

Wel Zwitsers, geen geld? *)

Naar een nieuwe balans tussen taken, sturing en inkomsten van gemeenten

Uitnodiging van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv): Geef uw visie op een nieuwe richting!

*) *Het dragen der wapenen is bij den Zwitser een beroep, en van daar, dat hij bij elken Europeeschen monarch in dienst treedt, zoo deze hem zijne soldij geeft. Wordt de soldij niet voldaan, dan acht hij zich ontslagen. Toen dus Frans I, bij de belegering van Milaan door Karel V, in 1521, zijne Zwitsersche hulpbenden niet kon betalen, gingen zij naar huis onder het zeggen: Geen geld, geene Zwitsers. Sedert ontstond dit spreekwoord'*

F.A. Stoett, Nederlandsche spreekwoorden, spreekwijzen, uitdrukkingen en gezegden.
W.J. Thieme & Cie, Zutphen 1923-1925

Uitnodiging tot discussie: hoe kunnen gemeenten hun taken toekomstbestendig bekostigen?

Gemeenten zijn voor hun inkomsten sterk afhankelijk van het Rijk, en in de verdeling van deze rijksmiddelen is er veel aandacht voor gelijkheid. Er is weinig ruimte voor eigen belastingen. Deze situatie is gebaseerd op gestolde, vaak onbewust gehanteerde principes. Deze komen het meest duidelijk tot uitdrukking in de Financiële-verhoudingswet 1997. Sindsdien hebben er vele ingrijpende ontwikkelingen plaatsgevonden: bestuurlijk, maatschappelijk en economisch. Dit geeft voldoende reden om deze principes opnieuw tegen het licht te houden.

De Raad voor de financiële verhoudingen verkent met u in dit discussiestuk nieuwe richtingen voor de principes waarmee gemeenten hun taken toekomstbestendig kunnen bekostigen, tegen de achtergrond van deze ontwikkelingen.

Eerst de discussie voeren, op basis daarvan een standpunt innemen

Aan de hand van dit discussiestuk wil de Raad het gesprek over deze principes voeren met leden van het parlement en gemeenteraden, wethouders, burgemeesters, bestuurders van regionale verbanden, uitvoeringsorganisaties, vertegenwoordigers van maatschappelijke geledingen en koepelorganisaties. De Raad toetst in een consultatieronde (voorjaar 2016) en in rondetafel-gesprekken (september 2016) zijn denkrichting. Op basis hiervan bepaalt hij zijn advies.

Bijdrage aan de brede discussie over herziening gemeentefonds

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is een brede discussie gestart om de grondslagen van het gemeentefonds te herzien. Met dit discussiestuk wil de Raad graag zijn bijdrage leveren aan deze herziening, waarbij hij de financiële verhoudingen breder benadert dan het gemeentefonds alleen.

De Raad hoort kritische geluiden over hoe de bekostiging nu werkt:

"Gemeenten zijn voor hun inkomsten sterk afhankelijk van het Rijk. Dit heeft tot contraproductieve mechanismen geleid: gemeenten zijn huiverig voor een groter eigen belastinggebied, maar klagen wel over de instabiliteit van de rijksuitkering. Ze overschrijden vaak het bedrag dat ze aan OZB mogen heffen'. Aan de andere kant doet het Rijk grepen in het fonds buiten de geldende afspraken om, zoals de opschalingskorting, en ziet de landelijke politiek het fonds als pinautomaat voor eigen beleid."

Het advies van de Studiegroep Openbaar bestuur, 'Maak verschil'²: "voor een grotere regionale economische groei is een groter bestuurlijk vermogen op regionaal niveau nodig. De financiële verhouding moet hierop toegesneden worden."

"In de afgelopen 20 jaar zijn financiële knelpunten bij gemeenten standaard als verdeelproblemen gezien. Veel vragen zijn echter terug te voeren op zeggenschap over eigen inkomsten."

Kritische opmerkingen uit eerdere adviezen van de Raad:

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wil de discussie starten over de grondslagen van het gemeentefonds, mede naar aanleiding van het kritische advies van de Raad over het groot onderhoud gemeentefonds in 2014 en 2015³. De hoofdpunten hieruit waren:

- Gemeenten hebben fors grotere maatschappelijke opgaven gekregen, met name voor werk, welzijn en zorg. Steeds meer gemeenten krijgen te maken met krimp. Verder is er toenemende schaalvergroting en samenwerking.
- Het gemeentefonds wordt nu 'kostengeoriënteerd' verdeeld, dat wil zeggen: op basis van kosten die gemeenten zelf in het verleden maakten. Deze methodiek heeft zijn grenzen bereikt, met name voor de taken die in regionaal verband worden uitgevoerd en voor kosten met een investeringskarakter.
- De verdeling wordt steeds fragmentarischer beschouwd, en niet als geheel. Dit leidt tot een nodeloos complexe verdeling en zorgt voor waterbed-effecten: het oplossen van het ene verdeelprobleem leidt tot nieuwe verdeelproblemen.
- Mede vanwege de integratie van het sociaal domein moeten omvang en voeding van het gemeentefonds fundamenteel gezien moeten worden.
- De relatie met het eigen belastinggebied moet heroverwogen worden.

1 In 2016 stijgt de verwachte opbrengst uit de OZB met € 28,7 mln meer dan afgesproken. (Bron: COELO, Atlas van de lokale lasten 2016). Dit is echter veel minder dan de neerwaartse bijstelling op het gemeentefonds van € 500 mln door het Rijk (Bron: Beantwoording Kamervragen door de Minister van BZK op 11 maart 2016).

2 Studiegroep Openbaar Bestuur, 'Maak Verschil', maart 2016.

3 Zie bijvoorbeeld: Rfv, 17 april 2014: Advies over Groot onderhoud gemeentefonds 2015 (1e fase); Rfv, 1 mei 2015: Advies over Groot onderhoud gemeentefonds 2016 (2e fase).

De Raad acht het positief dat de fondsbeheerders mede vanwege zijn advies de discussie over het gemeentefonds openen.

Tegelijkertijd vindt hij dat deze ontwikkelingen en knelpunten noodzaken tot fundamentele keuzes, die verder gaan dan de verdeling en stabiliteit van het gemeentefonds. Een fundamentele herziening zou zich op meerdere inkomstenbronnen moeten richten dan het gemeentefonds alleen. Er moet explicieter en meer eenduidig rekening gehouden worden met de mate waarin gemeenten (een deel van) de uitgaven kunnen bekostigen met eigen inkomsten. De Raad wil met deze benaderingswijze een bijdrage leveren.

Bekostiging taken provincies: anders benaderen dan bekostiging gemeenten

In dit discussiestuk wordt de bekostiging van de taken van provincies buiten beschouwing gelaten, maar de Raad zal deze wel later in zijn traject betrekken. Voor provincies speelt immers dezelfde discussie over de balans tussen taken, sturing en inkomsten. Bovendien hebben ook de provincies met omvangrijke veranderingen in het takenpakket te maken.

Het stramien voor bekostiging van provincies volgt nu in grote lijnen dat van gemeenten. De Raad is echter van mening dat er diverse redenen zijn om dit te herzien. Het eerste opvallende verschil is dat er veel minder provincies zijn dan gemeenten. Ten tweede is de aard van het provinciale takenpakket heel anders dan dat van gemeenten. Beleidsinhoudelijk is het grootste deel van de provinciale taken en uitgaven bestemd voor voorzieningen met een groeps karakter (wegen, natuur, OV). Financieel is er ook een groot verschil: veel meer uitgaven liggen langjarig vast. Ze hebben het karakter van investering en afschrijving, in plaats van exploitatie. In de derde plaats zijn verschillen in voorzieningenniveau veel lastiger te objectiveren. Daarom zijn verschillen tussen provincies maatschappelijk sneller geaccepteerd. Tot slot: verschillen in eigen inkomsten tussen provincies hebben een grotere effect, omdat de eigen inkomsten (bijvoorbeeld opbrengsten uit verkoop aandelen nutsbedrijven) redelijk groot zijn in verhouding tot de totale lasten.

Op basis van het verdeelvoorstel van de commissie-Jansen wordt een wetsvoorstel voorbereid dat alleen betrekking heeft op de *verdeling*. Een herbezinning op de *bekostiging als geheel* is echter ook nodig. De Raad zal in de loop van dit jaar de discussie hierover openen.

Naar een nieuwe balans tussen taken, sturing en inkomsten van gemeenten

Financiële verhoudingen zijn de uitdrukking van de balans tussen taken, sturing en inkomsten:

- Bestuurlijke verhouding: verdeling verantwoordelijkheden en taken tussen overheden
- Financiële verhouding: bekostiging die het beste past bij de gekozen taakverdeling...
- ... gegeven politieke, bestuurlijke, maatschappelijke en economische afwegingen

Hoe worden deze vormgegeven? Uitgangspunt voor de Raad is wat in het staatsrecht en wetten is vastgelegd, gecombineerd met de missie van de Raad: bijdragen aan de effectiviteit en doelmatigheid van de overheid als geheel.

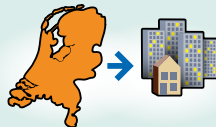
4 gouden regels: staatsrechtelijke, bestuurlijke en economische beginselen



Autonomie
gemeenten hebben wettelijke beleidsvrijheid



Subsidiariteit
decentraal wat kan, centraal wat moet



Medebewindstaken
Rijk kan gemeenten opdragen taken uit te voeren



Doelmatigheid
Belastinggeld moet zo doelmatig mogelijk aangewend worden

Toelichting. Met 'autonomie' bedoelt de Raad dat gemeenten zelf hun bestuur, huishouding en uitvoering mogen regelen. Dit is geregeld in de Grondwet⁴. Daarin is echter ook vastgelegd dat het Rijk aan ze kan opdragen om taken uit te voeren⁵ (medebewind). Door decentralisatie te stimuleren⁶ wordt bestuur zo dicht mogelijk bij de burger gebracht. Daarnaast is een doelmatige besteding van belastinggeld belangrijk; dit kans soms juist pleiten voor centralisatie. Bijvoorbeeld vanwege de beheersing van overheidsuitgaven of vanwege schaalvoordelen. De 'gouden regels' moeten dus tegen elkaar afgewogen worden. Dat doet de Raad met de volgende vijf vragen.

4 Grondwet, Art. 124, lid 1.

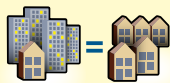
5 Grondwet, Art. 124, lid 2.

6 Gemeentewet, Art. 117, lid 1.

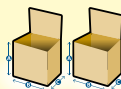
Weging van de gouden regels: 5 vragen



Bestuur zo dicht mogelijk bij de burger?



Hoeveel beleidsvrijheid voor gemeenten?



Hoeveel ruimte voor verschillen?



Betalen en bepalen in één hand?



Welke rol speelt de economie?

Toelichting. Bestuur moet zo dicht mogelijk bij de burger staan; het bestuur is er immers namens hem. Belangen van verschillende burgers lopen echter uiteen. Dan is het belangrijk dat deze zorgvuldig en op het juiste (schaal)niveau tegen elkaar afgewogen worden. Het niveau van het Rijk is voor veel taken te ver weg. Zeker als het de persoonlijke levenssfeer of de directe woonomgeving betreft, zijn gemeenten het aangewezen niveau. Gemeenten hebben dan wel beleidsvrijheid nodig, anders had de afweging net zo goed bij het Rijk kunnen liggen. Beleidsvrijheid kan tot verschillen tussen gemeenten leiden. Aan de andere kant is Nederland een eenheidsstaat: de beleving is dat verschillen slechts tot op zekere hoogte toegestaan zijn. Welke verschillen zijn toelaatbaar? Naast deze bestuurlijke en maatschappelijke vragen hanteert de Raad ook financieel-economische uitgangspunten. Het eerste is het principe dat degene die bepaalt, ook betaalt. Anders kan er met andermans portemonnee gewinkeld worden. Ten tweede neemt de Raad economische overwegingen mee, zoals werking van gedragsprikkels, beheersing van de overheidsuitgaven en de verkleining van de wig (verschil loonkosten werkgever en nettoloon).

Deze uitgangspunten en vragen monden uit in twee variabelen ('knoppen') die de financiële verhouding bepalen:

Eerste knop: hoe afhankelijk zijn gemeenten van het Rijk voor hun inkomsten?

Deze komt tot uitdrukking in de volgende grootheden:

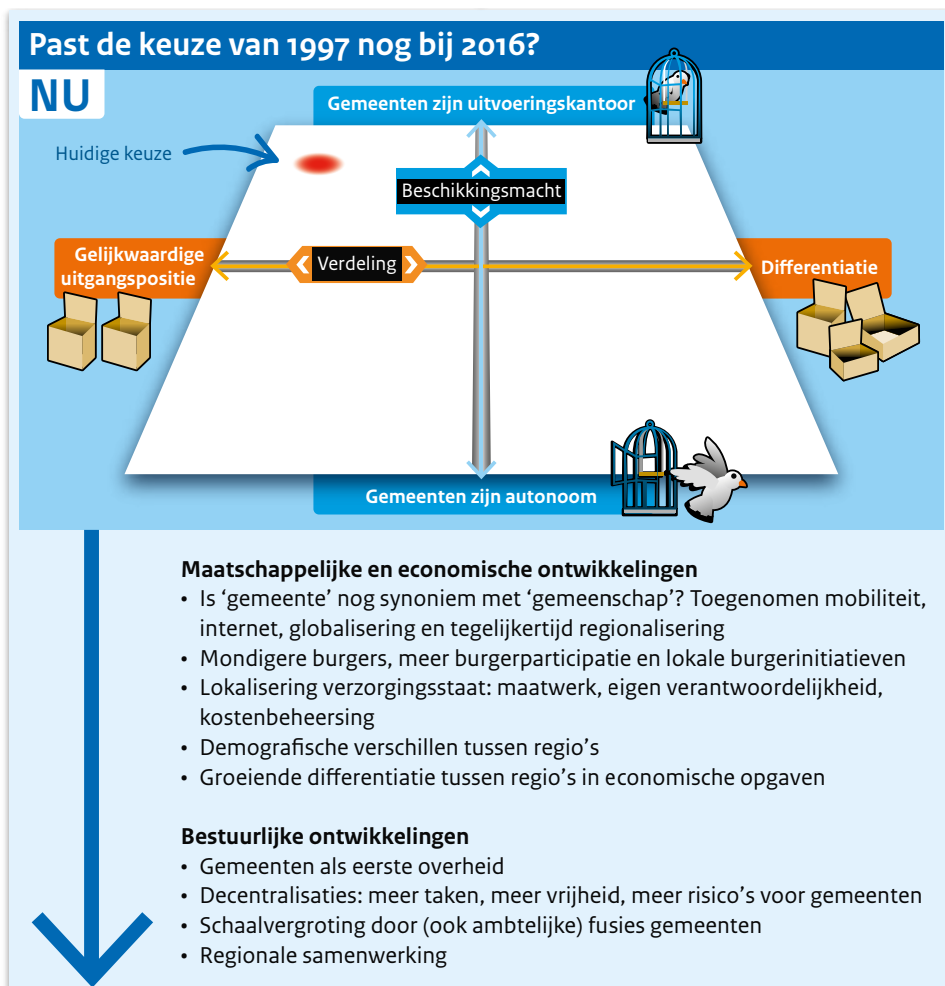
- Gemeentelijke belastingen: toegestane omvang en heffingsgrondslagen
- Omvang en inrichting van uitkeringen van het rijk aan gemeenten/provincies

Bij grote afhankelijkheid zijn gemeenten een soort 'uitvoeringskantoor' van het Rijk, terwijl onafhankelijkheid past bij gemeenten met veel beleidsvrijheid en autonomie.

Tweede knop: hoeveel verschillen in inkomsten tussen gemeenten mogen er zijn?

Worden verschillen in kosten en inkomstenmogelijkheden geheel ongemoeid gelaten? Dat is heel doelmatig, maar maatschappelijk niet altijd wenselijk. Als het Rijk daarentegen alle verschillen wegbelast en herverdeelt, dan is er sprake van een gelijkwaardige uitgangspositie. Maar dit stimuleert niet tot doelmatig beleid van gemeenten. De balans zit hier tussenin.

Deze knoppen kunnen in een assenkruis weergegeven worden. Dat is weergegeven in de onderstaande figuur, waarin ook de huidige situatie gemarkeerd is.



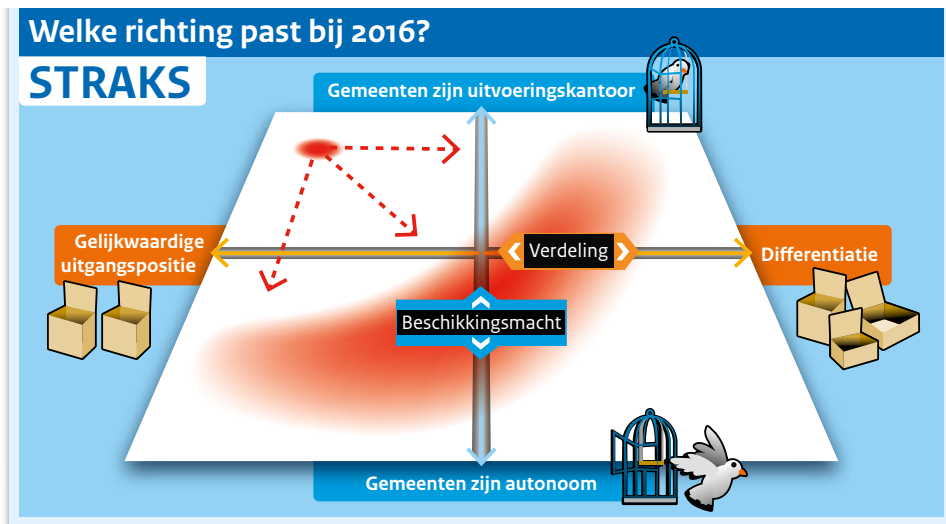
Toelichting: het assenkruis financiële verhoudingen. De huidige situatie: grote afhankelijkheid van het Rijk, weinig ruimte voor verschillen. Deze keuze, gegroeid na de Tweede Wereldoorlog, is gestold en bevestigd in de Financiële-verhoudingswet 1997: alle gemeenten hebben een gelijkwaardige uitgangspositie. Het eigen belastinggebied is klein, zeker in internationaal opzicht⁷. Gemeenten halen slechts 3,5% van de totale belastingen, rechten en tarieven op, waarmee ze slechts 9% van hun inkomsten dekken⁸.

Deze keuze is vooral bestuurlijk bepaald en werd ingegeven door een groot gelijkheidsstreven en een uniform takenpakket. Vanwege de gemeentelijke beleidsvrijheid werd besloten om geen prikkels in de bekostiging op te nemen en om te verdelen op basis van kosten in het verleden.

De figuur noemt maatschappelijke, economische en bestuurlijke ontwikkelingen die de huidige keuze ter discussie stellen.

⁷ OECD, Fiscal autonomy of sub-central governments, 2006.

⁸ Miljoenennota 2015 en CBS Statline, gemeenterekeningen.



Toelichting: welke richting moeten we op in het assenkruis? De Raad wil toetsen of de bestuurlijke, maatschappelijke en economische ontwikkelingen inderdaad niet meer linksboven in het assenkruis zitten, maar in de richting van autonomie, beleidsvrijheid en differentiatie wijzen. Als dat zo is, dan moeten ook de financiële verhoudingen in dezelfde richting schuiven: meer onafhankelijkheid van het Rijk en meer ruimte voor differentiatie.

Om te investeren in een doelmatige overheid en in de kwaliteit van de lokale democratie, legt de Raad gerichte vragen voor.

De manier waarop gemeenten nu hun taken moeten bekostigen, past volgens de Raad niet meer bij de wezenlijke maatschappelijke positie en taken die ze nu hebben. Het gebrek aan zelfstandigheid zorgt voor een wankelende financiële basis en dit draagt niet bij aan een doelmatige overheid. Bovendien wordt nu lokaal bepaald, maar landelijk betaald, wat de mogelijkheden voor gemeenten en de lokale democratie beperkt.

De Raad zal dit voorjaar een consultatieronde houden en in september rondetafelgesprekken organiseren. Hij wil de discussie gericht voeren aan de hand van de volgende vragen en dilemma's.

1 Zijn gemeenten financieel te afhankelijk van het Rijk?

Herkent u het beeld van de Raad dat hiermee de balans tussen taken en inkomsten is verstoord, omdat er wel veel taken zijn overgegaan, maar de mogelijkheid tot inkomstenverwerving niet? Is de countervailing power van gemeenten daardoor te laag? Met als gevolg dat gemeenten onvoldoende hun netwerkrol kunnen waarmaken?

2 Dilemma: lokale verzorgingsstaat, landelijke solidariteit?

De verzorgingsstaat is lokaal geworden. Maar wat betekent dit voor de solidariteit en het daaruit volgend bekostigingsprincipe? De Raad ziet dat solidariteit voor zorg en welzijn landelijk gevoeld wordt, niet op gemeenteniveau. Daardoor is de beleving dat verschillen tussen gemeenten niet te groot mogen zijn. Herkent u dit? Wat betekent dit voor de manier waarop gemeenten deze taken bekostigen? In welke mate moeten verschillen in kosten en inkomsten tussen gemeenten opgevangen worden?

3 Eigen inkomsten voor fysieke taken en het gemeentefonds voor sociale taken?

Bij welk type taak is er ruimte voor verschillen in inkomsten en kosten? Bij welk type taken niet? Kunt u zich vinden in de denkrichting van de Raad dat hierbij onderscheid gemaakt moet worden tussen sociale taken enerzijds (weinig verschil) en fysieke, ruimtelijke en economische taken anderzijds (meer verschil mogelijk)? Wat vindt u van de denkrichting van de Raad, dat bij fysieke taken de rol van het eigen belastinggebied veel groter en die van het fonds veel kleiner moet zijn?

4 Regionale samenwerking: wie bepaalt en wie betaalt?

Steeds meer taken worden in regionale samenwerking uitgevoerd, al dan niet vrijwillig. Bovendien vervullen grotere gemeenten taken waar randgemeenten van profiteren⁹. De vraag bij deze taken is: wie bepaalt en wie betaalt? Het adagium is: zoveel mogelijk in één hand. Dat zou ervoor pleiten om alle macht bij gemeenteraden te leggen (zoals in theorie bij de veiligheidsregio's) of te beprizen (parkeertarieven en centrumfunctie). Dit kan echter ondoelmatig zijn, vanwege stroperige besluitvorming, afwenteling van risico's en hoge uitvoeringskosten.

- Welke bekostigingswijze past het beste bij welk type taak?
- Is inkomstenverwerving op regionale schaal denkbaar?
- Welke verschillen zijn toegestaan? Niet alleen tussen gemeenten, maar ook tussen regio's?

5 Moet regionale economische groei via de financiële verhoudingen bevorderd worden? Sturen met Rijksgeld (verticaal) of toestaan van meer eigen inkomsten (horizontaal)?

De Studiegroep Openbaar Bestuur bepleit versterking van het bestuur op regionaal niveau en acht een herinrichting van de financiële verhoudingen noodzakelijk. Concreet denkt de Studiegroep aan een (verticale) prikkel tot regionale samenwerking in de rijksbekostiging, waarmee economische groei tot stand gebracht kan worden.

De Raad wil aan u een aanvullende denkrichting voorleggen. Als geconcludeerd wordt dat er meer beschikkingsmacht bij gemeenten moet liggen (naar beneden in het assenkruis), dan past van bovenaf prikkelen met een andere verdeling van rijksmiddelen daar minder goed bij. Het past beter om de mogelijkheden voor inkomstenverwerving voor gemeenten te vergroten en de revenuen minder af te romen. Met economisch gunstig beleid kunnen gemeenten dan hun inkomsten vergroten. Ze zijn zelf risicodragers in plaats van het collectief van gemeenten. Bovendien zouden deze inkomsten minder afgeroomd moeten worden, zoals dat nu wel gebeurt voor de verevening. Hoe kijkt u aan tegen dit type 'horizontale' prikkel?

⁹ Gemeenten met deze 'centrumfunctie' worden daar in het gemeentefonds voor gecompenseerd.

De betekenis van deze vragen voor zes belangrijke thema's

Thema 1.

Gemeenten als eerste overheid: sturen zonder geld, ketensamenwerking en complexiteit

Dilemma's

Als eerste overheid hebben gemeenten taken op terreinen waar ze niet volledig op kunnen sturen en niet (direct of volledig) over het geld gaan. Denk aan onderwijs, vluchtelingen/asiel, wonen, zorg. Hoe kunnen gemeenten hun zorgplicht/taak vervullen, ook zonder geld?

Hoe kunnen ze financiële risico's beheersen?

Daar komt bij dat ze met vele ketenpartners aan hun maatschappelijke opgaven werken.

Hierbij is mogelijke afwenteling een probleem: de kosten voor bijvoorbeeld preventie vallen bij een andere ketenpartner dan de baten (bijvoorbeeld gemeente respectievelijk Zorgverzekeringswet, of jeugdzorg respectievelijk politie). Hoe kan voorkomen worden dat dit de aanpak frustreert?

De complexiteit neemt toe doordat verschillende partners rollen invullen waaruit anderen zich terugtrekken, maar met andere logica's. Bijvoorbeeld woningcorporaties die sociaal-maatschappelijke taken van gemeenten overnemen, maar dat niet meer (mogen) doen, of gemeenten die met 'lichtblauwe' handhaving taken doet die de politie afgestoten heeft. Het valt de Raad op dat discussies nu alleen maar over het geld gaan, zonder dat de discussie over 'besturen' gevoerd is.

Denkrichting ter toetsing: de financiële verhouding moet gemeenten in staat stellen met complexiteit om te gaan

- Gemeenten moeten financieel flexibel kunnen opereren en zelf meer de baten van beleid kunnen verzilveren. Baten van preventie door gemeenten moeten meer bij gemeenten terechtkomen.
- De enige democratisch gelegitimeerde partner op lokaal niveau in deze complexiteit van belangen, is de gemeente. Door de lokalisering van maatschappelijke opgaven is versterking van de lokale democratie aan de orde.
- Meer eigen belastingen en minder afhankelijkheid van het Rijk passen hierbij.
- Het verdeelstelsel kan dan eenvoudiger worden, omdat gemeenten minder afhankelijk zijn van het Rijk en meer integraal werken.

Thema 2. Decentralisaties naar gemeenten

Vanaf 1 januari 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor meer taken rond zorg, jeugd en werktoeleiding. Eerder kregen zij een andere rol in het passend onderwijs. Hierdoor lopen gemeenten meer financiële risico's. Bovendien gaat het vaak om individuele verstrekkingen. Het is lastig uit te leggen dat hiervoor landelijk belasting wordt betaald, terwijl ze per gemeente anders tot uitkering komen. Solidariteit wordt voor verstrekkingen in de persoonlijke levenssfeer landelijk gevoeld. Populair gezegd: trapliften worden anders beleefd dan lantaarnpalen.

Denkrichting ter toetsing: de rol van het fonds en van de eigen inkomsten moet grondig herzien worden

- De Rijksbijdrage Sociaal Domein moet anders geïndexeerd worden dan het huidige gemeentefonds, dat met rijksuitgaven mee ademt. De rijksuitgaven hebben immers een andere dynamiek dan de kosten in het sociaal domein.
- Volgens de wet vragen gemeenten eigen bijdragen van hun inwoners voor voorzieningen. Dit is een bron van inkomsten die per gemeente verschillend uitpakt. Niet alleen vanwege beleid, maar ook vanwege draagkrachtverschillen. Deze verschillen in draagkracht moeten een rol spelen in de verdeling van de rijksuitkering sociaal domein.
- Meer algemeen: omdat 'trapliften anders beleefd worden dan lantaarnpalen' moet het begrip 'gelijkwaardige uitgangspositie' opnieuw gedefinieerd worden. Hierbij moet rekening gehouden worden met de draagkracht van inwoners.

Thema 3.

Verschuiving rijksbelastingen naar lokaal belastinggebied: versterking lokale democratie

Oordeel van de Raad: verschuiving naar lokaal belastinggebied is in lijn met het oogmerk van de decentralisaties.

- Het versterkt de lokale democratie en brengt beslissingen dichterbij de burger, in lijn met de gedachte achter de decentralisaties (onder andere meer zeggenschap en meer maatwerk).
- Het versterkt een doelmatige aanwending van middelen, vanwege zichtbare afweging van nut en offer.
- Het biedt gemeenten de mogelijkheid om de toegenomen risico's op te vangen.
- Het verkleint de wig en is daarom goed voor de werkgelegenheid.

Dilemma

Wanneer het lokaal belastinggebied groter wordt, dan moet verevening van (belasting) inkomsten van gemeenten opnieuw bekeken worden. Hoeveel verschillen tussen gemeenten laten we toe?

Denkrichting ter toetsing, mede naar aanleiding advies Studiegroep Openbaar Bestuur :

- Voor economische, fysieke en ruimtelijke taken zou een beperktere mate van verevening van inkomsten dan nu overwogen moeten worden.
- Het eigen belastinggebied krijgt de rol van belangrijke inkomstenbron voor fysieke en economische collectieve voorzieningen die een (sub)regionale en lokale uitstraling hebben.
- Bij deze denkrichting zal de publiekrechtelijke infrastructuur op controle ook op lokaal niveau goed moeten gaan functioneren (bijvoorbeeld de lokale rekenkamers).

Thema 4. Gemeentefonds: voeding, verdeling en inkomstenverevening.

Ter toetsing: analyse van de Raad over de voeding

- De evenredigheid met de rijksuitgaven (samen trap op/af) maakt het beschikbare budget voor gemeenten onvoorspelbaar. Het takenpakket van gemeenten en Rijk lopen steeds meer uiteen en de mogelijkheden voor gemeenten om risico's af te dekken, zijn beperkter dan die van het Rijk. Dit bemoeilijkt financieel stabiel beleid voor gemeenten.
- Bovendien beschouwt het Rijk de fondsen als 'eigen geld', wat historisch onjuist is en op gespannen voet staat met de Gemeente- en Provinciewet en met het Handvest Lokale Autonomie. Er zijn bijvoorbeeld herhaaldelijk grepen in het fonds gedaan, buiten 'trap op/af' om, voor beleid dat uiteindelijk niet doorging (recent: de opschalingskorting). Verder wordt het fonds als 'pinautomaat' gebruikt voor politieke wensen (zoals gepoogd bij beeldende kunst en vormgeving).
- Door de overdracht van specifieke uitkeringen naar het gemeentefonds is het gemeentefonds steeds meer een instrument voor rijksbeleid geworden, in plaats van een autonome bekostigingsbron.

Ter toetsing: analyse van de Raad over de verdeling en inkomstenverevening

- Er is veel aandacht voor *kostenverevening*, terwijl de verschillen in de *inkomstencapaciteit* veel groter zijn. Mede hierdoor is de verdeling nodeloos complex en onuitlegbaar geworden. *Dilemma*: wat moet de nieuwe balans worden tussen kostenoriëntatie en globaliteit? Onder welke voorwaarden kan een eind gemaakt worden van 'het kopen van bestuurlijke rust met een extra maatstaf'?
- Het werkelijke vereveningsvraagstuk (inkomstenverschillen) is onderbelicht gebleven. Hierdoor zijn sluipenderwijs niet-beoogde ongelijkheden in de verdeling geslopen, als gevolg van uiteenlopende ontwikkeling van WOZ-waarden per regio. Dit is een politieke keuze vermomd als techniek.
- Voor autonome taken op het fysiek en economisch domein (bijvoorbeeld stadsvernieuwing) groeien de regionale verschillen en is het lastig om de noodzakelijke kosten te bepalen: het begrip 'kostenoriëntatie' loopt tegen zijn grenzen aan.

Denkrichting ter toetsing: het fonds moet per type taak verschillende rollen krijgen

Taken met veel beleidsvrijheid en/of collectief karakter

- Bij taken met veel beleidsvrijheid en/of een groeps karakter (wegen, zwembaden, winkelcentra), waar vooral de 'eigen' inwoners van gemeenten van profiteren, past een veel grotere rol van het eigen belastinggebied.
- Bij deze taken hoeft het gemeentefonds alleen de grootste verschillen in inkomsten en kosten te verevenen en kan de verdeling veel eenvoudiger. Dit kan tot gevolg hebben dat gemeenten slechts een kleine fondsbijdrage krijgen.

- Een denkrichting is dat het fonds voor deze taken alleen een minimumniveau bekostigt; dit is eerder normatief dan kostengeoriënteerd.

Taken met weinig beleidsvrijheid en/of individueel karakter en wens tot uniformiteit

- Bij medebewindstaken/taken met weinig beleidsvrijheid en die een veel persoonsgebondener karakter hebben (met name medebewindstaken in het sociaal domein) luistert de bekostiging vanuit het Rijk veel nauwer. Het Rijk bepaalt voor een belangrijk deel en daaruit volgt betaalplicht.
- Bij heel weinig beleidsvrijheid en als grote mate van gelijkheid gewenst is, ligt een specifieke uitkering voor de hand.
- Als meer differentiatie toegelaten wordt, dan is bekostiging via een algemene uitkering aangewezen. Maar dan moet de landelijke politiek geen minimumnormen voorschrijven. Dan past het sturingsmodel (decentralisatie en differentiatie) niet bij de politieke wens (uniformiteit): dit is het spanningsveld bij de decentralisaties sociaal domein.
- De rol van specifieke uitkeringen en van het fonds is bij dit type taken veel belangrijker en die van eigen belastingen naar verhouding kleiner, namelijk vooral die van bufferfunctie. De verdeling moet meer doen dan alleen grootste verschillen gladstrijken.

Thema 5.

Schaalvergroting en samenwerking: bestuurlijk en maatschappelijk

De schaal van gemeenten is sterk toegenomen: van bijna 600 in 1997 naar 390 in 2016. Desondanks werken gemeenten steeds meer samen, op steeds meer gebieden. Een majeure beweging was die op het gebied van veiligheid: sinds oktober 2010 werken gemeenten verplicht samen bij brandweer en crisisbeheersing in veiligheidsregio's. In 2015 volgde de decentralisaties in de zorg. Voor een aantal taken (jeugdzorg, beschermd wonen, maatschappelijke opvang, werkgeversdienstverlening) hebben gemeenten een kritische massa en schaal nodig, om voldoende kennis te organiseren en om aan te sluiten op de (veelal grotere) schaal van zorgaanbieders en arbeidsmarkt. Ziehier het eerste dilemma: hoe moet het democratisch gat tussen bepalen op regionaal niveau en betalen op lokaal niveau overbrugd worden? De schaalvergroting van gemeenten leidt tot een tweede vraag: gemeenten die voorzieningen aanbieden die inwoners van andere gemeenten ook gebruiken (denk aan theaters, scholen, werk; de zogenaamde 'spill overs'), worden nu via het gemeentefonds voor deze 'spill overs' gecompenseerd. De vraag is in welke mate dit nog nodig is, gezien de vele fusies. Bovendien is het de vraag of deze voorzieningen niet op een andere, directere manier door de gebruikers en/of andere gemeenten bekostigd kunnen worden, of via lokale belastingen. En is met 'big data' een betere definitie van 'centrumfunctie' te geven?

Denkrichting ter toetsing om betalen en bepalen in één hand te brengen

- Een afwegingskader om te beantwoorden: welke bekostigingswijze past het beste bij welk type taak? Zijn de volgende factoren inderdaad bepalend?
- Hoeveel beleidsvrijheid heeft de gemeente/regio?
- Is de taak strategisch, tactisch of uitvoerend van aard?
- Betreft het collectieve of individuele voorzieningen? Zijn het solidariteitsgoederen?
- Hierop voortbouwend: is inkomstenverwerving op regionale schaal denkbaar?
- Welke verschillen zijn toegestaan? Niet alleen tussen gemeenten, maar ook tussen regio's?
- Bij rijksbijdragen moet de verdeling gaan gebeuren op grond van regionale kenmerken: een gemeente krijgt geld op basis van de kenmerken van de regio waar zij in ligt.

Thema 6. Regionale economische opgaven: versterking bestuurlijk vermogen

De Studiegroep Openbaar Bestuur stelt in zijn advies 'Maak verschil' dat het openbaar bestuur toegerust moet zijn om economische opgaven op te pakken. De Studiegroep pleit daarbij voor een 'groter bestuurlijk vermogen op regionaal niveau'. Zij pleit voor een andere balans tussen doelmatigheid en gelijkheid, voor een eenvoudiger verdeelsysteem en een ruimer lokaal belastinggebied zodat er meer verschillen in aanpak en uitkomst mogelijk worden. Voorts denkt zij expliciet aan een prikkel tot regionale samenwerking.

Denkrichting ter toetsing: denk ook horizontaal, niet alleen verticaal.

- Dat betekent: de prikkel tot regionale samenwerking moet niet (alleen) zitten in de verdeling van Rijksmiddelen, maar in een groter vermogen van gemeenten en/of regio's om zelf eigen inkomsten te genereren. Bijvoorbeeld uit eigen belastingen. Dit stimuleert meer dan een verdeling van bovenaf.
- Bovendien zou een (veel) kleiner deel dan nu afgeroomd moeten worden voor de verevening, zodat gemeenten en regio's meer de baten van gunstig eigen beleid kunnen behouden. Ook dit is een betere stimulans.
- Dit sluit goed aan bij de denkrichting over de rol van het fonds voor het fysieke en economische domein (thema 4).
- De provinciale verantwoordelijkheid voor de regionale economie moet nadrukkelijk in deze discussie betrokken worden.

Naar een advies in november 2016

In een consultatieronde en in rondetafelgesprekken toetst de Raad welke beweging in het assenkruis ingezet moet worden, en wat dit betekent voor de bovengenoemde zes thema's. De opbrengst van de gesprekken zal de Raad meewegen in een omvattend advies. De beoogde datum voor dit advies is november 2016. Dit advies kan dan een bijdrage zijn voor de discussie over het gemeentefonds en voor een agenda voor een komend kabinet.

Eerdere adviezen Raad voor de financiële verhoudingen en Raad voor het openbaar bestuur

De hierboven genoemde uitgangspunten, afwegingen en kennisfundamenten zijn afkomstig uit eerdere adviezen en onderzoeken van de Raad voor de financiële verhoudingen en Raad voor het openbaar bestuur. Deze zijn hieronder opgesomd.

| | |
|------------------------------|--|
| Rob en Rfv, 1 augustus 2005 | <i>Autonoom of automatisch? – Advies over gemeentelijke autonomie</i> |
| Rfv, 19 april 2009 | <i>Naar een herijking van de financiële verhouding tussen Rijk en provincies</i> |
| Rfv, 26 november 2010 | <i>Advies gevolgen Regeerakkoord voor financiële verhoudingen</i> |
| Rfv, 10 november 2011 | <i>Verdelen, vertrouwen en verantwoorden – Een heroriëntatie op de financiële verhoudingen</i> |
| Rfv, 26 september 2012 | <i>Geef decentrale overheden de ruimte, brief aan Tweede Kamer en informateurs</i> |
| Rob, 22 november 2012 | <i>Loslaten in vertrouwen - Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt en samenleving</i> |
| Rob en Rfv, 11 december 2012 | <i>Brief Regeerakkoord 2012</i> |
| Rfv, 23 juli 2013 | <i>Aanvullend advies decentralisaties</i> |
| Rfv, 17 april 2014 | <i>Advies over Groot onderhoud gemeentefonds 2015 (1e fase)</i> |
| Rfv, 27 oktober 2014 | <i>Advies over Objectief verdeelmodel Wmo 2015</i> |
| Rfv, 11 november 2014 | <i>Tussen betalen en bepalen – Publieke bekostiging van maatschappelijk initiatief</i> |
| Rob, 20 januari 2015 | <i>Democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden</i> |
| Rfv, 5 maart 2015 | <i>Advies over Objectief verdeelmodel Jeugdhulp</i> |
| Rfv, 26 maart 2015 | <i>Uitbreiding lokaal belastinggebied</i> |
| Rfv, 1 mei 2015 | <i>Advies over Groot onderhoud gemeentefonds 2016 (2e fase)</i> |
| Rfv, 9 juli 2015 | <i>Grond, geld en gemeenten – De betekenis en gevolgen van gemeentelijke grondexploitaties voor de bestuurlijke en financiële verhoudingen</i> |
| Rob, 16 december 2015 | <i>Wisselwerking, Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking.</i> |

De Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv)

De wettelijke taak van de Raad voor de financiële verhoudingen is de regering en het parlement gevraagd en ongevraagd adviseren over hoe 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.

Adresgegevens

Bezoekadres: Korte Voorhout 7, Den Haag

Postadres: Postbus 2001, 2500 EA Den Haag

T: 070-4267540

E: rob-rfv@rob-rfv.nl

Twitter: [@Rob_Rfv](https://twitter.com/Rob_Rfv)

www.rob-rfv.nl

ISBN: 978-94-91739-01-9

