afweging van kosten en baten door het kunnen bieden van maatwerk gaat dan immers verloren. Als het Rijk wil dat gedecentraliseerde taken vanuit de algemene uitkering bekostigd worden, dan dient het zich te onthouden van bemoeizucht als het voorschrijven van minimumniveaus.

Aanbeveling 3

Kies bij decentralisatie van taken tussen 'blijf af en blijf weg' en 'Rijk bepaalt, dus Rijk betaalt'. Deze keuze hangt af van de mate van vrijheid die gemeenten hebben bij het bepalen van de uitkomsten van hun beleid.

Eigen middelen en algemene uitkering

De derde vraag is bij welk type gemeentelijke taak er ruimte is voor bekostiging uit eigen belastingen. Het onderscheid fysiek en sociaal is hierbij onvoldoende onderscheidend. Het gaat vooral om persoonsgebonden voorzieningen versus collectieve voorzieningen. Voor de bekostiging van het huidige takenpakket van gemeenten leidt het opnieuw maken van de afwegingen ertoe dat collectieve taken op een gemeentelijke schaal, zoals parken en zwembaden, het beste uit gemeentelijke belastingen kunnen worden betaald. De rijksbelasting kan dan omlaag. Nu gemeenten door herindeling soms uit tientallen kernen bestaan, verdient het overweging hen de mogelijkheid te geven om 'belastingmaatwerk' aan hun inwoners te leveren. Inwoners van dorpen of wijken die meer collectieve voorzieningen in de wijk willen dan gemiddeld, betalen dan meer gemeentelijke belastingen dan inwoners in andere dorpen of wijken. Dorpen die zelf het groen onderhouden kunnen minder betalen.

Aanbeveling 4

Taken met veel beleidsvrijheid die de gemeentelijke schaal niet overstijgen (zoals groen, wegen, sport) kunnen voornamelijk uit gemeentelijke belastingen bekostigd worden. De gemeentelijke belastingopbrengst kan hiervoor worden verdubbeld, en de rijksbelasting kan evenredig omlaag.

Aanbeveling 5

Geef gemeenten de mogelijkheid belastingtarieven geografisch te differentiëren om verschillen in voorzieningenniveaus te weerspiegelen.

Voor taken met veel gemeentelijke beleidsvrijheid waarbij wel prijs wordt gesteld op verevening van kostenverschillen tussen gemeenten is de algemene uitkering de meest geschikte bekostiging. Gemeenten kunnen als ze willen extra voorzieningen bekostigen door ook hier lokale belastingen in te zetten. Een kleinere rol voor de algemene uitkering betekent dat de verdeling kan worden vereenvoudigd. Dat is overigens ook al mogelijk met behoud van verevening.⁴¹

Aanbeveling 6

Vereenvoudig het verdeelsysteem van de algemene uitkering uit het gemeentefonds.

Regionale samenwerking

Het vierde vraagpunt betreft de bekostiging van regionale samenwerking. Gemeentelijke opgaven worden steeds vaker in regionaal verband opgepakt. Om een gezonde afweging tussen nut en offer te verkrijgen en om de democratische controle te behouden, is het van belang dat betalen en bepalen zoveel mogelijk in één hand blijven. Wanneer de regionale schaal door het Rijk is opgelegd en gemeenten weinig beleidsvrijheid hebben ligt bekostiging via een specifieke uitkering aan de regio voor de hand. Voor de aanvullende wensen vanuit de deelnemende gemeenten dien deze zelf bij te dragen. De voor- en de nadelen van regionale samenwerking dienen te liggen bij de overheid die verantwoordelijk is voor de gekozen samenwerking

Aanbeveling 7

Houd bij de bekostiging van regionale taken vast aan de principes van de financiële verhoudingen, dat wil zeggen 'wie bepaalt, betaalt'.

⁴¹ RfV, Vereenvoudiging algemene uitkering gemeentefonds, 2011.

Stimuleren van groei

Het laatste discussiepunt betreft de vraag of regionale economische groei via de financiële verhoudingen bevorderd kan of moet worden. Versterking van bestuurlijk vermogen voor regionale economische opgaven is een vraagstuk dat eigenstandig aandacht behoeft, en in dit advies slechts zijdelings aan de orde komt.⁴² Wel kan worden vastgesteld dat een verruiming van het lokale belastinggebied een belangrijke stimulans kan leveren voor de regionale economische ontwikkeling. Voorwaarde is dan wel dat gemeenten ook profiteren van de waardeontwikkeling van het onroerend goed in hun regio. Deze waardestijging moet niet grotendeels wordt afgeroomd door het verdeelmechanisme van de algemene uitkering. Gemeenten kunnen investeringen die tot hogere woz-waarden leiden dan beter uit de belastingopbrengst bekostigen. Gemeenten zouden ook de mogelijkheid kunnen benutten om een regionaal bedrijveninvesteringsfonds op te richten naar analogie van de lokale bedrijveninvesteringszone (BIZ).

Aanbeveling 8

Overweeg de verevening van de belastingcapaciteit in de verdeling van de algemene uitkering zo in te richten dat waardestijgingen minder of pas met vertraging tot een lagere uitkering leiden.

Aanbeveling 9

Maak voor de stimulering van regionale economische ontwikkeling gebruik van de mogelijkheden die het nu al stelsel biedt, zoals regionale bedrijveninvesteringsfondsen.

42 De Raad heeft het voornemen hierover in een apart advies aandacht aan te schenken

Profiel

De Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) is een adviesraad van de regering en het parlement. De Rfv is ingesteld bij Wet van 21 februari 1997 (Wet op de Raad voor de financiële verhoudingen, Staatsblad 1997, nr.106).

Taak

De wettelijke taak van de Raad is de regering en het parlement gevraagd en ongevraagd adviseren over hoe de financiële middelen van het Rijk het beste kunnen worden verdeeld over gemeenten en provincies. Doel is een evenwichtige verdeling die bijdraagt aan de doelmatigheid van de overheid als geheel.

Samenstelling

Maximaal negen onafhankelijke deskundigen op het terrein van het openbaar bestuur, politiek en overheidsfinanciën vormen samen de Raad voor de financiële verhoudingen. Zij zijn geselecteerd op basis van hun deskundigheid en hun maatschappelijke ervaring. De leden van de Raad worden bij Koninklijk Besluit benoemd.

Werkwijze

De Raad kan zowel gevraagd als ongevraagd advies uitbrengen. De adviezen hebben betrekking op het gemeente- en provinciefonds, het belastinginstrumentarium en op specifieke uitkeringen. De adviezen bestrijken nagenoeg alle beleids-terreinen. En het kan daarbij zowel om het beleid als om de uitvoering gaan. Bij het voorbereiden van zijn adviezen neemt de Raad kennis van de opvattingen van mensen en organisaties die inhoudelijke kennis en/of ervaring hebben op het desbetreffende beleidsterrein. Ook via andere activiteiten (publicaties, bijeenkomsten) levert de Raad een bijdrage aan het politiek bestuurlijke en maatschappelijke debat. De Raad besteedt in de adviezen in het bijzonder aandacht aan de uitgangspunten van de financiële verhoudingen, de beleids- en bestedingsvrijheid en de risico's. Ook is er aandacht voor de aspecten rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en transparantie.

Secretariaat

Een secretariaat ondersteunt de Raad voor de financiële verhoudingen (en de Raad voor het openbaar bestuur). De secretaris en zijn medewerkers leggen over hun werk verantwoording af aan de Raad. Het jaarlijkse Werkprogramma en actuele ontwikkelingen geven richting aan de werkzaamheden.

Adresgegevens

Bezoekadres: Korte Voorhout 7

Postadres: Postbus 20011, 2500 EA Den Haag

T 070 426 7540

E rob-rfv@rob-rfv.nl

www.rob-rfv.nl

Alle adviezen en andere publicaties zijn te vinden op www.rob-rfv.nl

ISBN 978-94-91739-04-0

NUR 823