

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

De minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
Drs. K.H. Ollongren
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

**Raad voor het Openbaar
Bestuur**

Korte Voorhout 7
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.raadopenbaarbestuur.nl

Contactpersonen

Gerber van Nijendaal
Bart Leurs

T 06-1179 4387
gerber.nijendaal@raadopenbaarbestuur.nl
T 06-113398817
bart.leurs@raadopenbaarbestuur.nl

Kenmerk

2019-0000457175

Uw kenmerk

Datum 3 september 2019
Betreft Herijking gemeentefonds

Geachte mevrouw Ollongren,

Als beheerder van het gemeentefonds vraagt u mede namens de staatssecretaris van Financiën de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB, hierna de Raad) om een advies met betrekking tot de herijking van de verdeling van de uitkering uit het gemeentefonds.¹ Dit betreft naast de algemene uitkering ook een aantal relevante decentralisatie-uitkeringen zoals die voor beschermd wonen. In onderstaand advies geeft de Raad zijn overwegingen bij de herijking van het gemeentefonds.

Het advies

*De herijking van het gemeentefonds is van grote betekenis voor de gemeentelijke financiën. Gelet op de mogelijke impact is **een zorgvuldig en transparant proces** geboden. De Raad ondersteunt de door u gekozen benadering. Het is van grote waarde om in dit stadium te streven naar draagvlak voor de te hanteren uitgangspunten voor een rechtvaardige verdeling. De Raad steunt de door u gekozen aanpak van een interbestuurlijke dialoog van harte, maar pleit er voor om die ook bij punten waar het schuurt (volumevraagstukken, de mate van gemeentelijke beleidsvrijheid) in gelijkwaardigheid te blijven voeren.*

De Raad bepleit verder voor de komende kabinetsperiode een strategische en samenhangende aanpak die recht doet aan de gewijzigde bestuurlijke verhoudingen. De herijking van het gemeentefonds biedt geen oplossing voor de structurele onevenwichtigheid in de bestuurlijke en financiële verhoudingen tussen het Rijk en de gemeenten. Dit vraagt om een meer fundamentele overdenking van de samenhang tussen bestuurlijke en financiële verhoudingen. Het is ook niet de oplossing voor de budgettaire tekorten op het

¹ BZK, Adviesaanvraag herijking gemeentefonds, 30 augustus 2019.

Datum
3 september 2019

Kenmerk
2019-0000457175

sociale domein. Hij denkt daarbij aan de bekostiging van grote gezamenlijke opgaven op het terrein klimaat en energie, de toekomst van het sociaal domein binnen het gemeentefonds, de bekostiging van regionale opgaven, de normeringssystematiek en het lokaal belastinggebied.

De Raad adviseert u de bij de herijking van de verdeling van de uitkering uit het gemeentefonds de volgende principes te hanteren, met verwijzing naar de beslispunten op het bestuurlijk overleg dat u in september met de VNG heeft:

- ***Kies heldere en eenduidige uitgangspunten.*** *De verdeling moet aansluiten bij de kosten die gemeenten maken en de inkomsten die zij zelf kunnen genereren (kostenoriëntatie), globaal genoeg zijn om de keuzevrijheid van overheden niet te beperken, niet door overheden beïnvloedbaar zijn (objectief) en flexibel genoeg zijn om in te kunnen spelen op maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen.*
- ***Maak duidelijke politieke keuzes en heroverweeg die zo nodig.*** *Indien de uitkomsten geen recht lijken te doen aan de oplossing van de knelpunten dan moeten de eerdere politieke keuzes wellicht heroverwogen worden. In het uiterste geval kan een uitzonderingsclausule noodzakelijk blijken. Het is wel van belang dat dit steeds gebeurt op basis van een afgewogen en heldere verantwoording.*
- ***Herverdeling moet bijdragen aan oplossing structurele scheefheden.*** *Het is van belang bij de beoordeling van de herverdeeffecten rekening te houden met de mogelijkheden die een gemeente nog heeft om de eigen inkomsten te verhogen. De verdeling moet op clusterniveau rekening houden met de mate waarin gemeenten beleidsvrijheid hebben en waar niet. Alleen in dat laatste geval kan van scheefheden gesproken worden, die in aanmerking komen voor verevening. (punt 1- beoordelingskader)*
- ***Maak duidelijk onderscheid tussen uitgaven en kosten.*** *Het gaat bij de verdeling van de algemene uitkering om de kosten die gemeenten maken, dat wil zeggen: de onvermijdbare uitgaven. Uitgaven voor eigen beleidskeuzes komen dus niet voor verevening in aanmerking. Licht die keuzes toe. Houd voor het sociaal domein rekening mee dat de transformatie nog maar net op gang is gekomen, en gemeenten nog aan het leren zijn – soms met nadelige financiële gevolgen. Laat toe dat er voorlopig nog leergeld betaald wordt, en straf dat niet af. (punt 1 – beoordelingskader)*
- ***De gekozen clusterindeling houdt rekening met de inhoudelijke samenhang van de taken, de kenmerkende kostendrijvers en de mate van beleidsvrijheid.*** *De Raad staat achter de gekozen clusterindeling omdat die een goede balans geeft tussen globaliteit en integraliteit enerzijds en het kunnen bewaken van kostenoriëntatie anderzijds. De indeling weerspiegelt zo goed mogelijk de beleidsvrijheid per beleidsterrein. Maar voor het sociaal domein is die nog niet uitgekristalliseerd, mede door ingrepen van rijkszijde*

Datum
 3 september 2019

Kenmerk
 2019-0000457175

(abonnementstarief Wmo, reële prijs Hulp bij huishouden), rechterlijke uitspraken (resultaatgerichte bekostiging, eigen bijdragen, toekennen maatwerkvoorzieningen), onbeïnvloedbare taken (bewindvoering) en maatschappelijk uniformerende tendensen. Periodieke herbeoordeling van de mate van beleidsvrijheid en wat dit betekent voor de mate van verevening is de komende jaren aan de orde. (punt 2 – clusterindeling

- **Beperk de kosten van de algemene overhead in de verdeling.** *Deel de overheadskosten zo veel mogelijk specifiek toe aan de uitgavenclusters en beperk de algemene overhead tot die zaken die over meerdere uitgavenclusters heen strekken en die ten dienste staan van de gemeente als geheel. (punt 3 – overhead)*
- **Geen geld verdelen op regionale structuurkenmerken.** *De verdeling van de algemene uitkering moet bij voorkeur alleen gebaseerd zijn op gemeentelijke structuurkenmerken. Niet alle uitgaven in regionaal verband zijn kosten die voortvloeien uit structuurkenmerken. Voor bovenlokale problematiek die in regionaal verband opgepakt moet worden is de algemene uitkering uit het gemeentefonds niet het geschikte bekostigingsinstrument. (punt 4 – regionale kosten)*
- **Kostenoriëntatie en inkomstenverevening zijn niet los verkrijgbaar.** *Bij de verdeling van de algemene uitkering dient rekening te worden gehouden met kostenverschillen tussen gemeenten (kostenoriëntatie) maar ook met de mogelijkheden die een gemeente heeft om die kosten te kunnen dekken uit eigen inkomsten (inkomstenverevening). Dit maakt dat vergelijkbare gemeenten bij een gelijke belastingdruk een gelijkwaardig voorzieningencapaciteit kunnen realiseren. De Raad ziet als consequentie van dit uitgangspunt dat indien de uitgaven bij een taak niet als kosten in de verdeling worden meegenomen, ook de daaraan gelieerde inkomsten buiten de inkomstenverevening moeten worden gehouden. (punt 6 – eigen inkomsten)*
- **Volledige verevening van de OZB-capaciteit tegen het huidige landelijke tarief.** *Uitgangspunt dient te zijn: 100% verevening van de OZB-inkomstencapaciteit tegen het huidige landelijk gemiddelde OZB-tarief. Er kunnen politieke en praktische argumenten gelden om daarvan af te wijken maar deze zullen dan wel expliciet moeten worden gemaakt. Een keuze om minder dan 100% te verevenen kan gelegen zijn in het politieke oordeel dat het voor bepaalde kosten het niet reëel is dat een gemeente daarbij een beroep moet doen op belastingcapaciteit van hun inwoners. Ook de groei van de OZB-capaciteit die het gevolg is van een uitbreiding van het areaal zou met een vertraging kunnen worden meegenomen. (punt 6 – eigen inkomsten)*
- **Gemeentefonds is geen geschikt instrument voor inkomensverevening.** *De discussie over verevening van de eigen inkomsten moet niet worden vermengd met een discussie over de draagkracht van individuele huishoudens. Verschillen in lokale belastingdruk mogen niet afhankelijk zijn van de*

Datum
 3 september 2019

Kenmerk
 2019-0000457175

structurele kosten van een gemeente. Indien de conclusie is dat verevening van de OZB-capaciteit leidt tot onwenselijke verschillen in lokale belastingdruk, houdt dit impliciet een oordeel in over de redelijkheid dat de burgers van de betreffende gemeenten aan bepaalde gemeentelijke kosten via lokale belastingen meebetalen. Dus dat het niet reëel is dat gemeenten voor deze kosten een beroep doen op de belastingcapaciteit van hun inwoners. (punt 6 – eigen inkomsten)

- **Verevening van de Overige Eigen Middelen: specifiek waar mogelijk, algemeen indien noodzakelijk.** Bij de verevening van de 'overige eigen middelen' dient per onderdeel beoordeeld te worden of er een relatie is tussen inkomsten en kosten. Gaat het om een algemeen dekkingsmiddel of om taakgerelateerde inkomsten of om bedrijfsmatige inkomsten. Wanneer de kosten van een taak niet worden meegenomen, moeten ook de daaraan gelieerde inkomsten buiten beschouwing worden gelaten. Taakgerelateerde inkomsten moeten worden gesaldeerd met de uitgaven, zoals bij rioolheffing, parkeerbelasting etc. (punt 6 – eigen inkomsten)
- **Beperk overgangstermijn voor overgang nieuwe objectieve verdeling tot minimum.**
 Het nu gehanteerde maximum nadeel van 15 euro nadeel per inwoner per jaar geldt voor de Raad als absoluut minimum. Een hoger bedrag is mogelijk. Indien de reële groei (areaal plus inflatie) van het gemeentefonds in een jaar hoger is dan 1% kan de 15 euro per jaar per inwoner voor dat jaar ook hoger worden vastgesteld. (punt 7 – ingroeipad)
- **Specifieke kosten van specifieke gemeenten buiten objectief verdeelmodel.**
 In het uiterste geval zullen middelen structureel af moeten worden gezonderd om toe te wijzen aan gemeenten met bijzondere kenmerken, mits er aan een aantal strenge randvoorwaarden is voldaan. Bij de beoordeling of eventuele 'uitschieters' gerepareerd moeten worden, zal bekeken moeten worden of die veroorzaakt worden in beleidsterreinen met een redelijke mate van beleidsvrijheid. Zo ja, dan komen die niet voor verevening in aanmerking. Zo nee, dan moet beoordeeld worden in hoeverre de oorzaak te objectiveren is. Verder moet bezien worden in hoeverre het aangewezen is dat gemeenten dit kunnen opvangen door het OZB-tarief aan te passen aan het rekentarief, corresponderend met de gemeentelijke beleidsvrijheid (laag resp. hoog tarief moet corresponderen met laag resp. hoog voorzieningenniveau). (punt 8 – uitschieters)
- **Zet geen onomkeerbare stappen in de integratie van het sociaal domein in de algemene uitkering.** De nieuwe taken in het sociaal domein zullen in 2021 nog niet uitgekristalliseerd zijn. De bekostiging vanuit het Rijk kan dat dus ook niet zijn. Gelet op de beleidsmatige dynamiek, de neiging van de rijksoverheid om de beleidsvrijheid van gemeenten te beperken, de nog

Datum
3 september 2019

Kenmerk
2019-0000457175

ongewisse uitkomst van de beoogde transformatie en de volume discussie, hecht de Raad aan het belang om apart de kostenontwikkeling in het sociaal domein zowel qua volume als verdeling te kunnen volgen. Het risico bestaat dat gemeenten genoodzaakt zijn te bezuinigen op die terreinen waar ze een relatief grote beleidsvrijheid genieten. Daarmee komt de beleidsvrijheid van gemeenten mogelijk indirect verder onder druk te staan. Het moet daarom mogelijk blijven om de komende jaren – wellicht fundamenteel andere – keuzes te maken in de bekostiging en verdeling. (punt 9 – ROB-advies januari 2019)

- **Houd goed alle keteneffecten en afwenteling in het oog, in een interbestuurlijke dialoog.** *In zijn advies van januari heeft de Raad gewezen op de vraag in hoeverre met afwenteling en keteneffecten rekening gehouden moet worden, zoals de huisartsenroute. De effecten zijn echter breder en doen zich ook bij participatie en de Wmo voor. Het is van belang deze in het oog te houden, niet zozeer voor de verdeling, maar voor de samenhang in het sociaal domein en het overheidsbeleid in het algemeen. (punt 9 – ROB-advies januari 2019)*

- **Houd rekening met historisch karakter en economische functie van centrumgemeenten**

De kosten die gemeenten maken voor het vervullen van een centrumfunctie komen voor verevening in aanmerking, niet de uitgaven als gevolg van eigen beleidskeuzes. De aantrekkingskracht van een centrumgemeente wordt mede bepaald door het historische karakter en de economische functie van centrumsteden. De Raad is van oordeel dat dit moet worden meegewogen bij het honoreren van de centrumfunctie.

Hoogachtend,

De Raad voor het Openbaar Bestuur,



Drs. J.M.M. Polman, voorzitter



Drs. M.J. Fraanje, secretaris-directeur

Datum
3 september 2019

Kenmerk
2019-0000457175

Onderbouwing van en achtergronden bij het advies

1.

Inleiding

De belangrijkste inkomstenbron voor gemeenten zijn de uitkeringen uit het gemeentefonds. Het gaat in totaal om een bedrag van ongeveer € 30 mld. De algemene uitkering neemt met ruim € 25 mld. daarvan het leeuwendeel voor zijn rekening. Het herijkingsonderzoek voor de verdeling van de algemene uitkering en een aantal relevante decentralisatie-uitkeringen bestaat uit twee delen: de verdeelmodellen sociaal domein en de overige meer klassieke onderdelen van het gemeentefonds.² Invoering van de nieuwe verdeling is voorzien per 1 januari 2021.

De Raad onderschrijft de grote betekenis van de herijking van de verdeling van de uitkering uit het gemeentefonds. De overheveling van de middelen voor het sociaal domein in 2015 naar de gemeenten heeft een grote invloed op de gemeentelijke financiën. Vanaf het uitkeringsjaar 2019 is de integratie-uitkering sociaal domein komen te vervallen en maken de middelen ook onderdeel uit van de algemene uitkering. De verdeling van deze middelen is gebaseerd op gegevens die onder een andere bestuurlijke structuur en verantwoordelijkheidsverdeling tot stand zijn gekomen. Deze gegevens zijn vervolgens toegerekend naar de veronderstelde kosten voor individuele gemeenten. Daarbij beoogde de overheveling van verantwoordelijkheden naar gemeenten recht te doen aan het versterken van de zelfredzaamheid, een integrale aanpak onder het adagium van één gezin, één plan één budget. De overheveling ging ook gepaard met een flinke korting op de beschikbare budgetten. Er zijn inmiddels voldoende aanwijzingen dat de verdeling van de middelen in het sociale domein onvoldoende aan sluiten bij de kosten van verschillende gemeenten.

Tegelijkertijd is door een opeenstapeling van (kleine) aanpassingen en toevoegingen in de verdeling in het klassieke deel van het gemeentefonds en de bestuurlijke ontwikkelingen (herindelingen, regionalisering e.d.) het zicht op een goed werkende verdeling kwijtgeraakt. Het is van belang de verdeelballast op te ruimen.

De Raad hecht er aan zijn opvattingen en overwegingen over de herijking kenbaar te maken voorafgaand aan het Bestuurlijk Overleg tussen het Rijk en de VNG. Dit omdat de herziening van de financiële verhoudingen raakt aan een bredere discussie over de bestuurlijke verhoudingen. De ordeningsprincipes uit het rapport *'Eerst de politiek en dan de techniek'*, te weten de mate van beleidsvrijheid en de mate waarin gestreefd moet worden naar een gelijke uitgangspositie, vormen voor de Raad hierbij de leidraad.³

² BZK, *Adviesaanvraag herijking gemeentefonds*, 30 augustus 2019

³ Rfv, *Eerst de politiek dan de techniek*, januari 2017.

Datum
3 september 2019

Kenmerk
2019-0000457175

Afbakening van de adviesvraag

De nu voorliggende vraag betreft louter de herijking van de uitkering uit het gemeentefonds. De uitbreiding van het lokaal belastinggebied, de normering en het uitkeringsstelsel maken geen onderdeel uit van dit advies.⁴ De herverdeling van de algemene uitkering biedt geen oplossing voor de structurele onevenwichtigheid in de bestuurlijke en financiële verhoudingen tussen het Rijk en de gemeenten. Dit vraagt om een meer fundamentele overdenking van de samenhang tussen bestuurlijke en financiële verhoudingen. Daarbij gaat het ook om de invulling van de Rijksverantwoordelijkheid bij gedecentraliseerd beleid. Deze herverdeling van de algemene uitkering is ook niet de oplossing voor de budgettaire tekorten op het sociale domein. De nu voorliggende herziening acht de Raad evenwel noodzakelijk maar op termijn niet voldoende voor een toekomstbestendige financiële verhouding die recht doet aan een ontwikkeling naar meer gelijkwaardige bestuurlijke verhoudingen. Het is om die reden dat de Raad – na zijn overwegingen bij de beslispunten voor de herziening van de verdeling - een aantal fundamentele opmerkingen plaatst over de vraagstukken die in de komende kabinetsperiode op het terrein van de financiële verhoudingen moeten worden aangepakt. Het gaat om meer strategische aanpassingen die om een bredere samenhangende aanpak vragen. Zonder die aanpassingen blijft er sprake van een structurele onevenwichtigheid.

Deze overwegingen laten onverlet dat er nu aanleiding is de belangrijkste knelpunten in de verdeling grondig aan te pakken. De gekozen opzet is in lijn met het eerdere advies van de Raad voor 2021 de grootste knelpunten te detecteren en op te lossen. Een meer toekomstbestendige stelsel van financiële verhoudingen vergt een meer fundamentele herziening.

2. **Proces**

Draagvlak voor de uitgangspunten

De herijking van de algemene uitkering leidt onvermijdelijk tot herverdeeleffecten. Elk herverdeeleffect leidt tot discussie. Gemeenten die nadeel ondervinden zullen begrijpelijkerwijs vraagtekens stellen bij de onderbouwing en de gehanteerde uitgangspunten. Draagvlak voor de verdeling acht de Raad van groot belang, maar het moet dan vooral gaan over draagvlak voor de uitgangspunten voor een rechtvaardige verdeling. Het gaat niet om draagvlak voor de uitkomsten voor individuele gemeenten. In dat laatste geval dreigt elk voorstel, hoe goed en objectief onderbouwd het ook moge zijn, te sneuvelen als niet een meerderheid van de gemeenten er voordeel bij heeft. De uitkomsten zijn idealiter een logisch gevolg van de gehanteerde uitgangspunten. Dat wil niet zeggen dat de uitkomsten daarmee geheel en al in beton zijn gegoten.

⁴ De Raad zal in een afzonderlijk advies in gaan op de vragen over het uitkeringsstelsel.

Datum
3 september 2019
Kenmerk
2019-0000457175

Belang van een transparantie van het onderzoek

Het is van groot belang dat het onderzoek naar de verdeling in alle openheid en met betrokkenheid van de gemeenten gepaard gaat. Helderheid over de te nemen stappen draagt daaraan bij. De wijze waarop gemeenten nu ook daadwerkelijk worden betrokken is ook van belang. De gekozen stapsgewijze benadering waarbij u eerst de knelpunten heeft geïnventariseerd⁵, vervolgens de onderzoeksmethode heeft vastgesteld⁶ en nu de fundamentele beslispunten ter advisering voorlegt, heeft de instemming van de Raad.

De Raad stelt ook vast dat de voorliggende onderzoeksaanpak in overeenstemming is met zijn eerdere advies hierover.⁷

3.

Uitgangspunten voor de verdeling

De nu voorliggende stap betreft het formuleren van heldere uitgangspunten voor een rechtvaardige verdeling. Voorafgaande aan de herijking van de verdeling van het gemeentefonds is het van belang de toetsingscriteria te benoemen op basis waarvan achteraf kan worden beoordeeld of de uitkomsten van de herijking recht doen aan de doelstellingen.

Kostengeoriënteerd verdeelmodel dat gemeenten in staat stelt een gelijkwaardig voorzieningenniveau te realiseren bij gelijke belastingdruk

U hebt als beheerder expliciet aangegeven vast te willen houden aan de huidige uitgangspunten.⁸ De uitgangspunten zoals die ten grondslag liggen aan de huidige Financiële-verhoudingswet staan ook wat de Raad betreft niet ter discussie. Het gaat hierbij in de eerste plaats om het zogenoemde derde aspiratieniveau, dat wil zeggen het principe dat gemeenten bij een gelijke belastingdruk een gelijkwaardig voorzieningencapaciteit dienen te kunnen realiseren. Dit is een abstract, normatief, theoretisch beginsel. In de praktische uitwerking houdt dat in dat bij de verdeling van de algemene uitkering rekening wordt gehouden met kostenverschillen tussen gemeenten (kostenorientatie) maar tegelijkertijd ook rekening wordt gehouden met de mogelijkheden die een gemeente heeft om die kosten te kunnen dekken uit eigen inkomsten (inkomstenverevening). De Raad acht het derde aspiratieniveau gelet op de bestuurlijke en maatschappelijke verhoudingen in een klein, dichtbevolkt en homogeen land als Nederland nog steeds het meest geëigende niveau van verevening. Wel tekent hij hierbij aan dat voor de bekostiging van sommige gemeentelijke taken binnen bijvoorbeeld het sociaal domein het vierde aspiratieniveau, (een gelijk voorzieningenniveau)

⁵ AEF, *Zoeken naar balans, Een kwalitatief onderzoek naar discrepanties in de budgetverdeelmodellen voor het sociaal domein*; april 2018.

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/04/09/zoeken-naar-balans>
SEO, *De optimale verdeelsystematiek voor het sociaal domein in het Gemeentefonds*, december 2018. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/01/11/advies-stuurgroep-en-rapport-onderzoeksmethoden-sociaal-domein>

⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 34 775 B, nr. 18.

⁷ ROB, *Advies onderzoeksmethode verdeelmodellen sociaal domein gemeentefonds*, januari 2019.

⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 34 775 B, nr. 18.

Datum
3 september 2019

Kenmerk
2019-0000457175

wellicht meer passend is, gezien de eerdergenoemde ingrepen door de landelijke politiek, rechterlijke uitspraken en maatschappelijke druk naar uniforme voorzieningen. Voor andere onderdelen kan juist weer een minder vergaande verevening aan de orde zijn, zoals bijvoorbeeld voor cultuur en recreatie. Op de daarmee verbonden vraag komt de Raad later terug.

Objectief en globaal

De verdeling moet ook objectief en globaal zijn. Het uitgangspunt is een objectieve verdeling voor alle gemeenten die recht doet aan de kostenbepalende structuurkenmerken van die gemeenten. Tegelijkertijd moet de herijking leiden tot een vereenvoudiging van de verdeling. Niet elke uitgave die in verband gebracht kan worden met een kostenbepalend structuurkenmerk komt voor verevening in aanmerking. Het moet een zeker gewicht hebben. Verder moeten symbolische maatstaven die geen onderscheidend karakter hebben, vermeden worden. Een zekere mate van globaliteit is gewenst.

Een belangrijk toetspunt voor de Raad is daarbij dat de verdeling in overeenstemming met de mate van beleidsvrijheid moet zijn.⁹ De risico's en sturingsmogelijkheden moeten in evenwicht zijn. Als risico's niet opgevangen kunnen worden met sturingsmogelijkheden, dan is een verfijndere verevening aan de orde. De afweging tussen globaliteit en kostenoriëntatie speelt hierbij een belangrijke rol.

In het sociaal domein spelen keteneffecten en afwenteling mee. In zijn advies van januari 2019 haalde de Raad de huisartsenroute als voorbeeld aan. De effecten zijn echter breder en doen zich ook bij participatie en de Wmo voor. Denk aan de scheidslijn tussen wijkverpleging (Zvw) en Wmo, Ggz-zorg die door cliënten thuis ontvangen wordt, de scheidslijn Wlz en Wmo, instroom vanuit het forensisch kader, en het landelijk toeslagenbeleid in relatie met gemeentelijke schuldhulpverlening. In wezen gaat het erom dat gemeenten 'the last resort' zijn voor burgers die geen toegang krijgen bij de andere wetten, die gebaseerd zijn op een recht met (hoge) toegangsdrempels en een digitaal 'ja/nee' als antwoord. Hoewel naar verwachting veel vraagstukken financieel gesproken relevanter zijn voor het volumevraagstuk in plaats van voor de verdeling, is het van belang deze in het oog te houden voor een breder doel. Namelijk de samenhang in het sociaal domein en het overheidsbeleid in zijn geheel. In een interbestuurlijke dialoog moeten deze effecten benoemd, geïdentificeerd, gewogen en in samenhang aangepakt worden.

Beoordeling herverdeeleffecten

Het herverdeelvoorstel moet uiteindelijk bijdragen aan het oplossen van scheefheden. Herverdeeleffecten zijn ook geen reden om af te zien van een herijking. De herverdeeleffecten moeten zoveel mogelijk verklaarbaar zijn en moeten structurele onevenwichtigheden zoveel mogelijk oplossen. Bij de beoordeling van de herverdeeleffecten moet ook mee worden gewogen in

⁹ ROB, *Beleidsvrijheid geïdentificeerd*, maart 2019.

Datum
3 september 2019

Kenmerk
2019-0000457175

hoeverre een gemeente die kan opvangen door het OZB-tarief aan te passen aan het gehanteerde rekkentarieff voor de verevening van de inkomsten.

Zoals gezegd de uitkomsten zijn idealiter een logisch gevolg van de gehanteerde uitgangspunten. Het kan altijd zijn dat op grond van een politiek-bestuurlijke weging van de resultaten een aanpassing wenselijk wordt geacht. Het is wel van belang dat dit gebeurt op basis van een heldere verantwoording. Niet uitgesloten kan worden dat niet met alle bijzondere kenmerken van gemeenten rekening kan worden gehouden: "elk dorp en elke stad, allemaal hebben ze wel wat". De globaliteit moet niet uit het oog worden verloren. Sommige (groepen) gemeenten passen mogelijk niet goed in het nieuwe verdeelmodel, de zogenaamde *outliers* of uitschieters. In het uiterste geval zullen middelen structureel af moeten worden gezonderd om toe te wijzen aan gemeenten met bijzondere kenmerken, mits er aan een aantal strenge randvoorwaarden is voldaan.¹⁰ Dergelijke uitzonderingen op de algemene en op objectieve structuurkenmerken gebaseerde verdeling vragen een degelijke onderbouwing en een expliciete bestuurlijke weging. Het gevaar is een stapeling van uitzonderingen die afbreuk doen aan de globaliteit. De Raad gaat er overigens vanuit dat hij in de gelegenheid wordt gesteld om te adviseren over de uitkomsten van het verdeelonderzoek.

4.

Verevening van de kosten

De kern van elk verdeelvraagstuk is een normatief bestuurlijke uitspraak over het kostenniveau dat de Rijksoverheid wenst te honoreren en met welke factoren zij daarbij in de verdeling rekening wenst te houden.¹¹ De politieke weging is of en in welke mate bij de verdeling van middelen rekening moet worden gehouden met de verschillende factoren die de beleidsvrijheid beïnvloeden. De Raad benadrukt het belang deze keuzes te expliciteren: maak duidelijk welke uitgaven als kosten, dat wil zeggen onvermijdelijke uitgaven, in de verdeling worden meegenomen. En welke uitgaven als uitdrukking van de lokale beleidsvrijheid gelden en daarom niet zullen worden betrokken bij de verevening.

De beleidsvrijheid wordt niet alleen bepaald door wet- en regelgeving maar ook door de mate van maatschappelijke acceptatie van verschillen. De uitkering uit het gemeentefonds behoort tot de algemene middelen en is vrij besteedbaar. Gemeenten bekostigen tal van zeer uiteenlopende taken uit het gemeentefonds. Een deel van deze uitgaven komt voort uit eigen beleidskeuzes, voor een ander deel zijn ze het gevolg van wettelijk opgedragen taken. De mate waarin gemeenten vrij zijn eigen afwegingen te maken verschilt per taak, per beleidsterrein. De verdeling van het gemeentefonds moet recht doen aan de kosten die gemeenten maken, dat wil zeggen: de onvermijdbare uitgaven. Veel beleidsruimte maakt ruimte voor verschillen in aanbod zowel qua omvang als kwaliteit van voorzieningen. De uitgaven voor deze eigen beleidskeuzes zijn dus

¹⁰ Dat zijn in ieder geval: beperkte beleidsvrijheid, beperkte sturingsmogelijkheden op risico's, beperkte andere dekkingsmogelijkheden.

¹¹ ROB, *Beleidsvrijheid geduid*, maart 2019.

geen kosten die voor verevening in aanmerking komen. Naarmate de beleidsvrijheid groter is, kan de verdeling globaler zijn.

5. Verevening van de inkomsten

Kosten en inkomsten in samenhang bezien

De nadruk bij verdeelvraagstukken ligt vaak zeer sterk op het verdelen van de kosten terwijl het effect op de verdeling van de verevening van de eigen inkomsten van minstens even groot belang is. Indien bij de verdeling van de algemene uitkering rekening wordt gehouden met kosten, is het ook redelijk dat rekening wordt gehouden met de mogelijkheden die een gemeente heeft om die kosten te kunnen dekken uit eigen inkomsten (inkomstenverevening). Indien immers alleen met de kosten rekening zou worden gehouden, zou voorbij gegaan worden aan het feit dat de ene gemeente eenvoudiger belastingmiddelen kan ophalen dan de andere. Dit zou leiden tot een groot verschil in financiële mogelijkheden en daarmee ongelijkheid tussen gemeenten. Naast de kosten van voorzieningen moet daarom ook rekening worden gehouden met de belastingcapaciteit van een gemeente. Het gaat om de draagkracht van de gemeente om zelf bij te kunnen dragen in de kosten.

De wijze waarop en de mate waarin gemeentelijke inkomsten in de verdeling worden meegenomen moeten in samenhang met de kosten van gemeenten worden afgewogen. Ook de mate en wijze van verevening van de eigen inkomsten is een politieke afweging, net als bij de uitgaven.

5.1 Verevening OZB-capaciteit

Bij de verevening gaat het om de belastingcapaciteit, niet om de daadwerkelijke belastingopbrengst. Het gaat om de mogelijkheden die een gemeente heeft om tegen een voor alle gemeenten gelijk tarief inkomsten te genereren ter dekking van de uitgaven. Van afkomen van de belastingopbrengsten door de verevening is dus geen sprake. Hogere tarieven leiden niet tot een lagere algemene uitkering, hogere WOZ-waarden wel.

Het oorspronkelijk voorstel in de jaren negentig was om 100% van de OZB-belastingcapaciteit te verevenen tegen het landelijke gemiddelde OZB-tarief. Dit als meest praktische vertaling van het derde aspiratieniveau dat inhoudt dat elke gemeente bij een gelijke belastingdruk in staat moet zijn een gelijkwaardig voorzieningenniveau te realiseren.

Destijds is gekozen om 70% van de belastingcapaciteit van niet-woningen en 80% van de belastingcapaciteit van de woningen mee te nemen. Dit werd primair ingegeven door het beperken van herverdeeffecten. Inhoudelijke reden was dat in 1997 nog maar 70% van het gemeentefonds was geijkt. Nadat in 2001 het volledige gemeentefonds was herijkt zijn de percentages niet meer aangepast.

Datum
3 september 2019

Kenmerk
2019-0000457175

Daarbij werd verondersteld dat 100% verevening van de inkomsten de prikkel bij gemeenten zou wegnemen om te investeren in met name de infrastructuur en bedrijfsinvesteringen omdat de waardestijging volledig zou worden afgeroomd. Uit recent onderzoek van het CPB¹² en Cebeon¹³ blijkt dat dit verband niet eenduidig kan worden aangetoond. Zo hebben gemeenten de afgelopen jaren met name de tarieven van niet-woningen veel sterker laten stijgen dan die voor niet-woningen. Daarmee ontkennen de gemeenten feitelijk de eerder veronderstelde invloed die daar van uit gaat op het vestigingsklimaat.

Groeiend verschil tussen veronderstelde OZB-capaciteit en werkelijkheid

Het huidige OZB-rekentarieef (op basis waarvan de belastingcapaciteit wordt vastgesteld) is lang niet bijgesteld. Dit heeft tot groeiende scheefheden in de verdeling geleid. De verdeling is als gevolg daarvan ook verder afgedreven van het derde aspiratieniveau.¹⁴ De waardeontwikkeling tussen verschillende regio's in Nederland verschilt sterk. Niet alle gemeenten zijn in staat geweest de waardestijging te compenseren door een daling van de OZB-tarieven. Onderzoek van Cebeon laat zien dat krimpgemeenten de OZB-tarieven veel sterker dan gemiddeld hebben (moeten) laten stijgen dan andere met name groeigemeenten in de Randstad.

De uiteenlopende waarde-ontwikkeling leidt ertoe dat het tarief niet per se meer een afspiegeling is van de eigen beleidskeuzes of de mate van efficiency. Gemeenten kunnen zich lage tarieven permitteren omdat de waarde onroerende zaken relatief sterk is gestegen of zijn juist gedwongen de tarieven sterker dan gemiddeld te laten stijgen vanwege relatief lage waarde-ontwikkelingen, bijvoorbeeld in krimpgebieden.

De ontwikkeling van de rektarieven die voor het vaststellen van de verdeling worden gebruikt, blijven achter bij de ontwikkeling van het feitelijke (gewogen) gemiddelde OZB-tarieven voor woningen en niet-woningen. Dit komt omdat bij de indexatie van de rektarieven ervan uit wordt gegaan dat de belastingcapaciteit alleen zou stijgen door areaaluitbreiding of inflatie. In werkelijkheid is in de periode 1997-2017, de feitelijke opbrengst veel sterker gestegen dan de veronderstelde capaciteit.

Omdat het totaal aan uitgaven dat in de verdeling is betrokken hoger is dan waar qua inkomsten rekening mee wordt gehouden, heeft dit tot gevolg dat sommige gemeenten financieel meer mogelijkheden hebben dan anderen. Door het lagere rektarieef dan het huidige landelijke gemiddelde OZB-tarief ondervinden gemeenten met de snelst stijgende vastgoedwaarden een voordeel, omdat hun belastingcapaciteit ten opzichte van andere gemeenten te laag wordt ingeschat.

¹² Cpb, *Een economische blik op verevening*, 2017.

¹³ Cebeon, *Inkomstenverevening in het gemeentefonds: analyses in het kader van de heroverweging financiële verhoudingen*, april 2019

¹⁴ Allers, M.A. en Leurs, B.W.A, Verhulde ongelijkheid in gemeentelijke belastingen, in: *ESB*, 101 (4736), 9 juni 2016.

Datum
3 september 2019

Kenmerk
2019-0000457175

Uitgangspunt 100% verevenen van de OZB-belastingcapaciteit

De Raad acht de herijking van de algemene uitkering bij uitstek de gelegenheid om met een schone lei te beginnen en om daarbij expliciet als uitgangspunt te kiezen voor 100% verevening van de OZB-inkomstencapaciteit tegen het huidige landelijk gewogen gemiddelde OZB-tarief. U heeft als beheerders van het gemeentefonds aangegeven vast te willen houden aan de uitgangspunten van het huidige stelsel en daarmee impliciet ook aan het derde aspiratieniveau. De meest logische vertaling van dit uitgangspunt is 100% verevenen van de inkomstencapaciteit. Het gaat niet alleen om theoretische zuiverheid. Het gaat om verdelende rechtvaardigheid. Als de kosten in de verdeling worden meegenomen is het ook redelijk dat naar de mogelijkheden wordt gekeken om inkomsten te heffen, om die kosten te dekken. De Raad erkent echter dat er politieke en praktische argumenten gelden om daarvan af te zien, maar deze zullen dan wel expliciet moeten worden gemaakt.

- Expliciet zou de politieke keuze gemaakt kunnen worden dat van bepaalde kosten die gemeenten moeten maken het niet redelijk is dat de burgers van de betreffende gemeente daarvoor opdraaien. Het gaat om de expliciete overweging dat voor bepaalde kosten die gemeenten maken het niet reëel is daarbij een beroep te doen op belastingcapaciteit van hun inwoners. Feitelijk is er dan sprake van een kostendekkende tegemoetkoming binnen de algemene uitkering. Voor (onderdelen van) het sociaal domein kan de vraag gesteld worden of het inderdaad wel redelijk is dat burgers via de OZB daaraan moeten meebetalen. Daarmee ligt indirect de vraag voor of hier niet een gelijk voorzieningenniveau aan de orde is: gelijke voorzieningen, ongeacht belastingcapaciteit. De Raad geeft in overweging dit bij de bekostiging van de taken uit het sociaal domein expliciet mee te wegen.
- Een andere overweging zou kunnen zijn om gemeenten te laten profiteren van de waardestijging als gevolg van uitbreiding van de omvang van areaal door de uitbreiding van de onroerende zaken met een vertraging te laten doorwerken in de verevening, zodat deze gemeenten de eerste jaren meer profijt hebben van de waardestijging. Theoretisch gezien gaat het dan om het tweede aspiratieniveau, waarbij bepaalde kosten en inkomsten buiten de verevening gelaten worden. Dit zou overwogen kunnen worden voor domeinen als economie, infrastructuur en recreatie. De kosten die gepaard gaan met de uitbreiding van het areaal komen immers ook niet direct voor verevening in aanmerking. Het is dan niet onlogisch ook de (potentiële) inkomsten voor een periode buiten beschouwing te laten. Praktisch zou dat kunnen door uit te gaan van het areaal van de onroerende zaken van bijvoorbeeld 5 jaar voorafgaand aan het uitkeringsjaar.

Het is van belang de discussie over de verevening van de eigen inkomsten niet op voorhand te vermengen met een discussie over de draagkracht van individuele huishoudens. Het gemeentefonds is geen geschikt instrument voor persoonlijke inkomensverevening. Gemeenten moeten (bij gelijke efficiency) tegen hetzelfde

Datum
3 september 2019

Kenmerk
2019-0000457175

tarief gelijkwaardige voorzieningen aan hun burgers kunnen aanbieden. De verschillen in belastingdruk mogen niet afhankelijk zijn van de structurele omstandigheden van een gemeente. Een gelijk belastingtarief (rekentarief op basis van het landelijke OZB-tarief) kan leiden tot verschillen in hoogte van de lokale belastingaanslag voor inwoners, omdat de WOZ-waarden van objecten per gemeente verschilt: in Amsterdam leidt een tarief van x% tot een veel hogere aanslag in euro's dan in Het Hogeland. Indien de conclusie is dat dit onwenselijk is, komt dit door de impliciete vaststelling dat het voor bepaalde kosten die gemeenten maken niet redelijk is dat de burgers daarvoor via lokale belastingen aan meebetalen.

5.2 Inkomsten uit riool- en reinigingsrechten

Voor wat betreft de riool- en reinigingsrechten dient 100% kostendekkendheid van de tarieven het uitgangspunt te zijn.¹⁵ Gemeenten worden geacht de kosten van riolering en afvalinzameling te dekken uit de heffingen. Dit kan leiden tot verschillen in tarieven. In de huidige verdeling worden gemeenten met een slechte bodemgesteldheid gedeeltelijk gecompenseerd voor de hogere kosten van de riolering. De Raad is van oordeel dat compensatie voor hogere kosten bij riool- of reiniging die samenhangen met structuurkenmerken vragen om een expliciete politieke keuze.

5.3 Verevening Overige Eigen Middelen (OEM)

Naast de inkomsten uit OZB beschikken gemeenten ook over andere eigen inkomstenbronnen. De Overige Eigen Middelen bestaan uit een mix van zeer ongelijksoortige inkomsten.¹⁶

Bij de verdeling van de algemene uitkering in 1997 is ervan uit gegaan dat de 5,4% van de kosten van gemeenten gedekt zouden kunnen worden uit de OEM. Sinds de overheveling van de IU sociaal domein naar de algemene uitkering is dit percentage gedaald naar circa 3%.

Voor individuele gemeenten is het lastig om een inschatting van de inkomsten uit overige eigen middelen (OEM) te maken. De OEM-capaciteit blijkt niet samen te hangen met algemene structuurkenmerken. Om pragmatische redenen is die 20 jaar geleden gekoppeld aan de uitgaven.

De inschatting van de OEM-capaciteit per gemeente loopt dus mee met de ontwikkeling van de volumes van de structuurkenmerken. Dit betekent dat

¹⁵ Het feit dat een deel van de kosten gecompenseerd kunnen worden uit het btw-compensatiefonds kan daarbij om praktische redenen beter buiten beschouwing worden gelaten.

¹⁶ Het gaat om inkomsten uit:

- treasury (o.a. inkomsten uit beleggingen en leningen);
- belastingen (met name toeristenbelasting, precario, hondenbelasting en enkele overige gemeentelijke belastingen, niet zijnde OZB);
- economische zaken (o.a. inkomsten uit nutsbedrijven en marktgelden);
- grondexploitaties;
- overige algemene eigen inkomsten (o.a. openbaar vervoer, zee- en luchthavens).

Datum
3 september 2019

Kenmerk
2019-0000457175

verondersteld wordt dat gemeenten met een hoge algemene uitkering ook meer OEM kunnen opbrengen. Feitelijk is er ook eigenlijk geen sprake van verevening maar slechts van een generieke korting via de uitgavenmaatstaven om de som van de gemeentelijke uitgaven kloppend te maken.

Principieel en praktisch ligt de vraag nu voor of en op welke wijze verevening van deze inkomsten ook in de rede ligt. Principieel: in hoeverre gaat het hier om echte inkomsten, in welke mate zijn deze inkomsten het gevolg van eigen beleidskeuzes? Praktisch luidt de vraag of het gelet op bijvoorbeeld de beperkte omvang wel noodzakelijk of mogelijk is om deze inkomsten te verevenen en op welke wijze dan.

Als algemene richtlijn is de Raad van oordeel dat bij de 'overige eigen middelen' het uitgangspunt dient te worden gehanteerd dat per onderdeel bekeken moet worden of er een relatie is tussen inkomsten en kosten. Gaat het om een algemeen dekkingsmiddel, of om taakgerelateerde inkomsten, of bedrijfsmatige inkomsten. Wanneer de kosten van een taak niet worden meegenomen dan moeten ook de daaraan gelieerde inkomsten buiten beschouwing worden gelaten; denk aan toerisme en toeristenbelasting. Bij taakgerelateerde inkomsten moeten deze worden gesaldeerd met de uitgaven, zoals bij rioolheffing, parkeerbelasting etc.

Als het een algemeen dekkingsmiddel betreft ligt een algemene verevening in de rede, bijvoorbeeld een vast percentage van de genormeerde uitgaven of een bedrag per inwoner. Bij een percentage van de genormeerde uitgaven, zoals nu het geval is, is de impliciete veronderstelling dat naarmate het uitgavenniveau hoger is, de gemeente ook over meer eigen inkomstenmogelijkheden beschikt. Voor het sociaal domein gaat die veronderstelling echter niet op. Een ander type verevening van de OEM is dan aan de orde. De belangrijkste onderdelen van de OEM vertonen relatief weinig spreiding tussen typen gemeenten (vergelijkbaar bedrag per inwoner). Omdat er geen duidelijke relatie is aan te tonen tussen de overige eigen middelen en een objectief structuurkenmerk, is een gelijk per bedrag per inwoner de meest voor de hand liggende maatstaf.

Inkomsten uit vermogen en of dividend

Een deel van de OEM bestaat uit inkomsten uit het vermogen dat een aantal gemeenten heeft verkregen uit onder ander de verkoop van energiebedrijven. Naar verwachting zal binnenkort een aantal gemeenten hun Eneco-aandelen verkopen. Tegenover de verwachte vermogenswinst staat overigens verlies aan dividendinkomsten.

De herkomst van de inkomsten uit het gemeentelijke vermogen is daarbij niet alleen zeer divers maar ook deels afhankelijk van toevallige historische omstandigheden en deels van bewust eigen beleid. Er is daarbij geen enkele relatie met een objectief structuurkenmerk. Voor een zuivere verevening van de

Datum
3 september 2019

Kenmerk
2019-0000457175

inkomsten uit vermogenswinsten zouden de eerdere opbrengsten uit bijvoorbeeld de verkoop van Essent en Nuon met terugwerkende kracht dan ook verevend moeten worden. De inkomsten uit rente op vermogen zijn onder de huidige omstandigheden (schatkistbankieren en de rentestand) op het totaal van de gemeentelijke inkomsten relatief beperkt. Het ligt daarom niet voor de hand de inkomsten uit vermogen *specifiek* te verevenen.

Inkomsten uit grondexploitatie

Bedrijfsmatige inkomsten zouden buiten de verevening moeten blijven. Bij bedrijfsmatige inkomsten gaat het om eigen beleidskeuzes waarbij gemeenten ook financiële risico's lopen. De vraag is of dit onderscheid in de praktijk voldoende praktisch werkbaar is. De inkomsten uit de grondexploitatie zijn afhankelijk van de keuze van een gemeente om wel of geen actief grondbeleid te voeren. De mogelijkheden inkomsten te verwerven zijn echter afhankelijk van de fysieke omgevingsfactoren; aantrekkelijkheid voor private investeringen is in een stedelijk gebied met groeipotentieel hoger dan in landelijk krimpgebied. De kosten voor uitbreiding komen niet voor verevening in aanmerking, dus is het logisch ook de (potentiële) inkomsten buiten beschouwing te laten.

Parkeerbelastingen

Parkeerbelastingen worden nu niet tot de OEM gerekend. In naam is het een belasting. De oorsprong voor de keuze voor het belastinginstrument is ingegeven door het voorkomen dat boetes voor foutparkeren en te lang parkeren in de kas van het ministerie van Justitie terecht kwamen. Nu is het een navordering van belasting en loont de handhaving. In de huidige praktijk wordt de parkeerbelasting vooral gezien als een bron van inkomsten ter bestrijding van congestie. Het wordt om die reden meegenomen als inkomstenbron ter dekking van de kosten van infrastructuur. De potentiële inkomsten uit parkeerbelasting hangen samen met de aantrekkelijkheid van de gemeente voor mensen buiten de eigen gemeenten. De samenhang met centrumfunctie is evident. Bij het honoreren van de kosten die samenhangen met het vervullen van een centrumfunctie dienen ook deze inkomsten worden meegewogen.

Toeristenbelasting

Toeristenbelasting is een algemeen dekkingsmiddel. Het is daarbij van belang te bezien of er een relatie is met de uitgaven die gemeenten maken. Met andere woorden: als blijkt dat toeristengemeenten hogere uitgaven hebben op bepaalde beleidsterreinen die samenhangen met de inkomsten uit toeristenbelasting dan is het redelijk (een deel van) de toeristenbelasting aan te wijzen als dekkingsmiddel, maar niet vooraf.

De hondenbelasting is een algemeen dekkingsmiddel. Alhoewel veel gemeenten ter rechtvaardiging van het feit dat zij hondenbelasting heffen aangeven welke voorzieningen zij bekostigen uit de hondenbelasting, blijft het een algemeen dekkingsmiddel. Daarbij geeft de Raad in overweging dat hoezeer de

Datum
3 september 2019

Kenmerk
2019-0000457175

hondenbelasting ook tot de verbeelding spreekt, het in het totaal gaat om een marginale inkomstenbron.¹⁷ Steeds meer gemeenten schaffen deze belasting ook af.

6. Clusterindeling

De Raad erkent dat het kenmerk van de algemene uitkering als algemeen dekkingsmiddel in strijd lijkt met het onderverdelen van de algemene uitkering in uitgavenclusters. Om een goede verdeling voor het gemeentefonds te kunnen maken is het echter van belang zicht te hebben op de ontwikkelingen die de kosten veroorzaken. Door met elkaar samenhangende taken met vergelijkbare kostendrijvers te bundelen kunnen de kostenontwikkelingen beter worden gevolgd. Het geheel weglaten van elke vorm van clustering van uitgaven ontnemt het zicht op de achterliggende ontwikkelingen die de kosten bepalen. De clusterindeling is alleen bedoeld als hulpmiddel voor het ontwikkelen van een objectief verdeelstelsel.

Bij de clusterindeling moet rekening worden gehouden met de inhoudelijke samenhang van de taken, de kenmerkende kostendrijvers en de mate van beleidsvrijheid. Waar nuttig en nodig moet ook onderscheid worden gemaakt in de mate van beleidsvrijheid bij de verschillende taken binnen de uitgavenclusters worden gemaakt. Dit onderscheid is van belang voor de analyse maar moet niet leiden tot opdeling in subclusters bij de verdeling omdat dit onbedoeld normerend kan werken. Dit kan afbreuk doen aan de integrale afwegingen op lokaal niveau.

Naar het oordeel van de Raad zijn deze overwegingen goed tegen elkaar afgewogen in de voorgestelde clusterindeling. Voldoende globaal om niet sturend te zijn, voldoende verfijnd om ontwikkelingen in de uitgaven te kunnen blijven duiden.

Het sociaal domein

Het is van belang om bij de herijking van de verdeling van het gemeentefonds te onderkennen dat de gedachten achter de decentralisatie in het sociaal domein (nog) niet goed van de grond is gekomen. Het integraal aanpakken van problemen op lokaal niveau komt moeizaam van de grond. Er bestaat een sterke tendens tot potjesdenken bij zowel Rijk als gemeenten. In de praktijk blijkt dat voor gemeenten de omvang van het beschikbare budget vaak nog leidend is voor het te voeren beleid. Hoewel dat vanuit het ideaal van integrale afwegingen niet wenselijk is, acht de Raad dit wel verklaarbaar. De budgetten bieden tenminste een zeker houvast. Er bestaat daarbij een zeker gebrek aan vertrouwen in de eigen lokale afweging. Enerzijds ontbreekt het gemeenten aan de mogelijkheden om eigen afwegingen te maken, anderzijds ontbreekt de moed om te sturen en politieke keuzes te maken. De beperkte mogelijkheden om te sturen versterken het claimgedrag van gemeenten, zie de volumediscussies bij de jeugdzorg. Maar

¹⁷ In 2013 ongeveer 65 mln., nauwelijks 1% van alle gemeentelijke inkomsten. Bron: CBS Statline.

Datum
3 september 2019

Kenmerk
2019-0000457175

ook bij het Rijk is er een sterke drang tot sturing met name vanuit het parlement en de vakdepartementen.¹⁸

De Raad nuanceert daarom het uitgangspunt dat de verdeling van de algemene uitkering de transformatie in het sociaal domein - zoals ontschot werken, lokaal maatwerk en het stimuleren van de beweging van individuele naar collectieve of algemene voorzieningen - actief moet stimuleren. De verdeling van de algemene uitkering moet de eigen afweging van gemeenten ondersteunen en mag daarom geen prikkels bevatten: de algemene uitkering is geen sturingsinstrument! Het is aan de gemeenten om de eigen afwegingen te maken over de meest doelmatige inzet van middelen. Het uitgangspunt luidt daarentegen dat de verdeling de gewenste transformatie in het sociaal domein niet frustreert: de verdeling mag ook geen negatieve prikkels bevatten.

In dit stadium van de transformatie van het sociaal domein hecht de Raad waarde aan het apart kunnen volgen van de kostenontwikkeling in het sociaal domein zowel qua volume als verdeling. Daarmee bedoelt de Raad in de eerste plaats dat de omvang van de macro-uitgaven van de vier voorgestelde clusters goed in beeld moet blijven. In de tweede plaats adviseert de Raad dat de verhouding tussen de uitgavenontwikkeling in het sociaal domein versus die in het klassieke deel in het oog moet worden gehouden. Dit om te kunnen monitoren of en in hoeverre de uitgaven aan het klassieke deel 'weggedrukt' worden door die aan het sociaal domein ("insnoeren en uitbuiken").

De druk vanuit het Rijk om met aanvullende en beperkende regelgeving te komen op het sociaal domein is nog niet geluwd, zie onder andere het abonnementstarief. Artikel 2 Fvw biedt in theorie vooraf een goede compensatie voor de kosten die gepaard gaan met aanvullende regelgeving. De praktijk leert dat veel van de beleidswijzigingen en aanpassingen ook sluipenderwijs tot een afwenteling van kosten kunnen leiden die niet vooraf in beeld waren. Het is daarom een goede zaak de kostenontwikkelingen in het sociaal domein voorlopig nauwlettend te kunnen blijven volgen. Het risico bestaat anders dat gemeenten genoodzaakt zijn te bezuinigen op die terreinen waar ze een relatief grote beleidsvrijheid genieten. Daarmee komt de beleidsvrijheid van gemeenten indirect verder onder druk te staan.

De verwachting is dat met de invoering van het woonplaatsbeginsel (wpb) het budget voor Jeugd volledig objectief verdeeld kan worden. Om deze verwachting in de praktijk te kunnen toetsen is het wel van belang de kostenontwikkeling op het terrein van de jeugd goed te kunnen volgen. Ook dit pleit voor het voorlopig apart zichtbaar houden van de middelen voor de jeugd.

Bij de transformatie van Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang acht de Raad het ook van belang om de budgetten apart te kunnen blijven volgen. In tien jaar tijd wordt Beschermd Wonen niet alleen een taak van centrumgemeenten,

¹⁸ Rob, *Ondertussen in Den Haag*, juni 2018.

Datum
3 september 2019

Kenmerk
2019-0000457175

maar van alle gemeenten. Hiervoor komt een nieuwe verdeling van het geld dat hiervoor beschikbaar is. Dat betekent dat gemeenten in die periode geleidelijk overstappen van de huidige historische verdeling over centrumgemeenten naar een volledig objectieve verdeling over alle gemeenten. Vanaf 2022 wordt een deel van de middelen voor het eerst objectief verdeeld. De centrumgemeenten blijven verantwoordelijk voor bestaande cliënten. De nieuwe cliënten vallen vanaf dat moment onder de verantwoordelijkheid van alle gemeenten. Daarmee wordt in principe recht gedaan aan de balans tussen een verdeling die transformatie ondersteunt en het (tijdelijk) blijven honoreren van historisch gegroeide kostenpatronen, zoals door de Raad bepleit. Zonder de beleidsdoelstelling achter de doordecentralisatie ter discussie te stellen, acht de Raad het - gelet op de vele onzekerheden waarmee deze gepaard gaat - een goed idee om halverwege de transitie de peilstok te hanteren en te bezien of de ontwikkelingen volgens verwachting verlopen en of er reden is tot bijstelling van het beleid. Dit mede gelet op de landelijke toegang die voor Beschermd Wonen geldt. Waar cliënten zich melden in Nederland is niet te voorspellen, in hoeverre toepassing van een woonplaatsbeginsel of kostenregeling een oplossing bieden voor dit probleem is nog niet duidelijk. De eventuele doordecentralisatie – op basis van een evaluatie over vier jaar - van de Maatschappelijke Opvang naar alle gemeenten kan daarin dan ook worden betrokken.

Conclusie

Voordat ten aanzien van het sociaal domein verdergaande stappen worden gezet, acht de Raad het van belang even een pas op de plaats te maken: blijven we vasthouden aan de gedachte achter decentralisatie? Zo ja, dan moet het Rijk zich onthouden van bemoeienis en moeten gemeenten zelf lokale politieke keuzes durven maken. Dan kan de overdracht van de budgetten sociaal domein naar de algemene uitkering – zónder labels – naar de algemene uitkering onverkort doorgang blijven vinden. Zo nee, dan moeten we de conclusie trekken dat de taken in het sociaal domein zich blijkbaar niet lenen voor veel lokale beleidsvrijheid en zal de overdracht naar de algemene uitkering moeten worden heroverwogen. Kern is de afweging of voor het dekken van de kosten in het sociaal domein een *gelijkwaardig* dan wel een *gelijk* voorzieningenniveau wordt nagestreefd. Als de beleidsvrijheid veel beperkter blijkt te zijn dan voor de overige domeinen en er een gelijk i.p.v. een gelijkwaardig voorzieningenniveau wordt nagestreefd, ligt een andere bekostiging voor de hand. Dit is een fundamenteel punt waar de Raad in zijn strategische vooruitblik aan het eind van dit advies op terugkomt.

7.

Toedeling van de overhead aan de clusters

De overhead vormt een belangrijk onderdeel van de totale uitgaven aan gemeentelijke taken. Op basis van Iv3-gegevens (rekening 2017) bedragen de netto lasten van gemeenten voor overhead circa 5,5 miljard euro. Het al dan niet

Datum
3 september 2019

Kenmerk
2019-0000457175

toedelen van de kosten van de overhead aan de uitgavenclusters lijkt in eerste aanleg een technische kwestie.

Vanuit kostenoriëntatie verdient het de voorkeur om kosten van de overhead zoveel mogelijk aan de verschillende taakvelden toe te delen. Dit druist in tegen het BBV en ook de wens van veel gemeenten om inzicht te hebben in de totale overhead, maar voor het goed kunnen volgen van de kosten is dit wel wenselijk.¹⁹ Het past ook beter bij een integrale benadering. De Raad heeft daarom de voorkeur de overhead zo veel mogelijk specifiek aan de uitgavenclusters toe te delen en de algemene overhead te beperken tot die zaken die over meerdere uitgavenclusters heen strekken en die ten dienste staan van de gemeente als geheel. Dat laat onverlet dat het voor de eigen beleidsvoering van gemeenten zelf van belang kan zijn om inzicht te hebben in de totale overhead.

8.

Regionalisering

De Raad is van oordeel dat vastgehouden moet worden aan het uitgangspunt dat de verdeling van de algemene uitkering gebaseerd moet zijn op gemeentelijke structuurkenmerken. De veronderstelling is echter dat een deel van de gemeentelijke kosten niet louter worden bepaald door de eigen structuurkenmerken maar ook door de kenmerken van de regio waar de gemeente is gelegen. Indien uit de onderzoeken mocht blijken dat gemeenten in een bepaalde regio een hoger uitgavenniveau hebben, dient in de eerste plaats te worden gezien in hoeverre dat voortkomt uit eigen beleidskeuzes van de betreffende regio of uit wettelijk voorgeschreven normen van dienstverlening.

In het geval van verplichte regionale samenwerking zoals bij de veiligheidsregio dienen de kosten die samenhangen met de regionale structuurkenmerken ook rechtstreeks aan de regio zelf beschikbaar te worden gesteld. In feite wordt hier gekozen voor een andere bestuurlijke schaal voor de aanpak van de problematiek. Overeenkomstig de beslisboom uit het Rfv-advies "Eerst de politiek en dan de techniek" ligt dan een rechtstreekse toedeling van middelen aan het daarbij behorende formele bestuur in de reden. De Brede Doeluitkering Rampenbestrijding (BDUR) zou in dat geval moeten dienen voor de extra kosten die voortvloeien uit de regionale structuurkenmerken. Dit kan er dus toe leiden dat de doeluitkering groter wordt en de gemeentelijke bijdrage lager. Voor veel taken echter vormt het ontbreken van een formeel wettelijke regionaal bestuur daarbij in veel gevallen een beletsel voor een rechtstreekse toedeling. Niet alle regionale kosten vloeien echter voort uit structuurkenmerken. In veel gevallen ligt daar ook een door de gemeenten in regionaal verband niveau overeengekomen ambitieniveau aan ten grondslag. De uitgaven en inkomsten voor regionale risicoverevening zijn een gevolg van eigen (regionale) keuzes en dienen daarom ook niet meegenomen in de kosten van gemeenten. Voor bovenlokale problematiek die in regionaal verband opgepakt moet worden is de

¹⁹ Aanpassing van het BBV valt buiten de scope van dit advies.

Datum
3 september 2019

Kenmerk
2019-0000457175

algemene uitkering uit het gemeentefonds niet het geschikte bekostigingsinstrument.

9. Centrumfunctie

In de huidige verdeling worden centrumgemeenten gecompenseerd voor de kosten die zij maken voor voorzieningen die zij mede in stand houden voor inwoners uit de omliggende gemeenten. Dit om centrumgemeenten in staat te stellen een gelijkwaardig voorzieningenniveau te kunnen bieden. Centrummaatstaf is geen maatstaf voor louter grote steden, ook kleinere gemeenten kunnen een centrumfunctie vervullen. Grote stedenproblematiek in de vorm van congestie e.d. wordt veel beter benaderd door de maatstaf omgevingsadressendichtheid (OAD).

Voor een groot deel van de centrumvoorzieningen (zoals schouwburgen, theaters, grootschalige sportvoorzieningen) geldt dat centrumgemeenten over een grote mate van formele beleidsvrijheid beschikken. Nergens staat immers geschreven dat een (centrum) gemeente dergelijke voorzieningen moeten hebben. Maatschappelijk verwachtingen gaan er evenwel vanuit dat bepaalde grotere (centrumgemeenten) dergelijke voorzieningen hebben. Het vervullen van een centrumfunctie is niet iets dat een gemeente zelf bepaalt, maar is meer het gevolg van een ontwikkeling waarbij voorzieningen in stedelijke kernen binnen een regio deze functie gingen vervullen.²⁰ Het hebben van een centrumfunctie komt ook tot uitdrukking in het vervullen van een economische functie voor de regio. Het hebben van een centrumfunctie brengt overigens niet alleen kosten met zich mee maar is ook een bron van potentiële inkomsten, denk aan parkeerbelastingen. In de loop der tijd is de centrumfunctie ook gebruikt als indicator voor een stapeling van grootstedelijke sociale problemen. Stapeling van sociale problematiek moet in principe gedekt worden door afzonderlijke maatstaven die daarop toegesneden zijn.

Als uitgangspunt bij de verdeling geldt dat gemeenten in staat moeten zijn om bij een gelijke belastingdruk een gelijkwaardig voorzieningenniveau als vergelijkbare gemeenten te bieden. Het honoreren van de centrumfunctie binnen de verdeling van het gemeentefonds ligt dan ook voor de hand. De kosten van centrumgemeenten moeten gebaseerd zijn op de kosten die centrumgemeenten maken voor centrumvoorzieningen en die voor verevening in aanmerking komen, dus niet voor uitgaven als gevolg van eigen beleidskeuzes. Voorkomen moet worden dat de centrumfunctie vooral het huidige voorzieningenniveau weerspiegelt en geen recht doet aan het feit dat sommige groeigemeenten nog geen centrumfunctie hebben kunnen ontwikkelen. De centrumfunctie moet niet te specifiek (en te ingewikkeld) worden. Het zou daarmee te weinig recht doen aan

²⁰ H. Olden, B. Steiner en L. Bingen, *Centrumfunctie en het gemeentefonds. Vooronderzoek naar bestaande maatstaven en alternatieven*, Universiteit Utrecht (faculteit Earth Structure and Dynamics) en Bruno Steiner advies, 13 maart 2017.

Datum
3 september 2019

Kenmerk
2019-0000457175

de beoogde globaliteit. Voor zover de centrumfunctie wordt gebruikt als proxy voor grootstedelijke problematiek, ligt een eigenstandige maatstaf daarvoor meer in de rede.

De huidige centrumindicator (het regionaal en lokaal klantenpotentieel) is gebaseerd op eenvoudige basisgegevens, de woonkernen, hun inwonertallen en hun onderlinge afstanden. Het gaat uit van de veronderstelling dat naarmate een kern meer inwoners heeft de aantrekkingskracht op inwoners uit andere kernen groter is, de aantrekkingskracht neemt af naarmate de afstand tussen kernen groter is. De aantrekkingskracht van een centrumgemeente wordt echter medebepaald door het historische karakter en de economische functie van centrumsteden. De Raad is van oordeel dat dit moet worden meegewogen bij het honoreren van de centrumfunctie.

10.

Het ingroeipad

De herijking van de algemene uitkering gaat gepaard met herverdeeleffecten. Op dit moment kampen veel gemeenten met grote tekorten op het sociaal domein. De herverdeling van het gemeentefonds gaat deze problemen niet oplossen. Hooguit zal de pijn eerlijker worden verdeeld.

Het verdient de voorkeur zo snel als mogelijk over te gaan naar de nieuwe objectieve verdeling. Gemeenten die te maken krijgen met grote negatieve herverdeeleffecten moeten echter de tijd krijgen hun uitgaven daarop aan te passen. In de bestuurlijke praktijk wordt sinds het einde van de jaren negentig een ingroeipad gehanteerd van maximaal 15 euro nadeel per inwoner per jaar. Zowel het gemeentelijk takenpakket als de omvang van het gemeentefonds is sindsdien gegroeid. De budgetflexibiliteit waarop die 15 euro was gebaseerd, is door de toevoeging van sociale taken behoorlijk veranderd. Het ligt daarom in de rede deze onder-bandbreedte opnieuw te bezien en vast te stellen. Het lijkt niet onredelijk de 15 euro per jaar per inwoner als ondergrens te hanteren: indien de reële groei (areaal plus inflatie) van het gemeentefonds in een jaar hoger is dan 1% kan de 15 euro per jaar per inwoner voor dat jaar ook hoger worden vastgesteld. Dat het sociaal domein mogelijk minder budgetflexibiliteit kent, doet daar niets aan af: zelfs als binnen de nieuwe taken (of tussen oude en nieuwe taken) niet geschoven kan worden, mag wel verondersteld worden dat die 15 per inwoner in de oude taken gevonden kan worden. Dat is immers de basis onder de al lang bestaande afspraak. Als er sprake is van insnoeren/uitbuiken (uitgaven sociaal domein drukken de uitgaven voor overige taken weg), dan is dit een volumeprobleem, en geen herverdeelp probleem, en kan dit niet in een ingroeipad opgelost worden.

Datum
3 september 2019

Kenmerk
2019-0000457175

Tot slot: het bredere perspectief op de herziening financiële verhoudingen

De bestuurlijke en financiële verhoudingen zijn nauw met elkaar verweven. De financiële verhoudingen volgen in principe de bestuurlijke. Dat levert soms knelpunten op. De bestuurlijke ontwikkelingen zijn volop in beweging. Daarmee dringt de vraag zich op of de financiële verhoudingen nog wel voldoende zijn toegesneden op deze ontwikkelingen. De Raad is van oordeel dat dit in de komende kabinetsperiode vraagt om fundamentele en strategische keuzes inzake de financiële verhoudingen. Het gaat om een overdekking van de samenhang tussen bestuurlijke en financiële verhoudingen, de invulling van de rijks verantwoordelijkheid bij gedecentraliseerd beleid.²¹ Het is echter noodzakelijk dat de voorbereidingen in deze kabinetsperiode met grote voortvarendheid worden gestart, dit gelet op de grote opgaven voor het openbaar bestuur in de komende jaren op de terreinen klimaat en energie.

Decentralisaties in het sociaal domein

De vorige kabinetsperiode stond vooral in het teken van bezuinigingen en de omvangrijke decentralisaties in het sociaal domein. De weerslag van de decentralisaties in het sociaal domein voor zowel de bestuurlijke verhoudingen tussen de Rijksoverheid en de gemeenten als ook voor het functioneren van de gemeenten moet niet worden onderschat. Het effect daarvan is nog lang niet uitgekristalliseerd. Dat betreft niet alleen de discussie over de toereikendheid van de gedecentraliseerde budgetten, maar ook de mate van rijksbemoeienis en daarmee de mate van beleidsvrijheid. Tegelijkertijd ontbreekt het gemeenten aan de mogelijkheden of de moed om te sturen en politieke keuzes te maken. De vraag dringt zich op of wel aan de randvoorwaarden voor de decentralisaties in het sociaal domein is voldaan of kan worden voldaan. Dit gelet op de aard van de voorzieningen, de omvang van de taak, de schaal die dat vergt. Daarmee komt ook de vraag aan de orde of de bekostiging van deze taken zich uiteindelijk wel laat voegen binnen de systematiek van de algemene uitkering van het gemeentefonds. Het vergelijkingsgebied voor veel voorzieningen in het sociaal domein is namelijk landelijk, terwijl dat voor zaken als parken en lantaarnpalen lokaal is. Het streven in het sociaal domein is niet zo zeer gericht op een gelijkwaardig maar eerder op een gelijk voorzieningenniveau, dat wil zeggen het vierde aspiratieniveau.

Dit is de reden dat de Raad bij de nu onderhanden zijnde herijking pleit voor het maken van een pas op de plaats voordat het sociaal domein onherkenbaar opgaat in de algemene uitkering. In de komende kabinetsperiode zal de balans moeten worden opgemaakt of en in hoeverre de bekostiging van het sociaal domein past bij de principes van de rest van de algemene uitkering, die gebaseerd is op het derde aspiratieniveau, relatief veel beleidsvrijheid en voorzieningen met lokale (hooguit bovenlokale) uitstraling.

²¹ Een wet op de decentralisaties zoals de Staatscommissie parlementair stelsel (Commissie Remkes) voorstelt, kan daarbij een opstap zijn.

Datum
3 september 2019

Kenmerk
2019-0000457175

Nieuwe bestuurlijke verhoudingen

Het Interbestuurlijk Programma (IBP) staat minder in het teken van decentralisatie maar benadrukt juist de interbestuurlijke samenwerking, gebaseerd op gezamenlijkheid, gelijkwaardigheid en wederkerigheid. De achterliggende gedachte is dat veel maatschappelijke opgaven zich niet op het werkterrein van één overheid bevinden en dat ze daarom ook niet door één overheid kunnen worden aangepakt. Het gaat bijvoorbeeld om maatschappelijke opgaven op het terrein van klimaat, energietransitie, bouwen van nieuwe woningen, krimp en groei-problematiek, economische ontwikkeling en de aanpak van schulden. Klassiek hiërarchische structuren zijn daarbij niet passend, de sleutel voor de oplossing van een aantal grote maatschappelijke problemen wordt gezocht in onderlinge samenwerking. Deze taken worden gezien als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de overheden.

Het Interbestuurlijk Programma (IBP) bevestigt daarmee de trend van toenemende vervlechting van Rijk en decentrale overheden. In financiële zin is er echter nog geen sprake van gelijkwaardigheid. Gemeenten zijn in hoge mate afhankelijk van overdrachten van het Rijk. Binnen het bestaande comptabele stelsel geldt dat als het Rijk middelen via de begroting van de vakdepartementen beschikbaar stelt voor gezamenlijke opgaven, het Rijk dus ook verantwoording moet afleggen aan het parlement over de besteding van die gelden.²² Dit beperkt de bestedingsvrijheid van decentrale overheden die als partij ook betrokken zijn bij het realiseren van de doelstelling. Voor dergelijke gezamenlijke opgave is een structurele constructie wenselijk die recht doet aan die gezamenlijke opgaven naar analogie van het Deltafonds en of de Regiodeals.

Regionalisering en differentiatie van de bestuurlijke opgaven²³

Naast en mede als gevolg van bovengenoemde ontwikkelingen neemt de regio aan belang toe. In toenemende mate wordt voor de aanpak van problemen de regio gezien als het meest geëigende schaalniveau.²⁴ Zo wordt in het huidige Regeerakkoord de regio aangewezen als de schaal voor onder meer de bouwopgave, de aanpak van de arbeidsmarkt, de geestelijke gezondheidszorg, de jeugdhulp en het cultuuraanbod. Er bestaat in de Nederlandse context echter geen eenduidige bestuurlijke regionale eenheid. De regio is daarmee een containerbegrip voor allerlei vormen van (bestuurlijke) samenwerking op bovenlokaal niveau. De samenstelling en betrokkenheid van zowel gemeenten als ook die van de Rijksoverheid verschillen van geval tot geval. Het Rijk beschikt echter niet over een adequaat financieel instrumentarium om aan deze regionale ontwikkelingen te kunnen bijdragen. Daar komt bij dat bij de regiodeals vaak sprake is van een complexe samenwerking tussen ongelijksoortige partners van

²² Algemene Rekenkamer, *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018 Gemeentefonds (B)*, mei 2019; Raad van State, *Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein*, september 2016.

²³ De Raad verwacht binnenkort een adviesaanvraag over de rol van de rijksoverheid bij regionale samenwerking.

²⁴ Raad voor het Openbaar Bestuur, *Regionaal Samenwerken wie bepaalt en wie betaalt*, april 2019

Datum
3 september 2019
Kenmerk
2019-0000457175

overheden, maatschappelijke organisaties en bedrijven. Daarbij ontbreekt het aan een formele regio-organisatie.

Tegelijkertijd moeten gemeenten veel taken uitvoeren die mensen, of hun onmiddellijke omgeving, direct raken. Maar om verschillende redenen kunnen ze dat niet aan, de expertise ontbreekt, de aanpak van de problemen vergt een andere schaal. Gemeenten voeren deze taken vaak dan uit samen met andere gemeenten. Die samenwerkingsverbanden worden niet democratisch bestuurd of gecontroleerd. En ze worden voor een groot deel met rijksgeld bekostigd, maar dat geld stroomt indirect, dus via de deelnemende gemeenten.

Binnen de huidige bestuurlijke structuur zijn er verschillende opties directe bekostiging van regionale samenwerkingsverbanden, bekostiging via de deelnemende partijen die de middelen moeten doorsluizen of via centrumgemeenten. Alle constructies hebben nadelen. Bij bekostiging van onderop dreigt een democratisch gat en is er sprake van een gebrekkige doelmatigheidsprikkel. Bij weinig beleidsvrijheid is dit geen punt maar waar lokaal maatwerk het doel is, haalt dit de reden tot decentralisatie onderuit. Directe bekostiging door het Rijk leidt tot centralisatie van eerder gedecentraliseerde taken. Het ontbreekt in veel gevallen ook aan een formeel wettelijke regionaal bestuur. Dit is een beletsel voor een rechtstreekse toedeling.

Normeringsystematiek

Gemeenten zijn voor hun inkomsten in hoge mate afhankelijk van de algemene uitkering. Aan het begin van elke kabinetsperiode maken Rijk, Ipo en VNG (nieuwe) afspraken over de normeringsystematiek van het gemeentefonds. Sinds jaar en dag geldt de trap-op-trap-af-systematiek: de fondsen bewegen evenredig mee met de rijksuitgaven.²⁵ De groei of afname van rijksuitgaven bepalen het percentage waarmee de algemene uitkering binnen het gemeentefonds jaarlijks wordt verhoogd of verlaagd (het accres). Het is een bestuurlijke afspraak tussen partijen. Belangrijke criteria daarbij zijn evenredigheid, stabiliteit, actualiteit, inzichtelijkheid en beheersbaarheid. Voor deze kabinetsperiode is gekozen voor een brede koppeling van de uitkering aan de ontwikkeling van de rijksuitgaven. De ontwikkeling van de algemene uitkering wordt daarmee voor een belangrijk deel bepaald door de ontwikkeling van de totale rijksuitgaven (accresrelevante uitgaven; ARU). Deze bredere basis wordt geacht te zorgen voor meer stabiliteit in de accresontwikkeling en meer recht te doen aan de ontwikkeling van de kosten van decentrale overheden.

De Raad stelt vast dat de huidige afspraken in theorie meer recht doen aan de evenredigheid en dat dit past bij meer gelijkwaardige verhoudingen. Tegelijkertijd constateert hij dat de systematiek ertoe leidt dat gemeenten gedurende het lopende begrotingsjaar geconfronteerd kunnen worden met onvoorziene financiële gevolgen als gevolg van onderbesteding bij het Rijk. Daarbij ontstaat een

²⁵ Met uitzondering van de jaren 2009-2011.

Datum
3 september 2019

Kenmerk
2019-0000457175

ogenschijnlijke ongerijmdheid dat gemeenten lopende het begrotingsjaar moeten bezuinigen omdat het Rijk zijn geld niet uitgeeft. Gelet op het feit dat een groot deel van de gemeentelijke uitgaven wordt bepaald door het sociaal domein, kan dat leiden tot een neerwaartse dienstverlening aan burgers. Begrotingen van gemeenten - met name op het sociaal domein - zijn gebaat bij stabiele inkomstenstroom en meerjarige zekerheid.

Een ander neveneffect is dat bezuinigingen op de rijksuitgaven voor zorg soms indirect leiden tot juist hogere kosten voor gemeenten (afwenteling) en daarmee dubbel geraakt lijken te worden. Denk aan het stimuleren van langer thuis wonen van zorgbehoevende ouderen.

Het rijksbeleid is als gevolg van 'Trap op en af' als normeringsmethode in de financiële verhouding procyclisch. Het versterkt de conjunctuurcyclus – en gaat dus in tegen het macro-economisch beleid van het Rijk. Het gaat bovendien in tegen het financiële belang van de gemeenten.

Een overweging ten overvloede is dat het gemeentefonds misschien wel te groot wordt voor een directe koppeling aan de Rijksbegroting. Dit zou ook pleiten voor een splitsing van het fonds in twee delen, bijv. een procyclisch en een anticyclisch deel, of een deel waarbij meebewegen met de rijksuitgaven wel redelijk is, en een deel waarbij een andere indexatie aan de orde is.

Tussenconclusie

De reële bestuurlijke verhoudingen Rijk-gemeenten sluiten niet meer aan op de theoretische veronderstelde wenselijkheid. De zelfstandigheid en als gevolg daarvan de zelfbewustheid van gemeenten staat onder druk. Dit heeft gevolgen voor de financiële verhoudingen. Deze bestuurlijke ontwikkelingen vragen om een meer fundamentele heroverweging van de financiële verhoudingen. Daarbij dient rekenschap te worden gegeven voor de omvang en de terreinen waar lokaal integrale autonome afwegingen mogelijk en wenselijk zijn. Met andere woorden: waar lokaal keuzes gemaakt kunnen en mogen worden zodat die keuzes beter aansluiten op de lokale politieke en maatschappelijke voorkeuren. De erkenning van de beleidsvrijheid van gemeenten moet daarbij zijn geborgd. Tegelijkertijd is een praktische benadering nodig die aansluit op de noodzaak om als overheden gezamenlijk taken op te pakken met elkaar af te stemmen op basis van gezamenlijkheid, gelijkwaardigheid en wederkerigheid. De oplossingsrichtingen beogen een paradigmawijziging ten opzichte van het huidige traditionele verticale en hiërarchische stelsel van *financiële verhoudingen*.

Consequenties voor de toekomstige financiële verhoudingen

De geschetste ontwikkelingen werpen een nieuw licht op een aantal thema's rond de financiële verhoudingen die de komende jaren in samenhang moeten worden aangepakt. De Raad denkt daarbij in elk geval aan:

- de gevolgen van een mogelijk wenselijke differentiatie van taken van gemeenten.

Datum
3 september 2019

Kenmerk
2019-0000457175

- een nadere overdenking van de uitgangspunten die voor de verdeling van de verschillende kosten die gemeenten maken in acht moeten worden genomen. Het expliciteren van de verschillende aspiratieniveaus die daarbij in acht worden genomen.
- een verschuiving van rijksbelastingen naar meer mogelijkheden voor lokale belastingen en heffingen.
- het nader overdenken van een splitsing van het huidige gemeentefonds in een klassiek deel voor meer collectieve lokale voorzieningen met relatief veel beleidsvrijheid en een brede sociaal domeinuitkering met herkenbare onderdelen voor meer persoonlijke voorzieningen waarbij de beleidsvrijheid van gemeenten beperkt is.
- aanpassing van de normeringsystematiek zodat gemeenten niet meer gedurende het lopende begrotingsjaar geconfronteerd worden met onvoorziene financiële gevolgen als gevolg van onderbesteding bij het Rijk.
- een vereenvoudiging van het uitkeringsstelsel dat meer recht doet aan het onderscheid tussen bestedingsvrijheid en beleidsvrijheid.

Het gaat hier om meer strategische overwegingen die om een samenhangende oplossing vragen. Dit in het bredere perspectief van de bestuurlijke ontwikkelingen. De Raad is van plan om de komende periode deze onderwerpen nader uit te werken in een advies voor de middellange termijn met het oog op de komende kabinetsperiode.