



# FINANCIËLE VERHOUDINGEN LOPEN VAST

**De bestuurlijke omgeving van gemeenten is de laatste jaren sterk veranderd. De manier waarop gemeenten worden bekostigd loopt daarbij achter. Het is tijd om keuzes te maken.**

De discussie over financiële verhoudingen wordt vaak heel technisch gevoerd. Dat is jammer, want er gaan fundamentele maatschappelijke vragen achter schuil. Ook blijft daardoor onduidelijk hoe belangrijk financiële verhoudingen zijn voor het goed functioneren van de overheid. Vaak wordt bij financiële verhoudingen ook alleen aan verdelingskwesties gedacht, zoals bij het gemeentefonds. En dan is het idee al snel: daar worden we het toch nooit over eens. Maar naast de verdeling zijn meer zaken relevant, met zeggenschap als een van de belangrijkste. De snelle bestuurlijke ontwikkelingen van de laatste jaren – decentralisaties, regionalisering – maken het nodig de financiële verhoudingen fundamenteel te bezien. Hierbij moet onderscheid worden gemaakt tussen gemeentelijke taken met verschillende kenmerken.

Vaak wordt de vraag opgeworpen of gemeenten nog wel beleidsvrijheid hebben, of dat ze zijn ‘verworden’ tot uitvoeringskantoren van de rijksoverheid. Dit is een vreemde tegenstelling, gebaseerd op het beeld van de gemeente als monoliet. Gemeenten zijn in werkelijkheid natuurlijk al jaren tegelijk uitvoeringskantoor én bestuursorgaan met beleidsvrijheid. Wat





## LOKALE DEMOCRATIE IN DE STEIGERS

van toepassing is hangt af van het beleidsterrein. Bij het verstreken van paspoorten treden gemeenten op als uitvoeringskantoor. Bij cultuurbeleid of maatschappelijke ondersteuning hebben gemeenten juist veel beleidsvrijheid. In discussies over financiële verhoudingen – hoe moeten we gemeenten bekostigen? – wordt vaak over het hoofd gezien dat beleidsvrijheid daarin een bepalende factor is.

Waarom hebben gemeenten bij sommige taken weinig beleidsvrijheid? Ten eerste omdat sommige gemeentelijke ‘producten’ in het hele land hetzelfde moeten zijn. Zoals paspoorten en Tweede Kamerverkiezingen. In de tweede plaats kan uniformiteit wenselijk zijn uit solidariteitsoogpunt. Zo moet in het hele land iedereen onder dezelfde voorwaarden een even hoge bijstandsuitkering kunnen krijgen. Tenminste, dat hebben we zo besloten. Landelijke solidariteit wordt vooral gevoeld bij persoonsgebonden diensten. Bij publieke diensten, waar iedereen gebruik van kan maken, worden verschillen tussen gemeenten veel gemakkelijker geaccepteerd, zo blijkt uit onderzoek. Formeel staat het gemeenten vrij hun eigen WMO-beleid te voeren.. Maar in de praktijk leveren verschillen tussen gemeenten op dit terrein zoveel maatschappelijke weerstand op, dat die beleidsvrijheid over enkele jaren misschien wel zal zijn teruggedraaid.

Bij taken die alleen een uitvoerend karakter hebben is decentralisatie niet altijd op zijn plaats. Een *gedeconcentreerde* rijksdienst is soms geschikter. Gemeentebesturen zijn onderdeel van de lokale politiek en moeten zich kunnen richten op wat hun inwoners wensen. Een teveel aan taken met een uitvoerend karakter zit daarbij in de weg. Is uniformiteit niet



## FINANCIËLE VERHOUDINGEN LOPEN VAST

nodig, dan ligt decentralisatie veel meer voor de hand. Maximale lokale zeggenschap is dan gewenst. Gemeenten kunnen op bijvoorbeeld het gebied van sport of wegenonderhoud zelf een afweging maken van de relevante kosten en baten. Dat levert voorzieningen op die beter aansluiten bij de lokale wensen en mogelijkheden.

## BEKOSTIGING

De mate van beleidsvrijheid is van groot belang bij het bepalen van de optimale bekostigingswijze van gemeentelijke taken. Die bekostiging kan heel verschillend worden ingericht. Moeten verschillen tussen gemeenten worden verevend? Een bepaald voorzieningenniveau is in de ene gemeente veel duurder om te realiseren dan in de andere, doordat de vraag hoger is (meer schoolkinderen) of door hogere kosten (slappe bodem). Ook krijgt de ene gemeente bij een bepaald ozb-tarief meer belasting binnen dan de andere. Via de algemene uitkering uit het gemeentefonds worden dergelijke verschillen deels verevend. Komt de bekostiging uit specifieke of algemene middelen? Inkomsten uit bestemmingsheffingen (rioolheffing, leges) en specifieke uitkeringen kunnen niet vrij worden besteed. De ozb-opbrengst en de algemene uitkering wel. Al is dit onderscheid in de praktijk helemaal niet zo scherp. Bouw je een doelmatigheidsprikkel in of niet? De laatste jaren gaan steeds stemmen op om bij de verdeling van de algemene uitkering een prikkel in te bouwen die aanzet tot doelmatige besteding. Bij de bekostiging van de bijstand is die prikkel er al. In hoeverre is bekostiging uit lokale belasting-



## LOKALE DEMOCRATIE IN DE STEIGERS

heffing mogelijk? Kan dit bij alle gemeentelijke taken, of is soms centrale bekostiging vereist?

Door aan deze knoppen te draaien kan de bekostiging zo goed mogelijk worden afgestemd op de aard van de gemeentelijke taken. Dat luistert nauw: de knoppen kunnen niet onafhankelijk van elkaar worden ingesteld. We kijken eerst naar taken met weinig beleidsvrijheid, daarna naar taken die gemeenten naar eigen inzicht kunnen uitvoeren (of achterwege laten). Vervolgens zullen we zien dat persoonsgebonden diensten een extra complicatie opleveren.

### GOEDE PRIKKELS

Bij taken met weinig beleidsvrijheid staat de beschikbaarheid van voldoende geld voorop. Het geld wordt lokaal niet of nauwelijks afgewogen tegen andere bestedingswijzen. Gemeenten moeten immers aan landelijke geldende normen voldoen. Wie in aanmerking komt voor een bijstandsuitkering moet die krijgen; dat mag niet afhankelijk zijn van de gezondheid van de gemeentekas. Financiering via specifieke middelen heeft dan de voorkeur. Kostendekkende rijksuitkeringen (bijstand) of prijzen (paspoort) zijn de meest voor de hand liggende mogelijkheden.

Kostendekkende financiering stimuleert geen doelmatige uitvoering. Daarom moeten goede prikkels worden ingebouwd. Bij de bijstand gebeurt dit door een uitkering die niet de feitelijke bijstandsuitgaven vergoedt, maar de geschatte bijstandsuitgaven bij adequaat gemeentelijk beleid. Geld dat overblijft mogen gemeenten zelf besteden, tekorten moeten zij zelf aanzuiveren. Bij prijzen kan vergelijking met andere ge-



## FINANCIËLE VERHOUDINGEN LOPEN VAST

meenten ongebreidelde stijging tegengaan, tenminste, wanneer ze transparant genoeg zijn.

Voorzieningen waarover gemeenten veel zeggenschap hebben, kunnen beter uit de algemene middelen worden betaald. Door de kosten en de baten van verschillende voorzieningen tegen elkaar af te wegen, bepalen gemeenten dan zelf het optimale voorzieningenniveau. Hier kan de eigen gemeentelijke belasting een veel grotere rol gaan spelen. Daarmee wordt een bewustere afweging gemaakt. Rijksuitkeringen worden standaard uitgegeven; lastenverlichting komt hier zelden als optie ter sprake (het zogeheten flypapereffect). Ook geeft een grotere rol van eigen belastingen gemeenten de vrijheid meer uit te geven dan rijksuitkeringen toelaten. Dat moeten we bij decentraal belegde taken immers aan de lokale democratie overlaten.

Door de mate waarin gemeenten belasting kunnen heffen – de belastingcapaciteit – op globale wijze te verevenen, kunnen zij ongeveer hetzelfde voorzieningenniveau leveren, bij vergelijkbare tarieven. Volledige verevening van belastingcapaciteit kan ook, maar dan verliezen gemeenten een prikkel om hun belastingcapaciteit te vergroten, door nieuwbouw of een aantrekkelijker stadscentrum.

Niet alle eigen taken kunnen via gemeentelijke belastingheffing worden bekostigd (een belangrijke reden daarvoor komt zo ter sprake). Het overige kan worden gefinancierd uit een ongebonden rijksuitkering. De algemene uitkering uit het gemeentefonds kan wel kleiner en de verdeling ervan eenvoudiger. Verevening van kostenverschillen tussen gemeenten hoeft niet zo ver te gaan als nu nog het geval is, omdat ver-



## LOKALE DEMOCRATIE IN DE STEIGERS

schillen in voorzieningen met veel beleidsvrijheid immers meer worden geaccepteerd. Bij een dergelijke uitkering passen ook geen van rijkswege ingebrachte prikkels. Dat zou in strijd zijn met het principe van beleidsvrijheid. Gelukkig maar, want juist bij taken die gemeenten allemaal anders invullen is een prikkel tot doelmatigheid zeer lastig in de financiering in te bouwen. Het hoeft ook niet, omdat ondoelmatig bestuur via de lokale democratie kan worden afgestraft. Of niet, dat mogen de lokale kiezers helemaal zelf weten. De gevolgen dragen zij immers zelf.

## BALANS VERSCHOVEN

Door enkele grote decentralisaties, in 2015 maar ook al eerder (bijstand, WMO), is de balans tussen publieke en persoonsgebonden diensten verschoven. Een veel kleiner deel van het gemeentelijke takenpakket bestaat nog uit publieke diensten. Persoonsgebonden diensten betreffen, naast administratieve zaken als paspoortverlening, vaak mensen met een minder gunstige sociaal-economische positie. Wanneer deze volledig uit lokale belastingopbrengsten zouden moeten worden bekostigd, dan zou de belastingdruk in gemeenten met veel 'klanten' hoger zijn dan elders. Welgestelden kunnen verhuizen naar goedkope gemeenten met veel soortgenoten, zodat gemeenten met een zwakke sociaal-economische structuur hun belastingtarief steeds verder moeten verhogen om nog genoeg binnen te krijgen. Daarom is het verstandig om voorzieningen met een herverdelend karakter grotendeels centraal te financieren, via rijksuitkeringen. Kleinere maatwerkvoorzieningen (gemeentelijk armoedebeleid) kunnen wel lokaal wor-



## FINANCIËLE VERHOUDINGEN LOPEN VAST

den bekostigd. Het toegenomen aandeel van herverdelende voorzieningen in de gemeentelijke uitgaven legt dus een plafond in het aandeel van de gemeentelijke inkomsten dat via de lokale belastingen kan worden vergaard. Maar dat plafond is nog lang niet bereikt.

De persoonsgebonden diensten die in 2015 zijn gedecentraliseerd, worden bekostigd via het gemeentefonds. Dit bevat sindsdien de integratie-uitkering sociaal domein, die maar liefst 36 procent van het gemeentefonds uitmaakt. Het was de bedoeling deze al in 2018 in de algemene uitkering te laten opgaan. Dat wordt lastig, want uitgangspunten en verdeelmaatstaven verschillen nogal. Ook is de voeding – terecht – anders dan de *normering* die wordt toegepast voor de algemene uitkering. Met normering wordt bedoeld dat de algemene uitkering trap-op-trap-af meegroeit met de rijksuitgaven. Het is weinig aannemelijk dat de gemeentelijke uitgaven op het sociale domein gelijk opgaan met de rijksuitgaven, waar nu niet veel sociale taken meer in zitten.

Die normering van de algemene uitkering bestaat bovendien alleen nog in naam. De rijksoverheid verandert steeds de lijst met rijksuitgaven die wel en niet meetellen, en los van de normering worden substantiële kortingen toegepast die op soms bizarre manieren worden ‘onderbouwd’. Zo is gekort omdat gemeenten minder uitgaven aan onderwijshuisvesting dan verwacht. Volgens diezelfde redenering moet de uitkering omhoog als gemeenten ergens meer aan uitgeven dan verwacht (dat onderwijsgeld ging echt wel ergens heen), maar dat gebeurt niet. Net zo onzinnig is de opschalingskorting van 1 miljard euro per jaar. Zelfs als gemeenten via opschaling een



## LOKALE DEMOCRATIE IN DE STEIGERS

dergelijk bedrag zouden kunnen besparen, wat nergens uit blijkt, dan nog geldt dat hooguit voor een deel van de gemeenten (de kleine). Maar de korting betreft alle gemeenten. En het gaat maar door. De *ombuigingslijst* van het ministerie van Financiën (mei 2016) bevat alweer een extra korting bovenop deze opschalingskorting!

## FUNDAMENTELE HERBEZINNING

Decentralisaties hebben het regionale bestuur een enorme zet gegeven. Ook hieraan zijn de financiële verhoudingen nog niet aangepast. En zo zijn er nog wel meer punten te noemen. Wie in dit stukje een heldere blauwdruk had verwacht is nu teleurgesteld. Hopelijk is wel duidelijk dat we niet zonder meer op de oude voet verder kunnen. Er moeten keuzes worden gemaakt waarbij soms geen goede of foute antwoorden bestaan, maar waar het antwoord volgt uit wat wij van de overheid verwachten.

Er is alle reden voor een grondige herbezinning op de financiële verhoudingen. Gelukkig is het ministerie van Binnenlandse Zaken daar ook mee begonnen. De resultaten worden in 2017 verwacht. De Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) komt eind dit jaar al met een analyse. Momenteel vinden discussies plaats naar aanleiding van het stuk *Wel Zwitsers, geen geld?*, waarin de Rfv een aantal kernvragen op tafel legt. Door nu de tijd te nemen om het stelsel te moderniseren zorgen we ervoor dat de financiële verhoudingen weer in de pas gaan lopen met de bestuurlijke verhoudingen. Doen we dat niet dat loopt het decentrale bestuur vast.







MAARTEN ALLERS IS HOGLERAAR ECONOMIE VAN DECENTRALE OVERHEDEN AAN DE RIJSUNIVERSITEIT GRONINGEN EN DIRECTEUR VAN HET CENTRUM VOOR ONDERZOEK VAN DE ECONOMIE VAN DE LAGERE OVERHEDEN (COELO) EN LID VAN DE RAAD VOOR DE FINANCIËLE VERHOUDINGEN.





# LOKALE DEMOCRATIE IN DE STEIGERS

