



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Rekening houden met verschil



Ruimte bieden in de financiële verhoudingen

Rekening houden met verschil

Ruimte bieden in de financiële verhoudingen

Aanbiedingsbrief

Aan de lezer,

Financiële verhoudingen vormen een belangrijke basis voor het deugdelijk functioneren van ons staatsbestel. Ze zijn cruciaal in de relatie tussen centrale en decentrale overheden en in de verhoudingen tussen decentrale overheden.

De huidige financiële verhoudingen kennen een aantal verworvenheden, zoals relatieve zekerheid voor gemeenten en solidariteit tussen verschillende overheden via de trap-op-trap-af-systematiek. Tegelijkertijd wordt de vraag of het huidige systeem nog voldoende aansluit steeds urgenter. De laatste herziening van de financiële verhoudingen stamt uit 1997. Sindsdien is er **veel veranderd** in de opgaven voor gemeenten. De recente decentralisaties in het sociale domein en de toenemende regionale samenwerking op tal van terreinen zijn slechts twee aanleidingen om de financiële verhoudingen opnieuw te bezien.

De afgelopen tijd heeft de Stuurgroep herziening financiële verhoudingen intensief nagedacht over een **toekomstbestendige** manier om de financiële verhoudingen in Nederland vorm te geven. De Stuurgroep heeft daarbij haar kennis en ervaring ingebracht, vanuit haar brede gemeentelijke achtergrond en ervaring en via bestuurlijke gesprekken.

Aanleiding

Door de jaren heen is het stelsel van financiële verhoudingen complex geworden. Daardoor is de huidige verdeling weinig transparant voor lokale bestuurders. Bovendien krijgen gemeenten met grote regelmaat te maken met aanpassingen. Dit komt de stabiliteit van gemeentefinanciën – en daarmee van het beleid – niet ten goede. Daarnaast zijn er belangrijke nieuwe opgaven, waarvan het van belang is dat ze meer weerspiegeld worden in de beschikbare financiële arrangementen.

Deze ontwikkelingen geven aanleiding tot een aantal wensen voor de invulling van de financiële verhoudingen.

- Meer **financiële beslis- en afwegingsruimte** voor gemeenten, zodat de afwegingsruimte van gemeenten meer in verhouding staat tot hun takenpakket.
- Meer **ruimte voor verschil** tussen gemeenten, om beter in te kunnen spelen op de snel veranderende opgaven.
- Meer rekening houden met **regionale problematiek** en **regionale samenwerking**, aangezien de regio een steeds grotere rol speelt in het bestuurlijke landschap.
- Meer stimulans voor **regionaal-economische ontwikkeling**, waarbij de verschillende opgaven van groei- en krimpgebieden beter gefaciliteerd worden in de financiële verhoudingen.

Deze wensen komen tegemoet aan de steeds grotere rol die gemeenten, al of niet via regionale samenwerking, de afgelopen jaren hebben gekregen. Deze wensen tot aanpassing laten onverlet, dat het uitgangspunt voor de financiële verhoudingen blijft dat gemeenten over een robuuste financiering beschikken, die hen in staat stelt hun – sterk uitgebreide – verantwoordelijkheden waar te maken.

Samenhangend pakket van aanbevelingen

Het proces dat de Stuurgroep de afgelopen maanden heeft doorlopen, heeft een pakket aan aanbevelingen opgeleverd. Deze worden toegelicht in het voorliggende rapport. Voor een goede en consistente inrichting van de financiële verhoudingen is het van belang om het pakket **in onderlinge samenhang** te bezien.

Voor voldoende draagvlak, zowel bij rijk als bij gemeenten, is het van belang dat in het verdere proces **zorgvuldigheid en tempo hand in hand** gaan. Voortgang is van belang in de besluitvorming, zodat gemeenten niet te maken krijgen met een lange periode van onzekerheid; in de verdere uitwerking van de verschillende voorstellen is het van belang dat deze blijven aansluiten bij de bovengenoemde doelstellingen.

Gezien het belang van de herziening en de impact die deze heeft op zowel de financiële als de bestuurlijke verhoudingen, is **commitment** binnen én tussen overheden een belangrijke succesfactor. Gesprekken tussen overheden over financiën hebben betrekking op meer dan alleen de verdeling. De Stuurgroep acht van groot belang dat het rapport kan landen in voldoende rustig vaarwater, en dat er in brede zin voldoende perspectief is op een door alle partijen gedragen toekomstbeeld voor de overheidsfinanciën.

De Stuurgroep heeft in het voortraject gewerkt aan input en draagvlak door met verschillende betrokkenen in gesprek te gaan. Dat proces verdient voortzetting en blijvende aandacht. Voldoende **openheid en vertrouwen** in het gesprek is voor een verandering van deze orde een noodzakelijke randvoorwaarde.

Dit rapport laat zien hoe een dergelijke herziening van de financiële verhoudingen en specifiek het gemeentefonds kan worden aangevangen. Als stuurgroep – ingesteld in opdracht van het bestuurlijk overleg financiële verhoudingen – dragen we verantwoordelijkheid voor de inhoud.

Tot slot

We willen al onze gesprekspartners bedanken voor hun bijdragen aan de totstandkoming van dit rapport: bestuurders, ambtenaren van gemeenten en het Rijk, vertegenwoordigers van kennisinstellingen, koepelorganisaties en planbureaus.

Ook danken we alle leden van de expertgroep voor hun constructieve, maar ook kritische inbreng. De regelmatige gesprekken waren aangenaam en leerzaam, vaak pittig maar zeker verhelderend. Dank voor jullie inzet. Tot slot danken wij de medewerkers van BZK die het leeuwendeel van het uitzoek- en schrijfwerk voor hun rekening hebben genomen: Geert de Joode als projectleider, Inge Lensink en hun afdelingshoofd Annelies Kroeskamp.

We hopen dat dit rapport richting kan geven aan een herziening van de financiële verhoudingen. Als startpunt voor politiek-bestuurlijke koersbepaling en een uitwerking in nauwe samenwerking met gemeenten, departementen en andere belanghebbenden.

Stuurgroep herziening financiële verhoudingen

Jeannette Baljeu

Erik Dannenberg

Ralph Pans

Titus Livius

Peter Stein

Inhoudsopgave

| | |
|--|-----------|
| Samenvatting | 10 |
| Inleiding | 16 |
| 1 Financiële verhoudingen in vogelvlucht | 20 |
| 1.1 Aansluiten bij het takenpakket | 21 |
| 1.2 Inkomsten van gemeenten | 21 |
| 1.3 De omvang van het gemeentefonds | 22 |
| 1.4 De verdeling van het gemeentefonds | 23 |
| 1.5 Huidige wettelijke kaders | 24 |
| 2 Herzien van de financiële verhoudingen | 26 |
| 2.1 Een herziening is noodzakelijk | 27 |
| 2.2 Perspectief op de financiële verhoudingen | 29 |
| 2.3 Afwegingskader | 30 |
| 3 Vereenvoudiging en stabiliteit | 32 |
| 3.1 Vereenvoudigen van de verdeling van het gemeentefonds | 33 |
| 3.2 Stabiliteit uitkeringen | 34 |
| 3.3 Transparantie, uitlegbaarheid en informatievoorziening | 35 |
| 4 Afwegingsruimte | 38 |
| 4.1 Hervormen van het gemeentelijk belastinggebied | 39 |
| 4.2 Herzien van de mate van verevening van belastingcapaciteit | 39 |
| 5 Regionalisering | 42 |
| 5.1 Verevenen van kosten via regionale structuurkenmerken | 43 |
| 5.2 Herzien centrumfunctie in de verdeling | 43 |
| 5.3 Verevenen van belastingcapaciteit op regionaal niveau | 44 |
| 6 Economische ontwikkeling | 46 |
| 6.1 Versterken economische rol van centrumgemeenten | 47 |
| 6.2 Versterken regionaal economische samenwerking | 48 |
| 6.3 Aansluiten bij toekomstige opgaven | 48 |
| Bibliografie | 50 |
| Bijlage 1: maatstaven verschillende verdeelmodellen | 52 |
| Bijlage 2: clusters gemeentefonds | 58 |
| Bijlage 3: samenstelling stuur- en expertgroep | 62 |
| Bijlage 4: lijst met gesproken personen | 64 |
| Bijlage 5: taakopdracht | 68 |
| Bijlage 6: weging aanbevelingen op hoofdlijnen | 70 |

Samenvatting

Sinds de invoering van de Financiële verhoudingswet (Fvw) in 1997 veranderde veel in het gemeentelijk landschap. Denk aan veranderingen in de aard en omvang van het takenpakket van gemeenten, schaalvergroting, taakdifferentiatie en meer regionale samenwerking. Economische opgaven hebben steeds meer een regionaal karakter en de opgaven die daaruit volgen in de Nederlandse regio's lopen uiteen.¹

Financiële verhoudingen moeten aansluiten bij deze bestuurlijke en maatschappelijke dynamiek. Daarom is het nodig de normen en uitgangspunten waarop ze gebaseerd zijn periodiek tegen het licht te houden. Dat moment is nu daar: verschillende adviesraden en planbureaus pleiten al langer voor een herziening. Ook de Tweede Kamer diende in december 2015 een motie in die oproep tot een fundamentele herziening van de grondslagen van de financiële verhoudingen, gericht op een vereenvoudiging van het stelsel en specifiek van de verdeling van het gemeentefonds en op het faciliteren van verschillen in economische opgaven tussen de diverse regio's.²

In het bestuurlijke overleg financiële verhoudingen van 28 april 2016 is voor deze herziening een taakopdracht vastgesteld die de kaders formuleert voor het proces (zie bijlage 5). Gevraagd wordt een probleemanalyse te maken van de toekomstbestendigheid van het stelsel van financiële verhoudingen tussen Rijk en gemeenten en mogelijke oplossingsrichtingen in verschillende varianten te verkennen. Een stuurgroep bestaande uit drie oud-gemeentebestuurders en twee ambtelijke vertegenwoordigers van de fondsbeheerders, de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en van Financiën heeft zich gebogen over deze vraag (zie bijlage 3).

We hebben er voor gekozen in dit rapport een aantal hoofdrichtingen te benoemen en daarvoor aanbevelingen te formuleren. De aanbevelingen moeten gezien worden als oplossingsrichtingen die in het vervolgtrajec verder moeten worden uitgewerkt. Op basis daarvan zijn keuzes te maken voor de verdere implementatie.

De aanbevelingen zijn in meerdere rondes met gemeentebestuurders besproken. Daarnaast zijn de aanbevelingen ook besproken met verschillende experts (zie bijlage 4 voor een lijst van gesprekspartners). De stuurgroep is verantwoordelijk voor de aanbevelingen in dit rapport en hoopt hiermee bouwstenen te geven voor een mogelijke herziening in de komende kabinetsperiode.

Een aantal ontwikkelingen geeft aanleiding tot deze herziening. Ten eerste is sprake van toegenomen complexiteit als gevolg van de steeds specifiekere verdeling die tegemoet wil komen aan allerlei verschillen tussen gemeenten. Ook fluctueert de uitkering aan gemeenten als gevolg van bijstellingen. In de afgelopen twintig jaar zijn in de verdeling van het gemeentefonds oplossingen gekozen

voor verdeelvraagstukken die ieder afzonderlijk goed uit te leggen zijn. Maar de opeenstapeling van deze keuzes maakt de verdeling wel erg gedetailleerd en ondoorzichtig.

Ten tweede lopen de opgaven van gemeenten zeer uiteen. Hierdoor is maatwerk noodzakelijk. De afwegingsruimte die gemeenten hebben is echter beperkt, mede door het – vanuit internationaal perspectief gezien – kleine eigen belastinggebied. Ook de hoge mate van verevening prikkelt gemeenten niet tot het doen van investeringen. De algemene uitkering biedt gemeenten in beginsel veel afwegingsruimte en is dan ook te verkiezen boven andere uitkeringsvormen. Maar dat vereist wel terughoudendheid bij het Rijk om taken die bij gemeenten zijn neergelegd dicht te regelen.

Ten derde voeren gemeenten in toenemende mate een deel van de taken uit op een schaalniveau dat de gemeentegrens overstijgt. Soms vanwege het benodigde draagvlak binnen een regio. En omdat samenwerking de uitvoering goedkoper maakt. Ook maken gemeenten soms onderling afspraken over de verdeling van taken. Een aantal gemeenten heeft daarin een centrumfunctie. De afgelopen twintig jaar is onder meer door de toegenomen mobiliteit sprake van *daily urban systems* die gemeentegrenzen overschrijden.³ Burgers en bedrijven bewegen zich steeds vaker op een niveau (ver) over de gemeentegrenzen heen. Het niveau van de individuele gemeente, waarop de verdeling van het gemeentefonds nu wordt gemaakt, sluit niet goed aan op al deze ontwikkelingen. In de verdeling moet tot uitdrukking komen dat het gebruik van voorzieningen niet altijd samenvalt met de gemeentegrenzen. De kosten van gemeenten die deze voorzieningen aanbieden moeten worden gecompenseerd.

Tot slot, Nederland kent een netwerk van grote en kleine steden en stedelijke regio's. Het netwerk van steden (of centrumgemeenten) biedt enerzijds kansen voor economische ontwikkeling, mede door het benutten van agglomeratievoordelen. Anderzijds leidt het ook tot knelpunten zowel binnen steden als in regio's die niet goed op het netwerk zijn aangesloten. Het benutten van agglomeratievoordelen vraagt om een flexibel openbaar bestuur. De huidige verdeling kijkt echter niet vooruit, maar achteruit. Dit kan een knelpunt zijn voor gemeenten om in te spelen op hun toekomstige opgaven, zoals groei en krimp.

De studiegroep openbaar bestuur (SOB) concludeerde in het rapport 'Maak Vershil'⁴ dat de inrichting en werkwijze van het openbaar bestuur bepalend is voor de mogelijkheid waarin het openbaar bestuur flexibel en adaptief kan inspelen op maatschappelijke en economische ontwikkelingen. De financiële verhoudingen kunnen hier aan bijdragen, onder meer door in te zetten op regionaal economische samenwerking.

Wetenschappelijke inzichten laten zien dat verschillen tussen gemeenten en regio's ook positief geduid kunnen worden,

¹ (Planbureau voor de Leefomgeving, 2016a; Sociaal-Economische Raad, 2015).

² (Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 34 300 VII, nr. 28, motie leden Veldman en Wolbert).

³ (prof. dr. P. Tordoir, drs. A. Poorthuis, & dr. P. Renooy, 2015).

⁴ (BZK, 2016).

bijvoorbeeld als zij het gevolg zijn van agglomeratie-effecten en bijdragen aan economische groei voor Nederland als geheel.⁵ Er is ruimte om naast het principe van verdelende rechtvaardigheid (*equity*), dat nu de basis is voor de financiële verhoudingen, ook andere principes mee te wegen. In aansluiting op de motie uit de Tweede Kamer⁶ gaat dit rapport nader in op mogelijkheden die er zijn om de financiële verhoudingen vanuit een economisch perspectief in te richten. Dit leidt tot een verdeling die meer dan nu gericht is op *efficiency*.

Kortom: er is aanleiding om de verdeling te herzien om deze eenvoudiger en transparanter te maken, gemeenten meer afwegingsruimte te geven, recht te doen en waar mogelijk een impuls te geven aan samenwerking tussen gemeenten en om meer dan nu rekening te houden met verschillen tussen gemeenten en maatschappelijke en economische ontwikkelingen. Het openbaar bestuur kan een belangrijke bijdrage leveren aan het verhogen van de welvaart door adaptief en flexibel in te spelen op regionale opgaven. Met deze herziening willen we mede door vereenvoudiging ruimte maken voor dergelijke afwegingen.

Adviezen van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), het Centraal Planbureau (CPB)⁷ en de Raad voor financiële verhoudingen (Rfv) laten zien dat voorzieningen die op de persoon zijn gericht in hoge mate verevend zouden moeten worden. Het aanbod van publieke voorzieningen zoals wegen en cultuur vraagt veeleer om afweging op lokaal en regionaal niveau. Voor deze voorzieningen zou in mindere mate verevend moeten worden. Zo redenerend kan de toegang tot noodzakelijke voorzieningen worden geborgd en tegelijkertijd de afwegingsruimte op lokaal niveau vergroot. Ook het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) geeft aan dat een verdeling waarin meer verschil wordt toegestaan niet onrechtvaardig is, zolang noodzakelijke voorzieningen voor iedereen toegankelijk blijven.⁸

Doorredenerend betekent dit, dat in de financiële verhoudingen meer verschil ten opzichte van nu dan acceptabel is, om zo ruimte te bieden voor lokale en regionale afwegingen en verschillen in opgaven. Tegelijkertijd is het van belang, zowel vanuit maatschappelijk oogpunt als omwille van draagvlak voor de voorgestelde herziening, dat ook in het toekomstig stelsel alle gemeenten hun taken kunnen uitvoeren zonder al te grote verschillen in lokale belastingdruk. Vanuit dit perspectief worden in dit rapport aanbevelingen gedaan. Bij de verdere uitwerking van voorstellen kan in de balans tussen *equity en efficiency* rekening worden gehouden met de aard van de gemeentelijke taken (bijvoorbeeld de persoonsgerichte versus de publieke taken als cultuur en wegen). Naast criteria die uitdrukking geven aan *equity en efficiency* zijn er nog meer criteria die afgewogen moeten worden. De financiële

verhoudingen vormen een integraal stelsel van met elkaar samenhangende afspraken. Keuzes voor verschillende instrumenten worden daarom bij voorkeur niet los van elkaar gemaakt, maar in onderlinge samenhang afgewogen. Dat vraagt om een afweging en soms uitruil op verschillende criteria, zoals verdelende rechtvaardigheid (*equity*), doelmatigheid (*efficiency*), actualiteit, stabiliteit en eenvoud.

Sommige maatregelen dragen bij aan een eenvoudigere verdeling, maar kunnen ten koste gaan van de verdelende rechtvaardigheid (of vice versa). Evenzo moet een keuze voor een meer stabiele verdeling worden afgewogen tegen de mate van actualiteit. De aanbevelingen die in dit rapport zijn beschreven vragen uiteindelijk om politieke weging. Een weging op hoofdlijnen is bijgesloten (zie bijlage 6).

De aanbevelingen in dit rapport geven invulling aan de hiervoor genoemde criteria waarlangs een nieuwe inrichting van de financiële verhoudingen tussen Rijk en gemeenten in brede zin en meer specifiek de verdeling van het gemeentefonds kunnen worden vormgegeven.

Eerdere trajecten schetsen voorstellen die relevant zijn voor deze herziening, zoals de brief van het huidige kabinet met bouwstenen voor een hervorming van het lokaal belastinggebied⁹ en een advies van de studiegroep begrotingsruimte (SBR)¹⁰ aan het nieuwe kabinet over meer rust en stabiliteit in de begroting, waaronder de normeringssystematiek. Over deze onderwerpen worden in deze herziening geen nieuwe voorstellen gedaan. Deze herziening richt zich vooral op de verdeling van het gemeentefonds.

In dit rapport presenteren we de aanbevelingen aan de hand van vier overkoepelende thema's:

1. Vereenvoudiging en stabiliteit;
2. Afwegingsruimte;
3. Regionalisering;
4. Economische ontwikkeling.

Aanbevelingen

Vereenvoudiging en stabiliteit

1: vereenvoudigen van de verdeling van het gemeentefonds.

Toelichting: dit kan in de eerste plaats door het overhevelen van bestaande decentralisatie- en integratie-uitkeringen in het gemeentefonds naar de algemene uitkering. Daar waar dit niet mogelijk of wenselijk is, kan het gebruik van maatstaven tussen de bijbehorende verdeelmodellen worden gelijkgetrokken. Daarnaast kan de afweging in de mate van detaillering worden herzien: door meer verschil tussen gemeenten te accepteren wordt de verdeling meer globaal. Tot slot draagt een forse reductie van het aantal maatstaven en/of het aantal clusters bij aan vereenvoudiging van de verdeling.

⁵ (Centraal Planbureau, 2017, p. 2; OESO, 2014, p. 58; Sociaal-Economische Raad, 2015, pp. 14–15).

⁶ (Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 34 300 VII, nr. 28, motie leden Veldman en Wolbert).

⁷ (Centraal Planbureau, 2017).

⁸ (Planbureau voor de Leefomgeving, 2016b).

⁹ (Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 32 140, nr. 28).

¹⁰ (Studiegroep Begrotingsruimte, 2016).

2: vergroten van de stabiliteit van de uitkering.

Toelichting: de stabiliteit van de uitkering kan toenemen door nieuwe afspraken te maken over de uitgangspunten van de normeringssystematiek. Hierbij kunnen de adviezen van de studiegroep begrotingsruimte (SBR) als uitgangspunt dienen.¹¹ Deze adviezen geven ook handvatten voor het vergroten van de voorspelbaarheid. Het aantal fluctuaties van de uitkering kan worden gereduceerd als de gewichten van de maatstaven in de verdeling voor langere termijn worden vastgesteld. Een integrale herijking om de vier jaar draagt hieraan bij. Gebruik maken van minder actuele gegevens voor de maatstaven (bijv. t-1) vergroot de voorspelbaarheid.

3: vergroten van de transparantie en uitlegbaarheid.

Toelichting: de uitkomsten van de verdeling zullen meer worden geaccepteerd als duidelijk is hoe deze tot stand zijn gekomen. Hierbij helpt een uitgebreide informatievoorziening aan gemeenten waarmee de gebruikte gegevens en de mutaties – zo mogelijk op gemeentelijk niveau – inzichtelijk worden.

Afwegingsruimte

4: hervormen van het gemeentelijk belastinggebied.

Toelichting: het kabinet heeft in de brief van 24 juni 2016 aan de Tweede Kamer¹² bouwstenen gepresenteerd voor een hervorming van het gemeentelijk belastinggebied. De kern is een schuif van € 4 miljard van rijksbelastingen op inkomsten naar het decentrale belastinggebied van gemeenten, via de herinstructie van het gebruikersdeel OZB-woningen en een ingezetenenheffing.

5: herzien van de mate van verevening van belastingcapaciteit.

Toelichting: in de Fww uit 1997 is ervoor gekozen om de belastingcapaciteit in hoge mate te verevenen. Om de afwegingsruimte van gemeenten te vergroten, zouden gemeenten meer dan nu moeten kunnen profiteren van eigen inkomsten en waardeontwikkeling, mede als gevolg van gerichte gemeentelijke investeringen. Om gemeenten die ruimte te bieden, kan aan een aantal maatregelen worden gedacht. Hiertoe zou bijvoorbeeld de waardestijging gedurende een periode van bijvoorbeeld 10 jaar niet verevend kunnen worden of de mate van verevening verlaagd. Aanvullend hierop zouden gemeenten in staat gesteld kunnen worden om, in het kader van gebiedsontwikkeling, lagere tarieven te rekenen.

Regionalisering

6: verevenen van kosten via regionale structuurkenmerken.

Toelichting: de verdeling van het gemeentefonds wordt nu bepaald op basis van een inschatting van kosten op het niveau van individuele gemeenten. Gemeenten kunnen onderling in het kader van gezamenlijke taakuitvoering op regionaal niveau eigen afspraken maken over de verdeling van kosten die afwijken van de verdeling uit het gemeentefonds. Om de verdeling beter aan te laten sluiten bij de werkelijke kosten van gemeenten, kan voor de taken waar dit van toepassing is, eerst een verdeling tussen de

regio's gemaakt worden. Daarna kan binnen een regio het geld tussen gemeenten worden verdeeld. In het periodiek onderhoud zou de feitelijke regionale verdeling van kosten moeten worden betrokken.

7: herzien van de centrumfunctie in de verdeling.

Toelichting: de huidige maatstaven voor de invulling van de centrumfunctie moeten worden herzien, omdat ze onvoldoende aansluiten op de centrumfunctie die sommige gemeenten nu hebben. De feitelijke dynamiek van verzorgingsgebieden van gemeenten die bovenlokale voorzieningen aanbieden worden onvoldoende meegenomen.

8: verevenen van inkomsten op regionaal niveau.

Toelichting: vanuit het gegeven dat burgers en bedrijven zich in toenemende mate op regionaal niveau bewegen, gemeenten steeds meer op regionaal niveau samenwerken en elkaar onderling beïnvloeden, is te overwegen een deel van de belastingcapaciteit op regionaal niveau te verevenen in plaats van op landelijk niveau, om zo de regionale samenhang te versterken.

Economische ontwikkeling

9: versterken van economische rol centrumgemeenten.

Toelichting: naast de meer technische heroverweging van de centrumfunctie van gemeenten, kan ook de economische rol van centrumgemeenten als knooppunt in het stedelijk netwerk worden versterkt. Dit kan door het ontwikkelen van een maatstaf die samenhangt met stedelijke opgaven.

10: versterken van regionaal economische samenwerking.

Toelichting: gemeentelijke samenwerking op het gebied van regionale economie is op meerdere manieren te faciliteren: door het toevoegen van een apart ijkpunt in de verdeling van het gemeentefonds of door het afzonderen van een deel van de middelen van de algemene uitkering, wat als vliegwiel kan dienen voor aanvullende financiering vanuit andere hoeken. Hierbij vindt de uitkering plaats op basis van regionaal economische programma's die gemeenten in "triple helix"¹³ verband opstellen met elkaar en met regionale partners uit het onderwijs en bedrijfsleven en eventuele andere partners als provincies en departementen.

11: aansluiten bij toekomstige opgaven.

Toelichting: ook toekomstige opgaven van individuele gemeenten zijn te bekostigen uit het gemeentefonds. Dit kan door een deel van de algemene uitkering te verdelen op basis van een geobjectiveerde toekomstige opgaven; op basis van maatstaven (op gemeenteniveau) die samenhangen met die opgaven. Dit kan gaan over onderwerpen die te maken hebben met opgaven gerelateerd aan bijvoorbeeld groei of krimp. Daarbij moet bezien worden hoe om te gaan met de situatie als een toekomstige geobjectiveerde behoefte niet materialiseert.

¹¹ (Studiegroep begrotingsruimte, 2016).

¹² (Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 32 140, nr. 28).

¹³ Samenwerking tussen overheid, bedrijven en onderwijsinstellingen.

Vervolg

De aanbevelingen vergen nadere uitwerking. Een aantal aanbevelingen vereist wetswijziging. Ook kan de politieke weging van de aanbevelingen aanleiding geven om de uitgangspunten van de financiële verhoudingen in de wet opnieuw te verwoorden. Een herziening van de financiële verhoudingen zal niet van de ene op de andere dag geregeld zijn en vraagt om een goed uitwerkingsproces en een zorgvuldige implementatie. Het is niet wenselijk om deze herziening nog jaren vooruit te schuiven. De uitwerking van de aanbevelingen en de totstandkoming van de relevante wetgeving kan naar onze mening binnen vier jaar na aantreden van het nieuwe kabinet plaatsvinden.

Als een nieuwe Fwv is vastgesteld, zal dit waarschijnlijk leiden tot herverdeeffecten tussen gemeenten. Om gemeenten de gelegenheid te geven zich hierop aan te passen zal een transitieperiode worden afgesproken, waarbij helder wordt omschreven wat het gewenste einddoel is. Om dit proces te laten slagen doen we nog twee aanbevelingen.

12: doorlopen van een zorgvuldig uitwerkingstraject.

Toelichting: aanpassing van de financiële verhoudingen in de Fwv zal gedaan worden via een zorgvuldig uitwerkingstraject, waarin maatregelen verder worden uitgewerkt en waarbij ook de effecten voor gemeenten en inwoners in kaart worden gebracht. De fondsbeheerders zullen daarbij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), afzonderlijke gemeenten, departementen en andere stakeholders betrekken. Hiervoor moet een goede uitvoeringsagenda worden opgesteld.

13: zorgen voor geleidelijk invoeren.

Toelichting: het is van belang dat, tijdens de transitie en implementatie, keuzes helder en transparant worden gemaakt. Ook speelt stabiliteit een grote rol. We realiseren ons dat de voorstellen die wij doen zeer mogelijk tot herverdeeffecten zullen leiden. De effecten daarvan kunnen worden gematigd door toepassing van een geleidelijk transitiepad, waarbij een jaarlijkse maximale aanpassing van € 15 per inwoner het uitgangspunt is.

Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In de inleiding gaan we nader in op de achtergrond en context van deze herziening en de gehanteerde vraagstelling. In hoofdstuk 1 wordt de huidige inrichting van de financiële verhoudingen beschreven. Dit doen we niet in haar volle omvang. We bespreken alleen de voor deze herziening relevante onderwerpen. In hoofdstuk 2 gaan we nader in op de noodzaak voor een herziening van de financiële verhoudingen. Dat doen we aan de hand van vier thema's die in hoofdstuk 3 tot en met 6 worden uitgewerkt. In deze hoofdstukken worden aanbevelingen gedaan, waarbij wordt aangegeven welke afweging hierbij geldt.

Inleiding

Sinds de invoering van de Financiële verhoudingswet (Fvw) in 1997 veranderde veel in het gemeentelijk landschap. Te denken valt aan veranderingen in de aard en omvang van het takenpakket van gemeenten, schaalvergroting, taakdifferentiatie en meer regionale samenwerking. Economische opgaven hebben steeds meer een regionaal karakter en de opgaven die daaruit volgen in de Nederlandse regio's lopen uiteen.¹⁴ Financiële verhoudingen moeten aansluiten bij deze bestuurlijke en maatschappelijke dynamiek. Daarom is het nodig dat periodiek de normen en uitgangspunten waarop ze gebaseerd zijn tegen het licht worden gehouden.

Dat moment is nu daar. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv)¹⁵ vroegen, in hun adviezen over de resultaten van het groot onderhoud gemeentefonds, om een fundamentele herziening, onder meer vanwege een aantal hardnekkige discussies die ook de Tweede Kamer¹⁶ voerde. De Tweede Kamer vraagt om een fundamentele herziening van de grondslagen van de financiële verhoudingen en meer specifiek van de verdeling van het gemeentefonds. De meeste economische groei vindt op dit moment plaats in de stedelijke regio's. Daarom vraagt de Tweede Kamer om onderzoek naar manieren hoe om te gaan met de verschillen in economische ontwikkeling tussen de diverse regio's Nederland.¹⁷

Dit hoofdstuk beschrijft kort de aanleiding en noodzaak voor een herziening van de financiële verhoudingen. De onderliggende probleemanalyse en daarbij passende aanbevelingen worden in hierop volgende hoofdstukken nader uitgewerkt.

We hebben er voor gekozen om in dit rapport een aantal hoofdrichtingen te benoemen en daarvoor aanbevelingen te formuleren. De aanbevelingen moeten gezien worden als oplossingsrichtingen die in het vervolgetraject verder moeten worden uitgewerkt. Op basis daarvan zijn keuzes te maken voor de verdere implementatie van verschillende varianten.

Aanleiding

In de afgelopen twintig jaar is in de verdeling van het gemeentefonds gekozen voor oplossingen voor verdeelvraagstukken die afzonderlijk van elkaar goed uit te leggen zijn. Maar de opeenstapeling van keuzes maakt de verdeling nu wel erg gedetailleerd en ondoorzichtig. Die detaillering werkt onbedoeld normerend en doet daarmee afbreuk aan de integraliteit van afwegingen die op lokaal niveau nodig zijn. Op meerdere momenten in het jaar stelt het Rijk, via de circulaires, de omvang van de uitkering bij. Dit gebeurt op- en neerwaarts, afhankelijk van de budgettaire ontwikkeling bij het Rijk. Die fluctuaties zijn voor gemeenten niet altijd

goed op te vangen. Deze herziening beoogt de financiële verhoudingen en specifiek de verdeling van het gemeentefonds te vereenvoudigen en de stabiliteit en voorspelbaarheid van de uitkering te vergroten.

De afgelopen jaren veranderde het gemeentelijk takenpakket ingrijpend in aard en omvang. Terwijl het zwaartepunt in het openbaar bestuur verschuift naar het lokale niveau, zijn gemeenten financieel sterk afhankelijk van de uitkering die zij ontvangen uit het gemeentefonds. De afwegingsruimte van gemeenten moet worden vergroot, zodat taakverdeling en bekostiging goed op elkaar aansluiten.

Mensen wonen, werken en recreëren al lang niet meer binnen de grenzen van een gemeente, maar ook (ver) daarbuiten. Daarnaast hebben sommige voorzieningen een zekere massa nodig, die een enkele gemeente niet kan leveren. De verdeling houdt – afgezien van de stimulans tot samenwerking om efficiencyoordelen te behalen – geen rekening met het regionale perspectief. De verdeling is namelijk gebaseerd op het niveau van individuele gemeenten. Door hiermee bij de verdeling van het gemeentefonds meer rekening te houden, kan de regionale samenhang tussen gemeenten worden vergroot. Ook sluit de huidige vormgeving van de centrumfunctie in de verdeling van het gemeentefonds niet meer aan op hun huidige rol.

Het netwerk van grotere en kleinere steden en stedelijke regio's is van belang voor het benutten van agglomeratievoordelen. De mogelijkheden voor het realiseren van deze voordelen zijn sterk afhankelijk van het netwerk van steden op verschillende schaalniveaus: regionaal, nationaal en ook internationaal.¹⁸ Aan de andere kant staan regio's die in mindere mate zijn aangehaakt op dit netwerk steeds meer onder druk om het voorzieningenniveau op peil te houden. De verschillen tussen en binnen gemeenten en tussen de regio's, waarvan ze onderdeel zijn, nemen toe.¹⁹ De verdeling van het gemeentefonds houdt nu onvoldoende rekening met deze uiteenlopende economische opgaven en de rol die centrumgemeenten daarin vervullen.

Vraagstelling

De beschreven ontwikkelingen maken dat er knelpunten ontstaan bij de toepassing van de huidige uitgangspunten van de financiële verhoudingen.

In dit rapport onderzoeken we de vraag hoe de uitgangspunten van de financiële verhoudingen tussen Rijk en gemeenten, in brede zin en specifiek de verdeling van het gemeentefonds, aangepast kunnen worden aan de hiervoor beschreven ontwikkelingen. Dit op zodanige manier dat de financiële verhoudingen bijdragen aan een doelmatige en doeltreffende besteding van middelen en aan inhoudelijke samenwerking tussen gemeenten en bovendien rekening houden met verschillen in economische ontwikkeling tussen regio's.

¹⁴ (Planbureau voor de Leefomgeving, 2016a; Sociaal-Economische Raad, 2015).

¹⁵ (Raad voor de financiële verhoudingen, 2014; Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2014).

¹⁶ (Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017, 34 550 B, nr. 9, motie De Caluwe/Fokke).

¹⁷ (Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 34 300 VII, nr. 28).

¹⁸ (prof. dr. P. Tordoir, 2017).

¹⁹ (Planbureau voor de Leefomgeving, 2016a).

In dit rapport presenteren we de aanbevelingen en oplossingsrichtingen aan de hand van vier overkoepelende thema's:

1. Vereenvoudiging en stabiliteit;
2. Afwegingsruimte;
3. Regionalisering;
4. Economische ontwikkeling.

Deze thema's hangen met elkaar samen. Dat maakt ook dat de aanbevelingen die we doen in onderlinge samenhang worden bekeken. Ze gaan immers over het grotere geheel van de financiële verhoudingen.

We hebben er voor gekozen om in dit rapport een aantal hoofdrichtingen te benoemen en daarvoor aanbevelingen te formuleren. De aanbevelingen moeten gezien worden als oplossingsrichtingen die in het vervolgtraject verder moeten worden uitgewerkt. Op basis daarvan zijn keuzes te maken voor de verdere implementatie van verschillende varianten.

Afbakening

Dit rapport gaat over een herziening van de financiële verhouding tussen Rijk en gemeenten, zoals is vastgelegd in de taakopdracht die tijdens het bestuurlijk overleg financiële verhoudingen is vastgesteld op 28 april 2016 (zie bijlage 5). Deze financiële verhoudingen gaan in de basis over de vraag hoeveel eigen middelen gemeenten kunnen vergaren, hoeveel middelen krijgen van de Rijksoverheid en onder welke voorwaarden en hoe de verdeling is over de gemeenten.

Eerdere trajecten schetsen voorstellen die relevant zijn voor deze herziening. De eerste betreft de brief van het huidige kabinet met bouwstenen voor een hervorming van het lokaal belastinggebied.²⁰ De brief schetst hoe onder meer een verschuiving van € 4 miljard aan rijksbelastingen naar gemeentebelastingen vormgegeven zou kunnen worden. De tweede betreft een advies van de studiegroep begrotingsruimte (SBR)²¹ aan het nieuwe kabinet over de normeringssystematiek:

Over deze onderwerpen worden in deze herziening geen nieuwe voorstellen gedaan. Wel worden deze adviezen in het brede perspectief van de financiële verhoudingen geplaatst. Dit houdt in dat deze herziening zich vooral richt op de verdeling van het gemeentefonds.

De herziening gaat uit van de bestaande bestuurlijke structuur, inclusief de regionale samenwerkingsverbanden en de bestaande bestuurlijke verhoudingen. We sluiten aan bij de autonomie van gemeenten en provincies om passende samenwerkingsvormen te organiseren.

Stuurgroep en expertgroep

Dit rapport is tot stand gekomen onder leiding van de stuurgroep bestaande uit drie oud-gemeentebestuurders: Jeannette Baljeu, Erik Dannenberg en Ralph Pans. Aan Rijkszijde zijn deelnemers de directeur Bestuur en Financiën van het ministerie van BZK en de plaatsvervangend directeur van de Inspectie Rijksfinanciën van het ministerie van Financiën.

De expertgroep bestond uit vertegenwoordigers van de drie planbureaus CPB, SCP en PBL en wetenschappers met een regionaal-economische of financiële achtergrond. Ook waren VNG en Rfv vertegenwoordigd. De expertgroep heeft periodiek gereflecteerd op de voorstellen en de rapportage. In bijlage 4 is de samenstelling van de stuurgroep en expertgroep opgenomen.

Verantwoording

De aanbevelingen in dit rapport kwamen via een aantal wegen tot stand. Aan de basis liggen wetenschappelijke inzichten uit de beschikbare literatuur.²² We maakten daarbij dankbaar gebruik van recent verschenen rapporten waarin adviezen staan over (onderdelen van) de financiële verhoudingen. In de eerste plaats betreft dit het advies van de studiegroep openbaar bestuur (SOB)²³ en studies van onder meer de OESO. Deze studiegroep constateert dat de financiële verhoudingen onvoldoende zijn toegesneden op het toegenomen belang van regionaal-economische samenwerking en het onderkennen van verschillen in regionale opgaven. VNG²⁴ en Rfv²⁵ pleiten in hun adviezen om meer ruimte in de financiële verhoudingen voor lokale afwegingen en het doen van investeringen. Uitgangspunt daarbij is een vereenvoudiging van het gemeentefonds en het herstellen van de balans tussen taken, sturing en inkomsten van gemeenten. Het Centraal Planbureau (CPB) geeft een beschouwing op de verdeling van het gemeentefonds vanuit een welvaart-economisch perspectief.²⁶ Tevens is op specifieke onderwerpen een aantal beschouwende onderzoeken uitgevoerd.

De aanbevelingen in dit rapport zijn op meerdere momenten besproken met verschillende stakeholders, zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau en verschillende experts (zie bijlage 4). Allen spraken daarbij op persoonlijke titel. De stuurgroep heeft meerdere gesprekken gevoerd met gemeentebestuurders aan de hand van de samenvatting van dit rapport. Enerzijds, om een toelichting te geven op de inzet van de herziening. Anderzijds, als een eerste toets op draagvlak voor de aanbevelingen en maatregelen. Deze gesprekken hebben geleid tot aanscherping van de aanbevelingen. De stuurgroep is verantwoordelijk voor de analyse en aanbevelingen in dit rapport.

²² In de internationale literatuur aangeduid als *fiscal federalism*.

²³ (BZK, 2016).

²⁴ (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2016a).

²⁵ (Raad voor de financiële verhoudingen, 2017).

²⁶ (Centraal Planbureau, 2017).

²⁰ (Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 32 140, nr. 28).

²¹ (Studiegroep begrotingsruimte, 2016).

Parallel aan de totstandkoming van dit rapport zijn op initiatief van BZK, VNG en het Interprovinciaal Overleg (IPO) in zes proeftuinregio's de aanbevelingen van de SOB uitgewerkt aan de hand van de praktijk van regionaal-economische samenwerking.²⁷ Hierbij is ook gekeken naar de vraag hoe de financiële verhoudingen kunnen bijdragen aan economische ontwikkeling. De inzichten, specifiek die uit de proeftuin van de regio Eindhoven, zijn verwerkt in de aanbevelingen in dit rapport.

²⁷ (BZK, 2016); <http://www.proeftuinenmaakverschil.nl>.

1 Financiële verhoudingen in vogelvlucht

De financiële verhoudingen gaan in de kern over de verdeling van geld in aansluiting op de verdeling van verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden van de verschillende bestuurslagen, gegeven politieke, bestuurlijke, maatschappelijke en economische afwegingen.

Definitie financiële verhoudingen

Bij financiële verhoudingen gaat het om het geheel aan regels dat handelt over de toewijzing van beschikkingsmacht over middelen aan overheden waartussen een bestuurlijke verhouding (verdeling van taken en bevoegdheden) bestaat en over de relaties waarbij overdracht van middelen door een overheid aan een andere overheid of maatschappelijke organisatie plaatsvindt ter realisatie van beleidsdoelstellingen voortkomend uit een publieke taak.²⁸

Het gaat dan niet alleen om de vraag of er genoeg geld is voor het uitvoeren van taken, maar ook of er – afhankelijk van de taak – voldoende ruimte is voor het maken van eigen afwegingen tussen kosten en baten.²⁹ Met andere woorden: de financiële verhoudingen volgen en ondersteunen de bestuurlijke verhoudingen. De inrichting van de financiële verhoudingen moet de eigen bestuurskracht van gemeenten ondersteunen, zodat de besteding van geld goed aansluit bij de lokale opgaven en voorkeuren.

Het zwaartepunt van de herziening ligt bij de verdeelsystematiek van de algemene uitkering uit het gemeentefonds. In deze paragraaf beschrijven we de onderlinge samenhang van de verschillende elementen van de financiële verhoudingen als geheel, omdat de verdeling van het gemeentefonds daarmee in samenhang moet worden bekeken.

1.1 Aansluiten bij het takenpakket

De bekostiging moet aansluiten bij de positie van gemeenten in ons bestuurlijk stelsel en de taken die gemeenten uitvoeren. Die taken zijn ofwel bij wet opgelegd (medebewind) ofwel gemeenten kiezen er zelf voor om taken op te pakken (autonomie).

De aard van de taak en de mate van beleidsvrijheid van gemeenten bepalen mede de keuze voor het type uitkering:³⁰

- een *algemene uitkering*, die bestemd is voor alle gemeenten in Nederland;
- een *decentralisatie uitkering*, niet per se voor alle gemeenten en voor taken met een korte duur;

- een *integratie uitkering*, voor nieuwe taken waarvan de maatstaven nog niet definitief zijn en die op aangekondigde termijn overgeheveld zullen worden naar de algemene uitkering;
- een *specifieke uitkering*, voor geormerkt geld waarbij de omvang en het bestedingsdoel vooraf door het Rijk wordt bepaald (inclusief verantwoording aan het Rijk achteraf).

De kern van de financiële verhoudingen is de algemene uitkering uit het gemeentefonds, die zowel voorziet in de daarvoor in aanmerking komende taken in medebewind als in een zekere speelruimte (“vrije zoom”) voor (het oppakken van) autonome taken. Deze uitkering is voor gemeenten vrij besteedbaar, gemeenten hoeven daarvoor geen verantwoording af te leggen aan het Rijk. Verantwoording gebeurt in de eigen gemeenteraad. Dit geldt ook voor decentralisatie- en integratie-uitkeringen. Over de besteding van specifieke uitkeringen leggen gemeenten verantwoording af aan het verantwoordelijke departement dat ook zelf verantwoordelijk is voor het budget, de verdeling en de indexering.

Hoe meer eisen in de wet worden gesteld aan de uitvoering van de taak, hoe nauwer moet worden aangesloten bij kosten die gemeenten moeten maken. Bij de verdeling van geld over gemeenten moet worden bepaald in welke mate kosten en inkomsten verevend worden. Hierbij wordt gekeken of aangesloten moet worden bij het feitelijke kostenniveau van gemeenten of dat een ander kostenniveau meer voor de hand ligt (bijvoorbeeld een minimumniveau). Vervolgens wordt gekeken naar het aantal maatstaven waarmee wordt aangesloten bij de objectieve verschillen tussen gemeenten. Hierbij moet een afweging worden gemaakt tussen enerzijds zo goed mogelijk aansluiten bij die kostenverschillen en anderzijds een globale verdeling. Ook moet worden bepaald in welke mate eigen inkomsten in de verdeling betrokken moeten worden.

1.2 Inkomsten van gemeenten

Gemeenten zijn voor hun inkomsten voor een groot deel afhankelijk van het Rijk. In internationaal opzicht hebben Nederlandse gemeenten een relatief bescheiden mogelijkheid om eigen inkomsten te verwerven.³¹

De inkomsten vanuit het Rijk bestaan uit verschillende uitkeringen uit het gemeentefonds, zoals hiervoor beschreven. De totale omvang van het gemeentefonds bedraagt – na de decentralisaties in het sociaal domein – ruim € 27 miljard. Naast de uitkering uit het gemeentefonds ontvangen gemeenten jaarlijks ruim € 6 miljard aan specifieke uitkeringen.

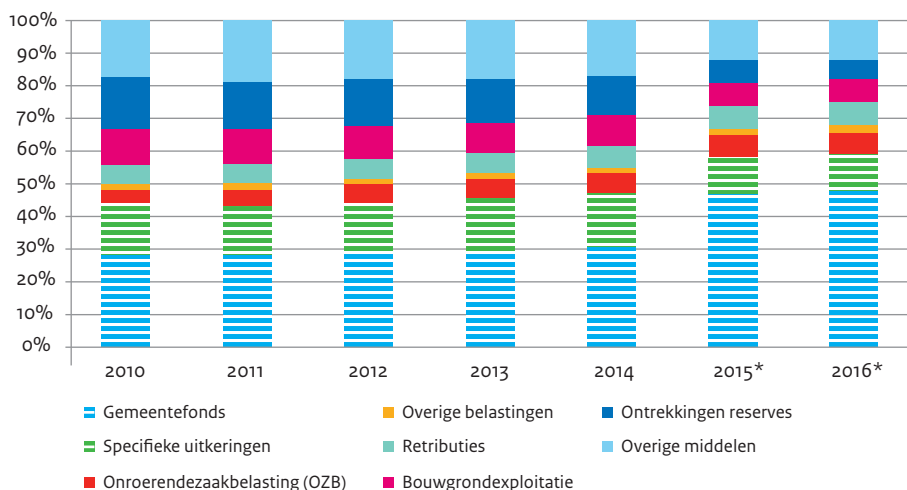
²⁸ (Raad voor de financiële verhoudingen, 2011).

²⁹ (Raad voor de financiële verhoudingen, 2011, p. 12, eigen bewerking).

³⁰ Daarnaast is er nog een aanvullende uitkering die aan gemeenten wordt verstrekt uit het gemeentefonds aan gemeenten in financiële moeilijkheden op grond van artikel 12 Fvw.

³¹ (OESO, 2012).

Figuur 1. Ontwikkeling inkomstenbronnen gemeenten (periode 2010-2016).



Bron: tabel 4.1.1 uit begroting Gemeentefonds 2017. De jaren 2015 en 2016 zijn begrotingscijfers.

Naast de uitkeringen die gemeenten ontvangen van het Rijk, kunnen gemeenten eigen inkomsten vergaren uit belastingen en heffingen.³² De onroerende zaak belasting (OZB) vertegenwoordigt de grootste eigen inkomstenbron en is voor burgers en bedrijven het meest zichtbaar. Gemeenten zijn in principe vrij in het bepalen van tarieven van belastingen, maar er gelden wel enkele restricties. Voor de heffingen geldt, dat gemeenten ten hoogste kostendekkende tarieven in rekening mogen brengen. De ontwikkeling van de OZB-tarieven kent een maximum door de zogenaamde macronorm: de gezamenlijke gemeenten mogen hun tarieven niet boven het landelijk vastgesteld percentage verhogen. Tot slot hebben gemeenten ook een aantal bedrijfsmatige (eigen) inkomsten, onder meer uit het grondbedrijf en uit vermogen.

In figuur 1 staat de omvang van de verschillende inkomstenbronnen weergegeven. Hieruit blijkt dat gemeenten voor meer dan de helft van hun inkomsten afhankelijk zijn van het Rijk. Het aandeel inkomsten van het Rijk in het totaal van gemeentelijke inkomsten is gestegen van 44 procent in 2010 naar 59 procent in 2016, na de decentralisaties in het sociaal domein in 2015 (Zie de relatie en opmerking met de grafiek).

1.3 De omvang van het gemeentefonds

De grootste inkomstenbron van gemeenten is het gemeentefonds. Hierbij zijn twee aspecten van belang: de omvang en de verdeling van het gemeentefonds. In deze paragraaf gaat het over de omvang, de volgende paragraaf over de verdeling: de focus van de herziening.

De ontwikkeling van de omvang van het gemeentefonds is afhankelijk van drie factoren: het accres (de jaarlijkse toe- of afname van het gemeentefonds), taakmutaties en eventueel aanvullende maatregelen.

Om de omvang van het gemeentefonds te bepalen spraken Rijk en gemeenten een normeringssystematiek af. Daarbij is de omvang van het gemeentefonds afhankelijk van de ontwikkeling van (een deel van) de rijksuitgaven. Geeft het Rijk meer uit, dan stijgt de omvang en vice versa ('samen de trap op, samen de trap af'). Volgens de huidige systematiek is dit percentage gelijk aan de ontwikkeling van de netto gecorrigeerde rijksuitgaven (NGRU)³³.

De normeringssystematiek werkt sinds 1995 en berust op een bestuurlijke afspraak tussen het Rijk, de VNG en het IPO. Vanwege het bestuurlijke karakter van deze afspraken is de normeringssystematiek niet in de Fwv vastgelegd.³⁴ De normeringssystematiek voorziet het gemeentefonds in een loon-, prijs-, en volumeontwikkeling. Het accres is bedoeld voor alle uitkeringen uit het gemeen-

³² Nederland kent een zogenaamd gesloten systeem van belastingen en heffingen. Dat wil zeggen dat de wetgever voorschrijft welke belastingen en heffingen gemeenten in rekening mogen brengen en bij wie.

³³ Dit zijn de netto uitgaven onder het kader rijksbegroting in enge zin alsmede de begrotingsgefinancierde netto uitgaven onder de kaders sociale zekerheid en arbeidsmarkt en zorg, minus enkele correctieposten voor bijvoorbeeld het gemeentefonds en provinciefonds zelf.

³⁴ Zie Fwv, Memorie van Toelichting paragraaf 2.3.3.

tefonds met uitzondering van de uitkeringen die een eigen indexatie hebben. Volgens de huidige systematiek wordt het accres twee keer per jaar bijgesteld (mei en september³⁵) en kan tot twee jaar na de uitkering nog worden bijgesteld.

Naast de normeringssystematiek hebben wijzigingen in het takenpakket van gemeenten invloed op de omvang van het gemeentefonds. Het kan gaan om nieuwe taken, maar ook om wijzigingen in de wijze van de uitvoering. Op grond van artikel 2 van de Fww moet worden aangegeven wat de financiële gevolgen zijn voor gemeenten en via welke bekostigingsmethode deze kunnen worden opgevangen. Taakmutaties houden niet per definitie in dat gemeenten meer geld krijgen. Het Rijk kan ook aangeven dat gemeenten de kosten uit eigen inkomsten moeten betalen. De fondsbeheerders zijn verantwoordelijk voor de naleving van artikel 2 van de Fww. Ministers die met hun wetgeving verandering brengen in het takenpakket van gemeenten, moeten met de fondsbeheerders overleggen over de wijze waarop de financiële gevolgen worden opgevangen.

Tot slot zijn aanvullende afspraken mogelijk over de ontwikkeling van het totale volume van het gemeentefonds. Deze afspraken worden vaak aan het begin van een kabinetsperiode gemaakt. Alhoewel we ons bewust zijn van de invloed van deze keuzes op de financiële ruimte van gemeenten, blijven dergelijke afspraken buiten de scope van deze herziening.

1.4 De verdeling van het gemeentefonds

Bij de verdeling van geld tussen gemeenten speelt de mate van gelijkheid een belangrijke rol: hoe groot mogen de verschillen tussen gemeenten zijn? Het uitgangspunt dat aan de basis ligt van de huidige verdeling van de algemene uitkering is dat elke *gemeente, gezien haar structurele omstandigheden, in staat is om, bij gelijke belastingdruk, een gelijkwaardig niveau aan voorzieningen te realiseren*. Dit staat ook wel bekend als het derde aspiratieniveau van Goedhart³⁶. Goedhart stelde dat Nederland een klein land is met een hoge graad van maatschappelijke integratie. Daarom zou er weinig acceptatie zijn voor grote verschillen in gemeentelijke voorzieningen. Dit uitgangspunt ligt aan de basis van de eisen die aan de huidige verdeling worden gesteld. Deze worden hieronder samengevat.

Verdelende rechtvaardigheid

In de toelichting bij de Fww van 1997 wordt het derde aspiratieniveau onder de noemer van *verdelende rechtvaardigheid* (equity) als uitgangspunt beschreven: er moet zoveel mogelijk rekening worden gehouden met objectieve verschillen in noodzakelijke kosten en draagkracht (belastingcapaciteit). Daardoor ontstaat voor alle

³⁵ Alleen als daar aanleiding toe is, wordt ook in de decembercirculaire nog accrescijfer gepubliceerd.

³⁶ (C. Goedhart, 1982): Goedhart maakte onderscheid naar 5 aspiratieniveaus waarbij bij het nulde niveau geen sprake was van verevening van kosten of belastingcapaciteit en bij het vierde niveau van volledige verevening van kosten en belastingcapaciteit.

gemeenten in gelijke mate ruimte om, op basis van eigen voorkeuren, verschillen tot uiting te brengen in het voorzieningenniveau en daarmee samenhangend de lastendruk. Terwijl ze in gelijke mate in staat zijn om de opgaven waar ze voor gesteld staan op te pakken.

Kostenoriëntatie en globaliteit

Om aan te sluiten bij de verschillen tussen gemeenten moet in voldoende mate rekening worden gehouden met relevante kostenfactoren: sociale structuur, fysieke structuur en de regionale functie van (een aantal) gemeenten. Dit heet ook wel *kostenoriëntatie*: de verdeling wordt afgeleid van de kosten die gemeenten maakten voor de verschillende taken in de voorafgaande jaren.³⁷ Maar de verdeling mag niet te gedetailleerd worden: niet met alle mogelijke kostenfactoren wordt rekening gehouden. Het is namelijk niet de bedoeling dat van de verdeling een sturende of normerende werking uitgaat. Daarom wordt onder meer het gemeentelijke takenpakket (plus de bijhorende uitgaven en inkomsten) ten bate van de verdeling in samenhangende beleidsterreinen geclusterd. Met andere woorden: de verdeling moet *globaal* tot stand komen. Het is geen zoektocht naar de ideale verdeling.

Prikkelwerking: objectiviteit en doelmatigheid

In het huidige systeem zijn de kostenfactoren (maatstaven) zo vormgegeven, dat gemeenten geen invloed kunnen uitoefenen op de volumes van de gebruikte maatstaven in de verdeling. Anders zouden er perverse prikkels ontstaan. De maatstaven moeten zodanig *objectief* zijn dat goed beleid niet wordt gestraft en slecht beleid niet beloond. Ook zouden de financiële verhoudingen *een prikkel op doelmatige besteding* moeten bevatten. Deze prikkel krijgt vorm in de bekostigingsvolgorde (zie paragraaf 3.1).

Actualiteit en stabiliteit

De voorgangers van de huidige Fww konden niet goed omgaan met de maatschappelijke en bestuurlijke dynamiek in de omgeving. Die dynamiek bestaat uit taakmutaties en mutaties als gevolg van ontwikkeling van de structuurkenmerken van gemeenten en de daarbij horende kosten. De verdeling moet goed kunnen aansluiten bij de *actualiteit*.

Tegelijkertijd moet het stelsel gemeenten in voldoende mate budgettaire *stabiliteit* bieden. Gemeenten zijn namelijk sterk afhankelijk van de algemene uitkering. Om dat te bereiken moeten worden aangesloten bij geobjectiveerde kosten (ook wel: genormeerde behoefte) van gemeenten. Mutaties worden tijdig aangekondigd en mogen niet van zodanige omvang zijn, dat het voeren van een behoorlijke financiële huishouding in gevaar komt. De aankondiging van deze veranderingen vindt op drie momenten in het jaar plaats via de zogenaamde circulaire: in mei, september en december.

³⁷ Ditzelfde geldt voor de belastingcapaciteit.

Periodiek onderhoud

Binnen het gemeentefonds worden de uitgaven en inkomsten van gemeenten geclusterd in samenhangende beleidsterreinen om de verdeling niet te gedetailleerd te maken. De verdeling van het gemeentefonds volgt de kosten van het collectief van gemeenten. Daarom vindt periodiek (jaarlijks) een controle plaats of de verdeling van het gemeentefonds nog aansluit bij de uitgaven die gemeenten doen. Daartoe dient het Periodiek Onderhoudsrapport (POR). Per cluster wordt gekeken of er grote afwijkingen zijn tussen de uitgaven van gemeenten en de algemene uitkering van het gemeentefonds. De algemene uitkering uit het gemeentefonds wordt bepaald aan de hand van financiële ijkpunten.³⁷ Als deze afwijkingen te groot zijn, duidelijk is dat ze een structureel karakter hebben en het gevolg zijn van niet door gemeenten beïnvloedbare structuurkenmerken, kan worden besloten via onderhoud het cluster of de verdeelmaatstaven opnieuw onder de loep te nemen. De huidige verdeling van het gemeentefonds kent negen uitgavenclusters en één inkomstencluster (zie bijlage 3).

1.5 Huidige wettelijke kaders

De Grondwet bepaalt de positie van gemeenten in het bestuurlijk bestel als lichamen van algemeen bestuur. Dat betekent dat zij naast de door de wetgever opgedragen taken (medebewind) ook de vrijheid hebben om – zolang hogere regelgeving daaraan niet in de

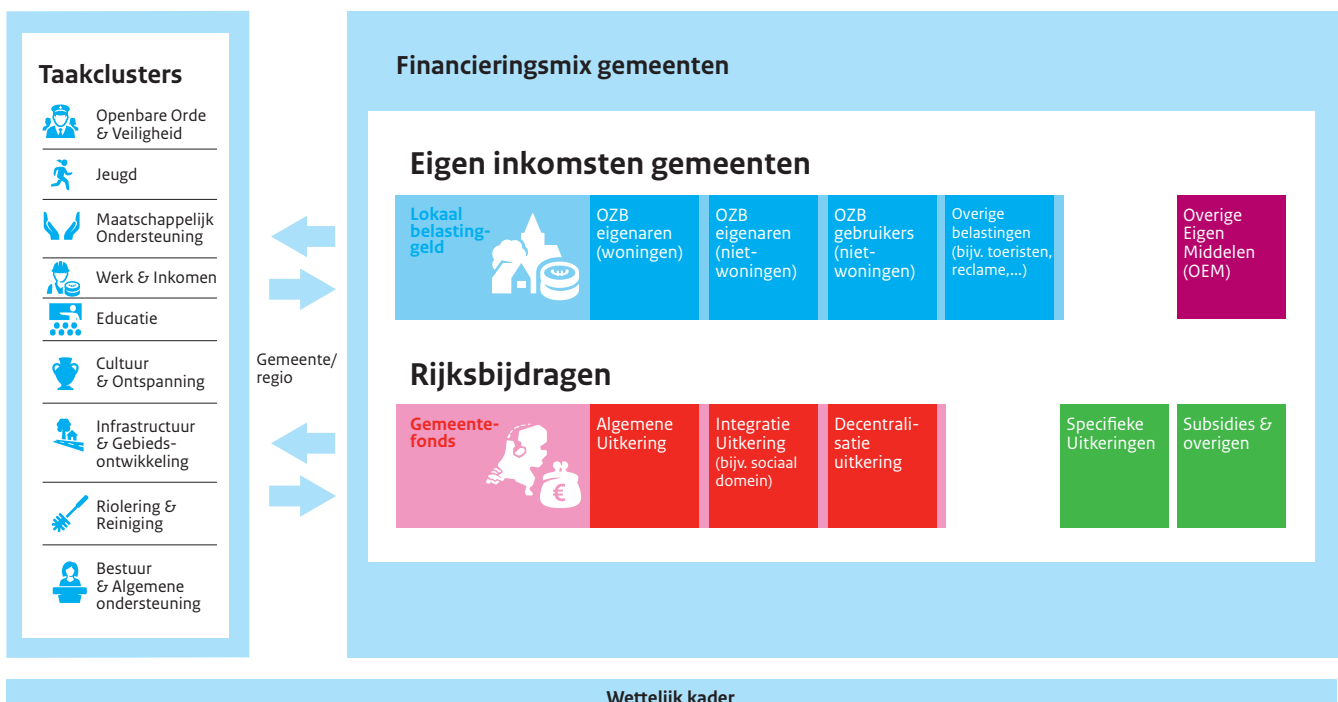
weg staat – zelf het initiatief te nemen tot regeling en bestuur (autonomie). Gemeenten zijn onderdeel van de bestuurlijke hoofdstructuur en moeten met een eigen democratische legitimatie in staat worden gesteld hun taken zo zelfstandig mogelijk uit te oefenen. Interventie in hun taakuitvoering in het kader van het generieke toezicht is in slechts mogelijk als zij in strijd met het recht of het algemeen belang handelen of hun taken verwaarlozen.

Hun bestuurlijke zelfstandigheid dient te worden ondersteund door een passend financieel stelsel. De Grondwet draagt de wetgever daartoe op te voorzien in een eigen belastinggebied en om de financiële verhouding tot het Rijk te regelen. De belastingen die gemeenten mogen heffen zijn geregeld in de Gemeentewet. Deze belastingen, waarvan de OZB de belangrijkste is, mogen niet afhankelijk zijn van het inkomen, de winst of het vermogen, omdat inkomenspolitiek is voorbehouden aan het Rijk. De financiële verhouding is geregeld in de Fw en waarborgt dat gemeenten een algemene uitkering uit het gemeentefonds ontvangen, waarmee zij een groot deel van hun taken kunnen bekostigen. Belangrijk kenmerk van de algemene uitkering is dat deze middelen niet geoormerkt zijn en dat over de besteding uitsluitend lokaal verantwoording wordt afgelegd.

De huidige Fw voorziet daarnaast in de mogelijkheid decentralisatie- en integratie-uitkeringen te verstrekken. Dit zijn middelen die afkomstig zijn van vakdepartementen en worden in de begroting van het gemeentefonds als verplichting opgenomen. De middelen

Figuur 2. Schematische weergave onderdelen financiële verhoudingen.

Financiële verhoudingen



van deze uitkeringen maken geen deel uit van de algemene uitkering, maar zijn evenmin geoormerkt en de verantwoording vindt ook uitsluitend lokaal plaats. Voor beide geldt dat zij op termijn in de algemene uitkering moeten worden opgenomen. Bij de decentralisatie-uitkering is vooraf geen termijn daartoe bepaald, bij de integratie-uitkering is dat wel het geval.

Specifieke uitkeringen zijn middelen die door de afzonderlijke departementen worden verstrekt en zijn geoormerkt zijn voor een bepaald doel. Over de besteding van de middelen dient verantwoording te worden afgelegd aan het Rijk.

Voor wat betreft de verdeling van de algemene uitkering is in de huidige Fwv op hoofdlijnen vastgelegd welke maatstaven gebruikt mogen worden. De verdere uitwerking zoals definities, peildata en bronnen wordt vastgelegd in een Algemene maatregel van bestuur (AmvB). In een Ministeriële Regeling (MR) worden periodiek de bedragen per eenheid van alle gebruikte maatstaven vastgelegd. De wijze waarop de inrichting van de Fwv wordt geregeld is van invloed op de mate van flexibiliteit waarmee de financiële verhoudingen reageren op ontwikkelingen. De voorgangers van de huidige Fwv konden niet goed omgaan met de maatschappelijke dynamiek, omdat bijvoorbeeld de gewichten van de maatstaven waren vastgelegd in de wet waardoor een wetswijziging nodig was voor een update.

Figuur 2 geeft de financiële verhoudingen schematisch weer.

³⁸ Een ijkpunt is het veronderstelde kostenniveau van een gemeente in een cluster. Het ijkpunt van een cluster wordt berekend via de formule: de bedragen per eenheid van de betrokken maatstaven maal de eenheden van de betrokken maatstaven plus een eventueel vast bedrag per gemeente.

2 Herzien van de financiële verhoudingen

In de inleiding van dit rapport werd toegelicht waarom er voldoende aanleiding is om nu een herziening van de financiële verhoudingen vorm te geven. Dit hoofdstuk zet de noodzaak voor een herziening verder uiteen. Deze beschouwing maken we aan de hand van de vier overkoepelende thema's: (1) vereenvoudiging en stabiliteit, (2) afwegingsruimte, (3) regionalisering en (4) economische ontwikkeling.

Daarnaast beschrijven we in dit hoofdstuk het perspectief van waaruit we de aanbevelingen en maatregelen doen. Naast het huidige principe van verdelende rechtvaardigheid zijn er ook andere perspectieven die kunnen worden meegewogen. Dat krijgt in dit hoofdstuk nadere uitwerking.

2.1 Een herziening is noodzakelijk

Vereenvoudiging en stabiliteit

Sinds de invoering van de Fwv in 1997 onderging de verdeling van het gemeentefonds veel wijzigingen. Dit komt door meerdere taakmutaties en door het uitvoeren van onderhoud. Daarnaast reduceerde de afgelopen twintig jaar het aantal specifieke uitkeringen, in lijn met het beleid. Dit kreeg onder meer vorm door een aantal ervan over te hevelen naar de algemene uitkering, waardoor middelen vrij besteedbaar werden maar er vaak wel maatstaven aan de verdeling werden toegevoegd. Wijzigingen die de verdeling afgelopen jaren kende zijn afzonderlijk van elkaar goed uit te leggen, maar de opeenstapeling van keuzes maakt de verdeling wel erg gedetailleerd en ondoorzichtig. Dat maakt dat de werking van het verdeelstelsel lastig uit te leggen is: de uitkomsten zijn niet altijd goed voorspelbaar en gemaakte keuzes zijn niet transparant. De aandacht gaat daardoor niet uit naar het inhoudelijke gesprek over het te voeren gemeentelijk beleid, maar over de vraag waarom er meer of minder geld beschikbaar is.

Een te gedetailleerde verdeling wekt ten onrechte de indruk dat aan alle kostenverschillen tussen gemeenten tegemoet wordt gekomen. Dat is nadrukkelijk niet de bedoeling. De hoge mate van detaillering werkt nu onbedoeld normerend. Het doet daarmee afbreuk aan de benodigde integraliteit van de afwegingen die gemeenten moeten kunnen maken. Het aantal maatstaven en het aantal uitkeringen in het gemeentefonds nam in de loop van de jaren sterk toe. De Rfv concludeerde bij de evaluatie in 2007 al dat deze neiging tot steeds verfijnder verdelen moeilijk te keren zou zijn. Daardoor kan het systeem aan zijn eigen succes ten onder gaan.³⁹ De nadruk op kostenoriëntatie won het van de wens een globale verdeling te maken.

De algemene uitkering van het gemeentefonds wordt op verschillende momenten in het jaar bijgesteld. Dit vanwege de wens de verdeling zo actueel mogelijk te houden. Deze bijstellingen kunnen het gevolg zijn van een aanpassing van het accres, onderhoud of

recente informatie over gebruikte maatstaven in de verdeling. Dit leidt soms tot forse bijstellingen van de uitkering op gemeentelijk niveau. De bijstellingen maken het gemeentefonds minder stabiel. Vooral kleinere gemeenten blijken deze bijstellingen niet altijd goed op te kunnen vangen. Ook leidt het tot onduidelijkheid over de uiteindelijk te ontvangen uitkeringen, die tot twee jaar na dato nog kunnen wijzigen. Dat zorgt voor onzekerheid en maakt de uitvoering van gemeentelijk beleid lastig.

De financiële verhoudingen, en specifiek de verdeling van het gemeentefonds, moeten worden vereenvoudigd en de stabiliteit van de uitkering vergroot. De voorspelbaarheid neemt dan toe. Daarnaast kan de transparantie worden vergroot door meer inzicht te geven in de manier waarop de verdeling tot stand komt en door beschikbare informatie te delen.

Afwegingsruimte

De afgelopen jaren veranderde het gemeentelijk takenpakket ingrijpend in aard en omvang. In 2015 decentraliseerde het Rijk taken rond zorg, jeugd en werk. In 2007 verruimde gemeentelijk takenpakket met bijstand en WMO. Door deze decentralisaties staan gemeenten steeds meer aan het roer. De financiële ruimte om eigen afwegingen te maken ontwikkelde niet mee. Terwijl het zwaartepunt in het openbaar bestuur verschuift naar het lokale niveau, zijn gemeenten financieel sterk afhankelijk van de uitkering die zij ontvangen van het Rijk.

Om beter aan te kunnen sluiten bij de behoeftes op lokaal niveau – en daarbij de voordelen van decentralisaties zo goed mogelijk te benutten – is het van belang dat gemeenten voldoende ruimte hebben om eigen afwegingen te maken. Eigen inkomsten en de algemene uitkering zijn financieringsvormen die passen bij taken die veel beleidsruimte laten aan gemeenten. Dit geldt ook voor taken in medebewind, mits het Rijk de neiging kan weerstaan om op onderdelen gedetailleerde eisen te stellen aan de diensten die gemeenten verlenen. Dit 'dichtregelen' verhoudt zich slecht tot een andere politieke wens. Namelijk de keuze om een breed palet aan taken te decentraliseren om integraal beleid door gemeenten mogelijk te maken. Dit doet afbreuk aan het doel van decentralisatie van taken: de afweging tussen voorzieningen moet op een zodanig niveau liggen dat bepalen, betalen en beslissen zoveel mogelijk in dezelfde hand ligt.

Nederland kent – zeker vanuit internationaal perspectief – een klein eigen belastinggebied. Nederland had in 2010 met 7,5 procent van de totale inkomsten het laagste aandeel decentrale belastingen van de OESO-landen met een gemiddelde van 37 procent.⁴⁰ Meer ruimte voor lokale belastingen leidt tot doelmatiger besteding van geld. Gemeenten geven het geld dat zij van het Rijk ontvangen voor taken meestal volledig uit (dit wordt ook wel het 'flypaper effect' genoemd). Als gemeenten zelf geld moeten ophalen bij hun inwoners, zijn ze kritischer bij de heffing en bij de besteding

³⁹ (Raad voor de financiële verhoudingen, 2007).

⁴⁰ (OESO, 2012); gebruiksheffingen zijn hierbij niet meegeteld.

daarvan.⁴¹ Dit draagt bij aan een doelmatige besteding en democratische versterking.

Gemeenten zouden meer ruimte moeten krijgen om afwegingen op lokaal niveau te maken. Een hervorming van het gemeentelijk belastinggebied is daarin een belangrijke eerste stap. Zowel het CPB⁴² als de VNG⁴³ pleiten voor een hervorming van het gemeentelijk belastinggebied. Ook de Rfv herhaalt in zijn laatste advies de oproep tot hervorming.⁴⁴ In een brief van het kabinet aan de Tweede Kamer van 24 juni 2016 zijn bouwstenen geschetst voor een mogelijke hervorming van het gemeentelijk belastinggebied.⁴⁵

Naast de omvang van het belastinggebied is een ander knelpunt de mate waarin in de huidige verdeling van het gemeentefonds de belastingcapaciteit tussen gemeenten gelijk getrokken (verevend) wordt. Inkomstenverevening is een van de meest besproken onderwerpen in de internationale literatuur. Een hoge mate van verevening draagt niet bij aan de prikkel bij gemeenten om te investeren in structurele ontwikkeling: de potentiële baten daarvan worden dan namelijk afgeroomd. De mate van verevening van belastingcapaciteit moet daarom opnieuw worden bekeken vanuit dit perspectief.

Regionalisering

Gemeenten werken in toenemende mate samen, doorgaans om kostenvoordelen te boeken. Dat is te zien in de toename van de uitgaven die door gemeenten in samenwerkingsverband worden gedaan: van 6 procent in 2006 naar 17 procent in 2016.⁴⁶

Gemeenten kunnen in het kader van gezamenlijke taakuitvoering op regionaal niveau eigen afspraken maken over de verdeling van taken en bijhorende kosten. Die verdeling is niet altijd gebaseerd op de structuurkenmerken waarmee in de verdeling van het gemeentefonds wordt gewerkt. Een verdeling van kosten die gemeenten onderling overeenkomen kan bijvoorbeeld naar rato van het aantal inwoners zijn, terwijl er in de verdeling van het gemeentefonds ook naar andere kenmerken wordt gekeken. Dit is niet zozeer van invloed op de verdeling binnen de regio (die verdeling komt immers vrijwillig tot stand), maar wel tussen de regio's, die hierdoor scheef kan groeien.

De afgelopen 20 jaar is de bevolking mobieler geworden en heeft digitalisering een vlucht genomen. Zij werken, wonen en benutten voorzieningen daardoor steeds meer over gemeentegrenzen heen. Deze dagelijkse bewegingen van mensen en bedrijven tussen gemeenten staat bekend als de *daily urban systems*⁴⁷. Die regionale samenhang kan beter tot uitdrukking komen in de verdeling.

Ook is er een aantal gemeenten die vanwege het benodigde schaalniveau voorzieningen aanbiedt ten bate van de regio. Deze gemeenten hebben dan een *centrumfunctie*. Doorgaans gaat het binnen een regio om één gemeente. De verdeling van het gemeentefonds houdt nu weliswaar rekening met de centrumfunctie, alleen sluiten de maatstaven die hier twintig jaar geleden voor zijn ontwikkeld niet goed meer aan bij de rol die centrumgemeenten nu vervullen. Er dient weer recht te worden gedaan aan kosten van taken die gemeenten met een centrumfunctie hebben.⁴⁸

Economische ontwikkeling

Regio's ontwikkelden zich de afgelopen twee decennia op verschillende manieren. Stedelijke concentratie van economische activiteiten leidt tot schaalvoordelen en economische en maatschappelijke innovatie. Mensen en bedrijven worden aangetrokken door de omvang van de arbeidsmarkt en door een klimaat waarin kennis en ideeën worden uitgewisseld. Deze zelfversterkende mechanismen dragen bij aan positieve agglomeratie-effecten en staan ook wel bekend als *matching*, *learning* en *sorting*. In Nederland gaat het hierbij niet om één grote stad, maar om een netwerk van grote en kleinere steden en stedelijke regio's die kunnen profiteren van elkaars nabijheid.⁴⁹

Gebieden die in mindere mate zijn aangehaakt op dit netwerk ervaren, als gevolg van vergrijzing en krimpende bevolking, in toenemende mate druk op het voorzieningenniveau en lopen het risico op (economische) stagnatie. Daarnaast nemen ook in de steden de verschillen toe tussen wijken en inwoners. Op verschillende gebieden ontstaan knelpunten, o.a. op het gebied van de woningmarkt, arbeidsmarkt en infrastructuur (agglomeratienadelen).⁵⁰

Vanuit internationaal perspectief zien we dat er in Nederland geen sprake is van achterblijvende regio's, maar ook zien we dat de verschillen groter worden.⁵¹ Dat uit zich in uiteenlopende arbeidsproductiviteit, demografische en sociaaleconomische ontwikkelingen. Regionaal-economische opgaven zijn daarom context specifiek en vragen om afwegingen op regionaal niveau onder meer op het gebied van woningmarkt, arbeidsmarkt en infrastructuur waarbij het belang van de regio als geheel voorop staat. Dit vraagt om samenwerking tussen gemeenten binnen een regio.

Die samenwerking komt nu niet altijd tot stand of verloopt stroef vanwege conflicterende belangen. Door bij de toedeling van het geld hiermee meer rekening te houden, is het mogelijk de aanpak van opgaven op regionaal niveau te versnellen, maatwerk te leveren en ongewenste concurrentie tussen gemeenten te voorkomen. Ook is een knelpunt dat de huidige verdeling achteruit kijkt en niet vooruit.

⁴¹ (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2016a).

⁴² (Centraal Planbureau, 2017).

⁴³ (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2014, 2016b).

⁴⁴ (Raad voor de financiële verhoudingen, 2017).

⁴⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 32 140, nr. 28.

⁴⁶ (Raad voor de financiële verhoudingen, 2017).

⁴⁷ (prof. dr. P. Tordoir e.a., 2015).

⁴⁸ (drs. B. Steiner, dr. H. Olden, & L. Bingen MSc, 2017).

⁴⁹ (Centraal Planbureau & Planbureau voor de Leefomgeving, 2015).

⁵⁰ (Planbureau voor de Leefomgeving, 2016a).

⁵¹ (OESO, 2014; PBL, 2017 te verschijnen).

Het realiseren van (onbenut) economisch potentieel is in sterke mate afhankelijk van het netwerk van steden op verschillende schaalniveaus en de positie van die steden als knooppunten in dat netwerk.⁵² Dit netwerk en de positie van centrumgemeenten daarbinnen (als verbindende schakel tussen en binnen de regio's) is nu geen onderdeel in de verdeling van het gemeentefonds. Dit vraagt om heroverweging.

2.2 Perspectief op de financiële verhoudingen

De huidige inrichting van de financiële verhoudingen is ingericht volgens het principe van verdelende rechtvaardigheid (*equity*), oftewel: gemeenten moeten in staat zijn om bij gelijke belastingdruk een gelijkwaardige voorzieningenniveau aan te bieden. De vraag is hoe om te gaan met de toenemende verschillen in opgaven van gemeenten en regio's. Die regionaal-economische opgaven lopen uiteen. Verschillen tussen regio's en gemeenten zijn onvermijdelijk en onderdeel van elk stedelijk netwerk.⁵³ Dat is niet erg, zolang de verschillen het gevolg zijn van positieve agglomeratie-effecten. Dit vergroot de nationale welvaart.⁵⁴ Dit inzicht biedt ruimte om naast het principe van verdelende rechtvaardigheid ook andere principes mee te wegen.

Het CPB⁵⁵ beschrijft, vanuit een welvaarts-economisch perspectief, de afweging die gemaakt zou moeten worden om de verdeling zodanig in te richten dat dit bijdraagt aan het vergroten van de nationale welvaart. Grofweg concludeert het CPB dat voorzieningen die op de persoon zijn gericht in hoge mate verevend zouden moeten worden. Het aanbod van publieke voorzieningen, zoals wegen en cultuur, vraagt veeleer om afweging op lokaal en regionaal niveau. Voor deze voorzieningen zou in mindere mate verevend moeten worden. De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO)⁵⁶ stelt, net als het CPB, dat het verevenen van kosten die samenhangen met op de persoon gerichte voorzieningen efficiënt is: als de verschillen in het aanbod van dit type voorzieningen te groot wordt zullen mensen wegtrekken uit gebieden met een ongunstige sociaaleconomische samenstelling, omdat daar de kosten hoger zijn. Dit geldt ook voor (grote) steden. Het wegtrekken van mensen uit steden zorgt er voor dat productievoordelen en andere aantrekkelijke kenmerken anders onderbenut blijven.

De mate van verschil is een politieke afweging die mede afhankelijk is van de mate van beleidsvrijheid die gemeenten hebben en de mate waarin zij (financieel) in een gelijkwaardige uitgangspositie worden gebracht. Dat kan per taak verschillen. Als die keus gemaakt is, volgt hieruit de wijze van bekostiging en de mate waarin kosten en inkomsten verevend moeten worden.⁵⁷

⁵² (OESO, 2014; prof. dr. P. Tordoir, 2017).

⁵³ (Sociaal-Economische Raad, 2015, p. 15).

⁵⁴ (OESO, 2014, p. 58).

⁵⁵ (Centraal Planbureau, 2017).

⁵⁶ (OESO, 2009).

⁵⁷ (Raad voor de financiële verhoudingen, 2017).

Ter illustratie: het subcluster VHROSV

De afgelopen jaren is de verdeling van het subcluster Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing (VHROSV) vaak onderwerp van gesprek geweest. Het Periodiek Onderhoudsrapport 2010 signaleerde dat de verdeling van dit onderdeel van het gemeentefonds mogelijk niet goed meer aansluit op de feitelijke kosten van gemeenten.

Vanwege de financiële belangen is voor dit subcluster tot drie keer toe nader onderzoek gedaan. In de meest recente brief aan de Tweede Kamer is bericht dat de uitkomst van de onderzoeken niet volledig zal worden gevolgd, mede in relatie tot de invoering van de Omgevingswet waarvan de effecten nog onzeker zijn.⁵⁸

Afweging

De uitkomst van de onderzoeken gaf aan dat er een herverdeling van middelen plaats moest vinden van de grotere naar de kleinere gemeenten. De taken die in dit cluster vallen, hebben allen een grote mate van beleidsvrijheid. Het past hier om een groot deel van deze kosten te bekostigen uit eigen inkomsten. Ook kan het helpen om de uitgaven die gemeenten doen in dit kader te splitsen in beheer- en ontwikkeltaken.

Het CPB en Rfv beschrijven dat het belangrijk is dat de wijze van bekostiging van gemeentelijke taken zoveel mogelijk plaatsvindt volgens het principe 'beslissen, betalen en genieten in één hand'. Alleen zijn er voorzieningen waarvan de effecten ook buiten de gemeentegrenzen neerslaan. Dit kan te maken hebben met het aanbod aan publieke voorzieningen of met inkomstenontwikkeling als gevolg van investeringen. Met deze zogenaamde spill-overs zou in de verdeling rekening gehouden kunnen worden om beter aan te sluiten met het voornoemde principe.

Tot slot geeft het CPB aan dat het afromen van agglomeratievoordelen niet efficiënt is. Ook met dit element kan in de verdeling rekening gehouden worden. Het PBL voegt hieraan toe dat een verdeling waarin meer verschil wordt toegestaan niet onrechtvaardig is, zolang gewenste voorzieningen voor iedereen toegankelijk blijven.⁵⁹ Verschillen kunnen dus acceptabel zijn, zolang de leefbaarheid van gebieden die niet direct of minder profiteren van economische ontwikkeling gewaarborgd blijft, door een wijze en mate van verevening die daarin voorziet.

Daarnaast is de economische ontwikkeling van Nederland gebaat bij regio's die elkaar aanvullen en bij samenwerking binnen en tussen de regio's. Dit betekent dat beleidsconcurrentie op regionaal-economisch terrein onwenselijk is en regionale samenwerking ten bate

⁵⁸ (Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 34 300 B, nr. 23).

⁵⁹ (Planbureau voor de Leefomgeving, 2016).

van economische ontwikkeling een *must*.⁶⁰ De samenwerking kan ook niet vrijblijvend zijn.⁶¹

Kortom: er is aanleiding om de verdeling te herzien, om deze eenvoudiger en transparanter te maken, gemeenten meer afwegingsruimte te geven, recht te doen en waar mogelijk een impuls te geven aan samenwerking tussen gemeenten en om meer dan nu rekening te houden met verschillen tussen gemeenten en maatschappelijke en economische ontwikkelingen. Het openbaar bestuur kan een belangrijke bijdrage leveren aan het verhogen van de welvaart door adaptief en flexibel in te spelen op hun regionale opgaven.

Vanuit dit perspectief kunnen afwegingen gemaakt worden die leiden tot een meer optimale inzet van middelen. De huidige toepassing van het derde aspiratieniveau wordt daardoor gerelativeerd. Nu krijgen overheden met hoge kosten een hogere uitkering, waardoor de welvaart niet per definitie wordt gemaximaliseerd. Een toedeling van middelen van economisch sterke gebieden naar minder sterke gebieden verslechtert de positie van deze sterke gebieden en Nederland als geheel ten opzichte van het buitenland. Een hoge mate van verevening kan bovendien ten koste gaan van de eigen verantwoordelijkheid en de autonomie van decentrale overheden: er blijven voor decentrale overheden minder prikkels over om daar zelf een bijdrage aan te leveren.⁶² Een andere balans tussen *equity* en *efficiency* is daarom wenselijk.

De herziening van de financiële verhoudingen sluit aan bij deze inzichten en heeft tot doel de financiële verhoudingen beter te laten aansluiten bij de maatschappelijke, economische en bestuurlijke ontwikkelingen.

2.3 Afwegingskader

De aanbevelingen die in dit rapport worden gedaan en de maatregelen die worden voorgesteld, moeten bij voorkeur in onderlinge samenhang worden afgewogen om tot een herziene inrichting van de financiële verhoudingen te komen. Het hiernavolgende afwegingskader is behulpzaam bij het in kaart brengen van de (politieke) keuzes. Als deze eenmaal gemaakt zijn, volgen daaruit de verschillende mogelijkheden voor de verdeling van middelen en de voorwaarden die daaraan moeten worden gesteld.

In de vorige paragraaf zijn de uitgangspunten die momenteel gelden volgens de Fwv besproken. Deze lijken nog steeds actueel, maar kunnen gegeven de politieke, bestuurlijke, maatschappelijke en economische ontwikkelingen anders worden ingevuld of gewogen qua onderlinge verhouding en maatvoering. Bij de inrichting van de verdeling moet een balans worden gevonden tussen globaliteit en kostenoriëntatie. De volgende criteria helpen

daarbij. Ze zijn een verdere verfijning op deze balans en moeten dus worden meegewogen als een andere inrichting van de financiële verhoudingen gewenst is.

De criteria waarlangs de afweging vormgegeven kan worden zijn de volgende:⁶³

1. **Verdelende rechtvaardigheid** gaat over de mate van gelijkheid tussen gemeenten en uit zich in de mate waarin met kosten- en behoefteverschillen rekening wordt gehouden. De verdeling moet *fair* zijn.
2. **Afwegingsruimte** gaat over de ruimte die gemeenten hebben om eigen afwegingen te maken versus de sturingsmogelijkheden van het Rijk.
3. **Adaptiviteit** betreft het vermogen van het stelsel om bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen te volgen, zoals decentralisaties, opschaling van gemeenten, regionale samenwerking en de kosten die daarmee samenhangen.
4. **Objectiviteit** gaat over het principe dat gemeenten de uitkomst van de verdeling niet mogen beïnvloeden.
5. **Doelmatigheid** betreft het vermijden van perverse prikkels tot over- of onderbesteding van middelen.
6. **Stabiliteit** betreft de mate waarin de uitkering uit het gemeentefonds fluctueert en de voorspelbaarheid daarvan.
7. **Actualiteit** betreft de mate waarin de verdeling kan meebewegen met maatschappelijke ontwikkelingen die betrekking hebben op de structuurkenmerken van gemeenten.
8. **Eenvoud** heeft betrekking op de mate van voorspelbaarheid, transparantie en uitvoerbaarheid. De uitkering moet redelijk voorspelbaar zijn, de werking op hoofdlijnen helder en de gegevensverzameling relatief eenvoudig en niet te kostbaar.

Deze criteria kunnen complementair zijn, maar in een aantal gevallen ook niet (of zelfs strijdig). Een andere inrichting van de financiële verhoudingen vraagt daarom altijd om een uitruil of afweging van deze principes. Ter illustratie: stabiliteit kan op gespannen voet staan met adaptieve verdeling. Een verdeling die de meest recente ontwikkeling volgt, leidt tot regelmatige aanpassingen wat ten koste gaat van de stabiliteit. Bijlage 6 geeft een overzicht van de weging op de criteria van de aanbevelingen die we in dit rapport doen.

Afhankelijk van het gekozen perspectief op de financiële verhoudingen en de verdeling van het gemeentefonds kan het relatieve belang van deze criteria worden vastgesteld.

⁶⁰ (Sociaal-Economische Raad, 2015).

⁶¹ (BZK, 2016; Sociaal-Economische Raad, 2017).

⁶² (J. Verhagen & H. Wassenaar, 2002, p. 30).

⁶³ (M.A. Allers, 2005), eigen bewerking.

3 Vereenvoudiging en stabiliteit

In hoofdstuk twee signaleerden we een aantal knelpunten met betrekking tot de complexiteit en instabiliteit van de verdeling van het gemeentefonds. In de afgelopen twintig jaar is de verdeling erg gedetailleerd en ondoorzichtig geworden en de stabiliteit van de uitkering staat onder druk. Om de integrale afweging van voorzieningen op lokaal niveau te faciliteren zou de uitkering vanuit het Rijk aan gemeenten zoveel als mogelijk plaats moeten vinden vanuit de algemene uitkering uit het gemeentefonds.

De financiële verhoudingen en specifiek de verdeling van het gemeentefonds moet worden vereenvoudigd en de stabiliteit van de uitkering vergroot. De integraliteit en voorspelbaarheid neemt dan toe. Daarnaast kan de transparantie worden vergroot door meer inzicht te geven in de manier waarop de verdeling tot stand komt en door beschikbare informatie te delen.

Om dit te bereiken doen we de volgende aanbevelingen:

1: vereenvoudigen van de verdeling van het gemeentefonds.

Toelichting: dit kan in de eerste plaats door het overhevelen van bestaande decentralisatie- en integratie-uitkeringen in het gemeentefonds naar de algemene uitkering. Daar waar dit niet mogelijk of wenselijk is, kan het gebruik van maatstaven tussen de bijhorende verdeelmodellen worden gelijkgetrokken. Daarnaast kan de afweging in de mate van detaillering worden herzien: door meer verschil tussen gemeenten te accepteren wordt de verdeling meer globaal. Tot slot draagt een forse reductie van het aantal maatstaven en/of het aantal clusters bij aan vereenvoudiging van de verdeling.

2: vergroten van de stabiliteit van de uitkering.

Toelichting: de stabiliteit van de uitkering kan toenemen door nieuwe afspraken te maken over de uitgangspunten van de normeringssystematiek. Hierbij kunnen de adviezen van de studiegroep begrotingsruimte (SBR) als uitgangspunt dienen. Deze adviezen geven ook handvatten voor het vergroten van de voorspelbaarheid. Het aantal fluctuaties van de uitkering kan worden gereduceerd als de gewichten van de maatstaven in de verdeling voor langere termijn worden vastgesteld. Een integrale herijking om de vier jaar draagt hieraan bij. Gebruik maken van minder actuele gegevens voor de maatstaven (bijv. t-1) vergroot de voorspelbaarheid.

3: vergroten van de transparantie en uitlegbaarheid.

Toelichting: de uitkomsten van de verdeling zullen meer worden geaccepteerd als duidelijk is hoe deze tot stand zijn gekomen. Hierbij helpt een uitgebreide informatievoorziening aan gemeenten waarmee de gebruikte gegevens en de mutaties – zo mogelijk op gemeentelijk niveau – inzichtelijk worden.

In de volgende paragrafen werken we deze aanbevelingen uit mede aan de hand van een aantal voorbeelden. Daarbij geven we ook aan welke afweging nodig is.

3.1 Vereenvoudigen van de verdeling van het gemeentefonds

Overheveling bestaande uitkeringen

Overheveling van verscheidene uitkeringen naar de algemene uitkering leidt tot een vermindering van het aantal verschillende uitkeringen, verdeelmodellen en maatstaven in het gemeentefonds. Momenteel kent het gemeentefonds zeven verschillende verdeelmodellen met tezamen 92 verdeelmaatstaven, waarvan 32 in de integratie uitkering sociaal domein (IUSD). Daarnaast kennen de drie grootste decentralisatie-uitkeringen in het gemeentefonds samen ook 30 maatstaven (zie bijlage 2).

Een deel van deze maatstaven is identiek aan de maatstaven die we gebruiken voor de algemene uitkering. Een deel is soortgelijk. Soortgelijk wil zeggen dat de definitie niet volledig overeenkomt (bijvoorbeeld door het hanteren van een andere leeftijdsgrens) of dat er gekozen is voor een ander peilmoment (t-1, t-2 of een gemiddelde over de voorliggende periode). Hier is meer uniformiteit wenselijk.

Herzien van detaillering van de verdeling

De afweging tussen enerzijds de mate van kostenoriëntatie en anderzijds de mate van globaliteit is afhankelijk van de mate waarin verschillen tussen taken worden geaccepteerd (mate van verdelende rechtvaardigheid, zie paragraaf 1.4). De mate van verschil is een politieke afweging die mede afhankelijk is van de mate van beleidsvrijheid die gemeenten hebben en de mate waarin zij (financieel) in een gelijkwaardige uitgangspositie worden gebracht. Dat kan per taak verschillen. Er zijn taken waarvan meer verschillen tussen gemeenten toegestaan kunnen worden dan waar nu in de verdeling rekening mee wordt gehouden. Dat maakt dat niet de feitelijke kosten gevolgd hoeven te worden en/of de verdeling met minder maatstaven toe kan.

De verdeling van het gemeentefonds zou vanuit dit perspectief herijkt moeten worden. Het rapport van de Rfv kan hierbij behulpzaam zijn.⁶⁴ De Rfv pleit voor een meer strikte aansluiting bij de bestuurlijke verhoudingen, waarbij de mate van beleidsvrijheid en de toegestane verschillen leidend zijn.

De wijze van bekostiging van gemeentelijke taken moet zoveel mogelijk plaatsvinden volgens het principe 'beslissen, betalen en genieten in één hand'. Dit bevordert een goede doelmatige afweging van voorzieningen op lokaal niveau. Dat staat ook wel bekend als het subsidiariteitsbeginsel.⁶⁵ De volgorde van inzetten van deze bekostigingsmethoden wordt aangeduid als de voorkeursvolgorde van bekostiging. De eigen inkomsten en algemene uitkering passen bij taken waar veel beleidsruimte is, zowel autonome als in medebewind, mits niet te veel eisen worden

⁶⁴ (Raad voor de financiële verhoudingen, 2017).

⁶⁵ (Oates, 1972).

gesteld aan de uit te voeren taken vanuit de wetgever. Deze volgorde bevordert een doelmatige afweging, vergroot de slagvaardigheid van het openbaar bestuur, de betrokkenheid van de burger en de democratische controle.

De verdeling van het gemeentefonds zou volgens dit principe moeten worden herijkt. Bekostiging van taken moet waar mogelijk uit eigen inkomsten plaatsvinden, via bijvoorbeeld lokale belastingen. Gemeenten kunnen daarmee aansluiten op de lokale behoefte. Gemeenten bepalen hier binnen de gestelde kaders zelf het volume. Als bekostiging uit eigen inkomsten niet mogelijk of wenselijk is, is bekostiging uit de algemene uitkering niet mogelijk of wenselijk. De algemene uitkering is vrij besteedbaar en biedt daarom veel afwegingsruimte. Pas als laatste komt de instelling van een specifieke uitkering aan de orde. Een specifieke uitkering is een passende bekostigingsvorm, als aan een uit te voeren taak door het Rijk veel eisen worden gesteld.⁶⁶

Hierbij merken we overigens wel op dat de voordelen voor gemeenten van een integrale uitkering uit het gemeentefonds tot een andere afweging aanleiding geeft dan strikte toepassing van het advies van de Rfv.

Reductie van het aantal maatstaven

Los van bovenstaande maatregelen tot vereenvoudiging, willen we het aantal maatstaven reduceren. In het verleden is een aantal maatstaven ingevoerd om tegemoet te komen aan wensen van individuele gemeenten. Die afweging kan opnieuw worden bezien.

Uit eerdere onderzoeken blijkt dat het aantal maatstaven fors kan worden afgebouwd zonder al te grote herverdeeffecten.⁶⁷ Er zou allereerst gekeken kunnen worden naar de maatstaven die het minst effect hebben op de uiteindelijke verdeling en/of naar maatstaven die het minste geld verdelen.

Een reductie van de huidige negen uitgavenclusters binnen het gemeentefonds kan eveneens bijdragen aan een reductie van het aantal maatstaven. Deze maatregel zou bovendien de integraliteit van de afweging van gemeenten bevorderen. Hier staat tegenover dat het, bij minder uitgavenclusters, lastiger is om in beeld te krijgen en te houden in hoeverre de verdeling aansluit bij actuele kosten. Er kan dan namelijk geen directe relatie meer gelegd worden tussen het gevonden totale uitgavenniveau en inhoudelijke ontwikkelingen.

Balans houden tussen globaliteit en kostenoriëntatie

Om steeds verdere verfijning van de verdeling van het gemeentefonds te voorkomen, moeten de fondsbeheerders de balans tussen kostenoriëntatie en globaliteit voortdurend bewaken.

Daarnaast kan een nieuwe toename van het aantal maatstaven in de toekomst worden voorkomen, door eisen te stellen aan het toevoegen van maatstaven. Als bijvoorbeeld een wijziging van de verdeling noodzakelijk is vanwege taakmutaties, kan de eis zijn dat nieuwe taken zoveel mogelijk op basis van bestaande maatstaven worden ingepast. Het principe dat daarbij kan worden toegepast is 'comply or explain'. De verdeelmaatstaven van de algemene uitkering zijn leidend, afwijken vergt een onderbouwing van de noodzaak daartoe. Denk ook aan aanvullende eisen aan verdeelmaatstaven om een te specifieke verdeling te voorkomen (bijv. een minimum aantal gemeenten dat op een maatstaf 'scoort' of een minimaal aandeel in de totale verdeling).

3.2 Stabiliteit uitkeringen

Bij de bepaling van de jaarlijkse normering en indexatie van de algemene uitkering aan gemeenten is sprake van een uitruil tussen actualiteit en stabiliteit. Gemeenten willen met het oog op hun begrotingscyclus tijdig weten waar ze aan toe zijn. Tegelijkertijd zijn ze gebaat bij een uitkering die zo goed mogelijk aansluit bij actuele kosten. Dat spanningsveld komt onder andere terug bij het vraagstuk van de normeringssystematiek en bij de periodieke actualisering van de verdeling.

De normeringssystematiek

De ontwikkeling van het accres wordt twee keer per jaar gepubliceerd⁶⁸. De actualisatie is de vertaling van de besluitvorming voor de gehele rijksbegroting. De verschillende ramingsmomenten voor het accres binnen hetzelfde begrotingsjaar geven het accres een dynamisch beeld. Daarbij leiden vooral verschuivingen tussen de verschillende begrotingskaders tot instabiliteit, omdat alleen de rijksbegroting in enge zin tot de netto gecorrigeerde rijksuitgaven (NGRU) behoort. Vanuit decentrale overheden is daarom de wens geuit om de stabiliteit van de uitkomst van de normeringssystematiek te vergroten. In de evaluatie van de systematiek in 2016 zijn daarvoor aanbevelingen gedaan. Ook zijn drie beleidsvarianten voor een nieuwe normeringssystematiek voorgesteld. Deze drie varianten luiden als volgt:

- huidige normeringssystematiek aangepast;
- koppelen aan bredere grondslag van rijksuitgaven;
- vaste volumeafpraak, actualiteit voor loon- en prijsontwikkeling voor de duur van het kabinet.

Naast deze varianten is het mogelijk om de stabiliteit te vergroten door de ontwikkeling niet meer aan te passen aan de realisatiecijfers, maar vast te zetten op basis van de ontwerpprijsbegroting in bijvoorbeeld het jaar t-1. Hier moet de wens tot actualiteit worden afgewogen tegen stabiliteit. Deze "freeze-variant" is een optie bij de eerste twee varianten.⁶⁹

⁶⁶ Zie artikel 16, lid 2 van de Fwv.

⁶⁷ (M. Allers & G. van Nijendaal, 2011).

⁶⁸ Alleen als daar aanleiding toe is, wordt ook in de decembercirculaire nog accrescijfer gepubliceerd.

⁶⁹ (Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, bijlage bij kst 34 300 B, nr. 20).

We geven geen nieuwe adviezen voor deze volumevraagstukken. De 15^e SBR concludeert: *“De normeringssystematiek (‘trap-op trap-af’) voor decentrale overheden kan stabiel worden gemaakt door een bredere basis voor indexatie te nemen. Dit heeft echter wel gevolgen voor de verdeling van begrotingsruimte tussen Rijk en decentrale overheden. Dit vraagt een politiek-bestuurlijke weging”*.⁷⁰

Vanuit gemeenten klinkt ook met enige regelmaat de wens om de informatie uit de circulaire eerder beschikbaar te hebben, zodat een betere aansluiting op de lokale begrotingscyclus wordt bereikt. Gemeenten ontvangen op twee tijdstippen in het jaar de informatie over de gemeentefondsuitkeringen: in mei op basis van de Voorjaarsnota en in september op basis van de Miljoenennota. Omdat de publicatiemomenten van de circulaire samenhangt met de begrotingsmomenten van het Rijk, wat weer samenhangt met onder andere publicaties van het CPB, zijn de mogelijkheden om gemeenten de gewenste informatie eerder te verschaffen beperkt. Dat vergroot het belang om een “freeze-variant” te overwegen. Een freeze-variant resulteert in een meer stabiele, maar ook een minder actuele verdeling. Dit vraagt dus om een afweging tussen stabiliteit en actualiteit.

Reduceren van het aantal bijstellingen

Naast het vergroten van de stabiliteit van de omvang van de algemene uitkering, kunnen we de verdeling van de algemene uitkering stabiel maken door het aantal bijstellingen te reduceren. Dit kan bijvoorbeeld door gebruik van minder actuele gegevens in de verdeling. Hierdoor hebben gemeenten voorafgaand aan het uitkeringsjaar al duidelijkheid over hun scores op de verdeelmaatstaven. Dat maakt ook dat de eventuele wijzigingen als gevolg van nacalculatie eerder bekend zijn: één in plaats van twee jaar na de uitkering. Op dit moment zijn de laatste gegevens voor de berekening van de algemene uitkering twee jaar na afloop van het uitkeringsjaar definitief. Per saldo leidt dit tot minder bijstelmomenten van de uitkering voor een bepaald jaar. Dit sluit aan bij de werkwijze die nu al wordt gehanteerd bij de objectieve verdeelmodellen binnen de integratie-uitkering in het sociaal domein.

Onderhoud verdeling

Het aantal bijstellingen van de verdeling is verder te beperken door het aantal aanpassingen als gevolg van onderhoud te reduceren. Wijzigingen moeten dan zoveel mogelijk integraal en op vaste momenten plaatsvinden. Het ligt daarbij voor de hand om aan te sluiten bij de periode van de zitting van de gemeenteraad. In het jaar voorafgaand aan deze periode wordt gemeenten helderheid gegeven over de uitkering voor de komende vier jaar. Voorwaarde is dan wel dat duidelijke afspraken bestaan over eventuele tussentijdse aanpassing van de verdeling die volgen uit de controle via het periodiek onderhoud: welke (mate van) afwijking kan leiden tot tussentijdse aanpassing van de verdeling?

De verschillenanalyse die de fondsbeheerders bij het onderhoud van het gemeentefonds hanteren, is grondig en zorgvuldig. Hierdoor is het een tijdrovende methode om de verdeling bij te stellen. Dat komt vooral omdat uitgebreid onderzoek wordt gedaan in de financiële administraties bij steekproefgemeenten. Ook klinkt soms de kritiek dat de methode niet voldoende transparant en reproduceerbaar zou zijn. Deze methode kan opnieuw tegen het licht worden gehouden. Sinds 1997 stonden de ontwikkelingen wat betreft verzameling, verwerking en analyse van gegevens niet stil. Er zijn alternatieve methoden voor het ontwerpen van verdeelmodellen beschikbaar. Het verdient aanbeveling deze technieken (blijvend) te beoordelen op bruikbaarheid voor het gemeentefonds, met reproduceerbaarheid en transparantie als ankerpunten.

Tot slot merken we op dat er – los van de toegepaste techniek bij het opstellen van de verdeling – altijd aandacht moet zijn voor de onderlinge vergelijkbaarheid van gemeenten en hoe uitgaven van gemeenten samenhangen met de mate waarin zij eigen keuzes maken.

3.3 Transparantie, uitlegbaarheid en informatievoorziening

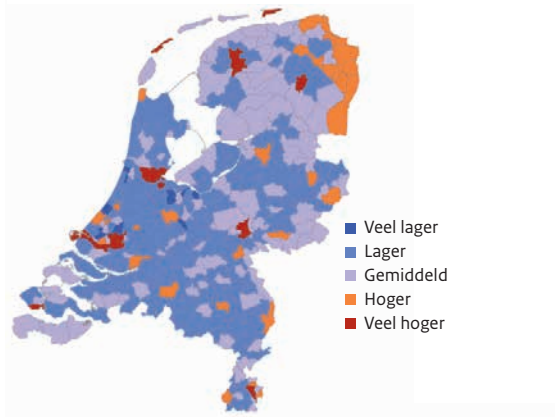
Gemeenten accepteren de uitkomsten van de verdeling beter als duidelijk is hoe deze precies tot stand zijn gekomen. Een uitgebreide informatievoorziening aan gemeenten waarin de fondsbeheerders de ontwikkelingen inzichtelijk maken kan daarbij helpen.

De fondsbeheerders kunnen gemeenten meer ondersteunen bij het verwerken van de informatie uit de gemeentefonds-circulaire door een vergelijking met de voorgaande circulairestand aan te bieden op gemeentelijk niveau. Op die manier zijn de oorzaken van een gewijzigde gemeentefondsuitkering snel inzichtelijk, wat helpt in de informatievoorziening richting college en gemeenteraad. Daarnaast kan winst worden geboekt door de werking van het verdeelstelsel goed uit te leggen. De manier waarop Noorwegen bijvoorbeeld de uitkomst van de verdeling inzichtelijk maakt is hiervan een goed voorbeeld. Noorwegen drukt onder meer de totale uitkering uit in een bedrag per inwoner, waarop vervolgens per gemeente een verschillende vereveningsfactor wordt berekend (de afwijking ten opzichte van het gemiddelde).

Die werkwijze maakt het solidariteitsprincipe inzichtelijk. Een dergelijke manier van presenteren laat zien welke gemeenten in vergelijking met andere gemeenten een relatief hoge of lage uitkering ontvangen. Figuur 3 geeft weer wat dit betekent voor de zeven grootste budgetten uit het gemeentefonds: de algemene uitkering, de integratie-uitkering sociaal domein en de budgetten voor Maatschappelijke Opvang (MO), Vrouwenopvang (VO) en de Wet Maatschappelijke ondersteuning (WMO). In figuur 3 is de afwijking ten opzichte van het gemiddelde weergegeven.

⁷⁰ (Studiegroep begrotingsruimte, 2016).

Figuur 3. Afwijking uitkering gemeentefonds tov gemiddelde bedrag per inwoner



Tot slot beschikken de fondsbeheerders over een veelheid aan gegevens op het gebied van de financiële verhoudingen. Behalve de gegevens over de (berekeningen van de) uitkeringen uit het gemeentefonds en het provinciefonds, gaat het bijvoorbeeld om de score van gemeenten en provincies op de financiële kengetallen, informatie over specifieke uitkeringen en IV3-gegevens. De fondsbeheerders hebben een traject in gang gezet om deze gegevens te stroomlijnen en op één centrale plek aan gemeenten en derden ter beschikking te stellen.

4 Afwegingsruimte

Het vorige hoofdstuk beschreef hoe we het gemeentefonds doelmatiger kunnen verdelen. Namelijk door een vereenvoudigde verdeling en meer stabiliteit. We beschreven de relatie tussen de uitkering uit het gemeentefonds en de eigen inkomsten van gemeenten. Als er veel ruimte is voor eigen afwegingen en meer verschillen worden geaccepteerd, ligt bekostiging via de eigen inkomsten voor de hand. De mate waarin gemeenten eigen inkomsten kunnen vergaren en de mate waarin zij daar zelf over kunnen beschikken (via de mate van verevening) draagt bij aan de mogelijkheid om in te spelen op lokale behoeften.

Bepalende factoren hierin zijn de omvang en de rol van het decentrale belastinggebied. Ook speelt de manier waarop we hiermee in de verdeling van het gemeentefonds omgaan een rol.

Om de afwegingsruimte van gemeenten te vergroten doen we de volgende twee aanbevelingen:

4: hervormen van het gemeentelijk belastinggebied.

Toelichting: het kabinet heeft in de brief van 24 juni 2016 aan de Tweede Kamer bouwstenen gepresenteerd voor een hervorming van het gemeentelijk belastinggebied. De kern is een schuif van € 4 miljard van rijksbelastingen op inkomsten naar het decentrale belastinggebied van gemeenten, via de herintroductie van het gebruikersdeel OZB-woningen en een ingezetenenheffing.

5: herzien van de mate van verevening van belastingcapaciteit.

Toelichting: in de Fww uit 1997 is ervoor gekozen om de belastingcapaciteit in hoge mate te verevenen. Om de afwegingsruimte van gemeenten te vergroten, zouden gemeenten meer dan nu moeten kunnen profiteren van eigen inkomsten en waardeontwikkeling, mede als gevolg van gerichte gemeentelijke investeringen. Om gemeenten die ruimte te bieden kan aan een aantal maatregelen worden gedacht. Hiertoe zou bijvoorbeeld de waardestijging gedurende een periode van bijvoorbeeld 10 jaar niet verevend kunnen worden of de mate van verevening verlaagd. Aanvullend hierop zouden gemeenten in staat gesteld kunnen worden om, in het kader van gebiedsontwikkeling, lagere tarieven te rekenen.

4.1 Hervormen van het gemeentelijk belastinggebied

De omvang van het gemeentelijk belastinggebied staat al lang ter discussie. Verschillende instanties pleiten voor een hervorming van het gemeentelijk belastinggebied. Belangrijke doelen zijn het versterken van de lokale afweging tussen het voorzieningenniveau en het belastingniveau en het vergroten van de werkgelegenheid, door de vermindering van de lasten op arbeid als gevolg van gelijktijdige vermindering van de inkomstenbelasting. Daarnaast kan – afhankelijk van de vormgeving en de mate van verevening – een groter eigen belastinggebied bijdragen aan een meer globale verdeling. De resultaten van het onderzoek zijn terug te vinden in een brief van het kabinet aan de Tweede Kamer van 24 juni 2016

waarin bouwstenen zijn geschetst voor een mogelijke hervorming van het gemeentelijk belastinggebied.⁷¹

Belangrijke elementen van de bouwstenenbrief zijn:

- Een verschuiving van € 4 miljard van de inkomstenbelasting van het Rijk naar twee nieuwe, algemene gemeentelijke belastingen: herinvoering van de OZB voor gebruikers van woningen (zowel eigenwoningbezitters als huurders) en invoering van een ingezetenenheffing.
- Het afschaffen van een aantal kleine belastingen, zoals de reclamebelasting, de forensenbelasting, de hondenbelasting en de precario op nutsnetwerken (laatste in apart wetsvoorstel dat per 1 juli in werking treedt).
- Een beperking voor de algemene belastingen door vaststelling van onderlinge tariefverhoudingen om zo afwenteling op specifieke groepen en niet-inwoners te voorkomen.

De ingezetenenheffing is een vast bedrag per volwassen inwoner en sluit aan bij de gedachte dat alle stemgerechtigden profiteren van gemeentelijke voorzieningen. Bijkomend voordeel is dat deze belasting tussen gemeenten eenvoudig te vergelijken is. De OZB voor gebruikers van woningen houdt – middels koppeling aan de WOZ-waarde – rekening met de draagkracht van huishoudens.

De bouwstenenbrief gaat uit van een zodanige inpassing in het gemeentefonds dat er geen herverdeling tussen gemeenten optreedt.

De hervorming beoogt geen herverdeling tussen huishoudens en te weegbrenging van verhoging van de lastendruk. Inkomensbeleid blijft de verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid. Een onderzoek van het CPB⁷² laat zien dat, afhankelijk van de vormgeving van de terugsluis in de inkomstenbelasting ter compensatie van hogere gemeentelijke belastingen, een dergelijke belastingschuif met beperkte inkomenseffecten gerealiseerd kan worden.

Als hervorming van het gemeentelijk belastinggebied uitblijft, heeft dit consequenties voor de hoeveelheid te verevenen inkomsten. Vergroting van het belastinggebied is niet de enige mogelijkheid om de afwegingsruimte van gemeenten te kunnen vergroten, maar het versterkt die afwegingsruimte wel.

4.2 Herzien van de mate van verevening van belastingcapaciteit

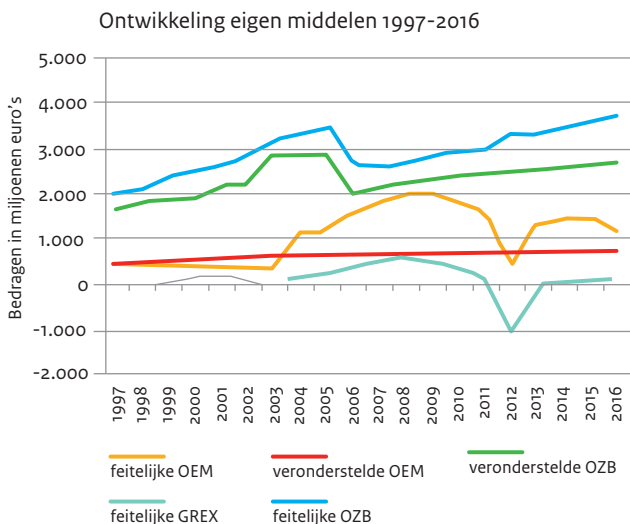
Naast de omvang van het lokale belastinggebied is ook de mate van verevening ervan een van de meest bediscussieerde onderwerpen in de financiële verhoudingen.⁷³ Meer verevening draagt bij aan het principe van verdelende rechtvaardigheid. Minder verevening

⁷¹ (Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 32 140, nr. 28).

⁷² (Centraal Planbureau, 2015).

⁷³ (OESO, 2008).

Figuur 4. Ontwikkeling eigen middelen gemeenten.



(Bron: CEBEON, 2017)

draagt bij aan een betere afweging van voorzieningen op lokaal niveau. Ook prikkelt minder verevening tot investeren in de waardeontwikkeling van het binnen de gemeentegrenzen aanwezige vastgoed.

Verevening van OZB-inkomsten

Verreweg de grootste eigen inkomstenbron van gemeenten is de OZB. Voor algemene belastingen zoals de OZB geldt dat de belastingcapaciteit in de huidige verdeling in hoge mate wordt verevend. De definitie van belastingcapaciteit luidt: “de per gemeente gesommeerde waarde van alle zich op haar grondgebied bevindende percelen die wettelijk niet van belastingen zijn vrijgesteld vermenigvuldigd met een uniform rekentarieff⁷⁴. Gemeenten zijn vrij in de vaststelling van hun tarieven.

De feitelijke OZB-inkomsten van gemeenten laten een gestaag stijgende lijn zien van circa € 2 miljard in 1997 tot bijna € 4 miljard in 2016 (zie figuur 4). De daling in 2005 is een daling als gevolg van de afschaffing van het gebruikersdeel OZB-woningen.

Uit figuur 4 is af te lezen dat de hoeveelheid overige eigen inkomsten (OEM), zoals rentebaten, inkomsten uit andere belastingen en grondexploitatie) in de loop der jaren in omvang is toegenomen, afgezien van de ontwikkeling van inkomsten uit grondexploitatie (de grex).

Het bleek in 1995 niet mogelijk om de omvang van de OEM goed in beeld te brengen vanwege de uiteenlopende aard van de inkomsten en variatie tussen gemeenten. Daarnaast werd verevening van deze inkomsten niet wenselijk geacht omdat dit zuinig beleid zou straffen. Daarom is destijds voor een uniforme rekenregel gekozen: voor alle taakgebieden is destijds verondersteld dat gemeenten vijf procent van hun kosten dekken uit de overige eigen inkomsten.

⁷⁴ (Raad voor de gemeentefinanciën, 1995).

Technisch is dit vormgegeven door de gewichten van de verdeelmaatstaven (die samenhangen met het takenpakket van 1995) naar rato te verlagen.

De OZB die wordt verondersteld in de verevening ligt in de hele periode onder de feitelijke inkomsten. In 1997 is er bewust voor gekozen om niet alle belastingcapaciteit te verevenen om gemeenten de prikkel te geven om te blijven investeren.

De mate van verevening van belastingcapaciteit uit OZB nam in de afgelopen 20 jaar af doordat de opbrengst uit de belastingcapaciteit in het verdeelmodel constant gehouden wordt op het niveau uit 1992 (exclusief areaal ontwikkeling en inflatie).⁷⁵ Het rekentarieff ontwikkeld dus niet even snel als de feitelijke tarieven.

Achterliggende gedachte is dat gemeenten stijgingen van de WOZ-waarde doorgaans teruggeven aan hun inwoners door middel van tariefsverlagingen.

Een vergelijking tussen de feitelijke belastinginkomsten en de verevende belastingcapaciteit voor niet-woningen leert dat niet 70 procent (artikel 8, tweede lid, Fww) van de inkomsten wordt verevend, maar 43 procent. Voor woningen is dit niet 80 procent, maar 73 procent.⁷⁶ Voor woningen wordt, naast een percentage van de belastingcapaciteit, ook een deel verevend via een maatstaf woonruimten met een eigen gewicht dat niet afhankelijk is van de WOZ-waarde. Dat maakt dat vrijwel de volledige belastingcapaciteit van woningen in de verdeling wordt betrokken (circa 95 procent in 2016).

Herzien van de mate van verevening

In 1997 werd het leeuwendeel van de belastingcapaciteit verevend vanuit het principe van verdelende rechtvaardigheid, conform het derde aspiratieniveau. De belastingcapaciteit werd vanaf toen met een eigen ijkpunt expliciet onderdeel van de verdeling. Het standpunt van de Raad voor de gemeentefinanciën (Rgf) was dat een hoge mate van verevening nodig was. Gemeenten met een grote belastingcapaciteit zouden dan een lagere uitkering uit het gemeentefonds krijgen en gemeenten met lage belastingcapaciteit een hogere. Dit zodat alle gemeenten autonome afwegingen konden maken. Door de scheve verdeling van de Fww 1984 waren er namelijk gemeenten die hun volledige belastinginkomsten nodig hadden voor noodzakelijke en niet uit te stellen uitgaven.

Er gaat een belangrijke prikkel uit van de mate waarin gemeenten kunnen profiteren van hun eigen inkomsten. In hoofdstuk 2 stelden we al dat er een aantal argumenten is om in de verdeling niet op alle onderdelen het derde aspiratieniveau na te streven. Denk aan de mate van verevening van belastingcapaciteit en taken die

⁷⁵ Dit wordt bereikt door het gemiddelde tarief uit 1992 jaarlijks te corrigeren voor de landelijke reële ontwikkeling van de WOZ-waarde. Dit houdt in dat de rekentarieffen in het verdeelmodel zodanig worden aangepast dat op macroniveau de stijging (of daling) van de ozb-maatstaf ongedaan wordt gemaakt. Wel worden de rekentarieffen aangepast aan de inflatie.

⁷⁶ (M. Allers & B. Leurs, 2016).

gerelateerd zijn aan publieke voorzieningen. Dit gaat namelijk mogelijk ten koste van de nationale welvaart. Het verevenen van belastingcapaciteit ontnemt gemeenten de prikkel om te investeren in het lokale voorzieningenniveau.⁷⁷

Tegelijkertijd biedt het verevenen van belastingcapaciteit ook een verzekering tegen economische schokken.⁷⁸ Als inkomsten in sommige regio's wegvallen vanwege het economisch tij, dan zet dit de eigen inkomsten onder druk. Hierdoor zullen gemeenten of het niveau van de voorzieningen moeten verlagen of de tarieven moeten verhogen. Bovendien bevordert verevening de vergelijkbaarheid van gemeenten voor burgers en bedrijven (dit staat ook wel bekend als maatstafconcurrentie of *yard-stick competition*).⁷⁹

We bevelen aan de mate van verevening te verlagen. De OESO stelt dat gemeenten zoveel mogelijk zouden moeten vertrouwen op eigen middelen, omdat dit de kans op structurele ontwikkeling vergroot⁸⁰. Afhankelijkheid van anderen doet hieraan af.

Het CPB⁸¹ doet voor de verschillende onderdelen van de belastingcapaciteit een aantal voorstellen om de mate van verevening aan te passen, afhankelijk van de vraag of degene die de belastingen betaalt ook degene is die ervan geniet. Voor de verevening van belastingcapaciteit op woningen stelt CPB dat in mindere mate verevend kan worden, omdat het principe van bepalen, betalen en genieten (door het CPB verwoord als "belasting en profijt") dicht bij elkaar liggen. Verevening leidt er dan toe dat de waardeontwikkeling als gevolg van lokale investeringen deels bij andere gemeenten terecht komt, wat de prikkel tot het doen van investeringen kan verlagen. Voor de belastingcapaciteit voor niet-woningen ligt deze afweging mogelijk anders. Ook is er verschil tussen het betalen van belasting als gebruiker en als eigenaar. Het verlagen van de mate van verevening kan de prikkel verhogen voor gemeenten om te investeren.

Belonen van waardevermeerdering

Een verruiming van het lokale belastinggebied kan een belangrijke stimulans leveren voor de regionale economische ontwikkeling. Deze waardestijging moet dan niet grotendeels worden afgeroomd door het verdeelmechanisme van de algemene uitkering. Gemeenten kunnen investeringen die tot hogere WOZ-waarden leiden dan beter uit de belastingopbrengst bekostigen. In het huidige systeem wordt van elke euro waardestijging een groot deel afgeroomd.

Een optie is om gedurende een aantal jaar de waardestijging niet af te romen. Dit is eenvoudig in te voeren door bijvoorbeeld de WOZ-waarde met peildatum van bijvoorbeeld 10 jaar geleden te

hanteren (een redelijke termijn vanuit ruimtelijke ordeningsperspectief), zodat de baten van de waardeontwikkeling gedurende een aantal jaren bij de investerende gemeente belanden en op termijn gaan bijdragen aan het collectief. Dit sluit aan bij recent advies van de Rfv.⁸² Dit principe draagt er tevens toe bij dat gemeenten in mindere mate afhankelijk zijn van incidentele inkomsten uit grondexploitatie, omdat die nu eerder kostendekkend zijn. Bij deze maatregel moet worden afgewogen wat de effecten zijn voor gemeenten met minder groeipotentieel of beperkte investeringscapaciteit.

Gebiedsgerichte benadering

Gemeenten zouden de mogelijkheid moeten krijgen om OZB-tarieven te differentiëren, waarbij we verschil kunnen maken naar geografisch gebied, naar branche of het instellen van tijdelijke vrijstellingen. Hierdoor kunnen gemeenten de ontwikkeling van bedrijventerreinen (ingroeivariant), transformaties (economisch rendabel maken), specifieke kernen of landelijke gebieden stimuleren. Omgekeerd kunnen gemeenten dan in gebieden waarin ze investeerden tijdelijk hogere OZB heffen. Dit is een verfijning van het gemeentelijke belastinginstrumentarium.

Momenteel is dit niet toegestaan omdat het in strijd is met het gelijkheidsbeginsel, zoals vastgelegd in de Gemeentewet.

Net als met het beleid tot kwijschelding, valt het al dan niet gericht inzetten van dit instrument volledig binnen de gemeentelijke beleidsvrijheid. Risico's die gemeenten nemen om gebieden tot ontwikkeling te brengen, mogen niet via de verevening van belastingcapaciteit worden afgewenteld op het collectief van gemeenten. Daarom mag hier bij de bepaling van de belastingcapaciteit van een gemeenten geen rekening worden gehouden. Als je dit wel zou doen dan levert dit een prikkel op tot het nemen van extra risico's: de andere gemeenten draaien dan op voor de negatieve gevolgen.

⁷⁷ (Centraal Planbureau, 2017; J. Verhagen & H. Wassenaar, 2002).

⁷⁸ (Centraal Planbureau, 2017).

⁷⁹ (M. Allers, 2012).

⁸⁰ (OESO, 2007, p. 16).

⁸¹ (Centraal Planbureau, 2017).

⁸² (Raad voor de financiële verhoudingen, 2017).

5 Regionalisering

In de huidige financiële verhouding sluit de manier waarop de verdeling is ingericht niet goed meer aan op de toenemende mate van regionalisering van taken en de bewegingen van burgers en bedrijven. In de leiding schetsten we een aantal ontwikkelingen die een herziening noodzakelijk maken. We onderscheiden er drie:

1. gemeenten die in toenemende mate samenwerken;
2. de verouderde waardering van de centrumfunctie in de verdeling;
3. toenemende regionale samenhang in *daily urban systems*.

De huidige werking van het gemeentefonds stimuleert gemeenten om efficiencywinst te boeken door vrijwillige samenwerking. Een gemeente kan kosten verlagen door bepaalde taken bijvoorbeeld in een samenwerkingsverband onder te brengen. De deelnemende gemeenten zijn dan goedkoper uit voor dezelfde taak. Het geld uit het gemeentefonds is vrij besteedbaar. De kosten die de gemeenten besparen, kunnen zij inzetten voor voorzieningen op andere beleidsterreinen. Gemeenten hebben hierdoor altijd een prikkel om te zoeken naar de meest efficiënte manier van uitvoering.

Om het regionale aspect beter in de verdeling te betrekken, doen we de volgende drie aanbevelingen:

6: verevenen van kosten via regionale structuurkenmerken.

Toelichting: de verdeling van het gemeentefonds wordt nu bepaald op basis van een inschatting van kosten op het niveau van individuele gemeenten. Gemeenten kunnen onderling in het kader van gezamenlijke taakuitvoering op regionaal niveau eigen afspraken maken over de verdeling van kosten die afwijken van de verdeling uit het gemeentefonds. Om de verdeling beter aan te laten sluiten bij de werkelijke kosten van gemeenten, kan voor de taken waar dit van toepassing is, eerst een verdeling tussen de regio's gemaakt worden. Daarna kan binnen een regio het geld tussen gemeenten worden verdeeld. In het periodiek onderhoud zou de feitelijke regionale verdeling van kosten moeten worden betrokken.

7: herzien van de centrumfunctie in de verdeling.

Toelichting: de huidige maatstaven voor de invulling van de centrumfunctie moeten worden herzien, omdat ze onvoldoende aansluiten op de centrumfunctie die sommige gemeenten nu hebben. De feitelijke dynamiek van verzorgingsgebieden van gemeenten die bovenlokale voorzieningen aanbieden worden onvoldoende meegenomen.

8: verevenen van inkomsten op regionaal niveau.

Toelichting: vanuit het gegeven dat burgers en bedrijven zich in toenemende mate op regionaal niveau bewegen, gemeenten steeds meer op regionaal niveau samenwerken en elkaar onderling beïnvloeden, is te overwegen een deel van de belastingcapaciteit op regionaal niveau te verevenen in plaats van op landelijk niveau, om zo de regionale samenhang te versterken.

5.1 Verevenen van kosten via regionale structuurkenmerken

Als gemeenten taken op regionaal niveau uitvoeren, dragen zij elk een deel van de kosten. Dit is mogelijk afhankelijk van een specifieke taakverdeling tussen gemeenten onderling. Dit geldt niet voor alle taken, maar wel voor taken die regionaal belegd zijn, zoals bijvoorbeeld veiligheidsregio's en een aantal taken in het sociaal domein.

De kostenverdeling tussen gemeenten komt niet altijd overeen met de werkelijke kosten die gemeenten maken: ze kunnen het resultaat zijn van onderhandeling, waarbij ook sprake kan zijn van risico-verevening. Dit kan er toe leiden dat de feitelijke kostenverschillen tussen typen gemeenten minder goed inzichtelijk zijn. In de huidige verdeling worden alleen de kosten op gemeentelijk niveau in kaart gebracht. Omdat in het onderhoud wordt gewerkt met een steekproef van gemeenten kan – als de steekproef niet representatief is – scheefgroei in de verdeling ontstaan. Dat maakt dat de verdeling van de regionale uitgaven over gemeenten mogelijk niet overeenkomt met de kosten per gemeente. Dit betekent op termijn dat de verdeling minder goed aansluit en dat sommige regio's te veel of te weinig krijgen. Daarom zou de verdeling van taken waarvoor het regionale schaalniveau relevant is gemaakt moeten worden op basis van regionale structuurkenmerken.

In de toekomst zullen de kosten van regionale samenwerkingsverbanden onderdeel moeten worden van het periodiek onderhoud. De verdeling kan dan plaatsvinden op basis van regionale structuurkenmerken, zodat een goede verdeling tussen de regio's tot stand wordt gebracht. Vervolgens kunnen de kosten binnen de regio verevend worden, waarbij er ook aandacht moet zijn voor specifieke taakverdeling tussen gemeenten binnen een regio.

5.2 Herzien centrumfunctie in de verdeling

Een aantal voorzieningen is door de benodigde schaal niet in alle gemeenten aanwezig. Het is van belang dat gemeenten, die de kosten voor deze voorzieningen maken, compensatie krijgen: immers gemeenten met een centrumfunctie dragen de kosten van voorzieningen waar burgers uit andere gemeenten ook gebruik van maken.

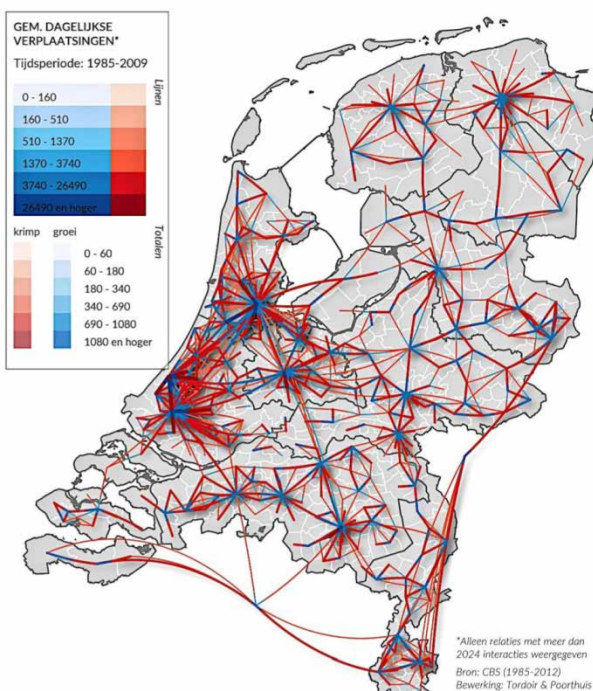
Niet ter discussie staat dat sprake is van verschillen tussen gemeenten in de mate van centrumfunctie en dat de kosten van deze voorzieningen in het verdeelmodel van het gemeentefonds een rol moeten spelen. In de huidige verdeling spelen gemeenten met een centrumfunctie op twee manieren een rol: via de maatstaven die het regionale verzorgingsgebied van bepaalde voorzieningen waarderen (de maatstaven voor klantenpotentieel) en via de maatstaven voor specifieke taakvelden, de zogenaamde centrumgemeenteconstructie.

Herzien van de centrumfunctie van gemeenten in het gemeentefonds
 BZK liet een verkennende analyse uitvoeren naar de mate waarin de regiofunctie van gemeenten in de huidige verdeling aansluit bij de actualiteit. Uit deze verkenning blijkt dat de huidige maatstaven voor klantenpotentieel achterhaald zijn.⁸³ De huidige maatstaven sluiten niet aan bij de feitelijke dynamiek in de verzorgingsgebieden van de bovenlokale voorzieningen die sommige gemeenten aanbieden. Ze bieden daarom onvoldoende inzicht in de relatie tussen de centrumfunctie van een gemeente en de gemeentelijke uitgaven.⁸⁴

Sinds de ontwikkeling van de huidige maatstaf groeide de hoeveelheid beschikbare gegevens en zijn de wetenschappelijke inzichten omtrent de verklaring van regionale dynamiek vergroot. Met deze nieuwe methoden en technieken kan de centrumfunctie nu beter in kaart worden gebracht.

Ter illustratie geven we in figuur 5 de dynamiek tussen gemeenten weer op basis van in- en uitgaande pendelstromen (rode respectievelijk blauwe lijnen). Uit deze figuur blijkt onder meer dat het verzorgingsgebied van gemeenten varieert tussen de verschillende plekken in het land. Soms is het verzorgingsgebied heel groot, zoals in het Noorden, soms overlappen ze elkaar, zoals in de Randstad. De aard en omvang varieert (mogelijk) per taak, terwijl nu wordt uitgegaan van steeds dezelfde maatstaf.

Figuur 5. Gemiddelde dagelijkse verplaatsingen, 1985 – 2009.
 Bron: prof. dr. P. Tordoir, e.a., 2015.



⁸³ De maatstaven “regionaal klantenpotentieel en lokaal klantenpotentieel”.
⁸⁴ (drs. B. Steiner e.a., 2017).

De toepassing van de maatstaven voor klantenpotentieel beperkt zich niet tot de taakvelden waarvoor deze zijn ontworpen, namelijk cultuur en ontspanning. Dit maakt herijking nog noodzakelijker. De maatstaf gebruiken de fondsbeheerders bijvoorbeeld ook om stedelijke problematiek (sociale structuur, congestie, probleemcumulatie) tot uiting te brengen. Dit is het geval in de clusters Maatschappelijke Zorg, Werk en Inkomen, Openbare orde en Veiligheid en Infrastructuur en gebiedsontwikkeling. Tevens biedt het aanpassen van de centrumfunctie van gemeenten in de verdeling mogelijkheden om de vaste bedragen voor de G4 verder te objectiveren (zie tekstbox).

De positie van de G4 in het gemeentefonds

De vier grootste gemeenten (G4) hebben een bijzondere positie in het gemeentefonds. Anders dan de andere gemeenten ontvangt de G4 sinds 1997 een vast bedrag bovenop de reguliere uitkering uit het gemeentefonds. Dit om tegemoet te komen aan de opeenstapeling van problemen waarmee zij bij de uitvoering van hun taken te maken hebben. De vraag is of de argumenten voor een uitzonderingspositie voor de G4 nog valide zijn. De Rfv noemt die argumenten inmiddels achterhaald, vanwege een veranderd takenpakket en gewijzigde omstandigheden.⁸⁵ De uitzonderingspositie is daarom steeds vaker onderwerp van gesprek. In het groot onderhoud (2015-2016) zijn de vaste bedragen gedeeltelijk geobjectiveerd door ze te verdelen via reguliere verdeelmaatstaven in de clusters van de algemene uitkering. Daardoor en door de overheveling van het geld voor de decentralisaties is het relatieve belang van de vaste bedragen ten opzichte van de totale algemene uitkering afgenomen, maar nog steeds is er sprake van kosten die tot dusverre niet konden worden geobjectiveerd.

5.3 Verevenen van belastingcapaciteit op regionaal niveau

Gemeenten beïnvloeden elkaar op regionaal niveau. Investerings die gemeenten doen in het eigen voorzieningenniveau, zeker die in het fysieke domein, vallen zelden samen met de gemeentegrenzen. Er is dan sprake van spill-overs naar andere gemeenten. Ook kunnen gemeenten afwegingen maken die vanuit het perspectief van de regio niet gunstig zijn, omdat investeringen wellicht beter niet of op een andere plaats hadden moeten gebeuren.

Tegen de achtergrond van toenemende regionale samenhang valt het te overwegen een regionaal aspect in de verevening van belastingcapaciteit op te nemen. Er wordt dan minder op landelijk niveau verevend ten behoeve van de regionale samenhang. Dit kan bijvoorbeeld relevant zijn bij vraagstukken over de ruimtelijke inrichting zoals nieuwbouw van woningen, bedrijfsterreinen,

⁸⁵ (Raad voor de financiële verhoudingen, 2009).

investerings in infrastructuur, voorzieningen, parken en recreatiegebieden. Door regionaal afspraken te maken over de omvang en locatie van de investeringen, kan de regionale OZB-opbrengst gemaximaliseerd worden waarbij de baten neerslaan in de regio.

Ook hier kan onderscheid worden gemaakt tussen de verschillende belastinggrondslagen. Bijvoorbeeld tussen de OZB voor niet-woningen en woningen (zoals in hoofdstuk 4 is beschreven).

Welke regio?

Deze aanbeveling vraagt om een nadere uitwerking. Uitgangspunt van dit rapport is dat we de bestaande bestuurslagen handhaven. Bij de keuze voor het verevenen van een deel van de belastingcapaciteit op het niveau van 'een' regio, is de vraag: hoe moeten we die regio definiëren?

De meest wenselijke mogelijkheid is dat gemeenten in onderling overleg een bij voorkeur bestaande regio-indeling kiezen. Er wordt op verschillende terreinen samengewerkt, ook daar waar het regionaal-economische vraagstukken betreft. Gemeenten moeten zelf kunnen bepalen in welke verband zij willen samenwerken. Het ligt voor de hand deze keuze te baseren op bestaande samenwerkingsverbanden. Die samenwerking kan niet vrijblijvend zijn. Mochten gemeenten wel willen samenwerken, maar het niet eens kunnen worden over het samenwerkingsverband, dan is een optie dat het Rijk zijn voorkeur voor een samenwerkingsverband uitspreekt. Indien gemeenten die voorkeur niet willen volgen, dan blijft de individuele gemeente het uitgangspunt. Maar, daardoor worden wel ontwikkelingsmogelijkheden beperkt op het gebied van economische ontwikkeling.

Een bijzondere verevening: verevening van inkomsten uit grondbeleid

Een bijzonder onderdeel van de eigen inkomsten zijn de inkomsten uit grondbeleid. In de Nota Grondbeleid van het Rijk (Tweede Kamer, 2001) werd ingezet op regionale (of bovenplanse) verevening voor een rechtvaardige verdeling van kosten en opbrengsten. Winst- en verlieslocaties, bijvoorbeeld voor woningbouw of bedrijventerreinen moesten via regionale grondbanken onderling verevend kunnen worden, omdat opgaven in de fysieke leefomgeving immers zelden samenvallen met de gemeentegrenzen. Toentertijd kwam dat bestuurlijk slechts beperkt van de grond.⁸⁶ Tegenwoordig wordt in een aantal regio's samengewerkt via regionale grondbanken. Verevening van inkomsten uit grondbeleid via regionale grondbanken is momenteel geregeld in de Wet ruimtelijke ordening (Wro). Hoe dit in de nog in te voeren Omgevingswet wordt vormgegeven is nog onderwerp van discussie⁸⁷. Het valt buiten de reikwijdte van deze herziening.

⁸⁶ (Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33194, nr. 10).

⁸⁷ (Rli, 2017; nog te verschijnen).

6 Economische ontwikkeling

De verschillen tussen en binnen gemeenten en regio's worden groter. Dit is in lijn met internationale trends. Dat deze verschillen er zijn, is onvermijdelijk en onderdeel van elk stedelijk netwerk.⁸⁸ De opgaven waar regio's voor staan hangen onder meer samen met de demografische en economische ontwikkelingen.

Nederland laat mogelijk agglomeratievoordelen onbenut. De mogelijkheden voor het realiseren van onbenut economisch potentieel is in sterke mate afhankelijk van het netwerk van steden op verschillende schaalniveaus.⁸⁹ Het economisch groeipotentieel van een regio wordt vooral bepaald door de wisselwerking tussen vitale centrumsteden en hun (regionale) omgeving.⁹⁰ Het gaat hierbij dus niet om de steden alleen, maar om de onderlinge samenhang tussen de stad en zijn omgeving.

De economische ontwikkeling van Nederland is gebaat bij regio's die elkaar aanvullen en samenwerking binnen en tussen de regio's. Het versterken van de regionaal economische samenwerking tussen gemeenten moet worden ondersteund vanwege het grote belang van het benutten van economisch nog onbenut potentieel.

Ook is een knelpunt dat de huidige verdeling vanwege het kosten-geïntendeerde karakter achteruit kijkt en niet vooruit. Er wordt alleen rekening gehouden met kosten die al gemaakt zijn, terwijl het adaptief en flexibel inspelen op opgaven een zekere mate van vooruitkijken vraagt.

Om meer rekening te houden met economische ontwikkeling, doen we de volgende drie aanbevelingen:

9: versterken van economische rol centrumgemeenten.

Toelichting: naast de meer technische heroverweging van de centrumfunctie van gemeenten, kan ook de economische rol van centrumgemeenten als knooppunt in het stedelijk netwerk worden versterkt. Dit kan door het ontwikkelen van een maatstaf die samenhangt met stedelijke opgaven.

10: versterken van regionaal economische samenwerking.

Toelichting: gemeentelijke samenwerking op het gebied van regionale economie zijn op meerdere manieren te faciliteren: door het toevoegen van een apart ijkpunt in de verdeling van het gemeentefonds of door het afzonderen van een deel van de middelen van de algemene uitkering, wat als vliegwiel kan dienen voor aanvullende financiering vanuit andere hoeken. Hierbij vindt de uitkering plaats op basis van regionaal economische programma's die gemeenten in "triple helix"⁹¹ verband opstellen met elkaar en met regionale partners uit het onderwijs en bedrijfsleven en eventuele andere partners als provincies en departementen

11: aansluiten bij toekomstige opgaven.

Toelichting: ook toekomstige opgaven van individuele gemeenten zijn te bekostigen uit het gemeentefonds. Dit kan door een deel van de algemene uitkering te verdelen op basis van een geobjectiveerde toekomstige opgaven; op basis van maatstaven (op gemeenteniveau) die samenhangen met die opgaven. Dit kan gaan over onderwerpen die te maken hebben met opgaven gerelateerd aan bijvoorbeeld groei of krimp. Daarbij moet bezien worden hoe om te gaan met de situatie als een toekomstige geobjectiveerde behoefte niet materialiseert.

6.1 Versterken economische rol van centrumgemeenten

Nederland is mondiaal gezien een verstedelijkt gebied, dat moet concurreren met grootstedelijke agglomeraties in het buitenland. In afwijking van andere landen kent Nederland geen grootstedelijke agglomeratie, maar een polycentrische structuur; ofwel een netwerk van een aantal sterke steden.⁹²

Nabijgelegen steden kunnen elkaar versterken, als kan worden geprofiteerd van specifieke kwaliteiten van de buurgemeenten of regio's. De ontwikkeling en het in stand houden van een goed vestigingsklimaat is daarom van groot belang. Steden spelen hierin een belangrijke rol. Centrumgemeenten zijn in vergelijking met buurgemeenten steeds meer gaan uitgeven aan economische ontwikkeling. Ook zien we dat die gemeenten vaak trekkers zijn van regionale samenwerkingsverbanden.

Daarnaast nemen – naast de verschillen tussen gemeenten – ook de verschillen binnen de steden toe. Een stad is een smeltkroes waar verschillende opgaven samenkomen, zoals de toenemende tegenstelling tussen de boven- en onderkant van de arbeidsmarkt, toenemende druk op de woningmarkt en uiteenlopende woonwensen van een diverse groep inwoners en de transformatieopgaven waar veel steden voor staan.

Steden zijn over het algemeen productiever dan niet-stedelijke gebieden en de lonen liggen er hoger. In de verdeling aandacht besteden aan de opgaven van steden is daarom vanuit economisch oogpunt van belang.⁹³ Ook om andere redenen is dit overigens te rechtvaardigen. Zo geeft het CPB aan dat inwoners van steden – omdat ze productiever zijn als gevolg van agglomeratievoordelen – doorgaans meer belasting betalen. Een grotere uitkering uit het gemeentefonds kan dit compenseren.⁹⁴

⁸⁸ (Sociaal-Economische Raad, 2015, p. 15).

⁸⁹ (prof. dr. P. Tordoir, 2017).

⁹⁰ (Sociaal-Economische Raad, 2017)

⁹¹ Samenwerking tussen overheid, bedrijven en onderwijsinstellingen.

⁹² (Centraal Planbureau & Planbureau voor de Leefomgeving, 2015).

⁹³ (Sociaal-Economische Raad, 2015).

⁹⁴ (Centraal Planbureau, 2017, p. 52).

Aansluiten bij stedelijke opgaven

In het voorgaande hoofdstuk gingen we al in op de maatstaf die samenhangt met de regionale functie van gemeenten: de maatstaf regionaal klantenpotentieel. Deze maatstaf heeft vooral tot doel om gemeenten met een centrumfunctie te compenseren voor bestaande voorzieningen waar inwoners van omliggende gemeenten ook van profiteren. De huidige systematiek gebruikt de maatstaf klantenpotentieel ook in relatie tot stedelijke opgaven. Het is echter aan te bevelen een aparte maatstaf te ontwikkelen die beter aansluit bij de stedelijke opgaven.⁹⁵

Aanpassen mate verevening belastingcapaciteit

Een andere optie om de rol van centrumgemeenten te versterken is door de mate van verevening van belastingcapaciteit (mede) afhankelijk te maken van de positie van deze gemeenten. Dit in aansluiting op de opgave waarvoor veel centrumgemeenten staan, zoals binnenstedelijke transformatie. Vanuit dat perspectief kunnen we ervoor kiezen de belastingcapaciteit van centrumgemeenten minder te verevenen.⁹⁶

6.2 Versterken regionaal economische samenwerking

Het aantrekkelijk maken van Nederland als vestigingsland voor economische activiteiten vraagt bestuurlijke slagvaardigheid van de Nederlandse overheden. De economische ontwikkeling van Nederland is gebaat bij regio's die elkaar aanvullen en waarbinnen en -tussen samenwerking bestaat. Dit betekent dat beleidsconcurrentie op regionaal-economisch terrein onwenselijk is en regionale samenwerking ten bate van economische ontwikkeling een *must*.⁹⁷ Concurrentie tussen gemeenten om bedrijven en vestigingsaanbod heeft geleid tot overaanbod en leegstand en zou moeten worden tegengegaan. De samenwerking kan ook niet vrijblijvend zijn.⁹⁸

Dit betekent ook dat – naast het realiseren van efficiencywinst door samenwerking – gemeenten ook vaker op regionaal niveau beleid op elkaar af zullen moeten stemmen.

Introductie van ijkpunt regionaal-economische samenwerking

In de verdeling van het gemeentefonds is momenteel regionaal economische samenwerking geen expliciet onderdeel van de verdeling. Onderdelen die hiermee samenhangen komen wel in de afzonderlijke clusters terug. Het verdient aanbeveling om een ijkpunt te introduceren in het gemeentefonds voor regionaal-

economische ontwikkeling. Enerzijds, om de integrale afweging op regionaal economisch gebied te ondersteunen. Anderzijds, om kosten te vergoeden die samenhangen met regionaal economische ontwikkeling

Versterken van regionaal economische samenwerking

Gemeentelijke samenwerkingsverbanden beschikken, anders dan gemeenten, niet over algemeen beschikbare middelen. Zij hebben immers geen algemene bestuurstaak, maar zijn hulpconstructies die door de deelnemende gemeenten worden bestuurd en mogen slechts door hen overgedragen taken uitvoeren (functioneel bestuur). Het geld wordt ingebracht door de gemeenten zelf. Uitvoering en financiering van regionale opgaven stuit daardoor in de praktijk regelmatig op knelpunten. Daarnaast zijn er nu naast het geld van de gemeenten zelf, op verschillende bestuurlijke niveaus (gemeenten, provincies, Rijk, EU) meer specifieke, sectorale geldstromen die – indien gebundeld – effectiever kunnen bijdragen aan het realiseren van regionale opgaven.

Met deze herziening willen we regionaal economische samenwerking faciliteren. Het bundelen van middelen kan zorgen voor grotere investeringsvolumes en kan het aantrekkelijker maken voor bijvoorbeeld bedrijven en onderwijsinstellingen om in de zogenaamde triple-helixverbanden mee te werken aan regionale ontwikkeling. Hiertoe zouden, in onderling overleg tussen betrokken partijen, regionaal-economische programma's kunnen worden opgesteld. De samenwerkende gemeenten zijn aan zet om samen met regionale partners invulling te geven aan deze plannen.

Het gemeentefonds kan hieraan bijdragen door bijvoorbeeld een deel van het voor het gemeentefonds beschikbare bedrag (mogelijk een deel van het accres) beschikbaar te stellen voor de uitvoering van regionaal-economische programma's, om als vliegwiel te dienen voor bijdragen van andere partners. Hoe regio's aan te wijzen is in het vorige hoofdstuk geschetst. Voor het honoreren van regionaal-economische programma's zal in aanvulling daarop een werkwijze moeten worden ontwikkeld die niet-bureaucratisch is, gedetailleerde verantwoording vermijdt en de triple-helix partijen aan het stuur zet. Dit lijkt afgaande op ervaringen met decentralisatie-uitkeringen en regelingen in andere sectoren zeker mogelijk.

Een afzonderlijk gepositioneerde regeling heeft ook als voordeel dat de verdeling via de algemene uitkering wordt ontzien: de opgaven die samenhangen met specifieke regionale ontwikkelingen, zoals groei en krimp, kunnen via een dergelijke voorziening worden bekostigd.

6.3 Aansluiten bij toekomstige opgaven

De opgaven, waar gemeenten voor staan, lopen uiteen. Door ook rekening te houden met toekomstige opgaven kan gericht worden ingezet op gemeenten waar die opgaven zich opstapelen. Een optie

⁹⁵ (drs. B. Steiner e.a., 2017).

⁹⁶ (OESO, 2008).

⁹⁷ (Sociaal-Economische Raad, 2015).

⁹⁸ (BZK, 2016; Sociaal-Economische Raad, 2017).

die hierbij aansluit is om een deel van het gemeentefonds te verdelen op basis van objectieve maatstaven die beter aansluiten bij de toekomstige opgaven van gemeenten, bijvoorbeeld door een cluster 'ontwikkeltaken' te introduceren en te werken met sociaal-economische indicatoren, zoals het aantal banen per inwoner van een gemeente (een voorbeeld van een indicator die iets zegt over het in- en uitgaande werkverkeer in een gemeente).

Op dit moment werkt de verdeling van het gemeentefonds niet met toekomstgerichte maatstaven, vanwege het uitgangspunt van kostenoriëntatie (terugkijkend). Het is bij de uitwerking van belang om helder te maken om welke opgaven het gaat. Te denken valt aan opgaven die samenhangen met bevolkingsontwikkeling, transformatie, uitbreiding en onderwijs. De opgave kan niet te ver in de toekomst liggen, aangezien de betrouwbaarheid van de maatstaven dan sneller onder druk staan. Uiteindelijk moet gekeken worden of de opgave zich ook daadwerkelijk heeft gemanifesteerd en in hoeverre er ook echt werk is gemaakt van het oplossen ervan. Er moeten daarom ook afspraken gemaakt worden over de periode waarover de uitkering geldt en onder welke objectieve voorwaarden deze wordt voorgezet.

Bibliografie

- Allers, M. (2012). *Yardstick competition, fiscal disparities, and equalization*. *Economic Letters* 117, pp. 4–6.
- Allers, M., & Leurs, B. (2016). *Verhulde ongelijkheid in gemeentelijke belastingen*. *ESB jaargang* 101, pp. 408–409.
- Allers, M. & Van Nijendaal, G. (2011). *Verdeling geld voor gemeenten kan veel eenvoudiger*, *ESB jaargang* 96, p. 60.
- BZK. (2016). *Maak Verschil - Krachting inspelen in het Openbaar Bestuur*.
- BZK.C. Goedhart. (1982). *Een theoretisch kader voor inkomstenverwerving door lagere overheden*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Centraal Planbureau (2015). *Een ruimer lokaal belastinggebied*. Vermeulen, W., Van Eijkel, R. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Centraal Planbureau. (2017). *Een economisch perspectief op verevening*. Kattenberg, M., Martens, K., Vermeulen, W. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Centraal Planbureau & Planbureau voor de Leefomgeving. (2015). *De economie van de stad*. CPB-PBL-notitie. Raspe, O., Zwaneveld, P., Delgado, S. Den Haag: Centraal Planbureau.
- OESO. (2007). *Fiscal Equalisation in OECD Countries* (OECD Working Papers on Fiscal Federalism No. 4). Blöchliger, H., Merk, O., Charbit, C., Mizell, L. OECD Publishing. Geraadpleegd van http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/fiscal-equalisation-in-oecd-countries_5k97b11n2gxx-en.
- OESO. (2008). *Fiscal Equalisation*. Blöchliger, H., Charbit, C. OECD Economic Studies No 44. OECD Publishing
- OESO. (2014). *OESO Territorial Reviews: Netherlands 2014*. OECD Publishing. Geraadpleegd van http://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/oecd-territorial-reviews-netherlands-2014_9789264209527-en.
- OESO. (2009). *Regions Matter - Economic recovery, innovation and sustainable growth*.
- OESO/Korea Institute of Public Finance. (2012). *Institutional and Financial Relations across Levels of Government*. OECD Fiscal Federalism Studies. OECD Publishing.
- Planbureau voor de Leefomgeving. (2016a). *De verdeelde triomf*. Buitelaar, E., Weterings, A., Raspe, O., Jonkeren, O., Boterman, W. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Planbureau voor de Leefomgeving. (2016b). *Van iedereen hetzelfde naar iedereen genoeg?* Raspe, O., Buitelaar, E. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Raad voor de financiële verhoudingen. (2007). *Tien jaar financiële verhoudingen. Een evaluatie van de Financiële-verhoudingswet 1997-2007*.
- Raad voor de financiële verhoudingen. (2009). *Naar een transparante financiële verhouding tussen het Rijk en de vier grote steden. Analyse van de positie van de vier grote steden in het gemeentefonds*.
- Raad voor de financiële verhoudingen. (2011). *Verdelen, vertrouwen en verantwoorden*.
- Raad voor de financiële verhoudingen. (2014). *Consultatie groot onderhoud gemeentefonds 2015 en 2016*. Geraadpleegd van http://www.rob-rfv.nl/documenten/consultatie_groot_onderhoud_gemeentefonds_2015_en_2016.pdf.
- Raad voor de financiële verhoudingen. (2017). *Eerst de politiek, dan de techniek*. Den Haag: Raad voor de financiële verhoudingen.
- Raad voor de gemeentefinanciën. (1995). *Advies herziening gemeente fonds*. Den Haag.
- Sociaal-Economische Raad. (2015). *De SER-agenda voor de stad*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- Sociaal-Economische Raad. (2017). *Regionaal samenwerken. Leren van praktijken*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- Studiegroep begrotingsruimte. (2016). *Van saldosturing naar stabilisatie, vijftiende rapport Studiegroep Begrotingsruimte*. Den Haag.
- Tordoir, P.P. (2017). *Publieke investeringen en economische groei: rol van regio's en netwerken*. Amsterdam: atelier Tordoir.
- Tordoir, P.P., Poorthuis, A., Renooy, P. (2015). *De veranderende geografie van Nederland*. Amsterdam: Regioplan/Atelier Toirdor.
- Tweede Kamer. (2015). *Eindrapport "Evaluatie normeringssystematiek gemeentefonds en provinciefonds 2010-2015"*.
- Steiner, B., Olden, H., Bingen, L. (2017). *Centrumfunctie en het gemeentefonds. Vooronderzoek naar bestaande maatstaven en alternatieven*. Almere.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2014). *Consultatie groot onderhoud gemeentefonds in 2015 en 2016*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten Geraadpleegd van https://vng.nl/files/vng/brieven/2014/20140415_brief-kabinet_consultatie-groot-onderhoud-gemeentefonds-in-2015-en-2016.pdf
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2016a). *Bepalen betekent betalen. Advies van de Commissie Financiële ruimte voor gemeenten*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2016b). *Uitnodiging aan een nieuw kabinet*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten
- Verhagen, J. & Wassenaar, H. (2002). *De financiële verhouding in Nederland*. Den Haag.

Bijlage 1:
**maatstaven
verschillende
verdeelmodellen**

| | | | | Algemene uitkering | Integratie uitkeringen Sociaal Domein | | | Decentralisatie-uitkeringen | | |
|----|-----|-----|---|------------------------------|---------------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------------------|-----------------|-------------|
| | | Nr. | Maatstaven | | Jeugd | WMO | Participatie | MO | WMO | VO |
| AU | 1 | 1 | Onroerende zaakbelasting: ozb woningen eigenaren | 1 januari T | | | | | | |
| | 1a | 2 | Onroerende zaakbelasting: waarde niet-woningen eigenaren | 1 januari T | | | | | | |
| | 1b | 3 | Onroerende zaakbelasting: waarde niet-woningen gebruikers | 1 januari T | | | | | | |
| | 2 | 4 | Inwoners | 1 januari T | | 31 december T-2 | 31 december T-2 | | 1 januari T | |
| | 3 | 5 | Eénouderhuishoudens | 1 januari T | T-2 | | | 1 januari T | | 1 januari T |
| | 3a | 6 | Eénpersoonshuishoudens | 1 januari T | | 31 december T-2 | | | | |
| | 4 | 7 | Inwoners: jongeren < 20 jaar | 1 januari T | | | | | 1 januari T | |
| | 4a | 8 | Extra groei jongeren | 1 januari T | | | | | | |
| | 5 | 9 | Inwoners: ouderen > 64 jaar | 1 januari T | | 31 december T-2 | | | | |
| | 5a | 10 | Inwoners: ouderen >74 en < 85 jaar | 1 januari T | | | | | | |
| | 6 | 11 | Inwoners waddeneilanden | 1 januari T | | | | | | |
| | 7 | 12 | Lage inkomens (RIO: Regionale inkomensstatistiek van het CBS) | 1 januari T | | | | | 31 december T-1 | |
| | 7a | 13 | Lage inkomensmet drempel | 1 januari T | | | | | | |
| | 7b | 14 | Huishoudens | 1 januari T | | | | | | |
| | 8 | 15 | Bijstandsontvangers | Gem. 31 dec T-1, T-2 en T-3, | | | 31 december T-2 | | | |
| | 8a | 16 | Loonkostensubsidie | 31 december T-1 | | | | | | |
| | 11 | 17 | Uitkeringsontvangers | Gem. 31 dec T-1, T-2 en T-3, | | | | | | |
| | 12 | 18 | Minderheden | 1 januari T | | | | 1 januari T | | 1 januari T |
| | 12a | 19 | Minderheden met drempel | 1 januari T | | | | | | |
| | 13 | 20 | Klantenpotentieellokaal | 1 januari T | | | | | | |
| | 14 | 21 | Klantenpotentieel regionaal | 1 januari T | | | | | 1 januari T | 1 januari T |
| | 15 | 22 | LeerlingenVO | 1 oktober T-1 | | | | | | |
| | 15a | 23 | Leerlingen(V)SO | 1 oktober T-1 | | | | | | |
| | 15b | 24 | Extra groei leerlingen VO | 1 oktober T-1 | | | | | | |

| | | | | Algemene uitkering | Integratie uitkeringen Sociaal Domein | | | Decentralisatie-uitkeringen | | |
|--|-----|-----|---|--------------------|---------------------------------------|-----|--------------|-----------------------------|-----|-------------|
| | | Nr. | Maatstaven | | Jeugd | WMO | Participatie | MO | WMO | VO |
| | 15c | 25 | Achterstandsleerlingen met drempel | 1 oktober 2010 | | | | | | |
| | 16 | 26 | Oppervlakte land | T | | | | | | |
| | 18 | 27 | Oppervlakte land * bodemfactor gemeente | T | | | | | | |
| | 19 | 28 | Oppervlakte binnenwater | T | | | | | | |
| | 20 | 29 | Oppervlakte buitenwater | T | | | | | | |
| | 21 | 30 | Oppervlakte bebouwing | 1 januari T | | | | | | |
| | 22 | 31 | Oppervlakte bebouwing woonkernen * bodemfactor woonkernen | T en 1 januari T | | | | | | |
| | 22a | 32 | Oppervlakte bebouwing woonkernen | T en 1 januari T | | | | | | |
| | 23 | 33 | Oppervlakte bebouwing buitengebied * bodemfactor buitengebied | T en 1 januari T | | | | | | |
| | 23a | 34 | Oppervlakte bebouwing buitengebied | 1 januari T | | | | | | |
| | 24 | 35 | Woonruimten | 1 januari T | | | | | | 1 januari T |
| | 25 | 36 | Woonruimten *bodemfactor-woonkernen | T en 1 januari T | | | | | | |
| | 27 | 37 | Historische kern | 1984 | | | | | | |
| | 28 | 38 | Historische waterweg | 1984 | | | | | | |
| | 29 | 39 | Bewoonde oorden 1930 | 1930 | | | | | | |
| | 30 | 40 | Bewoonde oorden met historische kernen | 1930 | | | | | | |
| | 31 | 41 | InvesteringsbudgetStedelijkeVernieuwing(ISV) | 2010 | | | | | | |
| | 32 | 42 | Omgevingsadressendichtheid | 1 januari T | | T-1 | | | | |
| | 32a | 43 | Omgevingsadressendichtheid-metdrempel | 1 januari T | | | | | | |
| | 34 | 44 | Oeverlengte * bodemfactor gemeente | T | | | | | | |
| | 35 | 45 | (oeverlengte + 2 * oeverlengte in veen/kleiveengebied) * bodemfactor gemeente *dichtheidsfactor | T | | | | | | |
| | 36 | 46 | Meerkernigheid | 1 januari T | | | | | | |
| | 36a | 47 | Kernen met 500 ofmeer adressen | 1 januari T | | | | | | |
| | 37 | 48 | Meerkernigheid *bodemfactorbuitengebied | T en 1 januari T | | | | | | |
| | 38 | 49 | Bedrijven | 1 januari T | | | | | | |

| | | | | Algemene uitkering | Integratie uitkeringen Sociaal Domein | | | Decentralisatie-uitkeringen | | |
|--------------|--------|-----|--|--------------------|---------------------------------------|-----------------|------------------|-----------------------------|-----------------|----|
| | | Nr. | Maatstaven | | Jeugd | WMO | Participatie | MO | WMO | VO |
| | 39/44a | 50 | Vast bedrag | nvt | | | nvt | | | |
| | 45 | 51 | Herindeling: samenvoeging van gemeenten | T | | | | | | |
| | 45a | 52 | Herindeling: splitsing van een gemeente | T | | | | | | |
| Jeugd | | 53 | Inwoners < 18 | | 31 december T-2 | | | | | |
| | | 54 | Jeugdigen in gezinnen met armoederisico | | T-3 | | | | | |
| | | 55 | Leerlinggewicht 0.3 | | T-2 | | | | | |
| | | 56 | Leerlinggewicht 1.2 | | T-2 | | | | | |
| | | 57 | Gemiddeld gestandaardiseerd inkomen van huishoudens | | T-3 | | | | 31 december T-1 | |
| | | 58 | Gemiddeld Gestandaardiseerd Inkomen van huishoudens met kinderen | | T-3 | | | | | |
| | | 59 | Ouders met langdurig psychisch medicijngebruik van kinderen in de leeftijdsgroep 0 t/m 17 jaar | | T-3 | | | | | |
| | | 60 | Eénouderhuishoudens met 2 of meer kinderen | | T-2 | | | | | |
| | | 61 | Bijstandsgezinnen met kinderen | | Gem. T-2, T-3 en T-4 | | | | | |
| | | 62 | Bijstandsontvangers eenouderhuishoudens | | Gem. T-2, T-3 en T-4 | | | | | |
| | | 63 | Uitkeringsontvangers - bijstandsontvangers | | Gem. T-2, T-3 en T-4 | 31 december T-2 | | | | |
| WMO 2015 | | 64 | Wajong | | | 31 december T-2 | | | | |
| | | 65 | Huishoudens laag inkomen met drempel (HHLI-0.1*woonruimten) | | | T-3 en T-1 | | | | |
| | | 66 | Medicijngebruik met drempel | | | T-2 | | | | |
| | | 67 | Klantenpotentieel lokaal | | | 1 januari T-1 | | | | |
| | | 68 | Woonkernen met minstens 500 adressen | | | T-1 | | | | |
| Participatie | | 69 | Doelgroep participatiedeel | | | | 31 december T-2 | | | |
| | | 70 | Lager opgeleiden | | | | Gem. T-1 t/m T-5 | | | |
| | | 71 | Gebrek aan werk | | | | onbekend | | | |

| | | | | Algemene uitkering | Integratie uitkeringen Sociaal Domein | | | Decentralisatie-uitkeringen | | |
|-----|--|-----|--|--------------------|---------------------------------------|-----|------------------------|-----------------------------|--------------------------------|-------------|
| | | Nr. | Maatstaven | | Jeugd | WMO | Participatie | MO | WMO | VO |
| | | 72 | Instream wajong werkregeling | | | | Cumulatief T-2 t/m T-4 | | | |
| | | 73 | Instream wajong + WSW wachtlijst | | | | Cumulatief T-2 t/m T-4 | | | |
| MO | | 74 | Inwoners <65 jaar | | | | | 1 januari T | 1 januari T | |
| | | 75 | Inwoners 10-24 jaar | | | | | 1 januari T | | |
| | | 76 | Klantenpotentieel MO regionaal inw. 18-44 | | | | | 1 januari T | | |
| | | 77 | Regiogemeenten | | | | | 1 januari T | | |
| | | 78 | Klantenpotentieel MO regionaal laag inkomen | | | | | 1 januari T | | |
| | | 79 | Uitkeringsontvangers drempel | | | | | 1 januari T | | |
| WMO | | 80 | Inwoners 65-74 jaar | | | | | | 1 januari T | |
| | | 81 | Inwoners >= 85 jaar | | | | | | 1 januari T | |
| | | 82 | Eénpersoonshuishoudens 65-74 jaar | | | | | | 1 januari T | |
| | | 83 | Eénpersoonshuishoudens 75-84 jaar | | | | | | 1 januari T | |
| | | 84 | Eénpersoonshuishoudens >=85 jaar | | | | | | 1 januari T | |
| | | 85 | Huishoudens met laag inkomen (65-74 jaar) | | | | | | 1 januari T en 31 december T-1 | |
| | | 86 | Huishoudens met laag inkomen (75-84 jaar) | | | | | | 1 januari T en 31 december T-1 | |
| | | 87 | Huishoudens met laag inkomen (>=85 jaar) | | | | | | 1 januari T en 31 december T-1 | |
| | | 88 | Gemiddeld gestandaardiseerd inkomen huishoudens (65-74 jaar) | | | | | | 1 januari T en 31 december T-1 | |
| | | 89 | Gemiddeld gestandaardiseerd inkomen huishoudens (75-84 jaar) | | | | | | 1 januari T en 31 december T-1 | |
| | | 90 | Gemiddeld gestandaardiseerd inkomen huishoudens (>=85 jaar) | | | | | | 1 januari T en 31 december T-1 | |
| | | 91 | Medicijngebruik | | | | | | T en T-2 | |
| | | 92 | OADw | | | | | | 1 januari T | 1 januari T |

| | | | | Algemene uitkering | Integratie uitkeringen Sociaal Domein | | | Decentralisatie-uitkeringen | | |
|--|--|-----|------------------------------------|--------------------|---------------------------------------|-----|--------------|-----------------------------|------|----|
| | | Nr. | Maatstaven | | Jeugd | WMO | Participatie | MO | WMO | VO |
| | | 93 | Capaciteit bedden zorginstellingen | | | | | | 2004 | |

VO (alle maatstaven zijn hetzelfde als AU)

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financien-gemeenten-en-provincies/documenten/rapporten/2013/05/24/toelichting-op-de-berekening-van-de-uitkeringen-uit-het-gemeentefonds>

Bijlage 2:
clusters
gemeentefonds

| | Omvang (x 1 mln) | Schaal (lokaal/ regionaal) | Type uitgaven | Belangrijke kostenfactoren | Kostenniveau |
|--|---------------------|---|--|---|---|
| Cluster: openbare orde en veiligheid | € 1.436 | | | | |
| Subcluster: Brandweer Bijdragen aan veiligheidsregio's, brandweezorg, geneeskundige hulpverleningsorganisatie in de regio (Ghor), regionale gemeenschappelijke meldkamer, regionaal veiligheidsbureau en bevolkingszorg, achtergebleven gemeentelijke componenten (inclusief gemeentelijke rampenbestrijding), specifieke risico's | € 1.074 | Veiligheidsregio's (circa 90% van budget) & gemeenten | Consumptief, weinig beleidsvrijheid | Centrumfunctie, uitgestrektheid, meerkernigheid, aanwezigheid (niet-) woningen | Feitelijke uitgaven gemeenten |
| Subcluster: Overige openbare orde & veiligheid Handhaving, toezicht en preventie (stads- en dorpswachten, criminaliteitspreventie, cameratoezicht, APV-handhaving, bijzondere wetten), beleids- en planvorming integrale veiligheid (beleidsformulering, regie veiligheidsprojecten), HALT-bureaus, veiligheidshuizen, dierenbescherming, opsporing en ruiming explosieven, overige beschermende maatregelen (zoals dierenwelzijn, reddingswezen, strandbewaking, lijkschouwing) | € 362 | Regio & gemeenten | Consumptief, relatief ruime bestedingsvrijheid | Omvang van de gemeente, verstedelijking, aanwezigheid aandachtsgroepen | Feitelijke uitgaven van gemeenten |
| Cluster: infrastructuur & gebiedsontwikkeling | € 3.986 | | | | |
| Subcluster: VHROSV Ruimtelijke ordening (bestemmingsplannen, registraties, structuurvisies), wonen (beleidsontwikkeling wonen, woningexploitatie, ambulant wonen, doorstroombevordering, regulering van de woningmarkt), gebiedsontwikkeling (investeringsopgaven in het fysieke domein, 'stedelijke vernieuwing'), omgevingsbeheer (lasten voor vergunningverlening, toezicht en handhaving, baten uit leges bouwvergunningen) en monumentenzorg (beleidsontwikkeling monumenten, monumentenzorg) | € 983 | Gemeenten (met soms bijdrage aan regionale investeringsprojecten) | Consumptief / investeringsgerelateerd Conjunctuurgevoelig Beleidsvrijheid vooral op het gebied van wonen & gebiedsontwikkeling | | Feitelijke uitgaven gemeenten |
| Subcluster: Wegen en water Aanleg/onderhoud wegen inclusief civiele kunstwerken (bruggen, tunnels en viaducten), openbare verlichting, straatreiniging, gladheidsbestrijding, verkeersmaatregelen, parkeren en watergerelateerde onderdelen (binnenhavens, waterwegen, veerdiensten, waterkeringen) | € 2.525 | Gemeenten & gemeentelijke samenwerkingsverbanden | Vooraf investeringsgerelateerd, hoge mate van beleidsvrijheid | Slechte bodemgesteldheid, bebouwingsdichtheid | Normatief ijkpunt (sinds 2001), samenhang met eigen inkomsten (uit vooral parkeerbelasting) |
| Subcluster Fysiek milieu Het subcluster bestaat uit de onderdelen omgevingsbeheer en milieubeleid & overige milieutaken (Wabo) | € 478 | Regionaal (RUD) & gemeenten | Consumptie, relatief weinig beleidsvrijheid muv milieubeleid | Samenhang met geringe omvang sommige gemeenten en aanwezigheid zware instellingen | Feitelijke uitgaven van gemeenten |

| | Omvang (x 1 mln) | Schaal (lokaal/ regionaal) | Type uitgaven | Belangrijke kostenfactoren | Kostenniveau |
|---|---------------------|-------------------------------|---|--|--|
| Cluster: Cultuur & ontspanning | € 3.222 | | | | |
| Subcluster: Kunst Kunstbeoefening en kunstbevordering, beroepsgezelschappen, podiumkunsten, filmkunst, beeldende kunst, scheppende kunst, geldprijzen/toelagen voor kunstenaars, tentoonstellingen, cursussen, cultuuruitingen, schouwburgen, openluchtpodia en cultuurcentra | € 213 | Gemeenten | Consumptie en investeringsgerelateerd, veel beleidsvrijheid | Centrumfunctie, aanwezigheid theater | Normatief ijkpunt, samenhang met eigen inkomsten |
| Subcluster: Oudheid Musea, verzamelingen, expositieruime; overige oudheid (vooral archeologie, in mindere mate kosten voor oudheidkamers) | € 115 | Gemeenten | Consumptie, conjunctuurgevoelig | Centrumfunctie, historische kern | Normatief ijkpunt, samenhang met eigen inkomsten |
| Subcluster: Ontspanning Openbaar bibliotheekwerk, vormings- en ontwikkelingswerk, sport (exclusief groene sportvelden en terreinen, en exclusief sportvelden bij scholen) en overige recreatieve voorzieningen | 1.408 | Gemeenten | Consumptie, deels investeringsgerelateerd (sportvelden), conjunctuurgevoelig | | Normatief ijkpunt, samenhang met eigen inkomsten |
| Subcluster: Groen Groene sportvelden, natuurbescherming, openbaar groen, openluchtrecreatie en begraafplaatsen | € 1.485 | Regio en gemeenten | Consumptief en investeringsgerelateerd, conjunctuurgevoelig | Inwoners, huishoudens en lokaal klantpotentieel | Feitelijke uitgaven, maar globale verdeling |
| Cluster: Werk en inkomsten | € 2.073 | | | | |
| Subcluster: Bijzondere bijstand/ minimabeleid Overheidsvoorzieningen ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting, verstrekkingen in het kader van minimabeleid en bijzondere bijstand | € 777 € 777 | Gemeenten | Veel beleidsvrijheid; samenhang met politieke kleur van college. Verdeling soms historisch bepaald, conjunctuurgevoelig | Huishoudens met laag inkomen (drempel) | Normatief ijkpunt |
| Subcluster: Overig Participatiebevordering en (tijdelijke) inkomensvoorziening van burgers, ondersteuning naar duurzame zelfstandigheid. Ijkpunt betreft niet de feitelijke uitkering (wordt uitgekeerd via specifieke uitkering SZW) | € 1.296 | Gemeenten | Ijkpunt bestaat vooral uit uitvoeringslasten. Er is sprake van veel beleidsvrijheid | Aantal bijstandsontvangers | Normatief ijkpunt |
| Cluster: Jeugd | € 930 | | | | |
| Algemene voorzieningen tbv jeugdgezondheidszorg, peuterspeelzaalwerk, kinderopvang, jeugd- en jongerenwerk, schoolmaatschappelijk werk, opvoedondersteuning, Centra Jeugd&Gezin (CJG) | | Gemeenten | Bepaalde mate van beleidsvrijheid | Jongeren, huishoudens met een laag inkomen (drempel), minderheden en eenouderhuishoudens | Feitelijke uitgaven |

| | Omvang (x 1 mln) | Schaal (lokaal/ regionaal) | Type uitgaven | Belangrijke kostenfactoren | Kostenniveau |
|--|------------------|---|---|--|--|
| Cluster: Maatschappelijke ondersteuning | € 2.723 | | | | |
| Wijkopbouw, sociaal-cultureel werk, openbare gezondheidszorg, vrijwilligersbeleid, persoonsgerichte voorzieningen (ouderen en gehandicapten), inburgering&minderhedenbeleid, thuiszorg, mantelzorg, dagbesteding, collectieve voorzieningen (maatschappelijke diensten, vervoer, dagbesteding), individuele voorzieningen (hulp bij huishoudens, overige voorzieningen gehandicapten, begeleiding bij wonen), ondersteuning bij multiproblematiek (verslavingsbeleid, geestelijke gezondheidszorg, maatschappelijke opvang, vrouwenopvang, begeleiding van specifieke doelgroepen) | | Gemeenten | Beperkte mate van beleidsvrijheid | Huishoudens met laag inkomen, minderheden, jongeren, ouderen en eenpersoons-huishoudens | Feitelijke uitgaven |
| Cluster: Educatie | € 1.847 | | | | |
| Subcluster: Onderwijshuisvesting Schoolgebouwen en gymlokalen voor basisonderwijs, voortgezet onderwijs en speciaal onderwijs (exclusief onderhoud) | € 1.181 | Regio en gemeenten | Veel beleidsvrijheid, kosten zijn investeringsgerelateerd | Jongeren, minderheden leerlingen VO/SO, snelle groei, uitgestrektheid en aanwezigheid kernen | Feitelijke uitgaven |
| Subcluster: Overig Leerlingenvervoer, onderwijsachterstandsbeleid, schoolbegeleiding, schoolzwemmen, volwasseneneducatie, leerplicht en overige zoals schoolwerktuinen en verkeerseducatie | € 666 | Gemeenten | Mate van beleidsvrijheid verschilt per taak | Jongeren, leerlingen VO/SO, minderheden met lage inkomens, uitgestrektheid | Feitelijke uitgaven |
| Cluster: Riolering en reiniging | € 418 (-) | | | | |
| Subcluster: Riolering Investerings in onderhoud/vervanging riolen en apparaatslasten gemeenten | € 140 (-) | Gemeenten | Uitgaven vooral investeringsgerelateerd | Bodemgesteldheid, bebouwingsdichtheid, uitgestrektheid | Ijcpunt werkt herverdelend, ijcpunt is negatief vanwege uitname GF door BTW-compensatiefonds |
| Subcluster: Reiniging iInzamelen en verwerken van huishoudelijk afval en bedrijfsafval | € 278 (-) | Gemeenten (mogelijk samenwerkend in regionale reinigingsdiensten) | consumptie/ investeringen (bijv. ondergrondse containers en vuilverbrandingsinstallaties) | Bebouwingsdichtheid | Ijcpunt werkt herverdelend, ijcpunt is negatief vanwege uitname GF door BTW-compensatiefonds |

| | Omvang (x 1 mln) | Schaal (lokaal/ regionaal) | Type uitgaven | Belangrijke kostenfactoren | Kostenniveau |
|---|------------------|----------------------------|---|----------------------------|---------------------|
| Cluster: Bestuur en algemene ondersteuning | € 365 | | | | |
| Subcluster: Algemene ondersteuning Overhead niet toerekenbaar aan afzonderlijke (sub)clusters | € 1.016 | Gemeenten | Consumptieve uitgaven, veel beleidsvrijheid | | Feitelijke uitgaven |
| Subcluster: Bevolkingszaken Legesrelevante producten (reisdocumenten, rijbewijzen, uittreksels en verklaringen), gemeentelijke basisregistratie personen, organiseren verkiezingen en overige producten burgerzaken (o.a. burgerlijke stand en huisnummering en straatnaamgeving) | € 347 | Gemeenten | Weinig beleidsvrijheid | inwoners | Feitelijke uitgaven |
| Cluster: Overig | € 365 | | | | |
| Het subcluster bevat alleen de specifieke bedragen die de Wadden en de G4 ontvangen vanwege respectievelijk hun geografische ligging en de probleemcumulatie in de uitvoering op diverse taakgebieden | | Gemeenten | Consumptief en investeringsgerelateerd | Wadden, G4 | Feitelijke uitgaven |

Bijlage 3:
**samenstelling
stuur- en
expertgroep**

Stuurgroep

Jeannette Baljeu, directeur SBRCurnet

Erik Dannenberg, voorzitter Divosa

Ralph Pans, staatsraad Raad van State

Titus Livus, directeur Bestuur & Financiën, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Peter Stein, plaatsvervangend directeur Inspectie der Rijksfinanciën, ministerie van Financiën

Expertgroep

Maarten Allers, Rijksuniversiteit Groningen/COELO

Ton Jacobs, Vereniging Nederlandse Gemeenten

Henri de Groot, Vrije Universiteit

Gerber van Nijendaal, Raad voor de financiële verhoudingen

Evert Pommer, Sociaal en Cultureel Planbureau

Otto Raspe, Planbureau voor de Leefomgeving

Eric Verhoef, Vrije Universiteit

Wouter Vermeulen, Centraal Planbureau

Secretariaat

Geert de Joode, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Annelies Kroeskamp, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Inge Lensink, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Hans Nieuwland, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Onno IJsselsteijn, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Michelle Heuer, ministerie van Financiën

Bijlage 4:
**lijst met gesproken
personen**

| Naam | Functie | Organisatie |
|-------------|----------------|---|
| Marianne | Besselink | Burgemeester |
| Jan | Brink | Wethouder |
| Ferd | Crone | Burgemeester |
| Detlev | Cziesso | Wethouder |
| Jan | de Laat | Wethouder |
| Berend | de Vries | Wethouder |
| Paul | Depla | Burgemeester |
| Michel | du Chantinier | Wethouder |
| Eelco | Eerenberg | Wethouder |
| Jop | Fackeldey | Wethouder |
| Roald | Helm | Wethouder |
| Patricia | Hoytink-Roubos | Wethouder |
| Fleur | Imming | Wethouder |
| Ted | Kok | Wethouder |
| Martijn | Leisink | Wethouder |
| Loes | Meeuwissen | Wethouder |
| Mark | Pol | Wethouder |
| Wilbert | Seuren | Wethouder |
| Albert | Smit | Wethouder |
| Werner | ten Kate | Burgemeester |
| Herwil | van Gelder | Wethouder |
| Ellen | van Selm | Burgemeester |
| Jeroen | van Spijk | Wethouder |
| Peter | Verheij | Wethouder |
| Adriaan | Visser | Wethouder |
| Marga | Waanders | Burgemeester |
| Wim | Derksen | Hoogleraar bestuurskunde |
| Ard | Schilder | Adviseur en docent |
| Kees | Stob | Directeur |
| Frank | van Oort | Hoogleraar stedelijke en regionale economie |
| Friso | de Zeeuw | Hoogleraar Gebiedsontwikkeling |
| | | Gemeente Bronckhorst |
| | | Gemeente Zwolle |
| | | Gemeente Leeuwarden |
| | | Gemeente Apeldoorn |
| | | Gemeente Gouda |
| | | Gemeente Tilburg |
| | | Gemeente Breda |
| | | Gemeente Alphen aan den Rijn |
| | | Gemeente Enschede |
| | | Gemeente Lelystad |
| | | Gemeente Purmerend |
| | | Gemeente Berkelland |
| | | Gemeente Amersfoort |
| | | Gemeente Aalten |
| | | Gemeente Arnhem |
| | | Gemeente Goes |
| | | Gemeente Almere |
| | | Gemeente Eindhoven |
| | | Gemeente Assen |
| | | Gemeente Giessenlanden |
| | | Gemeente De Marne |
| | | Gemeente Opsterland |
| | | Gemeente Haarlem |
| | | Gemeente Alblasterdam |
| | | Gemeente Rotterdam |
| | | Gemeente Dongeradeel |
| | | Erasmus Universiteit Rotterdam |
| | | Think Public, Universiteit Utrecht |
| | | Public Results |
| | | Erasmus Universiteit Rotterdam |
| | | TU Delft |

| Naam | Functie | Organisatie |
|-------------|----------------|--|
| Jacqueline | Arends | Beleidsadviseur Strategie |
| Ruben | Bakema | Strategisch adviseur bedrijfsvoering |
| Tom | Beskers | Beleidsadviseur Sociaal Domein |
| Jasper | Bloem | Senior strategisch adviseur financiën |
| Evert | Boonsma | Strategisch beleidsadviseur |
| Jacob | Boonstra | Senior financieel adviseur |
| André | Bosma | Beleidsadviseur Financiën |
| Marten | Bosma | Adviseur concernstaf |
| Natasja | Bouwman | Senior adviseur financieel strategisch beleid |
| Siepie | de Groot | Programmacoördinator |
| Peter | de Kruijf | Coördinator Planning & Control |
| Wilma | de Vries | Senior onderzoeker |
| Janine | Geerse | Procesmedewerker wonen & leefomgeving |
| Gerrit | Prosee | |
| Hans | Smit | Adviseur strategie, middelen en control |
| Hans | Suurmond | Regionaal coördinator volkshuisvesting/voorzieningen |
| Hans | Teeuwen | Coördinator Planning & Control |
| | | Gemeente Bronckhorst |
| | | Gemeente Hollands Kroon |
| | | Gemeente Oude IJsselstreek |
| | | Gemeente Enschede |
| | | Gemeente Opsterland |
| | | Gemeente Westerveld |
| | | Gemeente Emmen |
| | | Gemeente Leeuwarden |
| | | Gemeente Arnhem |
| | | Netwerk Noordoost Fryslan |
| | | Gemeente Haarlem |
| | | Fries Sociaal Planbureau |
| | | Regio Achterhoek |
| | | Gemeente Apeldoorn |
| | | Gemeente Leiden |
| | | Regio Achterhoek |
| | | Gemeente Haarlemmermeer |

| | | | |
|----------|--------------|---|---------------------------|
| Hans | van Zuylen | Financieel beleidsadviseur | Gemeente Almere |
| Henk | Harmsma | Secretaris landelijk platform anticipeerregio's | Netwerk Noordoost Fryslan |
| Franke | Hiemstra | Concernadviseur Bedrijfsvoering | Gemeente Groningen |
| Heleen | Huiskamp | Beleidsadviseur Wonen | Gemeente Berkelland |
| Marcella | Jansen | Beleidsadviseur Wonen & leven | Gemeente Kollumerland |
| Marry | Keur | Beleidsadviseur Strategie | Gemeente Winterswijk |
| Oscar | Krom | Beleidsadviseur Middelen & Control | Gemeente Rotterdam |
| Tom | Lubbe | | Gemeente Zoetermeer |
| Frank | Maas | Strategisch beleidsadviseur | Gemeente Venlo |
| Jacco | Scheele | | Gemeente Westerveld |
| Chris | Sloot | Financieel beleidsmedewerker | Gemeente Hulst |
| Reinoud | Talsma | Gemeentecontroller | Gemeente Delft |
| Jos | Tiemessen | Beleidsadviseur Financiën | Gemeente Bronckhorst |
| Vincent | van Arkel | Hoofd Financiën en Control | Gemeente Apeldoorn |
| Jan | van der Lei | Financieel economisch adviseur | VNG |
| Aad | van der Pol | Corporate Controller | Gemeente Tilburg |
| Mark | van Deutekom | Beleidsadviseur Wonen | Gemeente Achtkarspelen |
| Arjan | van Gils | Gemeentesecretaris | Gemeente Amsterdam |
| Freek | Verbakel | Senior financieel adviseur | Gemeente Amersfoort |
| Edwin | Westphal | Concerncontroller | Gemeente Zaanstad |
| Jacco | Wiffers | beleidsadviseur ontwikkeling | Gemeente Dongeradeel |

Bijlage 5:
taakopdracht

Aanleiding

De huidige Financiële verhoudingswet (Fvw) dateert uit 1997. Sinds die tijd is er veel veranderd in het gemeentelijk landschap: veranderingen in de aard en omvang van het takenpakket van gemeenten (decentralisaties), schaalvergroting, taakdifferentiatie (centrumgemeenten) en regionale samenwerking. De vraag is in hoeverre de uitgangspunten van de Fvw (verevening volgens het 3e aspiratieniveau⁹⁹, kostenoriëntatie, en globaliteit) en verdeelsystematiek houdbaar zijn richting de toekomst.

Naar aanleiding van deze ontwikkelingen hebben de VNG en de Rfv vragen gesteld bij de houdbaarheid van het stelsel en gepleit voor een meer fundamentele herziening van de financiële verhoudingen.

Ook de Tweede Kamer heeft via de motie Veldman/Wolbert gevraagd om een fundamentele herziening van de financiële grondslagen van het gemeentefonds, gericht op vereenvoudiging van het systeem en daarbij te onderzoeken hoe verschillen in economische groei tussen de diverse regio's in Nederland kunnen worden gefaciliteerd.

Daarnaast heeft de Studiegroep Openbaar Bestuur aanbevolen een herziening van de financiële verhoudingen te verkennen gericht op vereenvoudiging en een verdeling die – naast het borgen van een bepaald voorzieningenniveau – meer dan nu is gericht op het prikkelen van regionaal-economische samenwerking en de differentiatie in regionale opgaven.

Onderzoeksvragen en -aanpak

Gevraagd wordt een probleemanalyse te maken van de toekomstbestendigheid van het stelsel van financiële verhoudingen en het verkennen van mogelijke oplossingsrichtingen in verschillende varianten. De focus ligt op verkenning van aanpassingen van de uitgangspunten en verdeelsystematiek, zoals deze nu gelden volgens de Fvw.

In de uitwerking van de oplossingsrichtingen krijgen in ieder geval onderstaande onderwerpen een plek:

- Vereenvoudiging en transparantie van het stelsel
- De mate van verevening van verschillen tussen gemeenten
- De invulling van het begrip kostenoriëntatie
- Regionale samenwerking
- Faciliteren economische ontwikkeling regio's
- Prikkelwerking: financiële prikkels voor beleid/doelmatigheid
- Positie van de G4 in het fonds
- De samenhang met een verruiming van het gemeentelijk belastinggebied.

⁹⁹ verschillen in belastingcapaciteit en in de kosten van voorzieningen van gemeenten moeten zodanig worden verevend dat alle gemeenten in staat zijn een gelijk niveau van voorzieningen te realiseren bij een gelijke belastingdruk voor hun inwoners.

Bovenstaande onderwerpen worden verwerkt in varianten voor verdeelsystematieken van het gemeentefonds. Het streven is om te komen tot vier à vijf realistische varianten met verschillende uitgangspunten die inzicht geven in de consequenties van keuzes. De voor- en nadelen van deze varianten worden in kaart gebracht (zowel kwalitatief als kwantitatief) zonder hieraan een politiek waardeoordeel te koppelen. Voor het begrenzen van het aantal varianten wordt een beoordelingskader opgesteld waaraan de varianten worden getoetst. De varianten worden afgezet tegen de huidige systematiek (zowel qua uitgangspunten als qua uitkomsten; de nul-variant). Dit vergroot het inzicht en helpt om de juiste strategische discussies te voeren met partijen over wensen en verwachtingen.

Samenstelling stuurgroep en werkgroep

Voor de uitvoering van het traject worden een stuurgroep en werkgroep ingesteld. De stuurgroep stuurt het traject inhoudelijk op hoofdlijnen (o.a. keuze van de te onderzoeken varianten) en is verantwoordelijk voor de inhoud en voortgang van het traject. Onder de stuurgroep functioneert een werkgroep die verantwoordelijk is voor de voorbereiding van de stuurgroepbijeenkomsten, het schrijven van het rapport en de begeleiding van eventueel uit te besteden onderzoek.

De stuurgroep wordt voorgezeten door de directeur Bestuur en Financiën van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Voor de gemeentelijke inbreng is het voorstel dat in overleg met de VNG één of meer oud-bestuurders worden aangezocht met kennis van dit domein. Daarnaast is vertegenwoordigd het ministerie van Financiën. De stuurgroep komt één keer per zes weken bij elkaar (met een lagere frequentie bij analyserwerk).

Naast de stuurgroep wordt er een expertgroep ingesteld, bestaande uit BZK, Financiën, VNG en Rfv, aangevuld met een vertegenwoordiger van de verschillende planbureaus (CPB, PBL en SCP), en enkele wetenschappers met een relevante achtergrond. Daarbij wordt de mogelijkheid opengehouden om de expertgroep op onderwerpen van samenstelling te laten wisselen. Zo zullen op onderwerpen andere ministeries worden uitgenodigd en zal op regelmatige basis het IPO worden geconsulteerd. De projectleider van BZK zit het overleg van de expertgroep voor en het secretariaat van de werkgroep is bij BZK belegd.

Werkwijze

Elk lid van de stuur- en werkgroep kan varianten aandragen, en het is belangrijk dat er geen varianten uitgesloten kunnen worden. Het op te stellen rapport bevat een neutrale, feitelijke weergave van de varianten en de daarvan te verwachten effecten. De bestuurlijke weging van de varianten komt aan de orde na de aanbidding van het rapport.

Tijdpad en rapportage

De stuurgroep rapporteert haar voorlopige bevindingen in het Bofv in het voorjaar van 2017 (ook i.v.m. kabinetsformatie), gevolgd door de oplevering van de rapportage voor de zomer van 2017.

Bijlage 6:
**weging
aanbevelingen
op hoofdlijnen**

| Aanbeveling | Principes | | | | | | | |
|---|-----------------------------|-----------------|--------------|---------------|---------------|-------------|-------------|---------|
| | verdelende rechtvaardigheid | afwegingsruimte | adaptiviteit | objectiviteit | doelmatigheid | stabiliteit | actualiteit | eenvoud |
| 1: vereenvoudigen van de verdeling van het gemeentefonds | - | + | - | + | . | + | +/- | + |
| 2: vergroten van de stabiliteit van de uitkering | +/- | + | - | +/- | . | + | - | +/- |
| 3: vergroten van de transparantie en uitlegbaarheid | + | + | +/- | + | +/- | +/- | +/- | + |
| 4: hervorming van het gemeentelijk belastinggebied | . | + | +/- | +/- | + | + | +/- | +/- |
| 5: herzien van de mate van verevening van belastingcapaciteit | - | + | +/- | +/- | + | +/- | - | - |
| 6: verevenen van kosten via regionale structuurkenmerken | + | +/- | +/- | . | . | +/- | +/- | - |
| 7: herzien van de centrumfunctie in de verdeling | + | +/- | +/- | +/- | . | +/- | + | - |
| 8: verevenen van inkomsten op regionaal niveau | . | + | +/- | . | . | . | +/- | - |
| 9: versterken positie centrumgemeenten | . | +/- | +/- | +/- | +/- | +/- | +/- | - |
| 10: versterken regionaal economische samenwerking | . | +/- | +/- | +/- | + | . | +/- | - |
| 11: aansluiting bij toekomstige opgaven | . | +/- | + | . | . | - | + | - |

Aanbeveling sluit aan op principe:

- + Wel
- +/- Neutraal
- Niet
- . Onduidelijk

