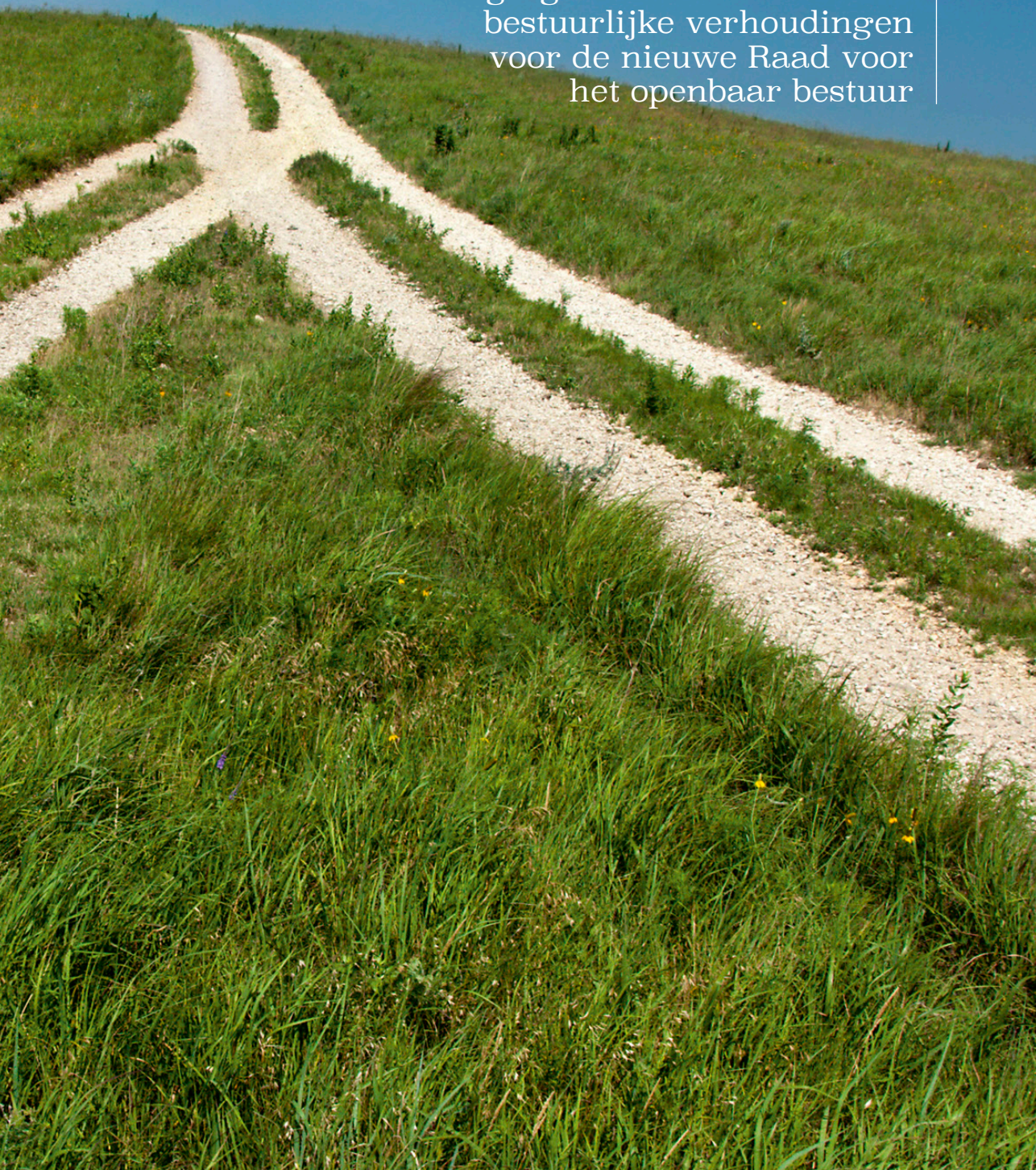


Twée werelden verbinden

Uitdagingen in de financiële en
bestuurlijke verhoudingen
voor de nieuwe Raad voor
het openbaar bestuur



Twee werelden verbinden

Uitdagingen in de financiële en
bestuurlijke verhoudingen
voor de nieuwe Raad voor het
openbaar bestuur



Ten geleide: verkeersborden en geldstromen

Michiel van Haersma Buma

Voorzitter van de Raad voor de financiële verhoudingen (tot 1 juli 2017)

De 1^e juli 2017 zal vast in uw geheugen gegrift zijn: dat is namelijk de dag dat er nieuwe verkeersborden zijn ingevoerd op de Nederlandse wegen. Deze borden zullen bestuurders (van voertuigen bedoel ik, niet van overheden) duidelijk moeten maken waar u tractoren kunt passeren (of waar u uit moet wijken, als u toevallig zelf een tractor bestuurt) en welke stroken bestemd zijn voor vracht- en busverkeer. Ze zijn allicht bedoeld om de situatie veiliger en overzichtelijker te maken, op de drukke Nederlandse wegen met schaarse ruimte. En daar maken steeds meer nieuwe typen deelnemers gebruik van: ebikes, speedpedelecs en noem maar op.

Als ik er zo over nadenk, dan heeft het overzichtelijker maken van verkeersstromen opvallende parallellen met de financiële verhoudingen. Ga maar na, sinds het ontstaan van het huidige stelsel in 1997 heeft het Rijk steeds meer taken in medebewind aan provincies en gemeenten gegeven, waarvoor nieuwe financieringsstromen ontstonden. Door een wirwar van verschillende keuzes ('verkeersborden') is het er voor bestuurders (van overheden bedoel ik, niet van voertuigen) niet altijd overzichtelijker en doelmatiger op geworden

Daarom zie ik 1 juli 2017 vanwege een andere reden als een nieuw begin: per die datum zijn de taken van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) overgegaan naar de Raad voor het openbaar bestuur (Rob). Mijn stelling is altijd geweest dat besturen niet zonder geld kan; vanuit die optiek is deze samenvoeging van taken een logische keuze. Dat is ook de lijn geweest van de Rfv: eerst moeten bestuurlijke keuzes gemaakt worden, dan pas moet over het geld gepraat worden. Bestuurlijke en financiële verhoudingen staan niet los van elkaar. Een Raad waarin deze adviestaken samengevoegd zijn, kan deze boodschap bij landelijke en lokale bestuurders krachtig over het voetlicht brengen.

Deze essaybundel is dan ook nadrukkelijk bedoeld om vooruit te kijken, en niet (alleen maar) als blik in de achteruitkijkspiegel. De auteurs hebben dit goed begrepen: met veel enthousiasme heb ik hun originele, persoonlijke, eigenzinnige, soms lichtvoetige, soms ernstig vermanende boodschappen gelezen. Deze boodschappen hebben vele adressanten: het lokaal bestuur, de landelijke politiek, maar zeker ook de nieuwe Raad.

Wetende dat ik op deze plek geen volledig recht kan doen aan de bijdragen van de schrijvers, wil ik toch een poging doen om hun boodschappen op deze plek samen te vatten – zie het als een *teaser* om u aan te zetten om in de essays zelf op zoek te gaan naar de onderbouwing.

Het eerste essay start direct met vuurwerk: een radicaal andere inrichting van de financiële verhoudingen, die meer recht doet aan de leer van Thorbecke. De volgende auteur betoogt dat de financiële verhoudingen ingewikkeld zijn, omdat zij vele heren moeten dienen. In het Nederlandse bestuurlijke landschap is dat onvermijdelijk, en dat is zeker niet erg. Waar het echter aan ontbreekt, is een systematische, cijfermatige onderbouwing van hoe het met de financiële verhoudingen gaat. De boodschap aan de landelijke politiek is: eerst de cijfers, dan de politiek, dan de techniek!

*Verder zijn ook andere afwegingen nodig, waar de ROB zich bewust van moet zijn: vergroting van het lokaal belastinggebied zal de lokale democratie niet versterken als niet aan andere randvoorwaarden, zoals controle en verantwoording, is voldaan. En hoe doelmatig is het om de inkomsten van gemeenten zo vergaand te verevenen als nu gebeurt? Het verband tussen betalen, bepalen en genieten wordt zo verbroken. Overigens is verevening van bepaalde **kosten** wel degelijk doelmatig, in tegenstelling tot wat soms in Den Haag te beluisteren valt.*

Verder staan de opgaven van decentrale overheden in deze bundel nadrukkelijk centraal. Daar hoort ook een kritische beschouwing bij van de standpunten van de Raad over de decentralisaties in het sociaal domein en de grondexploitatie. Tot slot wordt het regionaal oppakken van economische opgaven in het licht van de financiële verhoudingen gezien.

Volgens mij wordt de belangrijkste boodschap voor de nieuwe Raad echter gegeven in het essay over de doelmatigheid van decentralisaties: breng de verbinding tussen twee werelden tot stand! De eerste wereld is die van de waarden als legitimiteit en democratie, de tweede die van doelmatigheid en kwantitatieve gegevens. Of, zoals een andere auteur het schertsend verwoordt: *“de ene een robuuste, onbuigzame boomstam gegroeid op verstandige principes, de andere een even sterke, maar buigzame en wat smoezelige paal die uitsteekt boven het troebele water van de bestuurlijke werkelijkheid.”*

Graag wil ik de schrijvers van de essays bedanken, omdat zij het beste van hun creatieve vermogens hebben gewijd aan het op originele wijze verwoorden van hun belangwekkende en scherpe boodschappen. Zij hebben hiermee een belangrijke bijdrage geleverd aan wat een belangrijke taak is voor iedereen in het veld, van bestuurder tot wetenschapper: het borgen van kennis van de financiële verhoudingen.

Met deze bundel heeft de nieuwe ROB mooie intellectuele brandstof voor zijn belangrijke taak: landelijke en lokale overheden adviseren over hoe de werelden van bestuur en doelmatigheid bijeen gebracht moeten worden. Opdat het ‘verkeer’ tussen overheden overzichtelijker en veiliger wordt, wat uiteindelijk essentieel is voor het vertrouwen van de burgers in hun bestuurders.

Inhoud

4

1	20 jaar Raad voor de financiële verhoudingen	Kees Breed en Martin van Haeften	7
2	Gouden koorden en roestige principes	Linze Schaap	19
3	O Financiële verhouding, ingewikkeld was je, ben je – en zul je blijven	Bruno Steiner	27
4	Metten is weten	Jan Verhagen	43
5	Meer gemeentelijke belastingen en lokale democratie: kip of ei?	Klaartje Peters	53
6	Meer gelijkheid door verevening?	Wouter Vermeulen	63
7	Provincies	Peter Wilms	73
8	Werk In Uitvoering – de bekostiging van de bijstand	Dirk Jans	83

9	Artikel 12 of wel de armlastige gemeente Gerber van Nijendaal	93
10	Decentralisatie en doelmatigheid: naar een verbinding van twee werelden Raymond Gradus	105
11	Wat er mis ging bij de decentralisaties Paul Bordewijk	113
12	Gebiedsontwikkeling vraagt pragportunistische in plaats van principiële benadering Frank ten Have	121
13	Grondbeleid: een onderhoudsbeurt volstaat Friso de Zeeuw	127
14	Maak het verschil in de regio: van ideaal naar realiteit? Henri de Groot	139
	Bijlage 1: Overzicht raadsleden en ambtstermijn	146
	Bijlage 2: Overzicht medewerkers secretariaat	147

**20 jaar Raad voor
de financiële
verhoudingen**

1



20 jaar Raad voor de financiële verhoudingen

Kees Breed en Martin van Haeften

1.1 Inleiding

Op 1 januari 1997 trad de Wet op de Raad voor de financiële verhoudingen (Staatsblad 1997/106) in werking. Vanaf 1 juli 2017 is de Rfv opgeheven en de adviestaak van deze Raad overgegaan naar de nieuwe Raad voor het openbaar bestuur. Een goed moment om terug te kijken op de geschiedenis van de Rfv en stil te staan bij de opdracht en uitdagingen in de financiële en bestuurlijke verhoudingen voor de nieuwe Raad voor het openbaar bestuur.¹ Die geschiedenis staat in het teken van het onderscheid tussen strategische en technische advisering enerzijds en de samenhang tussen openbaar bestuur en financiële verhoudingen anderzijds.

1.2 Het gevolg van de Kaderwet adviesraden

In de jaren negentig van de vorige eeuw groeide het besef dat het systeem van adviesraden dringend sanering behoefde. Er waren er te veel, en het was vaak onduidelijk wie welke belangen behartigde. Advies en lobby liepen door elkaar. Ook adviseur en geadviseerde zaten vaak bij elkaar in eenzelfde orgaan. De transparantie was zoek en de maatvoering ook. Eén van de deelrapporten van de commissie Deetman, die met een reeks rapportages had geadviseerd over mogelijke vernieuwingen van het politieke bestel, was het rapport 'Raad op Maat' (1993). Daaruit vloeiden de zogenaamde Woestijnwet en de Kaderwet adviescolleges voort. In het rapport werd gepleit voor een strikte scheiding van advies en overleg en voor een sanering van de adviesraden, waarbij in beginsel zou worden uitgegaan van één adviesraad per departement. Er zouden alleen nog onafhankelijke deskundigen in de adviesraden worden benoemd, en niet langer vertegenwoordigers van deelbelangen. Met de Woestijnwet (1997) werden alle bestaande adviesorganen in één keer opgeheven. De Kaderwet adviescolleges gaf algemene bepalingen aan voor het hele adviesstelsel. De desbetreffende adviesraden zelf moesten (conform artikel 79 Grondwet) bij wet worden ingesteld. Die instellingswetten zelf konden heel beperkt blijven, met naam, taakstelling en omvang. Al het overige was immers uniform geregeld in de Kaderwet adviescolleges.

¹ Dit hoofdstuk is een bewerking van het hoofdstuk uit de evaluatie van Rfv eind 2016. Martin van Haeften en Kees Breed hebben destijds dit hoofdstuk voor hun rekening genomen. Martin van Haeften was secretaris van de Rfv en de Rob van 1999 tot 2005. Kees Breed was van 2006 tot eind 2016 secretaris van de Rfv en de Rob.

Drie adviesraden bij Binnenlandse Zaken?

Nu deed zich op het terrein van Binnenlandse Zaken een probleem voor. Dit departement was verantwoordelijk voor de implementatie van het nieuwe adviesstelsel. En het zal duidelijk zijn dat er flink moest worden opgebokst tegen andere departementen die natuurlijk hun argumenten hadden waarom er voor hen wel een uitzondering op de regel gemaakt moest worden. Maar Binnenlandse Zaken dreigde zelf met drie adviesraden te blijven zitten. En dat kon natuurlijk niet. Dat leverde daarom ook veel discussie op in de Tweede Kamer.

Over de wenselijkheid van een strategisch adviesorgaan op het terrein van het openbaar bestuur was iedereen het destijds wel eens. Er functioneerde reeds tien jaar tot tevredenheid een Raad voor het binnenlands bestuur (Rbb) die werkte volgens de filosofie van de Kaderwet. Toch kwam er een vervangende Raad, de Raad voor het openbaar bestuur (Rob). Als taak van die nieuwe Raad werd in de wet vastgelegd dat het zou moeten gaan over de inrichting en het functioneren van de overheid met het oog op het vergroten van haar doeltreffendheid en doelmatigheid, met bijzondere aandacht voor de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat. Het was de bedoeling dat de Rob zou adviseren over strategische vraagstukken voor de middellange en de lange termijn.

Maar Binnenlandse Zaken had ook nog een Kiesraad. Die had een tweeledige functie. Die Raad functioneerde als centraal stembureau en als adviseur over kiesrechtenaangelegenheden. Als centraal stembureau bleef de Kiesraad uiteraard bestaan. Maar de adviestaak wilde het kabinet eigenlijk niet langer toekennen aan de Kiesraad. Het was de tijd van 'het herstel van het primaat van de politiek' en advies vragen c.q. geven was in die tijd niet bepaald een populaire bezigheid. De Kiesraad werd in eerste aanleg geacht niet meer te adviseren, maar zich te beperken tot het verschaffen van informatie wanneer het kabinet daarom vroeg. Als het ging om strategische vragen rondom het kiesrecht was daar de Rob. Maar dat ging de Tweede Kamer toch te ver. Hij legde bij amendement in de Kieswet vast dat de Kiesraad bleef adviseren over uitvoeringstechnische aangelegenheden die het kiesrecht of de verkiezingen betreffen. Daarmee was het onderscheid tussen strategische en technische advisering geboren.

1.3 Wel of geen adviesraad voor de financiële verhoudingen

Hiermee was tegelijk de toon gezet voor de discussie rondom de invoering van de Rfv. Het onderscheid was geboren tussen strategische advisering en advisering over technische aspecten van de uitvoering. Eenzelfde onderscheid kon immers gemaakt worden tussen het adviesdomein van de Rob en de Rfv. Daarover ging dan ook de discussie in de Kamer, een half jaar later bij de Instellingswet Rfv. Moest er eigenlijk wel een aparte Raad komen om te adviseren over de financiële aspecten van het openbaar bestuur? Kon die Rob dat zelf niet doen? Of is het domein van de financiële verhoudingen zo specifiek dat daarvoor een aparte Raad nodig is? En waarom kan er in de Rob geen sub-raad worden gevormd die belast is met de verdeelvraagstukken?

Dat het terrein van de financiële verhoudingen specifieke deskundigheid vereist, daar was iedereen het wel over eens. Het belang daarvan was nog eens onderstreept door de totstandkoming van de Financiële-verhoudingswet (Fvw) die in 1997 van kracht werd en voor een belangrijk deel gebaseerd was op adviezen van de Raad voor de gemeentefinanciën (Rgf). Dit wetsvoorstel lag tegelijk met het wetsvoorstel voor de Rfv voor ter behandeling in de Tweede Kamer. De Rgf geldt als voorloper van de Rfv.

Maar waar beleg je die deskundigheid vervolgens? Het samengaan met de Rob is ook toen al overwogen. Maar die optie is destijds afgewezen om redenen die ontleend waren aan de systematiek van de Kaderwet: geen permanente onderraden. Door dat toe te staan zou je via een omweg de versnippering die er bestond in de adviesstructuur toch weer binnenlaten. En de winst van de samenvoeging van al die Raden zou daarmee weer verloren gaan. Twee Raden per domein was ook niet toegestaan volgens de filosofie van de Kaderwet, maar welke zonde nu groter was, een subraad of twee Raden, dat kon minister Dijkstal die namens de regering het woord voerde niet zeggen. Wellicht dat hij daarom het bereik van het te adviseren domein zo klein mogelijk wilde houden, en ook het aantal leden van die twee Raden. Maar daar stak de Tweede Kamer dan weer een stokje voor door bij amendement het maximum aantal leden te verhogen. Vervolgens ging de discussie over de afbakening van de adviesdomeinen tussen de beide Raden.

Het wetsvoorstel bepaalde dat de Rfv zou adviseren over wetgeving inzake de financiële verhoudingen, in het bijzonder die tussen het Rijk, de gemeenten en de provincies. Hiermee werd het adviesterrein ten opzichte van de Rgf verbreed. Ook zou de Rfv over de uitvoering van die wetgeving advies uitbrengen. Deze adviezen konden zowel van uitvoerende als van beleidsmatige aard zijn. In de toelichting stond nog meer. Het ging om uitvoeringskwesties, om de toekenning van aanvullende steun aan gemeenten (artikel 12 Fww), verdeelvraagstukken van majeure betekenis, majeure verdeelvraagstukken bij specifieke uitkeringen en majeure wijzigingen in het fiscaal instrumentarium, enzovoort. Uiteraard brandde de Tweede Kamer los met vragen als: wat is in dit verband beleidsmatig, waar ligt de grens tussen uitvoeringsvragen en strategische vragen, wanneer is sprake van majeure wijzigingen?

10 Veel helderheid leverde die discussie niet op. Mevrouw Noorman (PvdA) vatte het met enige ironie zo samen: "Ik heb goed begrepen, dat met strategische vraagstukken worden bedoeld vraagstukken die te maken hebben met belangrijke beleidsterreinen, respectievelijk dat het daarbij gaat om de breedte van het beleidsterrein; dat met beleidsmatig wordt bedoeld, dat het gaat om complexe vraagstukken en dat, als het om 'majeur' gaat, het ook betrekking kan hebben op 2 miljoen (gulden). Nu dat lijkt mij uiterst verhelderend". De minister wilde de zaak niet al te zeer dichttimmeren en het ook een beetje overlaten aan de ontwikkelingen in de toekomst. Maar de vraag naar de strategische advisering over financiële verhoudingen zal telkens weer de kop opsteken tijdens het verdere bestaan van de Rfv.

Overigens speelde op de achtergrond een intensieve lobby van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). De Rgf was nauw verbonden met de VNG. De Rgf werd representatief geacht voor het gehele gemeentelijke veld. In de Rgf waren ook adviserende leden van de beheerders van het gemeentefonds aanwezig. Dit versterkte de ontvankelijkheid van het Rijk voor de adviezen.

Een ander aspect van het debat daarover was dat meerdere departementen financiële verhoudingen met provincies en gemeenten onderhielden. Een onafhankelijke raad bestaande uit deskundigen kon ook een rol spelen in interdepartementale beleidsdiscussies. De samenstelling en de functie van de Rgf was echter helemaal fout volgens de filosofie van de Kaderwet die immers uitging van scheiding tussen advies en overleg. De VNG zag met het nieuwe wetsvoorstel voor de Rfv een belangrijk kanaal voor beleidsbeïnvloeding verloren gaan. De VNG en het Interprovinciaal Overleg (IPO) mochten zelf geen leden meer benoemen maar alleen nog adviseren over de benoeming van nieuwe leden. Het wegvallen van deze natuurlijke 'achterban' heeft de Rfv wel parten gespeeld, zoals later uit evaluaties zou blijken.

1.4 Synergie tussen Rfv en Rob

Om toch enigszins tegemoet te komen aan de bezwaren die tegen de voorgestelde constructie konden worden ingebracht, besloot minister Dijkstal om beide Raden, Rob en Rfv, dezelfde voorzitter mee te geven. Ook werden de beide secretariaten gezamenlijk gehuisvest. Men veronderstelde dat dit voldoende synergie zou opleveren. Dat bleek toch te optimistisch gedacht. Het gedeelde voorzitterschap bracht niet wat men daarvan verwachtte. Dat had te maken met het verschil tussen technische discussies en strategische vraagstukken. De huisvesting leverde in eerste instantie weliswaar praktische schaalvoordelen op, maar geen extra synergie. Iedereen bleef toch voor zijn 'eigen' Raad werken. Er kwamen ook geen gezamenlijke adviesaanvragen, gericht aan beide raden. Dat had namelijk kunnen helpen om de samenwerking te bevorderen. Het gezamenlijk voorzitterschap sneuvelde al na twee jaar. Om de synergie tussen Rob en Rfv te bewaken koos men er toen voor om enkele leden van de Raden over en weer in elkaars raad te benoemen. De nieuwe voorzitter van de Rfv werd tevens lid van de Rob, samen met nog een ander lid van de Rfv. Deze constructie heeft tot tevredenheid gewerkt. Verder fuseerden de beide secretariaten al in 1999 formeel. Ook dat leverde voordelen op, niet alleen in efficiency maar ook inhoudelijk. Tegelijkertijd kwam de specifieke deskundigheid op het terrein van de financiële verhoudingen hiermee enigszins in de knel.

De Rgf had zich in de loop van zijn bestaan een groot gezag verworven. Dat gezag kwam vanwege de expertise op het terrein van de verdeelvraagstukken. Maar ook omdat die Raad, als vertegenwoordiger van gemeenten, een goed zicht had op hoe het er in de praktijk aan toeging bij gemeenten. Als het Rijk weer eens met een voorstel kwam dat financiële gevolgen had voor gemeenten, dan was de informatie van de Rgf over de consequenties van een dergelijk voorstel meestal adequater dan de informatie die door de departementen werd verschaft. Advisering door de Rgf zorgde voor draagvlak. Vooral door de Tweede Kamer in zijn rol als medewetgever werd de Rgf daarom hogelijk gewaardeerd. De kennis en de expertise bleven aanwezig in Raad en secretariaat, ook in de nieuwe constellatie. Maar het soortelijk gewicht van de Raad werd minder omdat hij niet meer representatief werd geacht voor het gehele gemeentelijke veld. Bij de eerste evaluatie van de nieuwe Rfv zou dit nadrukkelijk op tafel komen. Het adviesdomein van de Rfv strekte zich, in tegenstelling tot dat van zijn voorganger, de Rgf, ook uit over de provinciale financiën. Dit kwam in de praktijk wat minder uit de verf. Dat kwam vooral door het geringe aantal provincies. Als die het onderling eens konden worden over de verdeling, dan had de Rfv daar niet veel aan toe te voegen.

1.5 De rol van de Raad als systeembewaker

De Kaderwet adviescolleges bepaalt dat iedere adviesraad iedere vier jaar geëvalueerd moet worden. Voor de Rfv gebeurde dat de eerste keer in 2000. De samenvattende conclusie van het bureau dat de evaluatie uitvoerde was dat de Raad een valse start had gemaakt, maar gaandeweg een zekere impact en bekendheid had verworven bij een relatief kleine kring van specialisten. Die gaven aan de Rfv-adviezen nuttig te vinden voor hun eigen bestuurlijk werk. De impact van de Rfv was vooral te verklaren vanuit de inhoudelijke deskundigheid en degelijkheid en uit de herkenbare invulling van de wettelijke taakopdracht. De positie binnen het openbaar bestuur was niet bijzonder sterk.

In een interne reactie van de Raad uit die tijd op het evaluatierapport stond te lezen dat – in tegenstelling tot het verleden – de Raad nu minder interessant was omdat er geen belangen meer in het geding waren. De macht lag nu elders, zoals bij het Bestuurlijk overleg financiële verhoudingen (tussen het Rijk, de gemeenten en provincies). Dat was trouwens een omstandigheid waarmee alle adviesraden nieuwe stijl te maken hadden gekregen door het strikt doorgevoerde onderscheid tussen overleg en advies. Op basis van erkende deskundigheid waaruit gezag voortkomt kon het

gebrek aan een machtsbasis worden gecompenseerd. Die deskundigheid werd weliswaar herkend en gewaardeerd, maar diende steeds opnieuw veilig te worden gesteld voor de toekomst. De Rfv was als onafhankelijke adviesraad ook niet meer de vanzelfsprekende bondgenoot van de VNG. Het wettelijk kader van de Rfv was daarbij te krap. Er konden gerechtvaardigde twijfels worden geuit over de toekomstwaarde van een Raad met zo'n krappe jas. Als reactie op de evaluatie zag de Raad daarom een viertal mogelijke strategieën: teruggaan naar de wettelijke taakopdracht, voortgaan op de huidige weg, verbreden van het adviesbereik met strategisch-financiële vraagstukken of uitbouwen tot een bestuurlijk-financiële Raad.

In de praktijk heeft de Raad zijn taakopdracht extensief uitgelegd. De Raad rekende niet alleen de verdelingsvraagstukken tot zijn taak, maar ook de bewaking van het systeem van de financiële verhoudingswet. Bij de instelling van de Raad had het Kamerlid Hoekema van D66 ook het monitoren van de (nieuwe) Financiële-verhoudingswet (Fvw), met nadruk als taak benoemd. Ook aan die wet diende immers af en toe groot onderhoud plaats te vinden. De Raad zelf heeft dit ook altijd als een belangrijk onderdeel van zijn taak gezien. Begrijpelijk, omdat die wet voornamelijk kwam uit de koker van haar voorganger, de Raad voor de gemeentefinanciën. Deze wet is doordrongen van het belangrijke rechtsstatelijke beginsel van de rechtsgelijkheid en is het daarom waard om zorgvuldig te worden toegepast. De Raad kreeg met deze taakopdracht bijna vanzelf een wat behoudend karakter. Deze rolopvatting werd zeker door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) voornamelijk als hinderlijk ervaren. Begrijpelijk, als je door een extern adviesorgaan kritisch op de vingers wordt gekeken terwijl je bestuurlijk iets voor elkaar wilt krijgen. Een dergelijke rol van de Raad past overigens wel weer goed bij een bestuurlijk systeem van *checks and balances*.

Uiteindelijk koos de Raad ervoor om de derde weg in te slaan, waarbij de strategisch-financiële vragen ook tot zijn domein gingen behoren. In de praktijk was dat ook al zo gegroeid. De vraag was natuurlijk hoe dat door zijn omgeving zou worden gewaardeerd. Bij de volgende evaluatie in 2004 stond die vraag dan ook centraal. Met het oog op de vergelijkbaarheid werd hetzelfde bureau gevraagd om de evaluatie te doen. De conclusie was dat de Rfv als specialistisch adviesorgaan bij een groep ingewijde experts op de ministeries werd gewaardeerd. Maar voor een groep respondenten die minder rechtstreeks bij een advies waren betrokken deed de Rfv er weinig toe. De ambitie om meer aan bredere strategische advisering te doen, leek vanuit het perspectief van de omgeving van de Raad nog niet goed uit de verf te komen. De relatie met het ministerie van Financiën was tanende mede omdat het primaat van het beheer van provincie- en gemeentefonds bij BZK was komen te liggen. Daar was geen vitale relatie met BZK voor in de plaats gekomen. De omgeving vond dat er teveel ex-bestuurders in de Raad zaten en te weinig jong, fris bloed. Dat stimuleerde tot een meer reflexieve instelling terwijl de adviezen best wel wat bijtender mochten zijn. In de grote decentralisatiedossiers van die tijd was de Raad afwezig, volgens het beeld van de omgeving. Mede omdat de relatie met het 'moederdepartement' (BZK) niet echt geweldig was te noemen, werd geadviseerd dat de Raad zich meer proactief zou opstellen in de richting van de Tweede Kamer. Samenvoeging met de Rob werd door niemand als een serieuze optie gezien, omdat de vrees bestond dat de specialistische kennis in de Raad en het secretariaat dan verloren zou gaan.

1.6 Wel of niet strategisch adviseren?

Mede in vervolg op de evaluatie uit 2004 bracht de Rfv in 2005 samen met de Rob een advies uit, *Autonom of automatisch*. Hierin presenteerden zij een gezamenlijke visie op de toekomst van de bestuurlijke en financiële verhoudingen. Het was niet het eerste gezamenlijke advies al bleef het aantal relatief beperkt. Het vizier van de Rfv bleef ook nadien toch vooral gericht op meer beleidsmatige en technische taken conform zijn wettelijke opdracht. Wel werd een stevige impuls gegeven aan de communicatie over de adviezen. Er werd een vaste communicatieadviseur aangesteld voor de Rfv en de Rob. De website werd vernieuwd en er kwam later ook een elektronische nieuwsbrief. Dit droeg bij aan een bredere verspreiding en daarmee bekendheid van de adviezen. Niet alleen de vakpers werd bereikt maar geregeld en steeds vaker ook de regionale en landelijke pers.

De kabinetsformatie in 2007 gaf een stevige nieuwe impuls aan het politieke debat over het adviesstelsel in zijn geheel. In het regeerakkoord van de regering Balkenende IV werd verwezen naar een rapport van de secretarissen-generaal ('De verkokering voorbij', 2006). En in dat rapport stond een voetnoot waarin bijna alle strategische adviesraden (waaronder de Rob) met een pennenstreek leken te worden opgeheven. Het leek voor de Rfv voorlopig even niet verstandig om al te luidrechtig op de trom van strategische ambities te slaan. In het besluitvormingsproces dat hierop volgde is een aantal strategische adviesraden (vooral in het fysieke domein) daadwerkelijk samengevoegd. Het bleek verder al snel dat het voortbestaan van de Rob niet serieus in het geding kwam. Wel nam de politieke druk toe om waar mogelijk adviesraden, waaronder de Rfv en Rob, samen te voegen vanuit het eerdergenoemde vertrekpunt: één adviesraad per departement.

De deskundige adviezen van de Raad bleven in de periode 2004-2009 hun rol vervullen in politieke discussies over zeer diverse onderwerpen als de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), de Wet werk en bijstand, bevolkingsdaling (samen met de Rob), de positionering van de BES-eilanden in het Nederlandse systeem van bestuurlijke en financiële verhoudingen, de positie van de G4 in het stelsel en diverse artikel-12 aanvragen.

Een bijzonder heikel onderwerp was het kabinetsvoornemen om te bezuinigen op het provinciefonds. De Rfv werd in 2008 gevraagd om advies uit te brengen over de omvang en de verdeling van het provinciefonds in relatie tot het takenpakket van de provincies. Het was voor het eerst dat de Raad expliciet de vraag kreeg om zich niet alleen over de verdeling maar ook over het volume van een geldstroom uit te spreken. De conclusie van de Raad was in objectieve termen gesteld, maar gaf wel aanleiding tot politieke en bestuurlijke commotie. Na veel gesteggel werd uiteindelijk toch op basis van het rapport besloten tot een aanzienlijke korting op het provinciefonds. De verdeling werd mede op basis van het advies drastisch aangepast, waarbij de inkomsten uit vermogens van de provincies een belangrijke rol gingen spelen.

De adviezen van de Rfv werden in Kamerdebatten regelmatig opgevoerd door zowel voor- als tegenstanders van een beleidsvoorstel. Maar de beleidsdepartementen, de VNG en het IPO ervoeren de adviezen waarschijnlijk vaak als hinderlijk in de ingewikkelde onderhandelingen die zij met elkaar voerden. Het stelsel van financiële verhoudingen begon te kraken en de roep om vernieuwing werd geleidelijk op steeds meer plekken gevoeld. Dat had gevolgen voor de betekenis die men toekende aan een Raad die zich in de eerste plaats bleef afficheren als 'hoeder van het stelsel' en als voorvechter van transparantie in de besluitvorming. Daarbij wees de Raad herhaaldelijk op impliciet gemaakte keuzes in een onderhandelingsproces, die volgens de Raad juist om een expliciete en principiële politieke afweging vroegen.

1.7 Herbezinning op de positie van Rfv

In zijn rapport 'Een Raad die telt' (2010) drong een nieuwe evaluatiecommissie onder leiding van Arthur Docters van Leeuwen aan op een herbezinning. De Raad deed er goed aan zich grondig te oriënteren op zijn toekomstige rol en werkwijze. De waarde van een positie als 'hoeder van het stelsel' werd ter discussie gesteld. Naast technische adviezen onderstreepte de commissie de behoefte aan meer strategische advisering, niet alleen per beleidsdomein maar ook over de grenzen tussen die domeinen heen. De commissie pleitte dan ook voor een verbreding van de taken van de Rfv. Daarnaast zou de Raad zijn normenkader voor de beoordeling van de financiële verhoudingen expliciet moeten maken en zo nodig moeten actualiseren. De Raad nam deze aanbevelingen ter harte. Een aantal inhoudelijke en strategische vragen werden in een breed consultatieproces met deskundigen en belanghebbenden besproken en getoetst. Dat resulteerde in een strategisch advies over de houdbaarheid van het bestaande stelsel van financiële verhoudingen ('Verdelen, verantwoord en vertrouwen', 2011). Tegelijk verzette de Raad zich in 2011 met succes tegen een voorstel tot herijking van het gemeentefonds niet alleen omdat dit op gespannen voet stond met de uitgangspunten van de Fw maar ook omdat het niet gepaard ging met een uitbreiding van het belastinggebied. Waardoor de beleidsvrijheid van gemeenten door eenzijdige ingrepen van het Rijk via de verdeling in het geding dreigde te komen. Daarmee bevestigde de Raad ongewild toch het beeld van een behoudende kracht.

Strategische advisering

Er zouden overigens meer strategisch georiënteerde adviezen volgen over bijvoorbeeld de Vereenvoudiging van het verdeelstelsel (2011), De verkenning over de bekostiging van de bijstand (2012), De decentralisaties in het Sociale Domein (2013 en 2014), De publieke bekostiging van maatschappelijk initiatief (Tussen betalen en bepalen, 2014), Uitbreiding van het lokaal belastinggebied (2015), over de gemeentelijke grondexploitaties (Grond, geld en gemeenten, 2015).

In 2016 lanceerde de Raad een discussiestuk, *Wel Zwitsers, geen geld?*. Met dit stuk gaf de Rfv een aanzet tot een discussie over de uitgangspunten en de vertaling daarvan die verder ging dan het gemeentefonds alleen. Na een brede consultatie mondde dit uit in het advies *Eerst de politiek, dan de techniek* (2017) waarin een afwegingskader voor gemeentelijke taken wordt gepresenteerd. Hiermee laat de Raad een richtinggevend kader na voor de toekomstige advisering over de financiële verhoudingen.

Kenmerkend is dat de Raad zich in zijn adviezen ook meer direct richtte op gemeenten en provincies. Bij afwezigheid van een duidelijke opdracht zag de Raad zich ook gedwongen te komen met ongevraagde adviezen. Voorbeelden daarvan zijn de adviezen *Geld (om te) zorgen; Economisch omgaan met financiële verhoudingen* en *Financieel toezicht met een visie*. Daarnaast bleef de Raad ook de reguliere adviezen over bijvoorbeeld de bekostiging van de bijstand en artikel 12 Fw verstrekken.

Positie van de Rfv

Naar aanleiding van de evaluatie uit 2010 nam de Raad het initiatief om in gesprek te gaan met de opdrachtgevers van de Raad (in de praktijk vooral de minister van BZK) over de positie en de focus van de Raad. Dat laatste bleek echter gemakkelijker gezegd dan gedaan. Een teken aan de wand was dat er geen officiële kabinetsreactie kwam op het evaluatierapport en later ook niet op het advies waarin de strategische vragen over de houdbaarheid van het stelsel aan de orde kwamen. Het was een politiek woelige periode met veel spanningen en onzekerheden. Ook de interbestuurlijke verhoudingen stonden onder druk. De economische crisis noopte opeenvolgende kabinetten tot

scherpe keuzes en harde maatregelen die ook de decentrale overheden niet ongemoeid lieten. In politieke en bestuurlijke kringen circuleerden voorstellen voor ingrijpende bezuinigingen van tientallen miljarden euro's. Deze gingen soms gepaard met vergaande voorstellen voor bestuurlijke structuurwijzigingen, zoals het drastisch opschalen van gemeenten en provincies. Dat leidde uiteindelijk tot een aantal besluiten met ingrijpende consequenties, zoals de decentralisaties in het sociale domein.

Tegen deze achtergrond verliep de gedachtevorming over de toekomst van de Rfv stroef. Op het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties werd in het voorjaar van 2012 een informeel gesprek georganiseerd waarbij de belangrijkste betrokkenen en de voorzitter van de Rfv zich bogen over de vraag wat een passende rol en positie voor de Raad zou kunnen zijn. Maar daarna bleef het toch weer stil. Daarop nam de Rfv zelf het voortouw voor het opstellen van een verklaring in juli 2012, ondertekend door de G4, de VNG, het IPO en de Rfv. De verklaring vormde een pleidooi voor het oprichten van een onafhankelijk instituut voor financiële verhoudingen met een breed takenpakket. Het instituut zou zowel taken van een planbureau als van een adviesorgaan kunnen vervullen. Ook op dit voorstel kwam nooit een officiële reactie van het kabinet. Tot grote verbazing van alle betrokkenen presenteerde het ministerie van BZK in mei 2013 in het Bestuurlijk overleg financiële verhoudingen (met het IPO, de VNG en de Unie van Waterschappen) een memorandum waarin plotsklaps het 'uitfaseren' van de Rfv werd aangekondigd.

Als reden voor dit besluit noemde de minister het voornemen om het Centraal Planbureau op te dragen onderzoek te doen naar de kwantitatieve ontwikkeling van de gemeentelijke en provinciale uitgaven, met name de gevolgen van de decentralisaties. Op verzoek van de VNG had de Tweede Kamer daarop aangedrongen. De Raad wees op het verschil tussen het kwantitatief meten door een planbureau en het kwalitatief wegen door een adviesraad. De Raad had zelf aanbevolen deze taken door een enkel instituut te laten uitvoeren in de hiervoor genoemde verklaring. Na overleg met de Raad nam de minister het voornemen tot uitfasering terug. In plaats daarvan droeg hij ABD Consultancy op om na een nieuwe gespreksronde met alle belanghebbenden en enkele Kamerleden te adviseren over de taken, rol en positie van de Rfv.

De betekenis en herkenbaarheid van de Rfv-adviezen was in de laatste jaren toegenomen, hetgeen onder meer tot uitdrukking kwam in het aantal adviesvragen van de vakdepartementen en waardering voor de adviezen vanuit de Tweede Kamer. Die bredere waardering klonk door in het advies van ABD Consultancy. Het advies herbevestigde de grote behoefte, juist in een tijd van grote verschuivingen en veranderingen in het decentrale bestuur, aan een strategische adviesraad op het terrein van de financiële verhoudingen. Maar ook het kabinetsbeleid om het aantal adviesraden te verminderen klonk stevig door in het ABD-advies. De kern van het advies was, naast aandacht voor het versterken van de opdrachtgevende rol van het ministerie van BZK om de Rfv taken onder te brengen bij de Raad voor het openbaar bestuur. Op basis daarvan leek het voor de hand te liggen om de taken van de Rfv onder te brengen bij de Rob. Dat vormde dan ook de kern van het advies, naast aandacht voor het versterken van de opdrachtgevende rol van het ministerie van BZK. De minister nam het advies onverkort over en zette een wetgevingsproces in gang om dit te realiseren. De Raden hebben vooruitlopend op de parlementaire behandeling stappen gezet om te verkennen hoe de advisering gezamenlijk opgepakt kon worden. Over en weer bespraken de Raden conceptadviezen van elkaar en werd de expertise in gezamenlijke processen en gesprekken steeds meer gedeeld.

In april 2016 is het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer ingediend. In januari 2017 heeft de Tweede Kamer ingestemd met het opheffen van de Rfv en het onderbrengen van de advisering over de financiële verhoudingen bij de nieuwe Raad voor het openbaar bestuur. Bij de behandeling werd tegelijk wel het belang van borging van de deskundigheid op het terrein van de financiële verhoudingen in de nieuwe ROB benadrukt. De Eerste Kamer stemde snel daarna in met het wetsvoorstel. Zodat per 1 juli 2017 de nieuw samengestelde ROB aan de slag kon gaan met de uitgebreide taakopdracht.

1.8 Tot slot

Uit de geschiedenis van de Rfv blijkt de niet altijd even gemakkelijke relatie tussen het ministerie van Binnenlandse Zaken en de Raad. Een al te kritische Raad wordt als een last ervaren, zeker bij technische adviestrajecten en een meegaande Raad wordt gezien als van weinig toegevoegde waarde. De Tweede Kamer waardeert vooral de praktische adviezen bij concrete voorstellen, tegelijkertijd wordt van de ROB verwacht ook aandacht te schenken aan strategische advisering. De noodzaak om specifiek en gericht te adviseren of het nu gaat om het openbaar bestuur of financiële verhoudingen verdient in de komende Raadsperiode meer aandacht, wil de Raad de gewenste meerwaarde hebben. Het is mooi als het openbaar bestuur in den lande de Raad ziet als bondgenoot of vertolker van bruikbare rapporten, maar de Raad moet ook Den Haag bedienen. Niet altijd en iedereen zal blij kunnen zijn met de adviezen maar het openbaar bestuur zal wel moeten erkennen, dat onafhankelijke advisering behoort bij een goedwerkend stelsel van *check and balances*. Dit vergt dat het ministerie van Binnenlandse Zaken werk maat van zijn opdrachtgevers rol. De herkenbaarheid voor de vakdepartementen dat de Raad voor het openbaar bestuur ook een bijdrage kan leveren aan de wijze waarop de bekostiging van gedecentraliseerde taken het beste kan worden vormgegeven, vraagt daarbij om aandacht. En niet in de laatste plaats, het parlement moet weten dat de Raad voor het openbaar bestuur er ook is voor hen.

De afwegingen die bij de totstandkoming van de Wet op de Raad voor financiële verhoudingen een rol speelden, blijken nog steeds actueel. De bestuurlijke verhoudingen tussen Rijk, provincies en gemeenten zijn weliswaar niet structureel veranderd, maar het evenwicht in de onderlinge verhoudingen is sterk verschoven. De vraag welke financiële verhoudingen daarbij het beste aansluiten, zowel qua stelsel als beleidsopgave, zal ook de komende jaren een prominente plek op de bestuurlijke agenda blijven innemen. Aan de ROB de mooie opdracht de verschillende werelden te bedienen.

*De staat van de
bestuurlijke en
financiële
verhoudingen*

Gouden koorden en roestige principes

*Bestuurlijke en
financiële verhoudingen in
het binnenlands bestuur*

Linze Schaap

2



Gouden koorden en roestige principes

Linze Schaap

Linze Schaap is Universitair Hoofddocent Bestuurskunde en is verbonden aan het Tilburg Center for Regional Law and Governance, Tilburg University. Hij is voormalig lid van de Provinciale Staten Zuid-Holland.

Introductie²

Aan buitenlandse collega-onderzoekers moet ik wel eens uitleggen hoe ons openbaar bestuur in elkaar zit. Hoe mooi zou het dan zijn om hun simpelweg de Grondwet te kunnen geven. Immers, daarin zou de architectuur van ons bestel moeten staan: de afspraak tussen de bevolking en degenen die uit haar naam het land besturen.³ Uiteraard is dat een naïeve gedachte, al meteen omdat de Grondwet toch echt ook voor vrouwen geldt (en niet alleen voor de “hij” die steeds aangesproken wordt), archaïsche termen bevat (met “koninklijk besluit” is iets anders bedoeld dan ‘besluit van de koning’) en soms ronduit versluierend is (de burgemeester wordt bij koninklijk besluit benoemd; maar de gewone wetgever heeft daar inmiddels een geheel eigen interpretatie aan gegeven).

Ook zegt de Grondwet – en daar gaat het me hier om – weinig concreets over de verhouding tussen de bestuurslagen, evenmin als over het relatieve belang van elk van de bestuurslagen. De financiële verhouding tussen de bestuurslagen komt er beter vanaf: die moet bij wet geregeld worden, zo instrueert de Grondwet. Voor de bestuurlijke noch de financiële verhouding biedt onze Grondwet stevig houvast; de gewone wetgever heeft dus volop ruimte hier beslissingen over te nemen.

Zelfs een stelling dat de financiële verhoudingen de bestuurlijke moeten volgen – waarlijk geen rare gedachte – kan ik in de Grondwet niet terugvinden. Toch ga ik daar hier van uit – evenals als de Raad voor de financiële verhoudingen in zijn adviezen.

² In dit essay maak ik dankbaar gebruik van eigen werk, met name van: Schaap, L. 2015, *Lokaal Bestuur*, Dordrecht: Convoy Uitgevers. Tevens ben ik schatplichtig aan Toonen, Th.A.J., 1987, *Denken over binnenlands bestuur*, Den Haag: Vuga.

³ De discussie of de Nederlandse Grondwet wel of niet uitgaat van volkssoevereiniteit, laat ik hier maar even zitten.

Laten we eerst constateren, dat de nationale bestuurslaag de jongste is: gemeenten, provincies en waterschappen zijn stuk-voor-stuk van oudere datum

In de volgende paragrafen volgt een beschouwing over de bestuurlijke verhoudingen, de financiële verhoudingen en de spanning tussen beide. Vervolgens ga ik de discussie aan over de noodzaak (of het ontbreken daarvan) van een radicale verandering van de financiële verhoudingen.

Een leer van het binnenlands bestuur

Om andermaal de Grondwet te hanteren: die bepaalt dat overal in het land gemeenten, provincies en waterschappen bestaan. De verhoudingen tussen die bestuurslagen worden in de gewone wet geregeld. Normatieve uitgangspunten voor de inrichting van het binnenlands bestuur zijn in de Grondwet niet te vinden. Toch zijn die er wel: er is zoiets als een 'leer van het binnenlands bestuur'. In de loop van de tijd zijn daar vele gedachten over geformuleerd, allereerst door de 'singer-song-writer' van ons bestel, Thorbecke.

Laten we eerst constateren, dat de nationale bestuurslaag de jongste is: gemeenten, provincies en waterschappen zijn stuk-voor-stuk van oudere datum, of we het ontstaan van het land Nederland nu laten beginnen in 1581 (Plakkaat van Verlatinghe), 1795 (Bataafse Republiek) of begin negentiende eeuw (bij het uitroepen van het Soeverein Vorstendom dan wel van het Koninkrijk). Thorbecke erkende die verschillen tussen de historische ontwikkeling van de afzonderlijke bestuurslagen: zijn Grondwet handhaafde de gemeenten (stelde ze dus niet in) en erkende autonomie (niet: verleende). Hij zag het belang van elke bestuurslaag in en hij creëerde zijn 'organische staatsleer': de centrale en de decentrale bestuurslagen zijn alle onmisbaar bij het functioneren van het geheel (= de staat) en zijn in die zin gelijkwaardig. In moderne termen: zij zijn wederzijds afhankelijk van elkaar. Zij vormen dus géén 'Huis (van Thorbecke)', want de verhoudingen tussen de delen zijn organisch van aard, en zeker niet hard. Alleen al daarom moesten die delen ook enigermate zelfstandig zijn. Tussen de bestuurslagen was geen bevelsverhouding, wel een 'hiërarchie van verantwoordelijkheden': decentrale activiteiten mochten de nationale belangen niet schenden. Later is voor deze verhoudingen de term 'gedecentraliseerde eenheidsstaat' in zwang geraakt.

Zij vormen dus géén 'Huis (van Thorbecke)', want de verhoudingen tussen de delen zijn organisch van aard, en zeker niet hard.

Thorbecke kon echter niet voorzien dat de bestuurlijke verhoudingen onder druk zouden komen te staan door de sociale gevolgen van de industriële revolutie en de daarop gerichte uitbreiding van het gemeentelijk takenpakket. De nationale overheid kreeg meer aandacht voor het lokaal bestuur: in 1887 werd het beginsel van het medebewind in de Grondwet vastgelegd. Daarmee werd de mogelijkheid gecreëerd dat taken van verschillende bestuurslagen in elkaar overvloeiden; en dat gebeurde ook. In reactie daarop werd de neiging van denkers groter om de decentrale autonomie

tegenover de nationale overheid sterker aan te zetten: de driekringenleer van Buys, uitgaande van drie zelfstandige huishoudingen (dus zeker geen organische verhoudingen). Maar er waren ook tegenovergestelde gedachten. Zo was Van Poelje van mening dat de nationale overheid steeds meer *boven* het decentrale bestuur moest staan, ook al omdat burgers geen verschillen tussen gemeenten zouden willen accepteren. Brasz richtte zich niet meer op een normatief idee over de bestuurlijke inrichting, maar op de vraag hoe de overheid als geheel haar taken zo doelmatig mogelijk kon uitvoeren. De verdeling van taken en bevoegdheden tussen de overheden zou afhankelijk zijn van het antwoord op die vraag.

Hoe auteurs ook dachten over de bestuurlijke verhoudingen, en ook al lijkt het erop dat er steeds meer nadruk komt te liggen op de 'eenheidsstaat' dan op het 'gedecentraliseerde' karakter daarvan: geen enkele auteur is voor volledige centralisatie en hiërarchie, allen zien een noodzaak van spreiding van verantwoordelijkheden.

In de praktijk bestaat een dergelijke spreiding ook. Weliswaar heeft het decentrale takenpakket steeds meer het karakter gekregen van medebewindstaken, maar 'medebewind' staat niet gelijk aan 'hiërarchie en onvrijheid'. De nationale overheid schrijft niet in alle gevallen exact voor wat er centraal besloten moet worden; veelal is sprake van 'politiek medebewind', waarbij de wetgever ruimte laat aan de decentrale overheden om te komen tot lokale normstelling, tot eigen beleid. Maar zien we in de praktijk ook 'spreiding van verantwoordelijkheden' in de financiële verhoudingen?

Financiële verhoudingen

De decentrale overheden zijn voor hun inkomsten sterk afhankelijk van de nationale: slechts ongeveer een kwart van die inkomsten worden decentraal gegeneerd, zoals prijzen en belastingen. De overige inkomsten bestaan uit nationale middelen: algemene uitkering (uit Provincie- dan wel Gemeentefonds) en specifieke uitkeringen van de diverse ministeries. Sinds 2005 is het relatieve belang van de eigen inkomsten van gemeenten amper gestegen, is de algemene uitkering uit het gemeentefonds veel belangrijker geworden (zij vormt inmiddels meer dan de helft van de gemeentelijke inkomsten) en is het relatieve aandeel van de specifieke uitkeringen kleiner geworden.

Voor de mate waarin decentrale overheden hun taken kunnen regelen en uitvoeren, in eigen verantwoordelijkheid, is van belang dat zij ook relatief vrij kunnen besluiten over de financiële middelen. In theorie geven algemene middelen meer beslissingsvrijheid dan specifieke. Die algemene middelen kunnen uit eigen inkomsten bestaan en uit algemene uitkeringen van hogere overheden. Voordeel van eigen belastingen is dat decentrale overheden zelf kunnen uitmaken of zij de kosten van voorzieningen willen dragen. Maar in de praktijk van het hedendaagse Nederlandse binnenlands bestuur zijn die vooronderstellingen minder houdbaar:

- specifieke uitkeringen betekenen op papier bestedingsonvrijheid, maar laten in de praktijk soms wel degelijk ruimte, zeker als de doelstellingen ervan algemeen geformuleerd zijn;
- algemene uitkeringen suggereren bestedingsvrijheid, maar als zij nodig zijn voor het doen van verplichte uitgaven (medebewind!), dan is die vrijheid beperkt;⁴

4 Dat is in de praktijk het geval. Daarnaast zijn er ideeën (geweest?) om de uitbetaling van de algemene uitkering afhankelijk te maken van de vraag of een decentrale overheid de besteding van specifieke uitkeringen wel had verantwoord. Toenmalig minister Donner dreigde zelfs nog een stap verder te gaan, door de algemene uitkering afhankelijk te willen maken van de vraag of decentrale overheden wel het *kabinetsbeleid* uitvoerden.

- dat laatste is nog meer het geval, als de ‘algemene’ uitkering vervuld wordt door integratie- en decentralisatie-uitkeringen;
- ook eigen belastingmiddelen lijken vrij besteedbaar te zijn, maar ook zij kunnen nodig zijn voor het doen van verplichte uitgaven (zoals Zweedse gemeenten hun veel geroemde hoge eigen inkomsten vooral moeten besteden aan landelijk bepaalde verzorgingsstaatvoorzieningen).

Financiële en bestuurlijke verhoudingen: “Eerst de politiek, dan de techniek”?

Maar wat kunnen we zeggen over de verhouding tussen de financiële en de bestuurlijke verhoudingen? In de introductie stelde ik al dat de financiële verhoudingen de bestuurlijke moeten volgen. Dat is ook het uitgangspunt van de Raad voor de financiële verhoudingen, in zijn advies ‘Eerst de politiek, dan de techniek’ (2017). Dit rapport is een even zinnvolle als dappere poging een toekomst te schetsen voor de financiële verhoudingen, gegeven ontwikkelingen als regionalisering en netwerkbestuur – die zich moeilijk verhouden tot een indeling van het land in drie territoriale bestuurslagen met elk een breed takenpakket. De Raad verenigt in mijn ogen de ‘bestuurlijke verhoudingen’ nogal. Dat begint al met de titel. Weliswaar is rijmen een lovenswaardig streven, maar het resultaat is een titel die suggereert, dat het aan de actuele politiek is om uit te maken, waar een taak belegd wordt. Dat blijkt in het rapport ook zo bedoeld te zijn. De Raad concretiseert ‘de bestuurlijke verhoudingen’ namelijk door drie *politieke* keuzes te formuleren: op welke schaal moet een taak belegd worden, welke mate van beleidsvrijheid krijgen de decentrale overheden, en in welke mate worden verschillen tussen gemeenten om zelf inkomsten te verwerven, verevend (gelet op Goedharts aspiratieniveaus)? Stuk-voor-stuk zinnige vragen, daar niet van.

‘Eerst de politiek, dan de techniek’ (2017). Dit rapport is een even zinnvolle als dappere poging een toekomst te schetsen voor de financiële verhoudingen, gegeven ontwikkelingen als regionalisering en netwerkbestuur – die zich moeilijk verhouden tot een indeling van het land in drie territoriale bestuurslagen met elk een breed takenpakket.

Maar zijn er geen normatieve uitgangspunten meer in ons bestel, geen ‘systeem’? Is zelfs wat de Grondwet wèl regelt – namelijk dat we drie bestuurslagen hebben – niet meer het normatieve uitgangspunt? De Raad stelt vast, dat in het rapport van de BZK-Studiegroep Openbaar Bestuur de nadruk ligt op regio’s – dus op een niet bestaande bestuurslaag. Maar de Raad komt vervolgens zelf niet verder dan de constatering dat een doelmatige besteding van middelen dan op een andere manier geregeld moet worden dan de gebruikelijke wijze van gemeentelijke dan wel provinciale besluitvorming. Terechte kritiek, maar een opmerking dat de BZK-Studiegroep de bestuurlijke verhoudingen herschrijft⁵ was ook op haar plaats geweest.

Daarnaast vraag ik me af, in hoeverre deze manier van werken – ‘wie bepaalt, betaalt’ – tot heldere veranderingen in de financiële verhoudingen kan leiden. Zeker, het verminderen van de ‘verrommeling’ in de financiële verhoudingen is zinvol; het ‘in balans’ brengen van ‘taken, schaal en sturing’ eveneens. Maar de Raad stelt ook – eveneens terecht, lijkt me – dat zijn nieuwe benadering niet wezenlijk afwijkt van wat we nu hebben (voorkeursvolgorde, verdelingsprincipes algemene uitkeringen). En, minstens zo belangrijk: dat besluitvormers de principes niet consequent toepassen en dat

5 Of: zich neerlegt bij bestaande ontwikkelingen.

er niet gekeken wordt naar samenhang. Maar zouden de politici vanaf nu wel braaf hun beslissingen gaan nemen aan de hand van de beslisboom die de Raad voorstelt? Dat zal ook de Raad zelf niet veronderstellen.

Dan zou het uitgangspunt voor de financiële verhoudingen niet moeten zijn 'wie bepaalt, betaalt', maar dan zouden bepaler en betaler veel meer dezelfde actor moeten zijn.

Of liever: 'Gelijkwaardigheid van bestuur'?

De bestuurlijke verhoudingen – althans, als we niet dat vermeende 'Huis' van Thorbecke zien maar zijn organisme – gaan uit van gelijkwaardigheid van de bestuurslagen, zoals hiervoor kort beschreven. Dan zou het uitgangspunt voor de financiële verhoudingen niet moeten zijn 'wie bepaalt, betaalt', maar dan zouden bepaler en betaler veel meer dezelfde actor moeten zijn. Zeker, ook in die opvattingen heeft de nationale overheid een grotere verantwoordelijkheid dan de andere bestuurslagen. Maar die verantwoordelijkheid geldt dan mijns inziens vooral de inhoud van het medebewind en de taakverdeling. De wetgever roept decentrale overheden in medebewind, maar de opgedragen taken hoeven niet nog eens extra kracht bijgezet te worden door financiële prikkels. Want hoe goedbedoeld het voorstel van de Raad ook is: het risico is groot, dat het aldus verdeelde geld als geoormerkte middelen beschouwd gaat (/blijft) worden. Als besloten is dat de decentrale uitvoering van medebewindstaak X gepaard dient te gaan met een stevige verevening van verschillen in belastingcapaciteit, dan zal de desbetreffende gemeentelijke portefeuillehouder ongetwijfeld de berekende vereveningsbijdrage claimen als voor sectoraal bedoeld geld.

Ik zou willen bepleiten de financiering van de decentrale overheden op een andere leest te schoeien: niet per taak en zoveel mogelijk los van inhoudelijke criteria (dus niet de huidige verdeelmaatstaven). Einddoel zou moeten zijn dat decentrale overheden over een zodanige hoeveelheid middelen beschikken, dat zij hun taken aankunnen, maar ook dat zij daarin zelf prioriteiten kunnen stellen. De middelen moeten dus een uitsluitend algemeen karakter hebben.

Ik zou willen bepleiten eens wat fundamenteler na te denken over de vormgeving van de financiële verhoudingen en het handhaven van de gemaakte keuzes. Mag ik daar wat aanzetten voor geven?

De huidige financiële verhoudingen zijn het gevolg van vele onderhandelingen, bestuurlijke en politieke keuzes. Daar is op zichzelf niks mis mee. Maar er is een stelsel ontstaan, dat door zeer weinigen te begrijpen, laat staan uit te leggen is. Kan het niet eenvoudiger? In IPO-verband heeft een commissie⁶ een voorstel uitgewerkt om de vervuiling van de algemene uitkering tegen te gaan en de verdeling eenvoudiger te maken (in de kern door de integratie-uitkeringen af te schaffen en het aantal verdeelmaatstaven fors te verminderen). Zij is daarbij zeer pragmatisch te werk gegaan: uitgangspunt was de huidige verdeling van middelen⁷. De commissie heeft gekeken – via trial and error – of die verdeling ook te berekenen was met veel minder maatstaven; dat bleek te kunnen.

6 Commissie Aanpak Verdeelvraagstukken Provinciefonds, 2015, 'Redelijk Verdeeld', Den Haag: IPO.

7 Wat zowel een sterk als een zwak punt was: de commissie nam zo geen standpunt in over de stand van zaken.

Nu realiseer ik me, dat de verdeling van middelen over gemeenten een ietwat complexer vraagstuk is dan die over de provincies. We hebben dan immers te maken met een groter aantal betrokken instanties, op meer beleidsterreinen met veelal een grotere politieke gevoeligheid en grotere maatschappelijke en mediabelangstelling; het zal ook lastiger zijn consensus te bereiken. Maar zou het onmogelijk zijn een dergelijke exercitie uit te voeren?

Of kunnen we nog een stap verder gaan, en afstappen van het idee dat er zoiets als een Gemeente- en Provinciefonds moet zijn? Kunnen we gemeenten en provincies niet de ruimte geven om een percentage van 's rijksbelastingen te claimen ('afcenten' in plaats van opcenten)? Stel nu eens, dat we kunnen berekenen hoeveel middelen gemeenten nodig hebben, gegeven hun takenpakket (dat gebeurt nu ook). Of, nog eenvoudiger: laten we eens uitgaan van alle inkomsten die gemeenten resp. provincies momenteel hebben, ten minste de algemene uitkering, de specifieke uitkeringen en eigen belastinginkomsten. Dan kunnen we ook berekenen tot welk percentage van het totaal aan nationale belastinginkomsten die beide optellingen (één voor gemeenten, één voor provincies) leiden. Vervolgens zou dan bekeken moeten worden welk bedrag elke gemeente en provincie zou ontvangen, aan de hand van dat percentage en de nationale belastingen die de inwoners van die gemeente/provincie opbrengen. Ik ben heel benieuwd in hoeverre die bedragen dan afwijken van de huidige inkomsten. Een volgende stap zou dan zijn te analyseren, waar die eventuele verschillen vandaan komen: wellicht met verschillen in welvaart (of 'geografische verschillen', zoals de Raad ze noemt, in zijn 'Eerst de politiek, dan de techniek'). Dan is verevening zinvol. Dat zou dan kunnen, door gemeenten/provincies de ruimte te geven het hiervoor bedoelde percentage 'afcenten' (= het te claimen aandeel in 's rijksbelastingen) te vermeerderen dan wel te verminderen, al naar gelang de lokale behoeften en wensen. Dat zou ook voor de inwoners duidelijk moeten zijn, zodat zij zien, over welk percentage hun gemeente/provincie mag beschikken en welk percentage de decentrale overheid werkelijk neemt.

Zou op deze manier niet een veel eenvoudiger model kunnen ontstaan? Het lijkt me daarbij ook raadzaam na te denken over de 'governance' van een dergelijk stelsel: zouden gemeenten en provincies niet mede-verantwoordelijk moeten zijn⁸ voor het periodiek herijken van zowel de geografische verschillen en de eventuele verevening daarvan, als voor het veranderen van het percentage 'afcenten', ten minste in geval van grote taakverschuivingen? Dat maakt het stelsel ook minder gevoelig voor politieke luimen, op zowel landelijk als decentraal niveau.

Centrale overheid, provincies en gemeenten gezamenlijk verantwoordelijk voor een helder stelsel voor de verdeling van de middelen van de Staat: zou dat niet een lovenswaardig streven moeten zijn, gelet op de normatieve bestuurlijke verhoudingen?

Of kunnen we nog een stap verder gaan, en afstappen van het idee dat er zoiets als een Gemeente- en Provinciefonds moet zijn? Kunnen we gemeenten en provincies niet de ruimte geven om een percentage van 's rijksbelastingen te claimen ('afcenten' in plaats van opcenten)?

⁸ Zoals ook de eerder genoemde IPO-commissie voorstelde; zie noot 6.

**O Financiële
verhouding,
ingewikkeld was
je, ben je – en zul
je blijven**

Bruno Steiner

3



O Financiële verhouding, ingewikkeld was je, ben je – en zul je blijven

Bruno Steiner

Bruno Steiner was van oktober 1988 tot 1998 werkzaam bij de Raad voor de gemeentefinanciën (Rgf), de voorganger van de Rfv. Hij werkte nog één kwartaal bij de Rfv en daarna bij de gemeente Almere. Sinds medio 2003 is hij zelfstandig onderzoeker en adviseur in dezelfde sferen.

Intro

De Rfv wordt opgeheven en gaat op in de Rob. Dat roept een dubbel gevoel op. Natuurlijk, bestuur gaat boven financiën. En een raad om des radens wille, wil niemand. Maar toch... Mij is gevraagd een stuk te schrijven voor de bundel die verschijnt om dit moment te markeren. Het is geen doorwrocht, systematisch artikel geworden, eerder een reeks persoonlijke observaties van de financiële verhouding in Nederland. De kern is: de financiële verhouding was en is ingewikkeld en zal dat blijven. Waarom? Omdat ze vele heren moet dienen. Daarom is het altijd schipperen geblazen, om niet te zeggen, polderen.

Schoolmeester

Om dit stukje voor buitenstaanders wat toegankelijker te maken zal ik kort schoolmeesteren over de financiële verhouding:

- Gemeenten hebben allerlei taken, van wegbeheer tot leerlingenvervoer, van rioolaanleg tot het subsidiëren van bibliotheken.
- Al die taken kosten in 2017 €57 miljard. Dat is veel meer dan de gemeenten via lokale belastingen en heffingen binnenhalen. De grootste gemeentelijke belasting, de OZB waar zo velen onder zuchten en over klagen, is nog geen €4 miljard. Tel daarbij op andere lokale belastingen, de burgerzaken- en bouwleges, het riool- en reinigingsrecht en je komt op iets van €9 miljard. Daarmee is het aandeel van alle lokale lasten in de bekostiging van gemeentelijke een slordige 16%.⁹

⁹ De € 57 miljard worden voor een deel ook bekostigd door opbrengsten uit grondverkoop en door eigen bijdragen van gebruikers van gemeentelijke voorzieningen; dat is ruwweg €6 miljard en bestaat voor het overgrote deel uit de opbrengst van grondverkoop.

- Het meeste geld dat gemeenten aan hun taken besteden komt van het Rijk: €27 miljard uit het gemeentefonds, €6 miljard uit het bijstandsfonds, en nog zo wat.
- Dit verschil tussen gemeentelijke uitgaven en eigen inkomsten vereist overdracht van grote sommen van het Rijk naar de gemeenten. Daardoor ontstaat wat we noemen *de financiële verhouding*. Dat is geen uniek Nederlands gegeven. In vrijwel alle landen hebben lagere overheden meer taken dan geld en is er sprake van *"intergovernmental financial relations"* en bijbehorende *"transfers"* tussen hen en de centrale overheid.
- Wat soms wordt vergeten: het gemeentelijke belastinggebied behoort ook tot de financiële verhouding. Evenals die van Rijk naar gemeenten zijn de geldstromen van burgers en bedrijven naar de gemeenten gebaseerd op de wet. Gemeenten mogen alleen die belastingen en heffingen aan hun burgers en bedrijven opleggen die in de wet staan.
- In Nederland is het lokale belastinggebied vrij klein: €5 miljard, 9% van de uitgaven.¹⁰ Burgers en bedrijven ervaren dat anders. Vraag hen hoe groot het aandeel van de gemeentelijke belastingen is in de gemeentelijke begroting en ze schatten dit zes, zevenmaal hoger in dan het werkelijk is. Het illustreert de "irritatiefactor" van lokale lasten.
- De financiële verhouding kent een vast, prettig voorspelbaar repertoire aan gedoe:
 - De gemeenten en hun vereniging menen: "Wij krijgen te weinig geld om onze taken uit te voeren
 - De minister van Financiën (die dit wel vaker hoort) daarentegen: "Ik vind juist dat jullie te veel krijgen." En prompt knalt hij er nog een "efficiency korting" overheen.
 - Wat gemeenten regelmatig ook opperen: "Wij snappen de minister, maar hoe zit het met de verdeling? Waarom krijgt onze gemeente maar zo weinig uit die toch al karig gevulde pot?"
 - Burgers en bedrijven doen ook (g)een duit in het zakje: "Die lokale lasten zijn veel te hoog!". En, misschien nog wel erger: "In andere gemeenten zijn ze lager!". Met andere woorden: burgers en bedrijven vinden elke duit in het gemeentezakje er een te veel.

Vele heren dient het verdeelmodel, oude en jonge

Beginnen we eens met de verdeling van het gemeentefonds.

De verdeling moet vele heren dienen. Ze moet "kostengeoriënteerd" zijn, dat wil zeggen, elke gemeente moet zoveel geld toebedeeld krijgen als in haar situatie nodig is om haar taken uit te voeren. Tegelijk moet dat "globaal" gebeuren, want een directe link met de feitelijke uitgaven is uit den boze, dan zou het gemeentefonds een pot geld worden waar gemeenten naar hartenlust de kosten van hun eigen beleid kunnen declareren. Dat is niet de bedoeling. Vandaar dat kosten voor cultuur worden benaderd via een abstracte verdeelmaatstaf als "klantenpotentieel" en niet via het exploitatietekort van de schouwburg. Dat begrip "globaal" is overigens de allesreiniger van het verdeelmodel. Komt een gemeente betogen dat háár kosten echt niet goed in het verdeelmodel tot uiting komen, dan is het eerste antwoord: "Vervelend voor u, maar het stelsel is nu eenmaal globaal".

Ook mogen verdeelmaatstaven niet prikkelen tot het "verkeerde beleid". Dus niet het aantal kilometers asfaltweg als maatstaf gebruiken, anders wordt elke snipper groen gerooid, plat gewalst en kundig geasfalteerd. Dat is althans het schrikbeeld van leerlingen van Meester Prikke(l)been.

En als het even kan moeten de maatstaven bovendien ongevoelig zijn voor gemeentelijke herindeling, tenzij dat op grond van kosten verdedigbaar is. Herindeling moet op (goede)

Dat begrip "globaal" is overigens de allesreiniger van het verdeelmodel.

¹⁰ Naast OZB, is dit parkeer-, honden-, toeristen- en forensenbelasting en de andere 'kleine' belastingen.

bestuurlijke gronden geschieden en niet om een of ander financieel voordeeltje, te behalen door een technische onvolmaaktheid van het verdeelmodel. Dat is een vertaling van het adagium “geld volgt taken”.

Wettelijke eisen, ingesleten gedragingen, lobby vanuit gemeenten, ministeries en beleidssectoren en het lokale politieke proces werken in op de besteding van het gemeentefonds. Dit hele belangencomplex droeg en draagt bij aan het ingewikkelde verdeelmodel dat we nu hebben. En gek is dat niet. Zevenentwintig miljard aan belastinggeld is best een politieke discussie waard over de besteding en verdeling ervan. Dat gebeurt in gemeenteraden, in de Tweede Kamer en andere plaatsen van politiek dispuut.

De oude rot glimlacht

Niet lang geleden sprak ik met een oude rot over een verdeelprobleem. Schetste hem de contouren van een oplossing. Dat zou wel een paar nieuwe maatstaven betekenen. “En daar hou jij niet van, heb ik je publiekelijk horen zeggen.”, hield ik hem een beetje plagerig voor. Hij liet een stilte vallen en zei, met een nauwelijks hoorbare ondertoon van verontschuldiging: “Ik kom nogal eens bij gemeenten. Dan gaat het ook over het gemeentefonds, over dat het te klein is en zo ingewikkeld. Al die maatstaven... klantenpotentieel, omgevingsadressendichtheid, aandeel huishoudens met laag inkomen boven een drempel... de hele rimram. Gemeenten zeggen er gek van te worden. Dan probeer ik het uit te leggen, zonder te ontkennen dat het ook echt ingewikkeld is. Bijna altijd volgt dan het moment – als een Columbo sta ik al in de deuropening – dat de wethouder mij met half afgewende blik vraagt: ‘Weet je nog een truc waarmee we meer uit het fonds krijgen, een extra maatstafje misschien?’ “. De oude rot zweeg, met een ontwapenende glimlach op het inmiddels grijs bebaarde gezicht.

Terwijl de oude heren stipte bediening eisen, dienen zich jonge aan. Niet elk van hen betreedt de wonderlijke wereld van de financiële verhouding even zelfverzekerd en verbloemt dit met een in het oog lopende bravoure.

Eén van de jongelui is lid van het futuristengilde. “Hoe dom toch dat bij het maken van de verdeling altijd maar naar het verleden wordt gekeken. Dat is zó “vorig jaar”. Niet de historische uitgaven, maar de toekomstige opgaven – daar gaat het om!” Maar, zo vraag je je dan af, opgaven waartoe? Ik plaats nu een rij punten, zodat de lezer over die vraag kan nadenken.

...

...

Terwijl de oude heren stipte bediening eisen, dienen zich jonge aan. Niet elk van hen betreedt de wonderlijke wereld van de financiële verhouding even zelfverzekerd en verbloemt dit met een in het oog lopende bravoure.

Welke groep gemeenten heeft een zó urgente toekomstige taak dat alle andere gemeenten bereid zijn om een deel van hun budget bij hen in te leveren? Een nationale energietransitie? Misschien, maar beperkt die zich dan tot een specifieke groep?

Mijn punt is dit: geld vrij maken voor toekomstig beleid voor bepaalde gemeenten ten koste van alle andere is alleen mogelijk als er een krachtige, breed gevoelde politieke urgentie is voor een zeker thema. Dat thema zie ik niet in het huidige gefragmenteerde politieke landschap. Kan me natuurlijk vergissen. Dat hoop ik zelfs, want zo een "nationaal gevoel" kan geen kwaad – als het zich niet op het onbezonnene richt.

Sinds kort waart het spook van regionale economische samenwerking door Haagse burelen. Prima idee. Honderden gemeenten die elk voor zich de concurrentie met China aangaan. Zelfs als we dat tot enkele tientallen regio's beperken, wat zeg ik, zelfs voor héél Nederland zal het centraal comité van de CPC niet in crisisberaad bijeenkomen. Er is hierover veel gezegd, maar wat ik mis is het stellen – laat staan beantwoorden – van deze vragen:

- Wat is de (mogelijke) invloed van gemeenten op de economie?
- Wat draagt regionale samenwerking daaraan bij?
- Hoe kan regionale samenwerking worden gestimuleerd en kan de verdeling van het gemeentefonds daarin iets betekenen?

In een over dit thema verschenen rapport zijn zulke vragen niet te vinden. Wat mij ervan is bijgebleven: het rapport is een van de meest ingewikkelde pleidooien voor gemeentelijke herindeling die ik ooit las. Ingewikkeld omdat tussen de regels de geur van herindeling opstijgt en de auteurs tegelijk – nog impliciet – lijken te betogen dat dit praktisch onhaalbaar is. Wat er ook van deze plannen komt, in potentie leiden ze tot een extra randvoorwaarde waaraan het verdeelmodel moet voldoen en maken ze de zaak ingewikkelder.

Een ander jong heerschap dat prompt bediend wil worden, gaat met het vorige hand in hand: de regionale verevening van sommige kosten en inkomsten. Of en hoe de wensen van deze jongeman hun weerslag in het fonds zullen krijgen is onduidelijk, maar als het gebeurt zal het model wederom meer complex worden.

Een ander heer uit de wens de OZB minder te verevenen, ongeacht de eventuele uitbreiding van het lokale belastinggebied en/of genoemde regionalisering. Dat is geen nieuw thema. Sterker, het was onderwerp van fel debat voorafgaande aan de introductie van het huidige model in 1997.

Het debat leidde tot minder verevening dan de honderd procent die de toenmalige Raad voor de gemeentefinanciën adviseerde. Deze oude jongen lijkt inmiddels op bredere steun te kunnen rekenen dan voorheen. Technisch is de ingreep een peulenschil, hij kan – rekenkundig – zonder problemen in het huidig verdeelmodel worden verwerkt. Maar is er nog steeds brede steun voor als de effecten bekend zijn? Het zal namelijk betekenen dat de vier grote steden er geld bij krijgen, evenals de rijke woongemeenten en gemeenten met veel bedrijvigheid. Regionaal gezien zal er geld gaan naar Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht en Noord-Brabant, dus naar het economische kerngebied. Als men zo een herverdeling niet wil en toch de verevening in de toekomst wil verminderen, is daar overigens wel een oplossing voor. Waarmee het verdeelmodel nog weer ingewikkelder wordt, maar daarvan staat u, waarde lezer(es) al niet meer van te kijken.

Sonnet

"Dit verdeelmodel staat bol van
Normen, eisen en clausules
Neergeslagen in formules.
Wie wordt daar niet dol van?

Zegevieren moet de eenvoud
Transparantie, geef haar voorrang
Simpelheid, verleen haar doorgang!"
Aldus wensen velen – mits geen incrowd

"Nochtans is onze missie:
Te prijzen het urbaniseren.
Opdat bij stedelijke welvaart
men méér ontvangt van de GF-taart,
willen wij het stelsel compliteren.", *
Aldus de vakcommissie.

* Inderdaad, de vakcommissie heeft een nieuw woord gemunt: compliteren, de combinatie van "compliceren" en "completeren".

Krimpregio's

De Rob en Rfv hebben in 2008 een belangrijk advies over bevolkingsdaling uitgebracht. De belangrijkste boodschap: krimp is een gegeven waarop gemeenten en andere overheden moeten inspelen, waarnaar ze moeten handelen. Krimp ontkennen is onverstandig, het tij keren is vrijwel onmogelijk. De verstandige omgang met krimp vraagt volgens het advies ook om regionale samenwerking. Een aanpassing van het gemeentefonds werd niet nodig geacht, al sloten de adviserende raden niet uit dat nader onderzoek tot aanpassing zou leiden van financiële arrangementen *buiten* het gemeentefonds.

Dat laatste vond ik toen ook. Dan wees ik erop dat problemen van krimpgemeenten vaak sociale problemen zijn en daarin voorziet het verdeelmodel door een breed scala van maatstaven. En als – los van sociale problemen – vergrijzing een eigenstandig probleem is, zijn daar de maatstaven voor de leeftijdsopbouw van de bevolking. Verder leidt een daling van de waarde van het onroerend goed tot minder aftrek via de (negatieve) maatstaf OZB en dus tot een hogere uitkering dan bij gemeenten met duur onroerend goed. Tenslotte kent het verdeelmodel enkele vaste componenten; deze blijven gelijk, ook als de bevolking daalt. Kortom: niet zeuren, vond ik.

In de loop van de tijd ben ik er wat anders tegenaan gaan kijken. Ten eerste door de financiële feiten die uit het onderzoek kwamen dat ik mocht doen. Via een meerjarige vergelijking van krimpgemeenten en een controlegroep bleek dat gemeenten met *sterke* krimp wat hogere kosten hebben in het fysieke domein. De gemiddelde inkomsten uit grondexploitaties waren ook wat lager – niet verrassend, de raden hadden er in 2008 al op gewezen.

In dit stuk wil ik op een ander aspect wijzen. Uit het voorgaande is al gebleken dat van alle kanten aan het gemeentefonds wordt getrokken. Daarvoor gebruik ik het beeld van "vele heren". Dat ook de krimpregio's zich melden is logisch en legitiem, evenals de lobby van andere groepen. In de streken die ver van de Haagse centra liggen, is er soms het gevoel de boot te missen of – eenmaal aan

boord – op de slechtste plekken te zitten. Aan de Brexit kunnen we zien wat de electorale effecten kunnen zijn als te velen te lang het gevoel hebben de boot te missen. Als de krimpmaatstaf eraan bijdraagt daar iets tegenover te stellen, mag hij van mij blijven. Dat is een politiek standpunt. Als onderzoeker ben ik kritischer. Gedurende genoemd onderzoek bleken niet alle “krimpargumenten” even sterk. Er bleven er gelukkig genoeg over om een (kleine) krimpmaatstaf te rechtvaardigen.

De omvang van het fonds

Tot nu toe ging dit stuk over de verdeling, maar hoe zit het eigenlijk met de omvang van het fonds? Hoe ontstaat het *bedrag* dat wordt verdeeld?

Historisch gezien is het gemeentefonds de plaatswaarnemer op aarde van toenmalige lokale belastingen. Die werden afgeschaft, onder meer omdat de belastingdruk van gemeente tot gemeente sterk uiteenliep. Het gemeentefonds ging niet alleen als “centraal gemeentelijk belastingkantoor” fungeren, maar ook als vereveningsfonds. Hoe verschillend ze ook over de verevening dachten, de gemeenten waren het roerend eens over de aard van het fonds. “Het is ons geld, onze belastinginkomsten, waarop we recht hebben op grond van de autonome positie binnen het staatsbestel.” Tegen deze achtergrond hebben vele gemeenten gepleit voor een zelfstandige ontwikkeling van de omvang van het fonds. Daarmee bedoelden ze: het Rijk moet zich niet bemoeien met de grootte van het gemeentefonds.

Toen ik in 1988 in dit vak begon was dit een nog vrij gebruikelijke redenering. Inmiddels niet meer. Terecht. Ik vond het toen al een onhoudbare positie. In ons bestel is het Rijk minstens op hoofdlijnen verantwoordelijk voor de omvang en samenstelling van de collectieve uitgaven en inkomsten. Het is een onzinnige gedachte te denken dat de gemeenten buiten dat bestel om een claim op een deel van de nationaal beschikbare belastingcapaciteit kunnen leggen (ongeacht of dat geld hen in de vorm van een fondsuitkering of van eigen lokale lasten bereikt). Bij wie zouden de gemeenten daarvoor steun kunnen verwerven? Bij burgers en bedrijven die nu al over dat beetje OZB klagen?

Hoe wordt de omvang van het fonds dan wel bepaald? Al lange tijd door een vorm van evenredigheid, dat wil zeggen dat de omvang van het fonds is gekoppeld aan een deel van de rijksuitgaven. Momenteel staat die koppeling ter discussie en dat is logisch. Door de decentralisaties in het sociale domein zijn aard en omvang van de gemeentelijke uitgaven sterk veranderd. Gemeenten zijn begrijpelijkerwijs bevreesd dat de onbeheersbaarheid van de zorgkosten op rijksniveau als het ware wordt getransplanteerd naar het gemeentefonds, zonder dat de voeding van het fonds met dit budgettaire koekoeksjong rekening houdt.

Mij lijkt het logisch en onvermijdelijk dat het gemeentefonds qua omvang op enigerlei wijze is gekoppeld aan de randvoorwaar-

Als er inderdaad geen vertrouwen is, is het een nuttige optie, misschien wel de enig mogelijke.

den die het Rijk (met de EU) stelt aan de publieke sector. Ik zie twee uitersten. Aan de ene kant een vrij eenvoudige koppeling, bijvoorbeeld via een zeker percentage van alle collectieve uitgaven. Aan de andere kant een ingewikkelde koppeling. Het fonds beweegt dan mee met een deel van de rijksuitgaven dat zo precies mogelijk is afgestemd op de aard van de *gemeentelijke* uitgaven. In het eerste geval weet je dat je appels met peren vergelijkt. Het is immers niet aannemelijk dat een verandering van “de” collectieve uitgaven noodzakelijkerwijs tot een navenante verandering van de gemeentelijke uitgaven zal (hoeven te) leiden – en omgekeerd. Vandaar dat deze optie gepaard moet gaan met een

bestuurlijke afspraak over correcties op dit simpele mechanisme als er overduidelijk rare uitkomsten zijn. Dat veronderstelt vertrouwen tussen beide partijen. Bij de tweede optie gaat de zoveelste werkgroep aan de slag die na eindeloos millimeteren een pakket van “gecorrigeerde publieke uitgaven” definieert waaraan het gemeentefonds gekoppeld wordt, gezien het type uitgaven dat via het fonds wordt bekostigd. Wat mij betreft ruil je dan de appels en peren van de eerste optie in voor het gestolde wantrouwen van de tweede. Als er inderdaad geen vertrouwen is, is het een nuttige optie, misschien wel de enig mogelijke. Mijn voorkeur heeft echter de “vertrouwen-optie”. Naïef zult u wellicht denken – in dit stuk mag dat.

Limerick in drie varianten

Een heer 'an de Kneuterse dijk
Die had op gemeentegeld kijk:
"Zo lang ze verdelen
En mij niet vervelen,
... blijf ik de koning te Rijk."

Een heer 'an de Kneuterse dijk
Die had op gemeentegeld kijk:
Verdelen, dat mocht
(Werd hij nie' bezocht!
En bleef ie de koning te Rijk.)

Een heer 'an de Kneuterse dijk
Die had op gemeentegeld kijk:
"Verdelen, dat mag –
Met wee en met ach.
Dan blijf ik de koning te Rijk."

Besteding van het gemeentefonds

In de inmiddels achterhaalde opvatting dat het gemeentefonds exclusief van de gemeenten is, is de enige die de besteding ervan bepaalt de gemeenteraad, preciezer gezegd, het collectief der gemeenteraden. De praktijk is natuurlijk anders, en al heel lang. Ik herhaal hier, ietwat uitgewerkt, de krachten die op de besteding van het fonds inwerken:

- Wetten die de gemeenten verplichten bepaalde uitgaven te doen, al is de exacte vorm en inhoud niet voorgeschreven. Voorbeelden zijn de Wmo en de Wegenwet die de gemeenten een zorgplicht opleggen.
- Sectorale lobby's, bijvoorbeeld patiëntenorganisaties of organisaties van uitkeringsgerechtigden maar ook de vereniging Eigen Huis die gevoelens omtrent de OZB vertolkt.
- De kiezer die op landelijk niveau voorkeuren uitspreekt die kunnen doorwerken op lokaal niveau. Denk aan het toenmalige *landelijke* programmapunt van de VVD om het “gebruikersdeel” van de OZB op woningen af te schaffen.

- De kiezer op lokaal niveau die partijen steunt die ijveren voor of tegen specifieke lokale voorzieningen. In mijn woongemeente bijvoorbeeld stemden de kiezers ooit massaal op een nieuwe partij die tegen de bouw van een sportstadion was en de staf brak over betaald parkeren in het centrum. Dat parkeergeld kwam er toch, maar het sportstadion is er inderdaad niet gekomen.
- De verdeling van het fonds. Door bepaalde gemeenten meer en andere minder te geven, wordt indirect invloed uitgeoefend op de mogelijkheden en onmogelijkheden van de diverse gemeenten.

Beleidsmatige clusters in gemeentefonds

Wat niet altijd belicht wordt en ook niet bij iedereen bekend is, is dat de vormgeving van het verdeelmodel in 1997 óók was bedoeld om sectorale invloed op het fonds mogelijk te maken. Dat laat weliswaar onverlet de (wettelijk vastgelegde) vrije besteedbaarheid van het fonds, maar is tegelijk een illustratie van de spagaat waarin het gemeentefonds zit.

De achtergrond is deze. Bij de bezuinigingen op de rijksbegroting in de jaren tachtig bleek het gemeentefonds een makkelijke prooi. In de ministerraad waren degenen die voor het fonds in het strijdperk traden veruit in de minderheid, als ze er al waren. Deze ervaring gaf voeding aan het idee om binnen het fonds beleidsmatige, sectorale clusters te onderscheiden: Infrastructuur, Werk en inkomen, Zorg etc. Dat zou ministeries en eraan gelieerde sectorale belangengroepen moeten laten zien dat het fonds óók van hen was, dat zij althans een belang hadden om het fonds niet roekeloos te plunderen.

Heeft dat gewerkt? Dat de clusters werken in de bedoelde zin laat mijns inziens het sociaal domein zien. De intensieve betrokkenheid van de beleidssectoren bij de decentralisaties van het sociaal domein maakt het makkelijker om met het Rijk te onderhandelen over een voeding van het fonds die recht doet aan de aard en de dynamiek van de zorguitgaven waarvoor de gemeenten sinds 2015 verantwoordelijk zijn.

Tegelijkertijd zijn er volop voorbeelden die op het tegendeel wijzen. Clusters hier, clusters daar, de zogenaamde opschalingskorting ging gewoon door, ook al vond de wetgeving die gemeenten dwong tot opschalen zelf geen doorgang. Een ander voorbeeld: jarenlang bleken de gemeenten minder uit te geven aan educatie (onder andere onderwijshuisvesting) dan verwacht werd op basis van het cluster Educatie in het gemeentefonds. Dat was reden voor het Rijk om een greep in de gemeentekas te doen. Wat vooral stak was dat in het omgekeerde geval geen toevoeging aan het fonds volgde. Gemeenten geven al jaren meer uit aan werk en inkomen, cultuur en aan openbare orde en veiligheid dan de ermee corresponderende clusters in het fonds indiceren. Waarom was dát geen reden om het fonds te *verhogen*?

Een laatste voorbeeld is de "oude" Wmo, die financieel vooral de huishoudelijke hulp omvat. In het regeerakkoord van Rutte-II stond dat dat wel minder kon. Dus werd het gemeentefonds met een slordige 600 miljoen gekort onder expliciete verwijzing naar de huishoudelijke hulp. Vele gemeenten – ik schat driekwart – namen dat één op één over en vertelden aan de burgers dat dit "moet van Den Haag". Formeel is dat een leugentje om bestwil, politiek is het een feit. Formeel waren de gemeenten immers vrij om dat bedrag *niet* op de huishoudelijke hulp te bezuinigen maar op andere beleids terreinen en/of de OZB te verhogen. Wel nu, hoe burgers tegen de OZB aankijken is bekend en 600 miljoen korten op jeugdzorg, wegen of openbare orde had weer andere nadelen... Voor de lokale politiek was het veruit het eenvoudigst om het regeerakkoord te volgen. Natuurlijk waren er

ook van die grappenmakers die méér bezuinigden op huishoudelijke hulp dan op grond van dit argument verdedigbaar was en die met uitgestreken gezicht volhielden dat dit “moet van Den Haag”. Burgers die ertegen te hoop liepen vonden de rechter aan hun zijde.

Deze voorbeelden laten zien dat de beleidsclusters in het verdeelmodel geen drempel opwierpen tegen kortingen op het gemeentefonds. Wel is de aard van de bezuinigingen veranderd, ze zijn meer “sectoraal” geworden. Vóór 1997 was dat niet mogelijk. Een groot deel van het fonds werd via algemene maatstaven verdeeld die niet “sectoraal gelabeld” waren, denk aan inwoners en woonruimten. Die maatstaven bestaan nog, maar zijn nu wel “sectoraal” onderverdeeld. Wie wil kan in de gemeentefondscirculaire lezen welk deel van het bedrag per inwoner bij welk cluster hoort. Bovendien zijn er meer “sectorale” maatstaven dan toen, zoals diverse maatstaven “laag inkomen” voor het sociale domein.

Is dat erg? Wie veel belang hecht aan een zo groot mogelijke bestedingsvrijheid voor gemeenten, vindt het erg. Hij, zij of een objectief dan wel subjectief geslachtsloze persoon kan er op wijzen dat de (sub)clusters een soort “fictieve budgetten” zijn waarop de sectorale belangengroepen een beroep (proberen te) doen. Degene die rekkelijker in de leer is, zal denken: beter een cluster binnen het fonds dan een specifieke uitkering buiten het fonds. Dat laatste is waarom ik me er niet zo druk om maak. Twintig jaar geleden was het aandeel van de gemeentelijke uitgaven dat via specifieke uitkeringen werd bekostigd groter dan het gemeentefonds. Nu is dat omgekeerd. Dat is winst als het om de bestedingsvrijheid gaat.

Een groter lokaal belastinggebied

Evenals vele anderen die wat weten van de financiële verhouding ben ik voor een groter belastinggebied voor gemeenten. De stapel rapporten met die boodschap reikt tot aan het plafond. Of het er na het laatste rapport van komt? Ik ben er niet gerust op, maar ik laat me graag verrassen. Mocht het ervan komen, dan zal het bij menigeen op een flinke teleurstelling uitdraaien. Namelijk bij degenen die verwachten dat ze met méér eigen inkomsten ook méér armslag hebben tegenvallers op de vangen. Ik denk dat dat een illusie is, uitzonderingen die de regel bevestigen daargelaten.

Laten we eerst macro-economisch kijken. Het nieuwe kabinet doet niet kinderachtig en verklaart dat de gemeentelijke belastingen in 2020 met €5 miljard omhoog mogen – aldus mijn opgewekte gedachtenexperiment. Omdat de lastendruk voor het land als geheel niet omhoog mag, gaan rijksbelastingen met hetzelfde bedrag omlaag. Het gat dat daardoor in de rijksbegroting ontstaat, wordt gedicht door het gemeentefonds eveneens met €5 miljard te korten. Macro-communaal komt er dus geen cent bij in 2020.

Maar dan! Laten we ons een voorstellen dat in 2021 de economie weer bergafwaarts gaat en de hele collectieve sector *on hold* wordt gezet. De minister van Financiën stelt de nullijn in, ook voor het gemeentefonds en andere geldstromen van Rijk naar gemeenten. En denk je verder eens in: de gemeenteraden hebben daar geen zin in en met z’n allen besluiten ze dat de lokale belastingen jaarlijks met 5% stijgen. Vóór 2020 was die 5% te overzien geweest: €200 miljoen jaarlijks erbij. Vanaf 2020 is de grondslag ruim verdubbeld en dan staat 5% voor jaarlijks €450 miljoen erbij. De regering is, ik zei het al, niet kinderachtig. De minister van Financiën is een sportieve vent, wijf of anderszins geslachtelijk geoutilleerde persoon. In 2021 gebeurt er niets, ook in 2022 nog niet. Maar vanaf 2023, er zit inmiddels een nieuw kabinet, begint de irritatie op te lopen. De Woonbond, de Vereniging Eigen huis en zelfs de brave Consumentenbond, bewerken ‘hun’ Kamerleden.

Nodig is dat overigens niet, de Kamerleden betalen zelf ook lokale belastingen en daar houden ze net zo weinig van als de burgers die hen met mails bestoken. En prompt besluit het kabinet per 2024 tot een extra korting op het gemeentefonds van €400 miljoen per jaar. Ik kan er een paar procent naast zitten, maar zo ongeveer zal het wel lopen.

En nu kijken we lokaal. Daarbij zijn twee punten van belang. Ten eerste zijn er de effecten voor individuele burgers. Terwijl de operatie in 2020 voor afzonderlijke gemeenten met een beetje goede wil budgettair neutraal zal verlopen, zal dat voor vele burgers niet het geval zijn. Sommige hebben voordeel – die houden de lippen stijf op elkaar. Sommige hebben nadeel en die besluiten – terecht en precies de bedoeling! – zich intensiever met de gemeentepolitiek te bemoeien dan ooit. Ten tweede hebben vele burgers enorm de pest in lokale lasten. Natuurlijk, de rijksbelastingen daalden, maar die rottige nieuwe OZB en dat dito nieuwe “koppengeld” zijn tweemaal zo hoog dan de ‘oude’ OZB in 2019, en dat was al een rotjaar qua lokale lasten!

U – lezer, lezeres en anderen die de kunst van het lezen machtig zijn – voelt aankomen wat mijn stelling is: de gemeenten mogen in dit idyllische voorbeeld blij zijn als ze in 2020 evenveel belasting incasseren als in 2019! En daarna extra verhogen omdat het Rijk bezuinigt? *No way!* Natuurlijk, er zullen onder die honderden gemeenten uitzonderingen zijn. Vast is er ergens een wethouder die de raad weet te overtuigen dat de belastingen flink omhoog moeten, wellicht tegen de stroom van protesterende burgers in. Daar zal dan een andere wethouder tegenover staan die de zorg op peil houdt en de belasting verlaagt. Hoe? U kunt zelf de keuzes verzinnen, de houdbare en de onhoudbare.

De gemeenten als financieel brave borst

Wie de voorgaande woorden over de omvang leest, kan mij van een verwerpelijk fatalisme betichten en die woorden zo samenvatten: “De gemeenten liggen budgettair aan de ketting van het Rijk en daar helpt geen grootmoedertje lief ‘an’”. U hebt een punt, waarde lezer(es). Het zit mijzelf ook niet lekker en ik schaam me er zelfs een beetje voor. Gelukkig zitten er op allerlei plekken betere onderhandelaars van en namens dan in ondergetekende.

Wat helaas tegen de gemeenten werkt is hun ijzeren budgettaire discipline. Terwijl de zorgkosten op rijksniveau budgettair weerbarstig zijn, verdwijnen die problemen als sneeuw voor de gemeentelijke zon. Tien procent efficiencykorting? Geen probleem, zorgen we voor. De huishoudelijke zorg voor tien procent minder? Doen we voor u, wij “houden de wet”!

Vorig jaar ontstond er heibel na een persbericht met de kop dat gemeenten in 2015 €1,2 miljard overhielden op de jeugd en zorg. Het land was te klein. Weliswaar stond er onder de kop dat de gemeenten €0,4 miljard tekort kwamen op werk en inkomen, maar zover lieten de meesten niet. Om welk tekort ging het eigenlijk? De bedragen betroffen het verschil tussen de gerealiseerde uitgaven enerzijds en de fictieve budgetten anderzijds. Achter de schermen heb ik me erover opgewonden omdat het sommetje niet klopte.

De Rfv heeft een pleidooi gehouden om helemaal niet naar die fictieve budgetten te kijken, omdat het gemeentefonds vrij besteedbaar is. Er *bestaat* geen budget voor zorg, voor openbare orde of wat ook in het fonds. Er is één ondeelbaar fonds en dat wordt besteed op een wijze die het resultaat is van een lokaal politiek proces, aldus de raad. Daar zit zeker wat in, maar heeft ook een gevaarlijke kant. Als het fictieve budget geen graadmeter meer mag zijn, dan is er ook geen tekort of overschot.

De minister van Financiën zal de verleiding niet kunnen weerstaan die redenering tot in het oneindige door te trekken en bij elke claim van gemeentewege antwoorden: "Gaat heen, u *kunt* helemaal geen tekort hebben!".

Er is ook een andere vergelijking mogelijk, namelijk van het door de gemeenten begroot budget met wat ze feitelijk uitgeven. Welk beeld ontstaat dan? In 2015 begrootten de gemeenten 17,9 miljard voor het sociale domein en gaven volgens de rekening 2015 16,8 miljard uit. Dus 1,1 miljard minder.¹¹ In 2016 raamden de gemeenten €17,5 miljard en besteden volgens de voorlopige statistiek van de jaarrekening 2016 €17,1 miljard; dat is € 0,4 miljard minder dan begroot. Wederom blijven ze binnen hun eigen budgetten voor het sociaal domein, maar het verschil tussen budget en uitgaven loopt flink terug. Kijken we naar de uitgaven op zich, dan gaven de gemeenten in 2016 2% meer uit dan in 2015. Die stijging ontstaat bij jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning en werk & inkomen; alleen de uitgaven voor de algemene voorzieningen in het sociaal domein dalen. Toch had het me 'leuker' geleken als de gemeenten in 2016 een fantastisch tekort op het sociaal domein hadden gepresenteerd, maar – en als financieel deskundige vind ik dat toch ook weer fijn – daar zijn ze budgettair te netjes voor. Ik gok erop dat deze lijn zich voorzet in 2017. De politieke en maatschappelijke druk om de jeugdzorg niet tekort te doen blijft hoog terwijl de "fictieve budgetten" voor jeugdzorg ook in 2017 zijn gekort. De tekorten voor jeugdzorg zullen vermoedelijk oplopen en voor het totale sociale domein zullen begrote en gerealiseerde uitgaven dicht bij elkaar komen – verwacht ik.

Daar wordt het niet eenvoudiger van. Is dat erg? Valt wel mee vind ik. Hebt u weleens in de gezondheidszorg of het onderwijs rondgelopen? En? Alles meteen begrepen omdat het daar zo simpel was?

De financiële braafheid van gemeenten helpt dus niet mee. Maar toch, maar toch, maar toch. Ook die brave gemeenten zouden wel een beetje meer ruzie met het Rijk mogen maken over de omvang van het fonds.

Besluit

Wat leren we nu van al die losse brokken? Dit: Er wordt van vele kanten getrokken aan het gemeentefonds en daar wordt het niet eenvoudiger van. Is dat erg? Valt wel mee vind ik. Hebt u weleens in de gezondheidszorg of het onderwijs rondgelopen? En? Alles meteen begrepen omdat het daar zo simpel was?

Nog een paar opmerkingen. De Rfv heeft zich dapper geweerd in moeilijke omstandigheden. Deskundig kort gehouden door het rijk, heeft hij nochtans heel wat verstandige adviezen gegeven. Hij balanceerde dan op het slappe koord dat hing tussen twee palen. De ene een robuuste, onbuigzame boomstam gegroeid op verstandige principes, de andere een even sterke, maar buigzame en wat smoezelige paal die uitsteekt boven het troebele water van de bestuurlijke werkelijkheid. Knap gebalanceerd, goed gebruld leeuw!

¹¹ Deze 1,1 miljard is slechts bij toeval ongeveer gelijk aan de 1,2 miljard in het CBS-persbericht van vorig jaar. Het is nl een heel ander soort bedrag. "Mijn" 1,1 miljard is het verschil tussen de in 2015 begrote en gerealiseerde bedragen in het hele sociale domein. De 1,2 miljard in het persbericht is het verschil tussen het fictieve gemeentefondsbudget in 2015 en de in 2015 gerealiseerde bedragen in het sociale domein, exclusief "werk en inkomen".

Doordat er zo getrokken wordt aan de vlood van de financiële verhouding – met het gemeentefonds als trots vlaggenschip én besmeurde mammoettanker – verandert er meestal niet veel. De grote vier steden hebben de grootste problemen en krijgen (minstens) zoveel geld om ze op te lossen. Ook de Wadden zitten er warmpjes bij. En dat is goed, wie niet van de Wadden houdt, spoede zich erheen of leze het gelijknamige boek van Mathijs Deen. Wie hen dan nog niet lief heeft, mist een hart.

Wie grote ambities koestert over een andere financiële verhouding, of beperkter, een andere verdeling van het gemeentefonds, zal snel teleurgesteld raken. Niet erg, word je groot van. Maar veel wijziging zal er niet. Zullen we eens wat bescheidener beginnen? We passen de verdeling zo aan, dat de Brabantse gemeenten een steuntje in de rug krijgen bij hun problemen met openbare orde en veiligheid.

Verandert er dan echt nooit niks niet? Natuurlijk wel, maar de stoot daartoe komt zelden uit de financiële verhouding. De decentralisaties in het sociale domein in 2015 waren niet bedacht “in” de financiële verhouding, maar hebben die toch aardig op de kop gezet. Vorig jaar lanceerde Rinnooy Kan een interessant idee ivm het “democratisch gat” in de regio. Als we nu eens enkele tientallen regio’s vormen, zijnde een samenstelling van (geografische delen van) de huidige provincies, aangevuld met gemeentelijke taken die beter regionaal kunnen worden uitgevoerd. De gemeenten blijven bestaan, zij het met een wat kleiner takenpakket. De meeste “Wgr’s” kunnen dan verdwijnen: ze gaan grotendeels naar de regio’s, een kleiner deel gaat terug naar de gemeenten of het Rijk. Kan allemaal in het huidige Huis van Thorbecke, zo’n herschikking van de landkaart van het binnenlands bestuur. Hoe meer ik er over nadenk, des te charmanter ik het vind.

En gaat het ervan komen? Heb zo mijn aarzelingen, net als bij dat grotere gemeentelijke belastinggebied. Ben er wel voor, maar daar raak ik niet van onder de indruk, laat staan opgewonden. Maar als het gebeurt, dan gaat de financiële verhouding flink op z’n kop. Niet omdat de financiële verhouding dat “wil”, maar omdat het adagium van de Rfv juist was: de bestuurlijke verhouding bepaalt de financiële, of wat minder deftig: geld volgt taken.

Hij balanceerde dan op het slappe koord dat hing tussen twee palen. De ene een robuuste, onbuigzame boomstam gegroeid op verstandige principes, de andere een even sterke, maar buigzame en wat smoezelige paal die uitsteekt boven het troebele water van de bestuurlijke werkelijkheid.

*De inkomsten van het
decentraal bestuur –
een andere blik*

Meten is weten

Jan Verhagen

4



Meten is weten

Jan Verhagen

Foto: Binnenlands Bestuur

44

Dr. A.J.W.M (Jan) Verhagen (1966) is beleidsmedewerker financiële verhouding bij de gemeente Den Haag en was daarvoor werkzaam bij de Raad voor de gemeentefinanciën (de voorloper van de Rfv). Hij studeerde econometrie en promoveerde in 2001 op een dissertatie over specifieke uitkeringen. Hij publiceert over gemeentefinanciën en financiële verhoudingen in onder andere Binnenlands Bestuur en Nieuwsbrieven over gemeentefinanciën.

“Eerst de politiek, dan de techniek.” Die boodschap stuurde de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) enkele maanden terug de wereld in. De financiële verhouding is immers een afgeleide van de bestuurlijke verhoudingen.

Als ik me dus afvraag “Hoe gaat het nu met de financiële verhouding?” en “Moet daaraan iets verbeterd worden?”, dan zou ik eerst moeten vragen hoe het met de bestuurlijke verhoudingen gaat en of die verbeterd kunnen worden. Maar dat is een erg Haags, centralistisch antwoord. Voor de gemeenten gaat het in de financiële verhouding voornamelijk om de uitkomsten, om hoeveel geld ze van het Rijk krijgen. Dus als ik aan gemeenten zou vragen hoe het met de financiële verhouding gaat, dan antwoorden ze simpelweg “Slecht”. Want het Rijk heeft de gemeenten de afgelopen jaren enkele miljarden kortingen opgelegd; onder andere voor opschaling, voor het btw-compensatiefonds en voor onderwijshuisvesting. En dan komt het komende kabinet waarschijnlijk nog met een ‘efficiëntie-korting’.

Het antwoord op de vragen “Hoe gaat het met de financiële verhoudingen?” en “Moet er iets veranderen in de financiële verhoudingen?” moet een stevige cijfermatige onderbouwing hebben. Beter dan nu beschikbaar is.

Ik ben het met de gemeenten eens dat de vraag “Hoe gaat het met de financiële verhoudingen?” niet zozeer een bestuurlijk antwoord moet krijgen maar vooral een cijfermatig antwoord. Maar ik vind het antwoord “Het gaat slecht” onvoldoende onderbouwd door alleen naar de kortingen van de afgelopen jaren te wijzen. In een bundel die terugkijkt op twintig jaar Rfv, en tegelijkertijd vooruitkijkt op de advisering over de financiële verhoudingen door de Raad voor het openbaar bestuur, mogen cijfers over de gemeentefinanciën uit die periode niet ontbreken.

Een voorbeeld waar de cijfers afwijken van de bestuurlijke oriëntatie, is bij de bekostiging van de bijstand. Bestuurlijk gezien, in theorie, is dat goed geregeld. De Participatiewet schrijft immers voor dat het Rijk een kostendekkend budget aan de gemeenten geeft. Toch komen de gemeenten in 2017 € 260 miljoen tekort. In de praktijk blijkt het Rijk zich dus niet aan de wet te houden. Cijfermatig gezien, in de praktijk, is de bekostiging van de bijstand niet goed geregeld.

Helaas bestaan er nauwelijks overzichten van de gemeentefinanciën. Dat is jammer, want daarmee missen we veel praktijkkennis. Evenmin is er een jaarlijkse beschouwing van ‘De stand van de financiële verhouding’ gemaakt. Wel is er elk jaar in mei het Overzicht Specifieke Uitkeringen, al is het Rijk dat in 2017 vergeten te maken, en elk jaar in september het Periodiek Onderhoudsrapport gemeentefonds, maar die hebben een uiterst beperkte invalshoek. De minister van Binnenlandse Zaken, die de ‘stelselverantwoordelijkheid’ voor de financiële verhouding claimt, laat het hier duidelijk afweten. De gemeentelijke belastingen worden elk jaar wel grotendeels beschreven in de Coelo-atlas van de lokale lasten. Een overzicht met al die onderdelen van de financiële verhouding ontbreekt.

Het antwoord op de vragen “Hoe gaat het met de financiële verhoudingen?” en “Moet er iets veranderen in de financiële verhoudingen?” moet een stevige cijfermatige onderbouwing hebben. Beter dan nu beschikbaar is.

Sluitende begroting

In theorie hebben de gemeenten bijna altijd een sluitende begroting. Simpelweg omdat het moet volgens de Gemeentewet, artikel 189, lid 2: “De gemeenteraad ziet erop toe dat de begroting van de gemeente structureel en reëel in evenwicht is. Hiervan kan hij afwijken indien aannemelijk is dat het structureel en reëel evenwicht in de begroting in de eerstvolgende jaren tot stand zal worden gebracht.”

De eerste vraag die dan opkomt is: hoeveel gemeenten hebben elk jaar een sluitende begroting, en in hoeveel gemeenten is slechts de meerjarenraming sluitend? Ik moet hierop het antwoord schuldig blijven. Ik weet het niet. En niemand weet het. Het Centraal Bureau voor de Statistiek verzamelt geen gegevens over de meerjarenbegroting.

57 miljard euro¹²

De gemeenten hebben dit jaar samen een begroting van ongeveer € 57,2 miljard. Dat komt overeen met bijna 8,0% van het bruto binnenlands product. Dat is ongeveer even veel als in 2001. Vooral de mutatie 2008 – 2009 is opmerkelijk: het aandeel van de gemeenten in het bbp nam toe van 7,7% in

12 Bron gegevens van deze paragraaf: Centraal Bureau voor de Statistiek, Gemeentebegrotingen; baten en lasten naar regio en grootteklasse 2004-2014, Statline, 27 februari 2014. Eerdere jaren uit afzonderlijke publicaties Statistiek gemeentebegrotingen. Tot en met 2003 is inclusief btw, vanaf 2004 is exclusief btw. De toename in 2015 komt door de decentralisatie van € 7,286 miljard voor jeugdzorg en Wmo. Inflatie gemeten als pBBPt-1 uit CEP 2017, bijlage 8. Reële groei uitgaven 2003 en 2004 aan elkaar gelijk gesteld.

2008 tot 8,6% in 2009, door de vertraagde doorwerking van de crisis in de openbare financiën. In tabel 1 staat de reële groei van de begrote uitgaven, voor zover ik die in CBS-overzichten heb kunnen terugvinden. Ik heb daar de reële groei per inwoner bij berekend.

Tabel 1 *Begrote uitgaven per jaar en de reële groei per inwoner daarvan*

Jaar	Begrote uitgaven		Reële groei ¹	
	€ mld	€ / inw	%	
2001	38,295	2.396		
2002	40,583	2.520	1,0%	
2003			0,8%	
2004	43,949	2.703	0,8%	
2005	43,451	2.665	-2,7%	
2006	45,135	2.763	1,8%	
2007	47,152	2.883	1,7%	
2008	49,087	2.992	1,7%	
2009	52,819	3.204	4,6%	
2010	54,187	3.269	1,7%	
2011	53,598	3.218	-2,4%	
2012	52,269	3.125	-3,0%	
2013	52,089	3.105	-2,0%	
2014	51,485	3.060	-2,9%	
2015	57,797		-2,4%	
2016	56,861	3.449	-2,2%	

¹ Deze kolom is verkregen door van de groei van begrote uitgaven de bevolkingsgroei af te trekken en vervolgens de inflatiepercentages af te trekken.

Gecorrigeerd voor de bevolkingsgroei en de inflatie, en gecorrigeerd voor (alleen!) de taaktoevoeging van € 7.286 mln voor de Wmo en de jeugdzorg in 2015, is het gemeentelijke budget in 2017 5,8% lager dan in 2001. Opvallend daarbij is dat er van 2001 tot en met 2010 bijna permanente groei is, in totaal 13,4%, en sinds 2011 permanente daling (in totaal 15,9%), waarbij de daling inmiddels de groei heeft overtroffen.

Gemeentelijke reserves¹³

De gemeentelijke reserves zijn sinds de crisis van 2009 aan het dalen. Op 31 december 2015 is het eigen vermogen van de gemeenten € 4,75 miljard lager dan op 31 december 2009. Dat blijkt uit tabel 2:

Tabel 2 Gemeentelijke reserves 2009 – 2015

31 dec	Eigen vermogen				Voorzieningen
	Algemene reserve	Bestemmings-reserves	Saldo rekening	Totaal	
2009	6.755	15.629	1.384	23.768	4.746
2010	6.733	15.599	59	22.390	4.628
2011	6.128	15.271	17	21.415	4.676
2012	5.608	14.307	195	20.109	4.994
2013	5.494	13.522	542	19.558	4.772
2014	5.583	12.462	607	18.651	5.527
2015	5.840	12.106	1.070	19.017	5.657

Dat is absoluut geen aanwijzing dat het slecht gaat met de financiën van de gemeenten. Ten eerste omdat de afname vooral de bestemmingsreserves betreft. De bedoeling daarvan is juist dat ze worden uitgegeven. Ten tweede omdat de reserves in 2015 nog steeds hoger zijn dan in 2005. Dat blijkt uit tabel 3, in combinatie met tabel 2

Tabel 3 Gemeentelijke reserves 2005 – 2009

31 dec	Eigen vermogen				Voorzieningen
	Algemene reserve	Bestemmings-reserves	Saldo rekening	Totaal	
2005	5.727	10.760	739	17.226	5.868
2006	5.926	11.523	1.071	18.520	6.496
2007	6.451	12.048	1.082	19.580	6.426
2008	6.306	12.987	687	19.980	4.737
2009	6.755	15.629	1.384	23.768	4.746

Ten derde omdat de reserves een zware financiële crisis grotendeels hebben 'overleefd'. Het is niet meer dan logisch dat een deel van de buffer is ingezet na de crisis.

Kengetallen dienen vooral ter vergelijking. Aan de basis daarvoor, openbaarheid, voldoet het ministerie niet. Ik vind dit zeer illustratief, niet alleen voor het falen van het ministerie op het vlak van de financiële verhouding maar vooral ook voor het ontbreken van cijfers.

13 Bron gegevens van deze paragraaf: Centraal Bureau voor de Statistiek, *Gemeenterekeningen; balans naar regio en grootteklasse*, Statline, 21 december 2016. Bij deze cijfers heb ik overigens de vier grote steden uitgezonderd, omdat Amsterdam grote boekhoudkundige mutaties heeft tussen passivaposten. Het was niet mogelijk om alleen Amsterdam uit de cijfers te halen.

Kengetallen voor de begroting¹⁴

Sinds 2016 moeten de gemeenten in hun begrotingen en jaarrekeningen kengetallen opnemen¹⁵ over onder andere:

- exploitatieruimte
- schulden
- eigen vermogen
- grondexploitaties

Van de kengetallen heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de uitkomsten per gemeente gepubliceerd van 2008 tot en met 2014¹⁶. Dat gebeurde overigens pas in februari 2016. Maar het ministerie heeft géén analyse van die cijfers gemaakt, en niet eens gemiddelden over groepen van gemeenten berekend.

De cijfers van 2015, 2016 en 2017 zijn nu (13 augustus 2017) nog steeds niet gepubliceerd.

Kengetallen dienen vooral ter vergelijking. Aan de basis daarvoor, openbaarheid, voldoet het ministerie niet. Ik vind dit zeer illustratief, niet alleen voor het falen van het ministerie op het vlak van de financiële verhouding¹⁷ maar vooral ook voor het ontbreken van cijfers.

Saldi bijstand

Gebrek aan feitenkennis (lees: cijferkennis) leidt ook tot slecht beleid. Een voorbeeld, wederom over de bijstand: Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid beweert dat de gemeenten de laatste vijf jaar in totaal slechts € 35 miljoen tekort hebben op de bijstand¹⁸. In werkelijkheid, volgens de cijfers van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zelf¹⁹, hebben de gemeenten de laatste vijf jaar € 281 miljoen tekort op de bijstand, al krijgen ze nog de vangnetuitkering over 2016. De laatste zeven jaar hebben de gemeenten ongeveer een miljard euro tekort op de bijstand.

Zie tabel 4:

Het kost me veel moeite om niet de cynische conclusie te trekken dat het Rijk alleen de cijfers over de gemeentefinanciën verzamelt waar het zelf interesse in heeft, en niet de cijfers waar de gemeenten iets aan zouden kunnen hebben.

14 De kern van deze paragraaf staat ook in mijn column 'Illustratie' in *Binnenlands Bestuur* van 18 augustus 2017.

15 Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten, artikel 11, lid 2 onder d en e, en lid 3; Staatsblad 2015 nr. 206; Staatscourant 2015, nr. 38.101.

16 www.kennisopenbaarbestuur.nl. De VNG heeft die cijfers overgenomen op www.waarstaatjegemeente.nl.

17 Ik noem in dit artikel meer voorbeelden.

18 W. Boonstra, Alle inwoners merken bijstandstekorten, 8 juli 2017, <http://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/alle-inwoners-merken-bijstandstekorten.9567233.lynkx>.

19 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Budgetoverzicht vanaf 2004 – informatie voor gemeenten*, 18 april 2017, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2016/02/23/budgetoverzicht-vanaf-2004>. De vangnetuitkeringen komen uit de jaarverslagen van de Toetsingscommissie vangnet.

Tabel 4 *Saldi van de bijstandsuitgaven en -inkomsten*

Jaar	Uitgaven [€ mln]	Rijksbijdrage ¹ [€ mln]	Eigen baten [€ mln]	Vangnetregeling [€ mln]	Saldo [€ mln]
2010	4.597	4.056	172	110	-259
2011	4.871	4.041	150	132	-548
2012	5.026	4.855	136	18	-18
2013	5.500	5.495	135	13	+143
2014	5.927	5.710	150	24	-44
2015	5.852	5.599	148	71	-35
2016	6.100	5.630	142	PM	-328
Totaal 2010 tot en met 2016					-1.087

¹ Dit is de rijksbijdrage minus de begrote reservering voor het vangnet. De daadwerkelijke vangnetuitkering staat in de vijfde kolom.

Daarbij is het verwachte tekort in 2017 ongeveer € 260 miljoen.

Emu-saldo

Het enige waar gek genoeg wel uitgebreid cijfers en analyses van beschikbaar zijn, is het verwachte gemeentelijke emu-saldo. Tegelijk is dat het onderwerp dat bij de gemeenten zelf het minste leeft. Het kost me veel moeite om niet de cynische conclusie te trekken dat het Rijk alleen de cijfers over de gemeentefinanciën verzamelt waar het zelf interesse in heeft, en niet de cijfers waar de gemeenten iets aan zouden kunnen hebben.

Uitbreiding belastinggebied

Al jaren wordt gesproken over de wens van de gemeenten om meer belastingen zelf te innen en minder afhankelijk te zijn van de rijksuitkeringen uit het gemeentefonds. In het nieuwe regeerakkoord komt waarschijnlijk de beslissing daarover.

Het aantal onderzoeken naar de uitbreiding van het gemeentelijke belastinggebied is een veelvoud van het aantal onderzoeken naar de beperking daarvan in 2006 door het afschaffen van de OZB voor gebruikers van woningen. Ik doe daar niet cynisch over; ik vind dat positief. Anders dan in 2006 is er nu wel aandacht voor bijvoorbeeld de koopkrachteffecten.

Het enige dat ik me afvraag is waarom deze effecten wél worden onderzocht bij dít vraagstuk van de financiële verhouding en niet bij andere vraagstukken van de financiële verhouding. Wie draagt bijvoorbeeld de tekorten op de bijstand? Leidt dat tot minder budget voor bijzondere bijstand?

Overigens kan méér onderzoek naar de uitbreiding van het lokaal belastinggebied toch nuttig zijn. Zo heb ik onlangs berekend dat de opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen *lager* is naarmate de OZB-tarieven voor woningen in een gemeente hoger zijn²⁰. Dat is in strijd met alle bestuurlijk georiënteerde pleidooien voor uitbreiding van het gemeentelijke belastinggebied. Immers, die veronderstellen dat de opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen hoger zijn naarmate de OZB hoger is, omdat er dan voor de kiezers annex OZB-betalers meer op het spel staat.

²⁰ De correlatiecoëfficiënt is -0,125. Zie ook mijn column 'Gehaktballen' in *Binnenlands Bestuur* van 28 juli 2017.

Nauwelijks gemeenten met financiële problemen

Tegelijkertijd is het aantal gemeenten met financiële problemen sterk afgenomen. In 2017 is er zegge en schrijve één gemeente (Vlissingen) die een beroep doet op artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet²¹. Ook staan slechts vijf gemeenten onder preventief toezicht van de provincie om financiële redenen (Almelo, Middelburg, Ten Boer, Vlissingen en Voorschoten) en slechts één door termijnoverschrijding (Gemert-Bakel)²². Dat is erg weinig.

Op basis van deze aantallen lijkt het dus uitstekend met de gemeenten te gaan. Blijkbaar zijn ze erin geslaagd de opgelegde bezuinigingen goed te verwerken.

Het laatste advies van de Rfv ging over het financieel toezicht op de gemeenten, *Financieel toezicht met een visie*. Wat mij trof, was het volledig ontbreken van cijfermatige overzichten van het preventief toezicht. Dat gaat niet alleen om het aantal gemeenten dat onder preventief toezicht staat, maar ook over bijvoorbeeld de 'doorstroom' van preventief naar artikel 12 en de gemiddelde duur van het preventief toezicht.

Het advies vond ik daarom weliswaar zeer lezenswaardig, en bevatte veel verstandige opmerkingen en suggesties²³, maar bij mij blijft ook de vrees hangen dat de Rfv zijn advies baseerde zonder inzicht in de cijfers.

In dat licht is wel weer opmerkelijk – en positief – dat de Rfv in dat advies aanbeveelt dat het financieel toezicht *op basis van kwantitatieve gegevens* (cursivering jV) een bestuurlijk oordeel moet geven over de financiële positie van de gemeente.

Conclusie: het gaat goed, ondanks het Rijk

De gemeenten hebben elk jaar minder te besteden door de kortingen van het Rijk. Maar het beeld van de gemeenten, die sinds 2010 de financiële verhouding hebben zien verslechteren, is te smal. De financiële verslechtering sinds 2010 volgt immers na een lange periode van financiële verbetering. Per saldo zijn de gemeenten weliswaar slechter af, maar het verschil met 2001 is veel kleiner dan het verschil met 2009.

Al met al redden de gemeenten zich financieel nog goed. Er zijn nauwelijks gemeenten met financiële problemen, en ook andere macrocijfers geven geen aanleiding tot ongerustheid. Mijn voorlopige conclusie is dat het dus goed gesteld is met de financiële verhoudingen. De gemeenten kunnen zich nog redden met het geld dat ze van het Rijk krijgen en met de voorwaarden die het Rijk daarbij oplegt. Nog wel.

Hoe hebben ze dat gedaan? Twee redenen weet ik, één reden vermoed ik:

(1) De gemeenten hebben fors bezuinigd, veel forsere dan het Rijk.

21 Afgezien van Lelystad – dat is immers geen gewone artikel 12-gemeente.

22 Afgezien van Meierijstad, die per 1 januari 2017 is ontstaan door herindeling.

23 Alleen wil ik opmerken dat ik de Rfv-stelling in dit advies "Het Rijk dient zich ervan te vergewissen dat gemeenten zorgvuldig met gemeenschapsgeld omgaan" níét deel. De gemeenten zijn immers zélf verantwoordelijk voor hun huishouding; het Rijk behoort dat niet te toetsen en mag daar geen oordeel over hebben.

De gemeenten hebben bijvoorbeeld hun formatie veel verder teruggebracht dan het Rijk²⁴.
Zie tabel 5:

Tabel 5 *Krimp formatie 2010 – 2015*

Sector	Formatie 2015	Krimp 2010-2015
Rijk gemeenten	116.500	-5%
	145.500	-17%

Dat moest omdat het gemeentefonds door allerlei kortingen niet meer 'trap op en af' meegaat met de rijksuitgaven maar daarbij achterblijft. Ongetwijfeld zijn die bezuinigingen ten koste gegaan van de maatschappelijke voorzieningen die de gemeenten leveren.

(2) De lage rente leidt tot lage kapitaaluitgaven. Daarmee is ook meteen een groot risico aangeduid: rentestijging.

(3) Tegelijkertijd vermoed ik dat de gemeenten ook bezuinigen op onderhoud. Zo lang dat een bewuste bestuurlijke keus is voor een lager voorzieningenniveau, is dat prima. Maar het gevaar bestaat dat er onderhoudsachterstanden komen, die later meer geld kosten dan wanneer ze voorkomen waren.

Maar wellicht zijn er ook andere verklaringen. Die zijn zeker een nader onderzoek waard.

De nuancering dat de situatie in 2017 nauwelijks slechter is dan in 2001, betekent echter niet dat de financiële verhouding op dezelfde manier kan doorgaan als nu. Sinds 2010 is er immers wel degelijk sprake van een forse verslechtering. De cijfers tonen het aan.

De continue kernvraag voor het Rijk, voor de gemeenten en voor de Raad voor het openbaar bestuur is: "Moet er iets veranderen in de financiële verhouding?" Mijn antwoord daarop is dus: Ja.

Toets de cijfers!

Naast het oordeel over de huidige stand van de financiële verhoudingen wil ik de Raad voor het openbaar bestuur als boodschap meegeven: kijk in de financiële verhouding naar de cijfers. Kijk niet alleen hoe de financiële verhouding *op papier* is geregeld maar toets vooral met cijfers of de financiële verhouding in de praktijk klopt. Het verhaal moet niet zijn "eerst de politiek, dan de techniek", maar "eerst de cijfers, dan de politiek, en dan pas de techniek"!

Het advies vond ik daarom weliswaar zeer lezenswaardig, en bevatte veel verstandige opmerkingen en suggesties, maar bij mij blijft ook de vrees hangen dat de Rfv zijn advies baseerde zonder inzicht in de cijfers.

²⁴ Bron: <http://werknemersbijdeoverheid.nl/werkelegenheid-overheid-sinds-2016/>.

**Meer
gemeentelijke
belastingen en
lokale democratie:
kip of ei?**

Klaartje Peters

5



Meer gemeentelijke belastingen en lokale democratie: kip of ei?

Klaartje Peters

Klaartje Peters (1969) is bijzonder hoogleraar Lokaal en regionaal bestuur aan de Universiteit Maastricht. In 1998 promoveerde ze aan de Vrije Universiteit te Amsterdam op een proefschrift over machts- en invloedsverhoudingen in het Nederlandse openbaar bestuur. Ze is voorzitter van de Rekenkamer Maastricht en directeur van de Rekenkamer Beuningen.

Meer gemeentelijke belastingen is geen populair thema onder Nederlanders. Vaak wordt het ze niet gevraagd, misschien omdat verondersteld wordt dat 'belastingen bij de meeste respondenten weinig warme gevoelens op[roepen]', zoals de onderzoekers van het Lokaal Kiezers Onderzoek (LKO) 2016 het formuleren (LKO 2016: 53). En daar zouden ze wel eens gelijk in kunnen hebben. De LKO-onderzoekers legden desalniettemin het idee van meer gemeentelijke zeggenschap over belastingheffing voor aan een groep Nederlanders en noteerden 28% steun.²⁵ Lezers van het *FD* reageerden in juni en december 2015 op online berichten over verruiming van de mogelijkheden tot belastingheffing door gemeenten en waren in overgrote meerderheid negatief.²⁶ Opvallend is dat de meeste mensen er daarbij niet eens vanuit gingen dat ze duurder uit zouden zijn in die situatie. Hun bezwaar zat 'm voornamelijk in de kwaliteit van bestuur en bestuurders op lokaal niveau. Die kunnen maar beter niet over ons belastinggeld beschikken, zo was de teneur van de reacties.

De deskundigen denken er anders over. 'Er bestaat al lange tijd onder staatsrechtgeleerden, bestuurskundigen en economen brede overeenstemming over de wenselijkheid om het belastinggebied voor gemeenten te verruimen', schrijft de Raad voor de financiële verhoudingen in zijn advies over het onderwerp uit 2015. Meestal wordt daar dan meteen 'onder gelijkblijvende lastendruk' aan

25 De vraag naar de wenselijkheid van meer gemeentelijke zeggenschap over lokale belastingen werd door ongeveer 250 mensen beantwoord (LKO 2016: 53). In totaal legden de onderzoekers vijf varianten van de vraag voor aan vijf groepen respondenten (samen de helft van het totaal aantal respondenten van 2579, zie: LKO 2016: 80). Het betrof hier een experiment om erachter te komen of meer informatie leidt tot verandering van opvattingen.

26 3 juni (<https://fd.nl/economie-politiek/1106094/commissie-rinnooy-kan-geeft-gemeenten-veel-vrijheid-voor-belastingheffing>) en 8 december (<https://fd.nl/economie-politiek/1130654/gemeenten-blij-met-meer-ruimte-voor-eigen-belastingen>).

toegevoegd; we hebben het dus over gemeentelijke belastingen in plaats van rijksbelastingen. De laatste tijd, met name geïnspireerd door de decentralisaties in het sociaal domein, is er beduidend meer aandacht voor het idee. Verruiming van het lokaal belastinggebied heeft volgens de literatuur een aantal onmiskenbare voordelen:

- de lokale democratie wint erdoor aan kracht
- het vergroot een efficiënte afweging van kosten en baten door de overheid
- het stelt gemeenten in staat een onevenwichtige of ongunstige verdeling van rijksmiddelen te compenseren
- het stelt gemeenten in staat een buffer op te bouwen om tegenvallers op te vangen
- het stelt gemeenten in staat het gedrag van hun burgers beter te reguleren (RfV, 2015: 5-7).

Opvallend is dat de meeste mensen er daarbij niet eens vanuit gingen dat ze duurder uit zouden zijn in die situatie. Hun bezwaar zat 'm voornamelijk in de kwaliteit van bestuur en bestuurders op lokaal niveau. Die kunnen maar beter niet over ons belastinggeld beschikken, zo was de tenor van de reacties.

Het eerste argument is het mooiste en doet het hart van de politieke wetenschapper sneller kloppen. De lokale democratie, die kan immers wel een impuls gebruiken. De zorg over de staat van de lokale democratie in ons land wordt breed gedeeld.²⁷ Het gaat voor alle duidelijkheid niet om de prestaties van het lokaal bestuur, maar om de vraag of het politieke bestel voldoende goed werkt. Verruiming van het lokaal belastinggebied zou de mogelijkheid bieden om de werking van het bestel te verbeteren.

Maar de vraag is of de lokale democratie wel sterk genoeg is om een verruiming van het lokaal belastinggebied aan te kunnen. Moet de democratie op lokaal niveau niet aan zekere minimumvoorwaarden voldoen, wil het voordeel van versterking überhaupt optreden? Dat is in zekere zin een kwestie van kip of ei. In dit essay gaat het om die minimumvoorwaarden: worden die vervuld? Waar zitten de zwakke plekken en wat valt daaraan te doen? En wat zou de nieuwe ROB de rijksoverheid en decentrale overheden kunnen adviseren op dat punt? Daarvoor is allereerst nodig om de onderliggende redenering helder te krijgen.

Waarom zouden meer gemeentelijke belastingen leiden tot versterking van de lokale democratie?

De kerngedachte is dat uitbreiding van het lokaal belastinggebied ertoe leidt dat er meer te kiezen valt op lokaal niveau. Meer mogelijkheden voor eigen inkomsten betekent dat een gemeente kan besluiten om bepaalde taken ruimhartiger uit te voeren, en daarvoor de belastingen te verhogen. Maar het is ook mogelijk om voorzieningen juist te versoberen, en geld 'terug te geven' (in de vorm van lagere tarieven) aan haar burgers. Dat kan nu eenmaal niet met rijksmiddelen. Een groter lokaal belastinggebied geeft gemeenten meer keuzeruimte, en dat betekent dat er bij gemeentelijke beslissingen meer op het spel staat voor inwoners.

²⁷ Het afgelopen jaar verschenen diverse rapporten, onder meer van de Raad voor het openbaar bestuur (2016) *15,9 uur*; Commissie toekomstgericht lokaal bestuur (2016) *Op weg naar meervoudige democratie*; VNG Denktank (2016) *Maatwerkdemocratie*; Studiegroep openbaar bestuur (2016) *Maak verschil*; daarnaast was er het initiatief van Code Oranje, de groep bestuurders, raadsleden, wetenschappers en burgers die de lokale democratie wil hervormen.

Het idee is vervolgens dat als er meer op het spel staat, dat mensen meer betrokken raken bij de lokale democratie, of preciezer gezegd: bij de gemeentelijke besluitvorming. Dat kan enerzijds betekenen dat grotere aantallen mensen betrokken raken bij die besluitvorming, in eerste instantie door te gaan stemmen, wat de opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen zou verhogen. Het zou ook kunnen betekenen dat mensen bewuster gaan stemmen bij gemeenteraadsverkiezingen, in de zin van: meer gebaseerd op lokale overwegingen.

Intermezzo: tweederangs-verkiezingen

Veel mensen vinden lokale (en provinciale en Europese) verkiezingen minder belangrijk dan landelijke verkiezingen, en gebruiken deze vooral om een signaal over de landelijke politiek af te geven. Lokale, provinciale en Europese verkiezingen worden daarom ook wel 'second-order' verkiezingen genoemd, wat in het Nederlands vertaald een stuk onaardiger klinkt. Maar aardig of niet: het is een serieus probleem, want het betekent dat het democratisch mechanisme niet goed functioneert.

Hoe groot dit probleem precies is, is onduidelijk. In 2014 was de groep mensen die bij gemeenteraadsverkiezingen zei hun stem vooral op lokale overwegingen te baseren (voor het eerst sinds 1982) groter dan de groep die landelijke overwegingen noemde. Desalniettemin meldde ruim 33% op basis van landelijke afwegingen en 28% op basis van zowel landelijke als lokale afwegingen te hebben gestemd (Boogers en Salome 2014: 14). Dat is een aanzienlijk percentage. Allers (2017) wijst erop dat dit soort enquêteonderzoek hoogst onbetrouwbaar is: mensen liegen niet alleen over hun motieven, maar weten eigenlijk helemaal niet waarom ze iets doen en verzinnen dus maar een antwoord. Desondanks is het niet aannemelijk dat Nederlanders in grote getalen hun lokale bestuurders afrekenen op hun prestaties, simpelweg omdat we uit onderzoek weten dat veel burgers hun lokale bestuurders en politici helemaal niet kennen. Zo is voor 60% van de burgers onduidelijk wie verantwoordelijk is voor de besluiten die het gemeentebestuur neemt (Boogers c.s. 2005: 30).

Een goed werkende democratie op lokaal niveau?

Over de vraag wat een goed werkende democratie is, kunnen we tot het einde der tijden discussiëren. En dat moeten we ook zeker doen. Maar in de tussentijd kies ik er in dit kader voor om deze als volgt te beschrijven. Ik beperk me daarbij tot de representatieve democratie; dat is immers het stelsel zoals we dat momenteel hebben. In een goed werkende democratie kiezen burgers bij rechtstreekse verkiezingen in vrijheid de politici door wie ze bestuurd willen worden. Die politici kunnen bij de volgende verkiezingen weggestuurd worden, of juist in het zadel gehouden worden, afhankelijk van de wens van de meerderheid van de burgers.

De onder deskundigen breed levende gedachte is, zoals gezegd, dat meer gemeentelijke belastingen de werking van dit mechanisme op lokaal niveau zouden kunnen verbeteren. Uit het weinige lokale kiezersonderzoek waarover we beschikken, weten we dat twee van de belangrijkste redenen om niet te gaan stemmen zijn dat mensen niet geïnteresseerd zijn in gemeenteraadsverkiezingen (31%) en

niet weten wat te stemmen (16%) (Boogers en Salome 2014: 7).²⁸ Als er meer te kiezen valt en er meer op het spel staat, zullen meer mensen het nodig vinden om te gaan stemmen, én zullen meer mensen zich (daarom) verdiepen in de vraag wat er te kiezen valt. De opkomst zou dus fors kunnen toenemen, ook al is het bij gebrek aan goede data zinloos om te gaan speculeren over de grootte van het effect. Bovendien is het aannemelijk dat een groter percentage kiezers lokale overwegingen zal betrekken bij het bepalen van hun stem. Dat is winst, want het betekent dat het democratisch mechanisme op lokaal niveau beter gaat werken. Het lijkt dus zonder meer de moeite waard om serieus te kijken naar het idee van meer gemeentelijke belastingen.

Terug naar de vraag over de minimumvoorwaarden. Wat is er nodig voor een goed werkende lokale democratie?

Er zijn allerlei randvoorwaarden voor een goed werkend democratisch stelsel te noemen, zoals eerlijke verkiezingen, de beschikbaarheid van goede kandidaten, responsiviteit van beleid, representativiteit van bestuurders en de (deliberatieve) kwaliteit van het politieke debat (Peters, Van Stipdonk en Castenmiller 2014). Zonder te willen suggereren dat dit allemaal in orde is, beperk ik me in dit essay tot een andere belangrijke voorwaarde, namelijk dat kiezers goed geïnformeerd zijn over 'wat er op het spel staat'. Om te weten wat er te kiezen valt, moeten kiezers beschikken over informatie over de inhoudelijke issues die voor hen van belang zijn, de standpunten van de politici en partijen over die issues en de prestaties van de zittende politici en bestuurders. Daarvoor zijn twee dingen nodig: goede verantwoording en controle, en goede onafhankelijke media. Op beide vlakken is er reden tot bezorgdheid in het lokaal bestuur.

In meer kwalitatieve zin zijn deze cijfers voor eenieder die de lokale politiek volgt zeer herkenbaar: onafhankelijke inhoudelijke berichtgeving over lokaal beleid en lokale politiek wordt steeds schaarser.

Voldoende goede en onafhankelijke media

Ik begin buiten het politieke bestel. Om te kunnen beoordelen wat politici en bestuurders doen, moeten burgers van onafhankelijke berichtgeving gebruik kunnen maken.²⁹ Al het onderzoek van de afgelopen jaren laat zien dat de lokale en regionale nieuws- en informatievoorziening via kranten en omroepen afneemt (Raad voor cultuur 2014; Raad voor maatschappelijke ontwikkeling 2014). Met name in kleinere gemeenten is de nieuwsvoorziening vaak ver onder de maat (Landman en Kik 2015: vii). Voortdurende bezuinigingen hebben ertoe geleid dat redacties van lokale en regionale media zijn uitgekleeft en (steeds wisselende) freelancers slecht worden betaald (Bruning 2016). Online verslaggeving zou dit kunnen ondervangen, maar heeft momenteel nog weinig toegevoegde waarde (Landman en Kik 2015: viii; Peters, Van Stipdonk en Castenmiller 2014: 74-75). Verder is het van belang te constateren dat politieke verslaggeving of informatievoorziening over lokaal beleid binnen het geheel van lokaal en regionaal nieuws maar een beperkt deel betreft; het lokale en regionale nieuws gaat veelal over cultuur/vrije tijd en over veiligheid en rechtspraak. Als er over lokaal

²⁸ Hierbij past de eerdergenoemde kanttekening dat dit type surveyonderzoek weinig valide resultaten oplevert, omdat we uit onderzoek weten dat mensen niet weten waarom ze dingen (niet) doen, en hun gedrag (en dus ook niet-stemmen) achteraf rationaliseren (Allers 2017).

²⁹ Burgers kunnen in principe ook zelf de inspanningen en het stemgedrag van politici volgen, maar het is niet realistisch om te verwachten dat ze dat in grote aantallen doen.

beleid wordt bericht, is het meestal kort en feitelijk. En, van belang voor het in dit essay gemaakte punt: in verkiezingstijd wordt niet meer dan anders bericht over beleid of inhoudelijke issues (Hermans en Hietbrink 2015: 70-71). Zelfs in het sterk gegroeide sociaal domein is nauwelijks sprake van beleidsinhoudelijke berichtgeving, zegt onderzoekscoördinator Kik van het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek. “De berichtgeving gaat vaak over oppervlakkige zaken en is volgend: een verslag van de opening van een zorgcentrum of liefdadigheidsacties” (Nieuwsuur, december 2015). Diepgravende onderzoeksjournalistiek komt op lokaal en regionaal slechts sporadisch voor (Beunders c.s. 2015: 3).

Behalve de hoeveelheid berichtgeving over politiek en beleid is ook de onafhankelijkheid ervan problematisch. Geen onafhankelijke verslaggeving is een probleem, maar verslaggeving door steeds diezelfde ene lokale verslaggever in zekere zin ook. De Rmo baseert zich op het proefschrift van Buijs (2014) en waarschuwt dat door de toenemende wederzijdse afhankelijkheid tussen journalisten, bestuurders en hun voorlichters lokale media vaak onvoldoende onafhankelijk kunnen opereren. Gemeenten die ruimte in lokale media ‘inkopen’ dragen niet bij aan onafhankelijke nieuwsvoorziening, net zo min als het toenemend gebruik van twitteren en andere social media door bestuurders en raadsleden (Rmo 2014: 16).

In meer kwalitatieve zin zijn deze cijfers voor eenieder die de lokale politiek volgt zeer herkenbaar: onafhankelijke inhoudelijke berichtgeving over lokaal beleid en lokale politiek wordt steeds schaarser. Dat betekent dat in veel gemeenten mensen niet of nauwelijks de mogelijkheid hebben om zicht te krijgen op de daadwerkelijke prestaties van politici en bestuurders.

Controle en verantwoording

Controle en verantwoording zijn ook binnen het lokale politieke bestel geborgd. De gemeenteraad is de spil in het stelsel van horizontale controle in het lokaal bestuur. De raad controleert of het college binnen de gestelde kaders werkt en kan bestuurders die niet meewerken indien nodig naar huis sturen.³⁰ Het college is dus verantwoording verschuldigd aan de gemeenteraad en heeft daartoe een passieve en een actieve informatieplicht jegens de raad: het moet niet alleen alle gevraagde informatie vertrekken, maar ook op eigen initiatief alle informatie geven ‘die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft’.³¹

Over de kwaliteit van de verantwoording door gemeentebestuurders en de controle door de gemeenteraad in Nederland bestaan geen gezaghebbende gegevens. De diverse adviezen die afgelopen jaar over de staat van de lokale democratie verschenen, trekken geen conclusies maar dringen wel allemaal aan op versterking van de positie van de gemeenteraad.³² De vraag is natuurlijk welke

Als we het aantal pagina's van gemeentelijke jaarrekeningen en andere planning- en controldocumenten als maatstaf zouden hanteren, zou je zonder meer onder de indruk kunnen raken. Maar dat zegt natuurlijk niets over de daadwerkelijke controle en verantwoording.

30 In de praktijk geldt dit ook voor de burgemeester, ook al wordt die benoemd en ontslagen door de Kroon.

31 Zoals dat in artikel 169 lid 2 van de Gemeentewet staat geformuleerd.

32 Zie voetnoot 3.

maatstaf je wilt hanteren. Wat is goede verantwoording, en wat is goede controle?³³ Als we het aantal pagina's van gemeentelijke jaarrekeningen en andere planning- en controldocumenten als maatstaf zouden hanteren, zou je zonder meer onder de indruk kunnen raken. Maar dat zegt natuurlijk niets over de daadwerkelijke controle en verantwoording. Integendeel misschien zelfs, zou een willekeurige lezer na het bestuderen van dergelijke moeilijk leesbare documenten kunnen denken...

De weinige relevante gegevens die we hebben, stemmen niet optimistisch. Uit het (gedateerde) onderzoek dat de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (de commissie-Elzinga) liet verrichten, blijkt dat raden weinig gebruik maken van de beschikbare controle-instrumenten, dat collegeleden en raadsleden in grote meerderheid vinden dat slechts incidenteel verantwoording wordt afgelegd aan de raad en dat het college meestal het initiatief daartoe neemt (Staatscommissie 2000: 103-106). Voor de Tweede Kamer weten we uit recent onderzoek dat er in de praktijk nogal wat mankeert aan de informatievoorziening, variërend van onjuiste, tekortschietende, verhullende, misleidende, selectieve tot overdadige informatie (Enthoven 2011). Voor het lokaal bestuur weten we hierover veel minder, maar verkennend onderzoek uit 2013 laat zien dat er alle reden is om aan te nemen dat het op lokaal niveau niet anders gaat (Castenmiller c.s. 2013). Sinds de dualisering zijn gemeenten wettelijk verplicht om een lokale rekenkamer of rekenkamercommissie te hebben, ter ondersteuning van de controlerende rol van de raad. Wat het effect is van hun werk is onbekend, maar het lijkt erop dat de impact van lokale rekenkamers niet moet worden overschat, met een gemiddelde van 2 à 3 onderzoeken per jaar en een uiterst beperkt budget.³⁴ Raadsleden voelen zich in veel opzichten overbelast (Raadslid.nu 2017 en 2014; Van Hulst c.s. 2016; Van Wijnen en Hulsen 2015) en raadsgriffiers zien in meerderheid een raad die volgzzaam is aan het college.³⁵ Daarnaast staat het groeiend aantal bestuurlijke samenwerkingsverbanden waarin gemeenten hun taken organiseren volgens velen een goede controle in de weg: 30% van de raadsleden vindt dat ze onvoldoende kennis en expertise hebben om goede controle uit te oefenen op gemeenschappelijke regelingen, en meer dan tweederde van de raadsleden vindt de toename van het aantal gemeenschappelijke regelingen zelfs een bedreiging voor de lokale democratie (VNG Denktank 2016: 103; Raadslid.nu 2014). De president van de Algemene Rekenkamer waarschuwde recentelijk voor de bezuinigingen op toezicht en controle over de volle breedte van de overheid, en voor het gebrek aan inzicht in de effecten van de decentralisaties in het lokaal bestuur.³⁶ Raadsleden lieten al eerder in meerderheid weten moeilijk greep te kunnen krijgen op de nieuwe zorgtaken.³⁷ Opvallend is tot slot dat het Rijksinspecties zijn die op diverse plekken in het land problemen met de kwaliteit van bijvoorbeeld de jeugdzorg (onder meer met de Veilig Thuis-meldpunten) aan de kaak moeten stellen,³⁸ en dat de horizontale controle op lokaal niveau hierbij dus achterblijft.

33 Lokaal bestuurskenner Arno Korsten schreef in 2016 een essay getiteld 'Wat is een goede gemeenteraad?', maar daarvan worden we niet veel wijzer. Een goede gemeenteraad 'heeft aandacht voor verantwoording en het uitvoeren van de controletaak', schrijft hij (p.6). En: 'In een goede raad durven ook coalitiefracties het college kritisch te volgen door het stellen van vragen, indienen van moties en amendementen, het houden van interpellaties en het eventueel bevorderen van een raadsonderzoek' (p.7).

34 In 2015 was het gemiddelde budget ruim €38 duizend (Berenschot 2015: 23).

35 57,2% van de griffiers vindt dat de raad enigszins of in sterke mate volgzzaam is aan het college, zo blijkt uit het recente ambtsonderzoek onder raadsgriffiers (Van Hulst c.s. 2016: 64).

36 De Lange en Jonker, 'Burger verliest zicht op besteding belastinggeld', *FD* 29-3-2017.

37 'Raadsleden: controle op nieuwe zorgtaken is gebrekkig', 17-11-2015.

38 Janssen, Y., 'Nog steeds zorgen over Veilig Thuis', *Binnenlands Bestuur* 22-4-2017.

Tot slot: advies aan de rijksoverheid

Terug naar de vraag of de lokale democratie wel sterk genoeg is om een verruiming van het lokaal belastinggebied aan te kunnen. Het enige juiste antwoord is dat we het niet weten. We weten niet hoe goed de lokale democratie werkt. Maar er is geen sprake van goede, onafhankelijke informatievoorziening over lokaal beleid en bestuur, en met de controle op het bestuur door de gemeenteraad lijkt het niet goed gesteld. Dat is zorgelijk, want goed geïnformeerde burgers zijn een belangrijke voorwaarde voor een goed werkende democratie.

Wat kan een adviesorgaan dat consequent heeft geadviseerd het lokaal belastinggebied te vergroten de rijksoverheid adviseren ten aanzien van de beide bovengenoemde punten? Daar kan een uitgebreid rapport aan worden gewijd, maar het is in sommige opzichten ook weer niet zo ingewikkeld om de eerste stappen te bepalen. Daar moet nadrukkelijk aan worden toegevoegd dat het zetten van die stappen wel een serieuze inspanning vergt.

Dat vraagt wel om een principiële bereidheid om te erkennen dat het nodig is om de positie van de gemeenteraad te versterken, en die bereidheid is er zeker niet bij iedereen.

De rijksoverheid kan bijdragen aan de noodzakelijke versterking van de nieuws- en informatievoorziening op lokaal en regionaal niveau. De Raad voor maatschappelijke ontwikkeling stelt in zijn advies *Meerstemmigheid laten klinken* (2014) dat de overheid een bijdrage kan leveren door lacunes in het informatieaanbod te signaleren en te vullen, bijvoorbeeld door onderzoeksjournalistiek financieel te stimuleren (p.19). Een andere manier is het mogelijk maken van betere controle van buitenaf op de besluitvorming, bijvoorbeeld 'door de informatiehuishouding bij de betrokken overheden te verbeteren en zo meer informatie, vroegtijdiger, beter toegankelijk beschikbaar te stellen' (p.20).

Dat er in dat opzicht nog ontzettend veel moet gebeuren, blijkt uit diverse gezaghebbende rapporten van de afgelopen jaren.³⁹

De rijksoverheid kan ook bijdragen aan een versterking van de positie van het controlerende orgaan bij uitstek, de gemeenteraad. Daartoe zijn allerlei concrete maatregelen te noemen, variërend van het (financieel) stimuleren van onderzoeksfuncties bij griffies, bijdragen aan substantieel betere opleidingen voor raadsleden en griffiemedewerkers, het vaststellen van minimumbudgetten, betere randvoorwaarden en misschien aanvullende kwaliteitseisen voor rekenkamer(commissie)s, versterking van controlebevoegdheden in de Gemeentewet, en zo is er nog wel meer te bedenken. Dat vraagt wel om een principiële bereidheid om te erkennen dat het nodig is om de positie van de gemeenteraad te versterken, en die bereidheid is er zeker niet bij iedereen. Want hard bewijs dat het slecht gesteld is met de controle en verantwoording op lokaal niveau is er immers niet.

³⁹ Raad voor Cultuur en Raad voor het openbaar bestuur (2016) Het puberbrein van de overheid. Informatiebeheer in ketensamenwerking; Erfgoedinspectie (2015) De waarde van archief. Rapport over de naleving van de Archiefwet 1995 in de zaak Cees H.; PBLQ/HEC i.o.v. Archief 2020 (2015) Verkenning Archieffunctie en Keteninformatisering; Raad voor Cultuur (2013) Selectie. Een kwestie van waardering; WRR (2011) De staat van informatie; PBLQ/HEC (2015) Verkenning Omgevingswet en Archivering.

Hard bewijs dat het goed gaat overigens ook niet. Met de decentralisatie van zware en voor burgers belangrijke overheidstaken naar de gemeenten heeft de rijkoverheid de verplichting om ervoor te zorgen dat het lokaal bestuur en de lokale democratie naar behoren functioneert. De nieuwe Raad voor het openbaar bestuur zal daar alert op moeten blijven.

Literatuur

- Allers, M.A. (2017). Kan de lokale democratie decentralisaties aan? In: *Hoe laat is het? Liber amicorum Jacques Wallage*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.
- Berenschot (2015). *Onderzoek naar budgetten en samenwerking van gemeentelijke rekenkamers en rekenkamercommissies*. In opdracht van het ministerie van BZK. Utrecht: Berenschot.
- Beunders H., A. van der Horst en J. de Kleuver (2015). *Nieuwsvoorziening in de regio 2014. Leegte in het landschap*. Studies voor het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek S40. Diemen: AMB.
- Boogers, M., P. Tops en A. Vries (2005). *Effecten van dualisering voor burgers: Beweging naar buiten?* Derde jaarbericht Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale Democratie. Den Haag: VNG.
- Boogers, M. en L. Salome (2014). *Gemeenteraadsverkiezingen 2014. Wie stemt, wat en waarom?* BMC.
- Bruning, T. (2016). 'Politici, investeer eens wat meer in lokale journalistiek', in: *NRC Handelsblad*, 27-11-2016. Verkregen 1-8-2017 van: <https://www.nrc.nl/nieuws/2016/11/27/politici-investeer-eens-wat-meer-in-lokale-journalistiek-5476625-a1533826>
- Buijs, K. (2014). *Regiojournalistiek in spagaat. De kwaliteit van het redactieproces in de regionale journalistiek; kerntaken en spanningsvelden, een case-studie*. Den Haag: Boom Lemma.
- Castenmiller, P., M. van Dam en K. Peters (2013). '..... geven de raad alle inlichtingen.....' Een onderzoek naar informatievoorziening aan de gemeenteraad. Den Haag: Stichting Decentraalbestuur.nl.
- Commissie toekomstgericht lokaal bestuur (2016). *Op weg naar meervoudige democratie*. Den Haag: VNG.
- Erfgoedinspectie (2015). *De waarde van archief. Rapport over de naleving van de Archiefwet 1995 in de zaak Cees H.* Den Haag: Erfgoedinspectie.
- Hermans, L. en N. Hietbrink (2015). De democratische functie van lokale en regionale media, in: *Nieuwsvoorziening in de regio 2014: "Gelukkig zijn hier geen journalisten"*. Studies voor het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek. Diemen: Uitgeverij AMB.
- Hulst, M.J. van, P. Kruijen, L. Schaap & J.J.C. van Ostaaijen (2016). *Griffier in de gemeente geschetst: Het ambt anno 2016*. In opdracht van de Vereniging van Griffiers. Tilburg: Tilburg University.
- Janssen, Y. (2017). 'Nog steeds zorgen over Veilig Thuis', in: *Binnenlands Bestuur*, 22-4-2017. Verkregen 1-8-2017 van <http://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/nog-steeds-zorgen-over-veilig-thuis.9562504.lynkx>.
- Lange, R. de, en U. Jonker (2017). 'Burger verliest zicht op besteding belastinggeld', in: *Financieel Dagblad*, 29-3-2017. Verkregen 1-8-2017 van: <https://fd.nl/economie-politiek/1194703/burger-verliest-zicht-op-besteding-belastinggeld>.
- Nieuwsuur, 'Lokale journalistiek volgt nieuwe zorgtaken nauwelijks', 2-12-2015. Verkregen 21-7-2017 van: <http://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2072618-lokale-journalistiek-volgt-nieuwe-zorgtaken-nauwelijks.html>
- PBLQ/HEC (2015). *Verkenning Archieffunctie en Keteninformatisering*. In opdracht van Archief 2020. Den Haag: PBLQ.
- PBLQ/HEC (2015). *Verkenning Omgevingswet en Archivering*. In opdracht van het Uitvoeringsprogramma GOAL. Den Haag: PBLQ.
- Peters, K., V.P. van Stipdonk en P. Castenmiller (2014). *Verkenning van lokale democratie in Nederland*. Den Haag: ministerie van BZK.
- 'Raadsleden: controle op nieuwe zorgtaken is gebrekkig', Raadslid.nu, 17-11-2015. Verkregen 1-8-2017 van: <http://www.raadslid.nu/content/raadsleden-controle-op-nieuwe-zorgtaken-gebrekkig>.
- Raadslid.nu (2017 en 2014). *Nationaal Raadsleden Onderzoek*. Nijmegen: Daadkracht.
- Raad voor Cultuur (2014). *De tijd staat open. Advies voor een toekomstbestendige publieke omroep*. Den Haag.
- Raad voor de financiële verhoudingen (2015). *Advies uitbreiding lokaal belastinggebied*. Den Haag: Rfv.

Raad voor de maatschappelijke ontwikkeling (2014). *Meerstemmigheid laten klinken. Journalistiek in een veranderend medialandschap*. Den Haag: Rmo.

Raad voor Cultuur (2013). *Selectie. Een kwestie van waardering*. Verzameladvies 3. Den Haag: Raad voor Cultuur.

Raad voor Cultuur en Raad voor het openbaar bestuur (2016). *Het puberbrein van de overheid. Informatiebeheer in ketensamenwerking*. Den Haag.

Raad voor het openbaar bestuur (2016). *15,9 uur. De verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie*. Den Haag: Rob.

Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie (2000). *Dualisme en Lokale Democratie*. Rapport. Den Haag/Alphen aan den Rijn: Ministerie van Binnenlandse Zaken/Samsom.

Stichting Kiezersonderzoek Nederland (2016). *Democratie dichterbij. Lokaal Kiezersonderzoek 2016*. Den Haag: ministerie van BZK.

Studiegroep openbaar bestuur (2016). *Maak verschil. Krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven*. Den Haag: ministerie van BZK.

VNG Denktank (2016). *Maatwerkdemocratie; Naar een krachtiger, trefzekere gemeenteraad 2020 als kruispunt in de lokale democratie*. Jaarbericht 2016. Den Haag: VNG.

Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid (2011). *De staat van informatie*. Verkenning 25. Den Haag: WRR.

Wijnen, P. van, en M. Hulsen (2015) *Het aanzien van het politieke ambt. Een belevingsonderzoek onder decentrale volksvertegenwoordigers (deel 1)*. In opdracht van het ministerie van BZK. Horst: Overheid in Nederland.

Meer gelijkheid door verevening?

*Kapitalisatie en verevening van
lokale inkomsten*

Wouter Vermeulen

6



Meer gelijkheid door verevening?

Wouter Vermeulen

Wouter Vermeulen (1978) is programmaleider Decentrale overheden bij het Centraal Planbureau. Hij is geaffilieerd aan het Spatial Economics Research Centre, London School of Economics, en werkte eerder als universitair docent bij de Vrije Universiteit. Zijn onderzoek gaat over stedelijke economie, ruimtelijke ordening en de economie en financiën van decentrale overheden.

De Raad voor financiële verhoudingen pleit al jaren voor een verruiming van het lokale belastinggebied (Rfv, 2015). Deze roep vindt steeds meer weerklank, ook in de politiek. Zo schreven minister Plasterk en staatssecretaris Wiebes vorig jaar een brief aan de Tweede Kamer, waarin ze schetsten hoe een verschuiving van rijksbelastingen naar gemeentebelastingen er uit zou kunnen zien. Verscheidene politieke partijen namen uitbreiding van het lokale belastinggebied op in hun meest recente verkiezingsprogramma.

Tegen deze achtergrond wint ook de discussie over verevening van lokale inkomsten aan belang. Het idee van de huidige systematiek is dat gemeenten bij een gelijk belastingtarief een vergelijkbaar voorzieningenniveau kunnen bieden. Het rekestarief is de afgelopen jaren echter achtergebleven bij het gemiddelde tarief dat gemeenten hanteren. Allers en Leurs (2017) lieten onlangs zien dat dit het gelijke speelveld voor gemeenten uitholt. De Rfv roept de overheid dan ook op om duidelijke keuzes te maken ten aanzien van de verevening van lokale inkomsten (Rfv, 2017). Plasterk en Wiebes kiezen in hun brief voor volledige verevening.

Mijn redeneerlijn

In dit essay houd ik het argument dat verevening gelijkheid bevordert tegen het licht. Hierbij stel ik het begrip kapitalisatie centraal. Uit onderzoek blijkt dat extra geld voor een gemeente met een lage belastinggrondslag tot een stijging van huizenprijzen leidt. Het geld komt dus vooral ten goede aan mensen die hier ten tijde van de hervorming een woning bezitten. De economische literatuur bestempelt dit doorgaans als een onbedoeld herverdeeffect. Wat betekent kapitalisatie voor het

gelijkheidsargument? En wat betekent het voor het doelmatigheidsargument om al dan niet aan verevening te doen?

Ik zal betogen dat kapitalisatie afbreuk doet aan het gelijkheidsargument voor verevening tussen gemeenten. Om gelijkheid te bevorderen zijn andere, op huishoudens gerichte instrumenten effectiever. Er zijn ook argumenten om te verevenen in de doelmatigheids sfeer. Het gaat dan dus niet om een eerlijke verdeling van de taart, maar om de vraag of verevening de taart groter maakt. Zo is compensatie voor een ongunstige bevolkingssamenstelling doelmatig. Anders zouden de agglomeratievoordelen van grote steden bijvoorbeeld onbenut blijven. Dit argument wordt niet ontkracht door kapitalisatie, zo blijkt. Integendeel, als verevening doet wat het in dit geval moet doen – verstoringen in de locatiekeuze van huishoudens en bedrijven opheffen – dan zouden we juist een effect op woningprijzen verwachten.

Deze uitkomsten zal ik in verband brengen met de voorgenomen belastingschuif van rijk naar gemeenten. De plannen gaan uit van verevening van de ozb en de ingezetenenheffing, maar in dit geval blijkt verevening niet doelmatig. Er ontstaat namelijk een wig tussen betalen, bepalen en genieten, terwijl het versterken van de lokale afweging juist een belangrijke reden is om aan de belasting-schuif te beginnen. Verevening maakt de doelmatigheidswinst van deze operatie dus kleiner, terwijl het gelijkheidsargument vanwege kapitalisatie minder sterk is dan gedacht.

Kapitalisatie van de algemene uitkering

Stel dat een gemeente van het Rijk honderd euro extra per inwoner ontvangt, zonder dat hier extra taken tegenover staan. De gemeente kan hiermee het voorzieningenniveau verhogen, of minder lokale belasting heffen – in de praktijk wordt meestal voor gekozen voor het eerste. Waarom verwachten we dat deze honderd euro neerslaan in woningprijzen? De economische argumentatie is als volgt. Mensen die een woning in deze gemeente kochten hebben een afweging gemaakt tussen de voor- en nadelen ten opzichte van andere gemeenten – waaronder verschillen in voorzieningen en woonlasten. Door die honderd euro is het wonen hier echter aantrekkelijker geworden. Hierdoor zullen mensen er meer voor over hebben om in deze gemeente te komen wonen. Huizenprijzen stijgen net zolang tot het voordeel precies wordt opgeheven en wonen hier weer net zo aantrekkelijk is als in omliggende gemeenten. Dit is het geval als de prijsstijging voor een huishouden gelijk is aan de contante waarde van de verhoging van de algemene uitkering. Als een gemeente geld inlevert gebeurt precies het omgekeerde: dan dalen woningprijzen met de contante waarde van de daling van de algemene uitkering.

Dat dit mechanisme in de praktijk een rol speelt blijkt uit meerdere empirische studies. Dee (2000) en Barrow en Rouse (2004) kijken bijvoorbeeld naar uitkeringen aan lokale schooldistricten in de Verenigde Staten. Zij vinden dat extra geld substantieel tot volledig neerslaat in woningprijzen en huren. Mensen betalen dus meer voor woningen in districten met beter onderwijs. Hilber e.a. (2011) kijken naar de verdeling van de algemene uitkering aan lokale overheden in Engeland. Ook hun resultaten wijzen op substantiële tot volledige kapitalisatie van extra geld waar geen extra taken tegenover staan.

Met Maarten Allers heb ik de meest recente grote hervorming van de financiële verhoudingen in Nederland onderzocht (Allers en Vermeulen, 2016). In deze hervorming, die werd ingezet in 1997 en doorliep tot 2005, kregen gemeenten met een ongunstige sociaaleconomische samenstelling meer geld. Ook werd de verevening van de lokale belastinggrondslag op woningen en niet-woningen toen

geïntroduceerd. Verschillen tussen voor- en na-deelgemeenten liepen op tot honderden euro's per inwoner. Onze resultaten wijzen op volledige kapitalisatie in woningprijzen.

We zijn hierbij niet over één nacht ijs gegaan. Ons onderzoek corrigeert voor alle constante verschillen tussen gemeenten en voor trendmatige gemeentelijke ontwikkelingen in woningprijzen en inkomsten. De hervorming is in twee fasen ingevoerd en ook voor elke fase afzonderlijk, waarin andere gemeenten profiteerden of inleverden, vinden we volledige kapitalisatie.

Bovendien vinden we geen effect voor een hervorming waarbij er wel extra taken tegenover de extra middelen stonden – de bekostiging van de onderwijshuisvesting, waarvoor gemeenten in 1997 verantwoordelijk werden.

In al deze studies is de inschatting van de mate van kapitalisatie natuurlijk met onzekerheid omgeven. Dit komt niet alleen door een statistische onzekerheidsmarge rondom de schatting van het effect van de uitkering op woningprijzen – iets dat in elke empirische studie speelt, maar ook door aannames over de discontovoet waarmee een stroom van jaarlijkse inkomsten in een contante waarde wordt vertaald. Of een extra euro volledig in woningprijzen neerslaat, of iets meer of minder, valt dus niet met zekerheid te zeggen. Verder moet bij de interpretatie van dit effect bedacht worden dat het deels gedreven kan worden door uitsortering (Bayer e.a., 2007). Een verhoging van het voorzieningenniveau kan rijkere huishoudens aantrekken en dit drijft de woningprijs verder op, als mensen geld over hebben voor rijke bureaus.

Wie profiteert er van extra geld?

Als extra geld voor een gemeente neerslaat in woningprijzen, dan heeft dat belangrijke gevolgen voor wie er uiteindelijk van profiteert. Stel dat je hier een woning bezit op het moment dat de hervorming wordt ingevoerd. In dat geval ben je spekkoper, want je woning wordt meer waard. Je zou je huis dus kunnen verkopen, in een andere gemeente gaan wonen waar er niets veranderd is, en van de winst op vakantie gaan. Als je ten tijde van de hervorming in Appingedam woonde dan zou je een verre reisbestemming kunnen kiezen, want de prijsstijging bedroeg hier meer dan een tienduizend euro. Je kunt er natuurlijk ook voor kiezen om niet te verhuizen. In dat geval heb je weinig aan de prijsstijging, maar profiteer je wel van betere voorzieningen.

Mensen die na de hervorming een huis kopen in een voordeelgemeente ondervinden weinig voordeel van de hervorming. Immers, ze profiteren wel van betere voorzieningen, maar betalen ook een hogere prijs voor hun huis. Bij volledige kapitalisatie heffen die twee elkaar precies op. Naarmate de tijd verstrijkt zal het aandeel van woningeigenaren dat hun huis na de hervorming kocht steeds groter worden. Dit betekent dat het aandeel inwoners in de gemeente dat wel van de hervorming profiteerde steeds kleiner wordt – en dat een steeds groter deel van het voordeel landt bij mensen die hun woning verkocht hebben en na de hervorming elders zijn gaan wonen, of hun erfgenamen.

Huurders in de vrije sector profiteren bij volledige kapitalisatie ook niet van extra geld voor de gemeente. Immers, als woningen meer waard worden dan zullen hun eigenaren bij voldoende marktwerking de huur verhogen. Net als voor mensen die na de hervorming een huis kopen geldt dus ook voor deze groep dat ze weliswaar van betere voorzieningen profiteren, maar dat hier ook hogere woonlasten tegenover staan. In de sociale sector, die in ons land aanzienlijk is, belemmert regulering echter de aanpassing van huren. Bewoners in deze sector zullen dus wel meer profiteren van extra geld voor de gemeente.

Uiteraard zijn er bij de invoering van een nieuwe verdeling niet alleen voordeelgemeenten, maar ook nadeelgemeenten. In deze gemeenten leveren woningeigenaren ten tijde van de hervorming en huurders in de sociale sector in, maar zijn de gevolgen voor nieuwe woningeigenaren en huurders in de vrije sector beperkt. Voor de eerste groep wordt de daling van het voorzieningenniveau immers niet of maar gedeeltelijk gecompenseerd door lagere woonlasten, maar voor de tweede groep wordt wonen wel goedkoper.

Als herverdeling van rijk naar arm het doel zou zijn van verevening van de lokale belastinggrondslag, dan is dit instrument weinig effectief – dit doel kan beter bereikt worden met gerichte ondersteuning van arme huishoudens.

Gevolgen voor het gelijkheidsargument

Al met al betekent kapitalisatie dat het merendeel van elke euro naar een gemeente met een lage belastinggrondslag terecht komt bij woningeigenaren – eigenaar-bewoners en eigenaren van private huurwoningen. Zelfs als huurders in de sociale sector wel volledig van de extra euro profiteren, dan nog is het aandeel van het profijt dat bij hen terecht komt niet hoger dan een derde – het aandeel van de sociale sector in de totale woningvoorraad in Nederland. Het aandeel dat terecht komt bij mensen met een laag inkomen, die vaak in een sociale huurwoning wonen, is dus beperkt. Als herverdeling van rijk naar arm het doel zou zijn van verevening van de lokale belastinggrondslag, dan is dit instrument weinig effectief – dit doel kan beter bereikt worden met gerichte ondersteuning van arme huishoudens.

In de doorrekening die het Centraal Planbureau heeft gemaakt van de inkomenseffecten van een verschuiving van de inkomstenbelasting naar lokale grondlagen komt dit overigens terug: om deze inkomenseffecten beperkt te houden blijkt verevening van de lokale grondslag niet nodig (Van Eijkel en Vermeulen, 2015, en Van Eijkel e.a., 2015). Dit komt omdat verschillen tussen gemeenten maar een klein deel kunnen verklaren van de inkomensverschillen in ons land. Andere factoren, zoals samenstelling van het huishouden, arbeidsmarktdeelname en opleidingsniveau, spelen een veel grotere rol. Dat de belastinggrondslag in een gemeente laag is, betekent dan ook niet dat hier alleen maar arme mensen wonen.

Nu zou je kunnen betogen dat het bij verevening van de lokale belastinggrondslag niet gaat om herverdeling tussen mensen, maar om herverdeling tussen gemeenten. Een gelijk speelveld. Vanuit een welvaartseconomisch perspectief is dit niet vanzelfsprekend. Moeten we in onze sociale welvaartsfunctie niet alleen gelijkheid tussen mensen, maar ook gelijkheid tussen plekken meewegen? In zijn invloedrijke artikel over verevening zegt Buchanan (1950, p. 586) hier het volgende over:

“A more important objection to the statement of the policy goal in this form is that it appears in terms of adjustment among organic state units. Equality in terms of states is difficult to comprehend, and it carries with it little ethical force for its policy implementation. And, is there any ethical precept which implies that states should be placed in positions of equal fiscal ability through a system of intergovernmental transfers?”

Volgens Buchanan ligt gelijkheid tussen mensen als normatief streven dus veel meer voor de hand dan gelijkheid tussen plekken. Ook het eerste artikel van de Nederlandse grondwet gaat over gelijke behandeling van mensen en niet over een gelijke behandeling van plekken.

Hamilton (1976) formuleert een ander bezwaar tegen het gelijkheidsargument. Als voor- en nadelen van plekken, inclusief lokale voorzieningen en belastingen, neerslaan in woningprijzen, dan kan er geen horizontale ongelijkheid bestaan: mensen met vergelijkbare kenmerken zijn overal even goed af. Wie kiest voor een plek met een laag voorzieningenniveau en hoge belastingen wordt gecompenseerd door lage woonlasten. Hoge woonlasten zijn de prijs die mensen betalen voor het wonen op aantrekkelijke plekken. Inderdaad kunnen ruimtelijke verschillen in woning- en grondprijzen in Nederland goed verklaard worden uit verschillen in de aantrekkingskracht van locaties (De Groot e.a., 2010).

Lokale binding

Een belangrijke nuancerings bij het bovenstaande perspectief is dat deze berust op de impliciete aanname dat mensen niet aan plekken gebonden zijn. Als iedereen vrij is om te wonen waar hij of zij wil, dan hebben we dus allemaal dezelfde keuze om te gaan wonen in gemeenten met uiteenlopende niveaus van voorzieningen en belastingen. Iemand die er voor kiest om te gaan wonen op een plek met een lage belastinggrondslag – en mogelijk ook een lager voorzieningenniveau – had ook voor een plek met een hoge belastinggrondslag en meer voorzieningen kunnen kiezen. In die zin is er al gelijkheid. Natuurlijk kan niet iedereen het zich permitteren om aan de grachtengordel te gaan wonen, net zoals niet iedereen het zich kan permitteren om elk jaar op wereldreis te gaan. Dat is een kwestie van inkomensongelijkheid en als je daar iets aan wilt doen, dan kan dat via op huishoudens gerichte instrumenten.

In werkelijkheid zijn mensen wel degelijk aan plekken gebonden, hoewel niet iedereen in dezelfde mate. Als je wortels in Alkmaar liggen, dan voel je je hier waarschijnlijk meer op je gemak dan in Heerlen. Naast de binding met mensen in je omgeving kunnen taal- en culturele barrières ook een rol spelen. Als die barrières groot zijn, dan vallen mensen en de plekken waar ze wonen meer samen. Door locatie mee te wegen in de sociale welvaartsfunctie, weeg je dan in feite het welzijn mee van mensen die aan die plekken gebonden zijn.

Er zijn wel enkele observaties die het belang van lokale binding relativeren. Nederland staat bekend als een betrekkelijk homogeen land – het is niet moeilijk om landen te verzinnen waar taal- en culturele barrières groter zijn. Jaarlijks verhuist ongeveer één op de vijftieng inwoners naar een andere gemeente, dus over een periode van een jaar of tien à twintig bezien is de verhuismobiliteit aanzienlijk. Bij een sterke lokale binding zou je ook niet verwachten dat extra geld voor een gemeente volledig neerslaat in woningprijzen. Immers, mensen uit andere gemeenten zouden dan niet in de rij staan om hier te komen wonen, ook al zijn voorzieningen verbeterd of belastingen gedaald. Empirisch onderzoek wijst echter wel op aanzienlijke of zelfs volledige kapitalisatie. Verschillen tussen gemeenten in voorzieningen en belastingen spelen dus toch een rol als mensen een nieuwe woning kopen – de binding aan één specifieke gemeente is kennelijk niet zo sterk dat die keuze er niet meer is. Bovendien volgt hieruit dat woonlasten deze verschillen tenminste voor een aanzienlijk deel compenseren, wat afbreuk doet aan het gelijkheidsargument.

Kapitalisatie en het doelmatigheidsargument

Een meer gelijke verdeling van de taart is niet het enige argument voor verevening. In sommige gevallen is verevening ook doelmatig: de taart wordt groter. Dit is in het bijzonder het geval als gemeenten sociaal beleid uitvoeren, zoals het verstrekken van uitkeringen en het leveren van zorg. Stel dat we hier bij de financiering van gemeenten geen rekening mee zouden houden. Gemeenten met een ongunstige bevolkingssamenstelling, zoals sommige grote steden, worden dan niet gecompenseerd voor de extra kosten die hierdoor ontstaan. Inwoners betalen daarom een hogere lokale belasting, waardoor het minder aantrekkelijk wordt om hier te gaan wonen. Zo blijft de bevolkingssomvang achter en profiteren er minder mensen van locatievoordelen zoals een hoge productiviteit of een aantrekkelijk centrum.

Het doelmatigheidsargument voor verevening wordt echter, in tegenstelling tot het gelijkheidsargument, niet ondermijnd door kapitalisatie – in tegendeel. Rotterdam zou bijvoorbeeld te weinig inwoners trekken als de uitkering geen rekening hield met extra uitgaven die samenhangen met een ongunstige bevolkingssamenstelling. Zo zouden locatievoordelen van deze stad, zoals een hoge productiviteit, onderbenut blijven. In werkelijkheid houdt de vereveningssystematiek echter nauwkeurig rekening met verschillen in sociaaleconomische structuur. Kapitalisatie van de extra middelen die Rotterdam hiervoor ontvangt betekent dat dit geld de stad als woonlocatie aantrekkelijker maakt. Mensen hebben meer over voor een huis. Zolang het woningaanbod enigszins op woningprijzen reageert, zal de bevolkingssomvang hierdoor toenemen. De uitkering die voor de ongunstige bevolkingssamenstelling compenseert doet dus precies wat die, vanuit doelmatigheidsperspectief, moet doen: een verstoring in de locatiekeuze van huishoudens verhelpen. Het pleidooi voor verevening van Buchanan (1950) is dan ook gebaseerd op doelmatigheidsoverwegingen en niet op gelijkheid.

Je zou misschien denken dat een op doelmatigheid gebaseerde vereveningssystematiek er volstrekt anders uit ziet dan de manier waarop we het geld nu in Nederland over gemeenten verdelen. Kattenberg e.a. (2017) laten echter zien dat dit best meevalt. In een variant langs deze lijnen, die voorzieningen buiten het sociaal domein niet meer verevent, blijft driekwart van de huidige rijksuitkeringen gehandhaafd. Dit komt omdat het merendeel van verschillen in uitkeringen tussen gemeenten verklaard wordt door verschillen in het beroep op sociale voorzieningen.

Het doelmatigheidsargument voor verevening wordt echter, in tegenstelling tot het gelijkheidsargument, niet ondermijnd door kapitalisatie – in tegendeel. Rotterdam zou bijvoorbeeld te weinig inwoners trekken als de uitkering geen rekening hield met extra uitgaven die samenhangen met een ongunstige bevolkingssamenstelling.

Is verevening van lokale inkomsten doelmatig?

Kattenberg e.a. (2017) gaan uitgebreid in op verevening vanuit doelmatigheidsperspectief. Deze studie bouwt voort op een rijke economische literatuur over dit onderwerp – zie in het bijzonder Albouy (2012). Vanuit het oogpunt van doelmatigheid is verevening van lokale inkomsten aan de orde als mensen die de lasten dragen niet dezelfde zijn als de mensen die er profijt van hebben. Zo kan afwenteling worden voorkomen. Neem inkomsten uit grondstoffen, zoals aardolie of gas – een voorbeeld dat in de economische literatuur een belangrijke rol speelt. Als een gemeente hier rijk aan is en belasting heft op de inkomsten uit winning, dan profiteren de inwoners hiervan, terwijl eigenaren van de exploitatierechten de lasten dragen. Dit maakt deze gemeente aantrekkelijker om

te gaan wonen en een graantje van de inkomsten mee te pikken, wat de locatiekeuze van huishoudens verstoort. Ook is afwenteling van de lasten niet bevorderlijk voor een doelmatige afweging van het lokale voorzieningenaanbod. Verevening van de inkomsten kan deze verstoringen repareren, want dan delen alle gemeenten hierin mee.

Bij de onroerendezaakbelasting (ozb) op woningen lijken betalen en genieten echter wel samen te vallen en is verevening dus niet doelmatig. Zoals we gezien hebben zijn het vooral woningeigenaren die profiteren van vrij te besteden middelen en als de gemeente deze betaalt uit het eigenaarsdeel van de ozb, dan komt de rekening ook bij hen terecht. Ook het gebruikersdeel zou, als dit weer ingevoerd wordt, via kapitalisatie grotendeels bij eigenaren terechtkomen – met opnieuw de sociale huursector als belangrijke uitzondering. Bovendien wordt het merendeel van de woningen in Nederland door hun eigenaar bewoond. Voor deze groep liggen niet alleen betalen en genieten, maar ook beslissen dus in dezelfde hand. Fischel (2001) betoogt dan ook dat juist eigenaar-bewoners een belang hebben bij en bijdragen aan een doelmatige lokale afweging.

Verevening van de grondslag van de ozb-wonen heeft dan ook een aantal nadelen. Het maakt wonen aantrekkelijker in gebieden met een lage belastinggrondslag en verstoort zo de locatiekeuze van huishoudens. Ook verstoort verevening de lokale afweging. Gemeenten die er geld bij krijgen, zullen het merendeel hiervan besteden – een effect dat in de literatuur bekend staat als het flypaper effect (Vermeulen en Allers, 2015). Dit beïnvloedt de lokale afweging tussen publieke en private consumptie: het publieke voorzieningenniveau stijgt, maar mensen voor wie de woonlasten stijgen, leveren hiervoor private consumptie in (Wyckoff, 1995). Ook lekt door kapitalisatie een deel van het profijt van voorzieningen weg. Als een gemeente het voorzieningenniveau verhoogt, dan worden woningen meer waard en stijgt dus de belastinggrondslag. Door verevening vloeit een aanzienlijk deel van deze stijging naar het gemeentefonds. Zo worden investeringen, in bijvoorbeeld de leefomgeving of in vastgoed, voor gemeenten minder rendabel.

De mate waarin betalen en genieten in dezelfde hand terecht komen verschilt per belastinggrondslag. Voor de ozb op niet-woningen is het lastig te zeggen in hoeverre vastgoedeigenaren profiteren van de voorzieningen die deze belasting financiert. Afwenteling is denkbaar, vooral in gemeenten waar veel bedrijven samenklonteren om andere redenen dan het lokale voorzieningenaanbod, en kan een reden zijn om te verevenen. Wel doet dit afbreuk aan de prikkel voor gemeenten om in de lokale economie te investeren. Immers, door dergelijke investeringen neemt de waarde van het commerciële vastgoed hier toe en stijgt de afdracht aan het gemeentefonds. Een ingezetenenheffing valt op inwoners en financiert voorzieningen die aan inwoners ten goede komen, dus inkomsten uit deze belasting vragen uit doelmatigheidsoogpunt niet om verevening.

Het op één lijn brengen van lusten en lasten is overigens vanuit doelmatigheidsperspectief niet de enige reden voor verevening. Ook het verzekeringsargument kan bijvoorbeeld een rol spelen. Verevening van de belastinggrondslag beschermt inwoners tegen gevolgen van lokale economische schokken voor het niveau van lokale voorzieningen en belastingen. Als mensen op de lange termijn voldoende mobiel zijn, dan komt extra geld na een negatieve schok in de belastinggrondslag echter vooral ten goede aan vastgoedeigenaren. Er is dan dus feitelijk sprake van een verzekering van vastgoedwaarde en hoewel hier goede redenen voor zijn, kun je je afvragen of verevening het meest geschikte instrument is (Vermeulen e.a., 2016).

Allers (2012) formuleert een ander doelmatigheidsargument: door verevening kunnen burgers hun gemeenten beter op hun prestaties beoordelen. Bij een vergelijking met andere gemeenten hoeven ze zich immers niet te verdiepen in verschillen in kosten en belastinggrondslag – de vereveningssysteem heeft hier al voor gecorrigeerd. Een bezwaar tegen dit argument is dat verevening wel een wig drijft tussen lokale lusten en lasten, terwijl het profijtbeginsel zegt dat juist het samenbrengen van die twee een doelmatige afweging bevordert.

Conclusie

In de schets van een belastingschuif naar het lokale niveau die Plasterk en Wiebes vorig jaar aan de Tweede Kamer stuurden, is er sprake van volledige verevening van de woz-waarde – de grondslag van de ozb voor gebruikers van woningen. Verdellende rechtvaardigheid vormt een belangrijke motivatie. In dit essay plaats ik enkele kanttekeningen bij de effectiviteit van verevening als instrument om gelijkheid tussen mensen te bevorderen. Sowieso wonen arme mensen niet perse in gemeenten met een lage belastinggrondslag. Maar ook vanwege kapitalisatie zijn het niet de minder bedeeden in onze samenleving die het meest van verevening profiteren – het voordeel gaat vooral naar mensen die bij invoering vastgoed bezitten in gemeenten met een lage belastinggrondslag. Bovendien ondermijnt kapitalisatie het argument dat verevening nodig is voor gelijkheid tussen mensen die aan verschillende plekken gebonden zijn, want woonlasten compenseren ook voor verschillen in voorzieningen en belastingen.

Gelijkheid is niet het enige argument, verevening kan ook leiden tot meer doelmatigheid in het aanbod van lokale voorzieningen en in de locatiekeuze van huishoudens en bedrijven. Voor de ozb voor gebruikers van woningen en de ingezetenenheffing, de grondslagen die in de schets van Plasterk en Wiebes een prominente rol krijgen, speelt dit argument echter minder. Bij deze grondslagen is er immers geen sprake van afwenteling van de lasten op mensen die niet profiteren van lokale uitgaven. Verevening drijft in dat geval juist een wig tussen genieten en betalen en verstoort zo de lokale afweging.

Bij een belastingschuif van het Rijk naar gemeenten is verevening van de grondslag dus noch uit gelijkheidsoverwegingen, noch uit doelmatigheidsoverwegingen evident. Dit onderwerp verdient meer reflectie. De recente herbezinningen op de financiële verhoudingen van bijvoorbeeld de Rfv (2017) en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2017), zijn dan ook meer dan welkom.

Literatuur

- Albouy, D., 2012, Evaluating the efficiency and equity of federal fiscal equalization, *Journal of Public Economics*, vol. 96(9): 824-839.
- Allers, M.A., 2012, Yardstick competition, fiscal disparities, and equalization, *Economics Letters*, vol. 117(1): 4-6.
- Allers, M.A. en B. Leurs, 2017, Verhulde ongelijkheid in gemeentelijke belastingen, *Economisch Statistische Berichten*, vol. 101: 408-409.
- Allers, M.A. en W. Vermeulen, 2016, Capitalization of equalizing grants and the flypaper effect, *Regional Science and Urban Economics*, vol. 58: 115-129.
- Bayer, P., F. Ferreira en R. McMillan, 2007, A unified framework for measuring preferences for schools and neighborhoods, *Journal of Political Economy*, vol. 115: 588-638.
- Buchanan, J., 1950, Federalism and Fiscal Equity, *American Economic Review*, vol. 40: 583-599.

- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2017, Rekening houden met verschil. Ruimte bieden in de financiële verhoudingen, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Dee, T.S., 2000, The Capitalization of Education Finance Reforms, *Journal of Law & Economics*, vol. 43: 185-214.
- Eijkel R. van en W. Vermeulen, 2015, Een ruimer lokaal belastinggebied, CPB Policy Brief 2015/04, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Eijkel, R. van, M. Gielen, S.T.P. Groot, K. Martens en A. Quist, 2015, Aanvullende informatie bij CPB Policy Brief 2015/04 "Een ruimer lokaal belastinggebied", CPB Achtergronddocument 9 april 2015, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Fischel, W.A., 2001, *The Homevoter Hypothesis. How Home Values Influence Local Government Taxation, School Finance and Land-Use Policies*, Cambridge (MA): Harvard University Press.
- Groot, H.L.F. de, G.A. Marlet, C.N. Teulings en W. Vermeulen, 2010, *Stad en Land*, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Hamilton, B.W., 1976, Capitalization of Intra-jurisdictional Differences in Local Tax Prices, *American Economic Review*, vol. 66: 743-753.
- Hilber, C.A.L., T. Lytikäinen en W. Vermeulen, 2011, Capitalization of central government grants into local house prices: Panel data evidence from England, *Regional Science and Urban Economics*, vol. 41: 394-406.
- Kattenberg, M.A.C., K. Martens en W. Vermeulen, 2017, Een economische blik op verevening, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Raad voor de financiële verhoudingen, 2015, *Uitbreiding lokaal belastinggebied*, Den Haag: Raad voor de financiële verhoudingen.
- Raad voor de financiële verhoudingen, 2017, *Eerst de politiek, dan de techniek*, Den Haag: Raad voor de financiële verhoudingen.
- Vermeulen W. en M.A. Allers, 2015, Betere afweging met meer lokale belasting, *Economisch Statistische Berichten*, vol. 100: 52-55.
- Vermeulen, W., G.A. Marlet, C.N. Teulings en H.L.F. de Groot, 2016, *Groei & Krimp*, Nijmegen: VOC uitgevers.
- Wyckoff, P.G., 1995, Capitalization, equalization, and intergovernmental aid, *Public Finance Quarterly*, vol. 23: 484-508.

Provincies

Peter Wilms





Provincies

Peter Wilms

Peter Wilms is sinds 2000 werkzaam bij APE Public Economics. Daarvoor was hij werkzaam als directeur Financiën Publiekrechtelijke Lichamen van het ministerie van Financiën en het Instituut voor Onderzoek voor onderzoek van Overheidsuitgaven en bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Inleiding

Provincies vormen een autonome bestuurslaag met een open huishouding. De autonome taken en bevoegdheden ontlene provincies aan artikel 124 van de Grondwet en aan de Provinciewet. Daarnaast voeren provincies medebewindtaken uit, die betrekking hebben op de decentrale uitvoering van rijksbeleid (al of niet met beleidsvrijheid voor de provincie) en die zijn gebaseerd op bijzondere wetgeving op specifieke beleidsterreinen. Provincies kunnen dus zelf bepalen welke taken zij uitvoeren en op welke wijze zolang daarover door het Rijk niet anders is bepaald.

In 'Profiel Provincies' hebben de provincies in 2010 op basis van het advies van de commissie-Lodders zeven kerntaken benoemd:

- Duurzame ruimtelijke ontwikkeling en waterbeheer
- Milieu, energie en klimaat
- Vitaal platteland, natuurbeheer en ontwikkeling natuurgebieden
- Regionale bereikbaarheid en regionaal openbaar vervoer
- Culturele infrastructuur en monumentenzorg
- Regionale economie
- Kwaliteit van het openbaar bestuur

In het Bestuursakkoord 2011-2015 is dit ruimtelijk- economisch profiel vastgelegd. Daarin is afgesproken dat taken op het gebied van zorg en welzijn binnen het takenpakket van gemeenten vallen. Daarom zijn provinciale taken op het gebied van de jeugdzorg bij de decentralisatie in het sociale

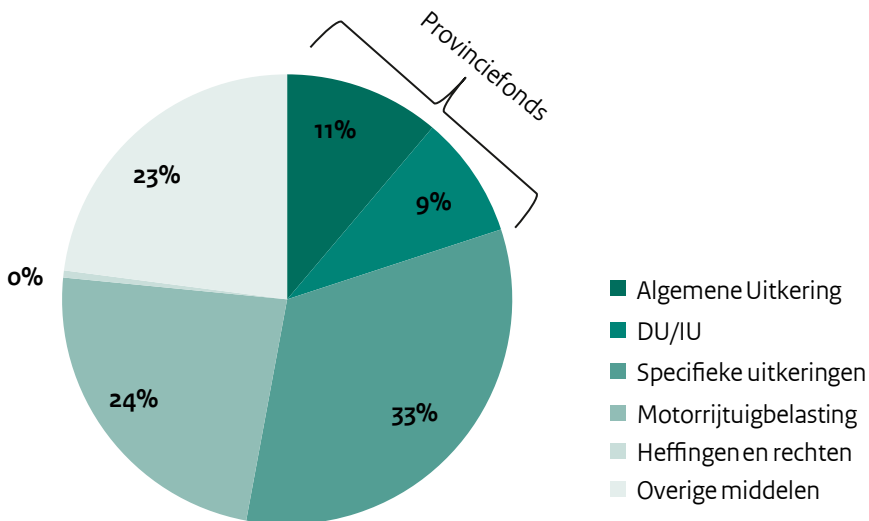
domein overgeheveld naar de gemeenten. Van de totale provinciale uitgaven kan 98,7% direct worden toegerekend aan taken samenhangend met het provinciale profiel.⁴⁰

Inkomsten provincies

Provincies hebben dezelfde type inkomstenbronnen als gemeenten, maar de omvang en samenstelling is afwijkend. De inkomsten van provincies zijn aanmerkelijk geringer. De totale inkomsten van de provincies bedroegen in 2014 € 9,9 mld. Ter vergelijking, de totale inkomsten van gemeenten bedroegen in dat jaar € 59,4 mld.

Ook de verdeling van de inkomstenbronnen is verschillend. We onderscheiden belastingen, middelen uit het provinciefonds, specifieke uitkeringen en overige eigen middelen (zie figuur 1).

Figuur 1 Inkomsten bronnen van de provincies, 2014



Bron: Begroting provinciefonds 2017 (op basis van jaarrekeningcijfers 2014)

In absolute zin zijn de overige middelen van provincies een factor 10 kleiner dan die van gemeenten. Dit is een opmerkelijke constatering omdat de discussie over de eigen middelen zich vooral richt op de provinciale inkomsten uit vermogen, met name van energiebedrijven.

⁴⁰ 'Uitgaven van provincies buiten het profiel', Brief minister van BZK aan Tweede Kamer van 23 februari 2015.

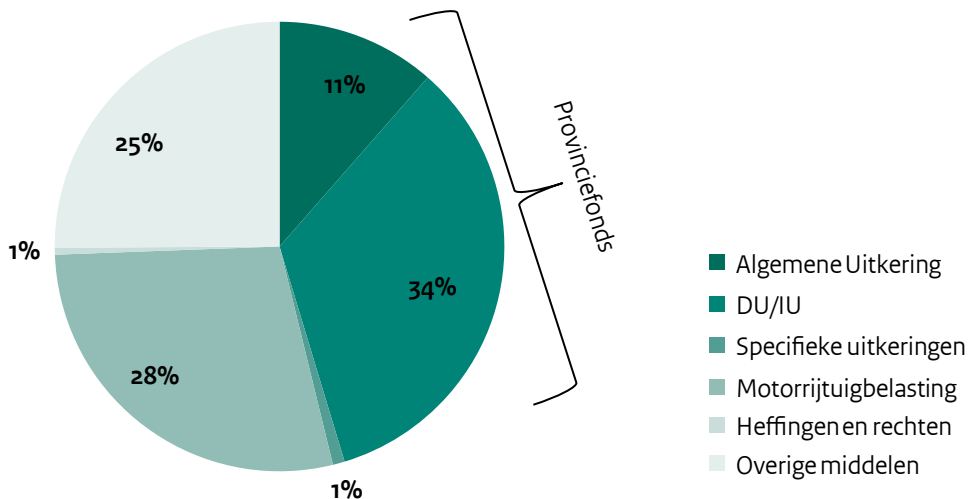
Eigen belastingen vormen een veel groter aandeel van de inkomsten dan bij gemeenten. Ruim 24% van de inkomsten van de provincies is afkomstig uit de belastingbron van de provincies, de opcenten op de MRB.⁴¹ De belastingen van gemeenten, vooral de OZB, waren verantwoordelijk voor 7% van de gemeentelijke inkomsten in dat jaar.

Het Provinciefonds heeft in 2014 een aandeel van 20% in de totale inkomsten, bij gemeenten was het Gemeentefonds verantwoordelijk voor ruim een derde van de inkomsten.

De overige middelen zijn bij de provincies goed voor een aandeel van 15%, terwijl dit bij gemeenten 17% is. In absolute zin zijn de overige middelen van provincies een factor 10 kleiner dan die van gemeenten. Dit is een opmerkelijke constatering omdat de discussie over de eigen middelen zich vooral richt op de provinciale inkomsten uit vermogen, met name van energiebedrijven.

Het aandeel van de specifieke uitkeringen bij provincies bedraagt in 2014 nog bijna een derde van de totale inkomsten (gemeenten 19%). Met de decentralisatie van de middelen Natuur en de BDU verkeer en vervoer neemt het aandeel van het Provinciefonds toe onder gelijktijdige daling van het aandeel van de specifieke uitkeringen (zie figuur 2, voor de begrotingscijfers 2016).

Figuur 2 Inkomsten bronnen van de provincies, 2016



Bron: Begroting provinciefonds 2017 (op basis van begrotingscijfers 2016)

Op het eerste gezicht zou de conclusie kunnen luiden dat de financiële verhouding recht doet aan de grondwettelijke vastgelegde bestuurlijke positie van de provincie als autonome bestuurslaag met een open huishouding: een relatief groot eigen belastinggebied, een gering en teruglopend aantal specifieke uitkeringen en een groeiend aandeel van het provinciefonds.

Een nadere beschouwing leert dat met name het provinciefonds elementen bevat die op gespannen voet staan met de financiële verhoudingswet of niet in de pas lopen met de bestuurlijke verhoudingen.

⁴¹ We laten hier de post 'onttrekkingen en reserveringen' buiten beschouwing.

Een nadere beschouwing leert dat met name het provinciefonds elementen bevat die op gespannen voet staan met de financiële verhoudingswet of niet in de pas lopen met de bestuurlijke verhoudingen.

De aanloop naar het verdeelmodel 2011

Het huidige verdeelmodel voor het provinciefonds is geïntroduceerd in 2012. De ontwikkeling van het huidige model kent een lange voorgeschiedenis. Er zijn verschillende pogingen geweest om tot een acceptabele omvang en verdeling te komen. De Raad heeft zich in de advisering over omvang en verdeling van het provinciefonds niet onbetuigd gelaten.

Na het bestuursakkoord Rijk en provincies 2008-2011 kwamen de fondsbeheerders en het IPO tot de conclusie dat de verdeelsystematiek voor het provinciefonds aan herziening toe was.⁴² Hierbij waren twee aspecten relevant. In de eerste plaats bestond het vermoeden dat provincies ruim in hun middelen zaten. Het was daarbij de vraag of de omvang van het fonds nog wel aansloot bij het takenpakket zoals in het bestuursakkoord was overeengekomen. In de tweede plaats vroegen de fondsbeheerders zich af of de verdeling van het provinciefonds voldoende rekening hield met de grote verschillen tussen provincies om inkomsten te genereren uit eigen middelen.

De Raad voor financiële verhoudingen (Rfv) werd gevraagd om een advies uit te brengen over de wenselijke omvang en verdeling van het provinciefonds. De Rfv concludeerde in 2009 dat provincies met € 597 mln. minder toe konden. De financiering van provincies was volgens de Rfv niet in balans met de taken. Daarnaast hield het model volgens de Rfv onvoldoende rekening met het vermogen van provincies om eigen inkomsten te genereren.⁴³ De Rfv stelde daarom voor om 90% van het veronderstelde rendement op eigen vermogen te verevenen. Het veronderstelde rendement is bepaald op 4,42% en gebaseerd op het gemiddelde rendement op staatsobligaties in de voorafgaande tien jaar. De Rfv voegt daaraan toe dat de ontwikkeling van het voortschrijdende gemiddelde van de rente op staatsobligaties aanleiding kan vormen om de hoogte van het veronderstelde rendement aan te passen.

Het IPO deelt de conclusies van de Rfv niet en komt op basis van een contra-expertise van een externe commissie (commissie-Boorsma) tot de conclusie dat de omvang van het provinciefonds € 155 mln. te groot is.⁴⁴

In de voorjaarsnota van 2009 hakt het kabinet de knoop door en kondigt het voornemen aan vanaf 2011 het provinciefonds te verlagen met structureel € 300 mln. Een verdiepingsslag zal worden gemaakt, waarin wordt gekeken of de € 300 mln. haalbaar is.⁴⁵ Na een verdiepingsslag waarin kabinet en IPO de verschillen tussen het Rfv advies en het advies van de commissie-Boorsma proberen te verklaren deelt het kabinet in het bestuurlijk overleg van december 2009 mede dat een korting van € 300 verdedigbaar is.

⁴² De laatste keer dat het provinciefonds grootschalig was herzien was in 1998.

⁴³ Rfv, Naar een herijking van de financiële verhouding tussen Rijk en provincies, maart 2009.

⁴⁴ Commissie Boorsma – *De Toekomst van de Financiële Verhouding tussen Rijk en provincies*, mei 2009.

⁴⁵ Voorjaarsnota 2009 – 31965 1 Brief van de minister van financiën.

De provincies hebben daarop het initiatief genomen zelf de korting van € 300 mln. te verdelen. De commissie-Stuiveling wordt door het IPO gevraagd om een advies op te stellen voor een nieuw verdeelmodel, maar het lukt de commissie niet om tot een (voor alle provincies) aanvaardbare structurele verdeling te komen.

Het verdeelmodel 2011

Nadat de provincies er zelf niet uitkwamen hebben de fondsbeheerders de ontwikkeling van een verdeelmodel ter hand genomen. In het model wordt rekening gehouden met de verschillen tussen provincies om inkomsten kunnen genereren uit vermogen. Er wordt niet meer uitgegaan van de 11% die provincies uit de OEM zelf moeten bijdragen, maar van een maatstaf gebaseerd op de omvang van de OEM-inkomsten. De eigen bijdragen uit de OEM wordt vastgesteld op 3% over 35% van het vermogen, in combinatie met een vast bedrag van 5% van de totale uitkering uit het provinciefonds.

Een nouveauté is de introductie van beheer- en ontwikkeltaken. Beheertaken betreffen het 'in stand houden/onderhouden of vervangen van bestaand areaal'.⁴⁶ De beheerstaken worden verdeeld via 7 clusters waarmee in 2014 € 1,4 mld.

Onder ontwikkeltaken wordt verstaan 'het aanleggen van nieuw areaal of het aanbrengen van structuurveranderingen in bestaand areaal'.⁴⁷ Afhankelijk van de financiële positie van provincies zijn er steeds meer taken gekomen die provincies vanuit het rijk opgedragen kregen, of die ze zelf oppakten, zonder dat daar bekostiging tegenover stond. De analytische reden om in de algemene uitkering het onderscheid tussen beheer- en ontwikkeltaken te maken is dat de aard en omvang van ontwikkeltaken per provincie verschilt en aan verandering onderhevig is door de tijd.⁴⁸ De ontwikkeltaken zijn echter vooral een kunstgreep om provincies uit eigen vermogen te laten meebetalen aan door het rijk gewenste taken. Deze kunstgreep was nodig omdat de Fw geen grondslag bood om via een negatieve maatstaf inkomsten uit vermogen te verevenen.

Ontwikkeltaken worden verdeeld via zes clusters. Slechts twee clusters zijn met maatstaven geijkt ('economische zaken' en 'volkshuisvesting en ruimtelijke ordening').

Het verdeelmodel kan bij de Rfv niet op onverdeelde instemming rekenen. De Raad is kritisch over de opdeling van ontwikkel- en beheertaken en de weinig transparante verdeling van ontwikkeltaken waardoor een subjectief element in de verdeling sluipt. Oormerking van een deel van de algemene uitkering voor specifieke uitgaven is niet in overeenstemming met de open financiële huishouding van de provincie.⁴⁹ Voorts zet de Raad vraagtekens bij de verdeling van de eigen middelen, met name het vaste bedrag van 5% van alle uitgaven.⁵⁰

Naar een nieuwe verdeelsystematiek: commissie-Jansen

Van Nijendaal signaleert in het Jaarboek Overheidsfinanciën 2012 bij gemeentefonds en provinciefonds dezelfde trend: een nadruk op kostenoriëntatie die resulteert in een groot aantal maatstaven,

46 Cebeon (2008) *Nieuw verdeelmodel uitgavencluster provinciefonds*.

47 Ibidem.

48 Advies Rfv – Verdeelmodel provinciefonds. 18 mei 2011.

49 Advies Rfv – Verdeelmodel provinciefonds. 18 mei 2011.

50 Ibid.

intransparantie en schijnexactheid, en een verminderd belang van de algemene uitkering ten faveure van decentralisatie- en integratieuitkeringen (DU/IU). De steeds verfijndere verdeling in combinatie met het groeiend aandeel van IU en DU zet de deur open voor quasi- sturing.⁵¹

Het IPO deelt deze analyse en stelt in 2014 de externe commissie-Jansen in met de opdracht een zwaarwegend en in principe bindend advies uit te brengen voor een transparant verdeelmodel dat toekomstbestendig is en kan rekenen op een breed bestuurlijk draagvlak.

Aanleiding voor de opdracht aan de commissie was de grote complexiteit van het verdeelstelsel, een gebrek aan transparantie en een onvoldoende aansluiting van de financiële verhouding op de bestuurlijke verhouding. Het provinciefonds bestaat uit een groot aantal maatstaven (17),⁵² maakt een moeilijk te doorgronden en te reconstrueren onderscheid tussen ontwikkel- en beheertaken en bestaat naast een algemene uitkering uit decentralisatie- en integratieuitkeringen die in omvang en gewicht toenemen. De decentralisaties van de middelen Natuur en BDU verkeer en vervoer versterken de urgentie om het Provinciefonds meer toekomstbestendig te maken. Als gevolg van de decentralisaties ter grootte van structureel € 1,3 mld. verdubbelt het provinciefonds in omvang. Als de middelen Natuur en BDU verkeer en vervoer via een decentralisatie-uitkering worden toegevoegd bestaat het provinciefonds nog slechts voor 29% uit een algemene uitkering (zie figuur 2). Voor sommige provincies dreigt zelfs een negatieve algemene uitkering hetgeen in strijd is met de Fwv.

Deze situatie werd door de provincies ongewenst geacht. Een permanente decentralisatie-uitkering staat op gespannen voet met de Financiële verhoudingswet (decentralisatie-uitkeringen zijn tijdelijk). Tenslotte verdraagt een groot aantal decentralisatie-uitkeringen -door hun materieel sturende en normerende werking- zich slecht met het beginsel van zelfstandige en gelijkwaardige bestuurslagen met eigen democratische legitimatie en eigen politiek-bestuurlijke afwegingen.

In de visie van de commissie-Jansen dienen de gedecentraliseerde middelen ook in materiele zin vrij besteedbaar te zijn, dat wil zeggen dat de provincie zelf over de besteding van deze middelen beslist en de verantwoording over de besteding uitsluitend plaatsvindt aan de eigen volksvertegenwoordiging en niet aan het Rijk. Deze bestedingsvrijheid draagt door de integrale afweging bij aan een optimale allocatie van middelen en aan een versterking van het politieke proces binnen de provincies. Daarbij passen geen omvangrijke en langdurige decentralisatie- en integratie-uitkeringen die niet voor niets door de Raad van State zijn bestempeld als “quasi- specifieke uitkeringen” die de financiële verhoudingen nodeloos ingewikkeld maken en de decentrale beleidsvrijheid niet vergroten.⁵³ De veelheid van decentralisatie-uitkeringen en integratie-uitkeringen dragen mede bij aan wat de Algemene Rekenkamer noemt “een verrommeling van de financiële verhoudingen”.⁵⁴

De aanleiding voor de opdracht aan de commissie-Jansen was niet gelegen in signalen die wijzen op een scheve kostenstructuur. Door de provincies werd de bestaande verdeling globaal genomen de

51 G.A. van Nijendaal, Jaarboek Overheidsfinancien 2012, hoofdstuk 5 Decentrale overheden.

52 Overigens steekt dit aantal nog bescheiden af tegenover het gemeentefonds waar het aantal maatstaven in 15 jaar tijd bijna is verdubbeld en de 100 nadert.

53 Raad van State, 2009, ‘Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan’, Tweede periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen’, Den Haag.

54 Algemene Rekenkamer, 2009, Financiële verhoudingen tussen de bestuurslagen, geldstromen en verantwoordelijkheden bij decentraal uitgevoerd beleid’.

bestaande verdeling voldoende kostengeoriënteerd geacht. De commissie heeft dan ook geen aanleiding gezien om de verschillende clusters opnieuw te ijken op basis van een uitgavenanalyse bij de afzonderlijke provincies.

In het voorstel voor een nieuw model stelt de commissie-Jansen voor het aantal maatstaven drastisch te beperken tot zeven, het onderscheid tussen beheer- en ontwikkeltaken op te heffen⁵⁵ en de clusters te schrappen. Een provinciespecifiek vast bedrag als sluitstuk van de verdeling voorkomt mogelijke herverdeeldeffecten. De voorstellen van de commissie moeten een bijdrage leveren aan een grotere transparantie en eenvoud van het verdeelstelsel. Belangrijker nog is dat met de voorstellen de balans tussen de financiële en bestuurlijke verhouding wordt hersteld. In zijn reactie op het nieuwe voorstel onderkent de Rfv dat een aantal fundamentele tekortkomingen van het bestaande verdeelmodel worden geëlimineerd en dat het voorstel recht doet aan de grondwettelijk geborgde bestuurlijke positie van de provincie als autonome bestuurslaag met een open huishouding. Kritisch is de Raad over de gekozen interpretatie van kostenoriëntatie die hij slechts voor de korte termijn houdbaar acht. De Raad wijst daarbij op de noodzakelijke actualisatie van het rendement op vermogen. De Raad wijst daarbij in het bijzonder naar de Zeeuwse situatie waar de feitelijke rendementsontwikkeling sterk afwijkt van het veronderstelde rendement. De parameters voor de berekening van de verevening zijn gebaseerd op de situatie in 2011. Sinds dat jaar is de waarde van het vermogen verminderd (daling van de koersen van de aandelen van de energiebedrijven, intering op vermogen), en is het veronderstelde rendement van 3% niet meer haalbaar als gevolg van de lage rentestand, verplicht schatkestbankieren en een verminderd dividend van energiebedrijven. De Raad beveelt daarom aan te komen tot een plan van aanpak binnen twee jaar voor onderhoud van het verdeelstelsel.⁵⁶ Bij de behandeling van het verdeelmodel in de Eerste Kamer weerklinkt de echo van het Rfv-advies.⁵⁷

Vooruitlopend op het bredere onderhoud van het verdeelstelsel had het IPO reeds besloten te zoeken naar een oplossing voor de Zeeuwse problematiek.⁵⁸ Een externe onafhankelijke commissie moet zoeken naar een realistische financiële oplossing waaraan een bijdrage wordt geleverd vanuit de provincie Zeeland, de overige provincies en het Rijk. Vervolgens dient een plan van aanpak te worden ontwikkeld voor de actualisering van het verdeelstelsel.

Zonder door te schieten in een instrumentele visie op de financiële verhoudingen, waarbij de inrichting van de financiële verhoudingen tot doel heeft het beter benutten van het (regionaal) economisch potentieel zou een benadering van gedifferentieerde verevening kunnen worden gekozen waarbij in het ruimtelijk-economische domein wordt volstaan met een veel globalere mate van verevening.

55 Het is de commissie Jansen onmogelijk gebleken de huidige verdeling te reconstrueren omdat de middelen voor ontwikkeltaken niet kunnen worden herleid naar taken voor provincies.

56 Rfv Advies wijzigingen Fww in verband met vereenvoudiging verdeelmodel provinciefonds, 9 mei 2016.

57 Vereenvoudiging verdeelmodel Provinciefonds, Handelingen Eerste Kamer, 23 mei 2017.

58 Brief IPO van 15 maart 2017 aan de voorzitter en leden van de vaste commissie Binnenlandse Zaken van de Eerste Kamer.

Tot slot

Terech stelt de Raad dat het niet eenvoudig is om evidente scheefheden vast te stellen in de verdeling. Verschillen in voorzieningenniveau laten zich bij ruimtelijk-economische taken met een sterk collectief karakter veel moeilijker objectiveren dan bij sociale taken met een individueel karakter, waarbij het vaak gaat om harde onvermijdelijk uitgaven. Naast het afwijkende takenpakket zijn ook het beperkte aantal eenheden en het grotere eigen belastinggebied relevante verschillen tussen provincies en gemeenten. Deze verschillen zijn in het verleden geen beletsel geweest om de verdeelsystematiek van het provinciefonds te vormen naar de mal van het gemeentefonds. Zoals de Engelsen zeggen: "If all you have is a hammer everything looks like a nail". Geleidelijk aan is er in de discussie ruimte ontstaan voor de inzet van andere instrumenten dan alleen een hamer. Er lijkt draagvlak te ontstaan voor een aanpak waarbij kostenoriëntatie een minder absoluut karakter krijgt. De commissie-Jansen stelt in haar advies voor een nieuw verdeelvoorstel vast dat kostenoriëntatie een ankerpunt is van de Financiële- verhoudingswet, maar dat er bij een discussie over de toekomst van het stelsel van financiële verhoudingen ook andere benaderingen denkbaar zijn waarbij oog is voor het maatschappelijk rendement. Zonder door te schieten in een instrumentele visie op de financiële verhoudingen, waarbij de inrichting van de financiële verhoudingen tot doel heeft het beter benutten van het (regionaal) economisch potentieel zou een benadering van gedifferentieerde verevening kunnen worden gekozen waarbij in het ruimtelijk-economische domein wordt volstaan met een veel globalere mate van verevening.⁵⁹ Een dergelijke aanpak biedt perspectief op een actualisatie die de verworvenheden van het nieuwe stelsel in tact laat: een transparant eenvoudig stelsel dat recht doet aan de autonome positie van de provincie.

⁵⁹ RfV, Economisch omgaan met financiële verhoudingen, een (regionaal) economisch perspectief op bestuurlijke en financiële verhoudingen, juni 2017.

**Werk In Uitvoering
– de bekostiging
van de bijstand**

Dirk Jans

8



Werk In Uitvoering – de bekostiging van de bijstand

Dirk Jans

Dirk Jans (1959) is na zijn opleiding bij de Bestuursacademie Nederland werkzaam geweest bij diverse gemeenten, in diverse rollen, op het gebied van financiën en bedrijfsvoering. Sinds 2011 is hij managing director van Frontin PAUW en Frontin BUIG. Hij ondersteunt diverse gemeenten bij vraagstukken op financieel gebied, bijvoorbeeld bij het bepalen van de effecten van de gemeentefondscirculaires op individuele gemeenten.

Inleiding

Toen ik werd benaderd een bijdrage te leveren aan het afscheidboek van de Raad voor de financiële verhoudingen (hierna: de Raad) was ik direct enthousiast. Ik vind het een hoogstaand college. Wel moest ik even wennen aan het onderwerp dat me was toebedacht. De bekostiging van de inkomensvoorziening van de bijstand, sinds 2010 de BUIG-gelden genoemd. Op zich was het onderwerp logisch, de BUIG-gelden zijn met bijna € 6 miljard na het gemeentefonds de grootste inkomstenbron van gemeenten en daarmee van groot materieel belang.

Maar waarom ik? Ik ben immers meer een man van het gemeentefonds, het algemeen dekkingsmiddel met een macro omvang van € 28 miljard dat redelijk globaal verdeeld wordt. Toch begreep ik de motivatie wel. Het verstrekken van bijstand is een medebewindstaak. De BUIG regeling is een specifieke uitkering met een zeer gedetailleerde en ingewikkelde verdeelmethodiek. Een gespecialiseerde deskundige zou zich snel kunnen verliezen in techniek. Daarmee zou de aansluiting met de lezer van het boek verloren gaan. Dat kan mij inderdaad niet overkomen. Ik heb de ontwikkeling van het bekostigingsstelsel afgelopen twee decennia van een afstandje gevolgd. Ook het innemen van een gepeperd standpunt over dit onderwerp is mede om die reden niet aan mij besteed.

Zag als in een film voorbijtrekken hoe van het eind van de vorige eeuw het verdeelstelsel zich heeft ontwikkeld tot de in vorm zoals het nu is.

Bij het inlezen in het onderwerp raakte ik geboeid door het feest van herkenning, oh ja zo ging het toen. Zag als in een film voorbijtrekken hoe van het eind van de vorige eeuw het verdeelstelsel zich heeft ontwikkeld tot de in vorm zoals het nu is. En welke rol de Raad heeft gespeeld in dat proces. Ik realiseerde me dat dit wellicht ook van toepassing zou kunnen zijn op de lezer van dit afscheidsboek, als algemeen geïnteresseerde in de financiële verhoudingen. Mijn bijdrage gaat dus over de ontwikkeling van dit bekostigingsstelsel. De titel geeft tevens een verwijzing naar het betreffende gemeentelijk taakveld Werk en Inkomen.

Algemene Bijstandswet

Deze wet werd in de vorige eeuw uitgevoerd met als voornaamste doel om burgers een bestaansminimum te bieden. Gemeenten hadden minimale beleidsvrijheid in de uitvoering. Zo wordt en werd de hoogte van de bijstandsuitkeringen wettelijk vastgelegd. De bekostiging kon daarom simpel ingericht zijn. Gemeenten betaalden de bijstandsuitkeringen en declareerden 90% bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: SZW). Het ging eind jaren negentig om 450.000 bijstandsontvangers waar SZW een kleine (omgerekend) € 4 miljard voor betaalde. Het resterende 10%-aandeel betaalden gemeenten uit eigen middelen. Hier werd overigens wel compensatie voor ontvangen uit het gemeentefonds.

Fonds Werk en Inkomen

In 2001 is dit Fonds (hierna: FWI) ingesteld. Het FWI beoogde financiële prikkels te geven aan gemeenten voor uitstroom uit de bijstand. Tevens voor het bevorderen van een meer effectieve aanpak van reïntegratie van werklozen door financiële en beleidsmatige koppeling tussen de inkomenspoort en werkpoort van het FWI. De focus van de wet werd dus verlegd. De financiële verantwoordelijkheid van gemeenten werd vergroot.

Ik beschrijf in dit item de vergoedingsmethodiek in de jaren 2001 tot en met 2003. Hoe het zich daarna ontwikkelt, wordt bij de afzonderlijke bijstandswetten beschreven.

In 2001 konden gemeenten nog 75% van de werkelijke uitkeringslasten declareren bij de rijksoverheid. De resterende 25% van het macrobudget werd gebudgetteerd in de vorm van een objectief verdeelmodel. In zo'n objectief model wordt aan de hand van enkele factoren een inschatting gemaakt wat de bijstandskosten van een gemeente zullen zijn. Denk bij zulke factoren aan gezinssamenstelling, woonsituatie, situatie in arbeidsmarktregio, aandeel allochtonen enzovoort. Het objectieve verdeelmodel werd met een gefaseerde invoer van 3 jaar volledig van toepassing op gemeenten boven 60.000 inwoners en voor gemeenten tussen 40.000 en 60.000 inwoners gold een mengvorm van objectief en historisch vastgesteld budget. Dat een budget historisch bepaald wordt wil zeggen dat het de werkelijk kosten van een gemeente volgt op een peildatum van twee jaar geleden. Voor gemeenten onder 40.000 inwoners werd ook de resterende 25% historisch bepaald.

Er werd een vangnetregeling ingebouwd in de risico's van individuele gemeenten. Het nadeel mocht jaarlijks niet meer bedragen dan omgerekend ± € 7 per inwoner of 15% van het gebudgetteerde deel. De compensatie van het eerdere 10%-aandeel werd uit het gemeentefonds genomen zodat daar alleen nog compensatie wordt gegeven voor de uitvoeringskosten en de bijzondere bijstand.

De Raad toonde zich positief kritisch, de invoer van het FWI kon van start gaan. Voor de collectiviteit van gemeenten waren er geen financiële risico's en voor individuele gemeenten waren deze beperkt. Wel wilde de Raad een nader onderzoek naar het objectief verdeelmodel en drong het aan op een

evaluatiedatum. Tevens vond de Raad dat gemeenten geen financiële prikkel nodig zouden hebben omdat de politieke cultuur toch al gericht was op het creëren van werk. In die tijd was het aantal bijstandsontvangers dalend tot een niveau van 350.000.

Wet Werk en Bijstand, periode 2004 – 2007

De WWB is op 1 januari 2004 in werking getreden. Doelstelling van de wet is om meer mensen vanuit de bijstand naar regulier werk te leiden. Gemeenten kregen daartoe meer beleids- en uitvoeringsvrijheid. De praktijk was echter dat gemeenten met de wet in de hand vooral effectief bleken in het beperken van de **instroom** alsmede het bestrijden van fraude en oneigenlijk gebruik. Het bevorderen van de **uitstroom** bleek lastiger omdat dit toch vooral afhankelijk was van de destijds lage conjunctuur.

De financiële verantwoordelijkheid van gemeenten nam toe. Qua bekostiging bleef de indeling van gemeenten over de drie compartimenten intact. Wel wijzigden de inwonertallen in die zin dat de tussenschaal groter werd. De nieuwe indeling werd: 30.000 – tussen 30.000 en 60.000 – boven 60.000 inwoners. De 75 – 25% verdeling (historisch – objectief) werd verlaten. Voor gemeenten onder de 40.000 inwoners gold nog wel een volledig historisch budget. Voor gemeenten boven de 60.000 inwoners echter werd in 4 jaarlijkse stappen toegewerkt naar een volledig objectief verdeelmodel waarmee ze de bijstandskosten moesten bekostigen. In het objectief vastgestelde verdeelmodel werd een aandeel van 27% opgenomen voor de zgn. 'granieten voorraad' in de bijstandspopulatie dat voor de gemeenten een gegeven is. Voor gemeenten tussen 40.000 en 60.000 inwoners gold een mengvorm, waarbij het aandeel objectief budget toenam naarmate het aantal inwoners in de schaal toenam.

De herverdeeleeffecten werden beperkt tot maximaal 10%. Met een herverdeeleeffect werd bedoeld de afwijking tussen gemeentelijk budget en werkelijke uitgaven op een peildatum. Dit is dus een ander begrip dan het verschil tussen twee verdeelmodellen.

De Raad onderstreept het belang van prikkelwerking maar waarschuwt voor een eenzijdige benadering van de budgettering.

De objectiviteit van de verdeling zit in het feit dat een model wordt gekozen waarbij gemeenten in staat worden gesteld de bijstand adequaat uit te voeren, en de onvermijdelijke bijstandslasten worden gecompenseerd los van de wijze van beleid en uitvoering. Van een objectief verdeelmodel gaat prikkelwerking uit. Tekorten komen in eerste aanleg voor rekening van gemeenten, overschotten mogen ze **vrij** besteden. De Raad onderstreept het belang van prikkelwerking maar waarschuwt voor een eenzijdige benadering van de budgettering. De rechtvaardigheid vereist dat de prikkelwerking zich alleen kan uitstrekken voor dat deel van de bijstand dat beïnvloedbaar is door de gemeente. Ofwel het deel van het voeren van een effectief beleid en doelmatige inzet van middelen. Hoewel de Raad zich realiseert dat geen enkel verdeelmodel perfect is, mag het niet zo zijn dat door onvolkomenheden in het model de financiële risico's onevenredig groot zijn. De bijstandslasten maken immers een substantieel deel uit van de gemeentelijke begroting. Maar ook het omgekeerde is het geval: de prikkelwerking wordt ondermijnd als het budget groter is dan de onvermijdelijke bijstandsuitgaven van gemeenten.

In de aanloop van deze wet heeft de Raad haar adviezen gericht op de volgende onderwerpen. De verbetering van het objectieve verdeelmodel zoals vervanging van personen door huishoudens en de toevoeging van het verdeelkenmerk laagopgeleiden, de zgn. 'granieten voorraad' en de samenhang tussen herverdeeeffecten en de gemeentelijke beleids- en uitvoeringsinspanningen.

Toen het verdeelmodel gereed was toonde de Raad zich tevreden als 'het op dit moment best haalbare model'. Wel bleef de raad aandringen op verbetering van het verdeelmodel. Genoemd werd de grote herverdeeeffecten. Meer dan 20% van de gemeenten hadden namelijk een herverdeeeffect van meer dan 10% terwijl dat niet in alle gevallen het gevolg was van eigen gemeentelijk beleid.

Onder de WWB gold een vangnetregeling, de IAU. Het ging om een Aanvullende Uitkering om Incidentele tekorten te compenseren. Het eigen risico van gemeenten werd gesteld op 10%. Voor het meerdere kon een verzoek voor een aanvullende uitkering worden ingediend bij een toetsingscommissie van de rijksoverheid. Er gold omgekeerde bewijslast: de aanvragende gemeenten moest aantonen dat het tekort het gevolg was van een verdeelstoornis. De toetsing werd onder andere uitgevoerd op verwijtbaar handelen van de betrokken gemeente wat betreft de rechtmatigheid van de uitvoering en doeltreffendheid van gevoerde beleid. Het ging in die jaren om ± 40 gemeenten aan wie een compensatie werd toegekend tot een bedrag van jaarlijks € 9 miljoen.

Het model ontwikkelde zich te econometrisch waardoor een schijnexactheid zou ontstaan

Wet Werk en Bijstand, periode 2008 – 2011

In deze jaren werd het verdeelmodel jaarlijks iets aangepast maar de Raad toonde zich steeds kritischer over (het tempo van) de verbeteringen. Hij vond dat het verdeelmodel er niet transparanter op werd. Het model ontwikkelde zich te econometrisch waardoor een schijnexactheid zou ontstaan. Tot slot werd getwijfeld aan de plausibiliteit van het verdeelmodel. De Raad constateerde dat steeds minder een logische verbinding werd gelegd tussen kosten en budget. Hij pleitte omfloerst voor een ingrijpende aanpassing van het model.

In de jaren 2007 tot en met 2011 gold een bestuursafpraak tussen rijksoverheid en gemeenten om de rijksvergoeding te fixeren en vervolgens te indexeren. Dat bleek geen gelukkige afspraak, want na het uitbreken van de economische recessie nam ook het aantal bijstandsontvangers in rap tempo toe. In 2009 werd het laagste niveau sinds jaren gemeten van het aantal bijstandsontvangers, namelijk 290.000, in 2011 was het al opgelopen naar 340.000. Gemeenten probeerden tevergeefs onder de afspraak uit te komen.

In 2009 werd de MAU geïntroduceerd als vangnetregeling voor gemeenten met meerjarige tekorten over een periode van telkens drie jaren. Deze regeling stond niet open voor de zgn. 'kleine' gemeenten met alleen een historisch model. Over de periode 2009 – 2011 werd aan 7 gemeenten jaarlijks in totaal \pm € 30 miljoen uitgekeerd. De IAU voor de incidentele tekorten die in enig jaar kunnen optreden, bleef bestaan. Daar lopen het aantal toekenningen en de bedragen die er mee gemoeid gaan hard op. In 2008 ging het om 70 toekenningen met een bedrag van € 17 miljoen, in 2011 ging het om 244 (60% van de gemeenten!!) toekenningen, met een bedrag € 132 miljoen. Gemeenten konden geen beroep doen op beide regelingen tegelijk.

BUIG

Als opvolger van het Fonds Werk en Inkomen werd in 2010 de BUIG-regeling geïntroduceerd. De letters staan voor Bundeling Uitkeringen Inkomensvoorzieningen Gemeenten. De bundeling zit in het samenvoegen van inkomensvoorzieningen van verschillende wettelijke regelingen, namelijk de bijstand, IOAW, IOAZ en Bbz.

Voor de bekostiging wordt een driedeling van de gemeenten gemaakt.

- Gemeenten tot 25.000 inwoners. Voor hen geldt een volledig historische verdeling. Het gaat om 50% van de gemeenten waar 10% van de bijstandsontvangers wonen.
- Gemeenten tussen 25.000 – 40.000 inwoners. Voor hen geldt een gemengd model, zowel historisch als objectief in een glijdende schaal. Naarmate het aantal inwoners toeneemt, neemt ook het objectieve deel toe. Deze categorie betreft 25% van de gemeenten waar 10% van de bijstandsontvangers wonen.
- Vanaf 40.000 inwoners. Voor hen geldt een volledig objectief model. Het gaat om 25% van de gemeenten waar 80% van de bijstandsontvangers wonen.

Wat blijft is dat gemeenten tekorten in eerste aanleg zelf moeten opvangen en overschotten mogen houden zonder bestedingsverplichting.

Vangnetregeling is er in twee verschijningsvormen. De IAU voor incidentele nadelen en de MAU voor meerjarige nadelen.

WWB, periode 2012 – 2014

Tijdens de economische recessie nam het aantal bijstandsontvangers in die periode toe van 350.000 naar 400.000. Het macrobudget nam toe van € 5 miljard naar € 5,6 miljard.

Qua verdeelmodel is de Raad kritisch over het aandeel van het objectieve verdeelmodel in het geheel. Het grootste deel van het bijstandsbudget wordt uiteindelijk verdeeld op basis van historische aandelen, waarbij de Raad overigens wel begrip toont voor het feit dat het budget voor kleine en middelgrote gemeenten moeilijk valt te verdelen via een volledig objectief model. Hoe het ook zij, slechts een beperkt deel van de gemeenten valt rechtstreeks onder werking van het objectieve verdeelmodel. Om dat aantal te vergroten adviseert de Raad de samenwerkingsverbanden die met name door kleine en middelgrote gemeenten worden gevormd, als verdeeleenheid aan te merken.

De Raad is ook kritisch op de mate waarin het objectieve verdeelmodel lijkt aan te sluiten bij prestaties van de gemeenten. Tekorten of overschotten bij gemeenten zijn niet het gevolg van de mate van doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid en uitvoering. En gemeenten waar het budget op historische grondslag wordt verdeeld prikkelt het onvoldoende een actief bijstandsbeleid te voeren omdat ze maar twee jaar de voor- of nadelen ervaren. Kortom, de Raad dringt -net als vijf jaar daarvoor- aan op groot onderhoud aan het verdeelmodel.

Het verdeelsysteem maakt gebruik van een onderzoeksmethode waarmee de factoren die de onvermijdelijke bijstandsuitgaven per gemeente verklaren worden opgespoord. Qua techniek wordt de zgn. multiple regressie analyse toegepast. Die methode is feitelijk gericht op het minimaliseren van herverdeeleeffecten. De budgetten worden zo veel mogelijk in overeenstemming gebracht met de werkelijke uitgaven. Het gaat uit van een statisch gemiddelde als norm. De prikkel bestaat er uit dat de afwijking ten opzichte van het gemiddelde een voordeel of nadeel oplevert. Het statisch gemiddelde wordt echter beïnvloed door de zwaardere bijstandslast van de grotere gemeenten.

Daardoor treedt er mogelijk een vertekening van de structuurkenmerken op die samenhangt met de kwaliteit van de uitvoering van de bijstand. Er zijn teveel kunstgrepen met dempers en vangnetten nodig om het model te laten functioneren.

Gezien de geschetste onvolkomenheden gaat het ministerie SZW in 2013/2014 op zoek naar een alternatief. Ze wordt daarin gesteund door de VNG en Rfv. In die tijd houdt de Raad een beschouwing over alternatieve modellen waarbij hij de voorkeur geeft aan de zgn. multiniveau-analyse. Het voorspellende verband tussen bijstand en (omgevings)factoren wordt daarin gelegd op verschillende niveaus (huishouden, buurt, gemeente, regio). Het objectieve gemeentelijk budget wordt dan vastgesteld onafhankelijk van de bijstandsuitgaven.

Het beroep op de IAU stabiliseert zich in deze periode op ± 100 toekenningen per jaar, met een bedrag van $\pm \text{€ } 18$ miljoen per jaar. Ook het beroep op de MAU valt erg terug ten opzichte van de periode 2008-2011, namelijk 15 toekenning met een bedrag van $\pm \text{€ } 20$ miljoen per jaar. De Raad adviseert de vangnetten IAU en MAU samen te voegen. De uitvoering van die regelingen vergen voor zowel de gemeenten als de rijksoverheid te hoge uitvoeringskosten.

Participatiewet, periode 2015 – heden

Deze wet is op 1 januari 2015 in werking getreden. De wet heeft als focus het bieden van ondersteuning naar werk aan mensen met arbeidsvermogen, met of zonder arbeidsbeperking. Nieuwe instrumenten zijn loonkostensubsidie en beschut werk. Het aantal bijstandsontvangers stabiliseert zich op 410.000. Het macrobudget van de BUIG-gelden loopt op naar $\text{€ } 5,8$ miljard.

Een viertal bureaus hebben met behulp van verschillende onderzoeksmethodes getracht de bijstandskosten van gemeenten op een objectieve manier te benaderen. Elk van de uitgewerkte modellen heeft zijn specifieke voor- en nadelen. Het ministerie SZW kiest voor de zgn. multi-niveau analyse van het Sociaal Cultureel Planbureau (hierna: SCP) dat als uitgangspunt hanteert de *KANS* dat een *HUISHOUDEN*, gegeven zijn kenmerken een beroep doet op bijstand. Met deze kansberekening wordt afstand gedaan van de methode tot dan toe, waarbij de bijstandsuitgaven worden voorspeld op gemeentelijk niveau. Het model maakte voor de jaren 2015 en 2016 gebruik van een steekproef van het aantal huishoudens en onderscheidt 6.500 huishoudtypen. Tevens worden er 18 kenmerken onderscheiden, waar onder woonsituatie (koop/huur), opleidingsniveau, herkomst huishouden enz. Het model was een aanzienlijke verbetering ten opzichte van het vorige.

Het objectief vastgestelde budget per gemeente komt dan als volgt tot stand:

Aantal huishoudens die zich in de bepaalde situatie bevinden x kansberekening dat zo'n huishouding in aanraking komt met bijstand, uitgedrukt in een percentage x normbedrag. Een voorbeeld in cijfers: 2.000 alleenstaanden in een huurwoning x 5% x $\text{€ } 13.000 = \text{€ } 1,3$ miljoen voor deze factor in deze gemeenten. Vervolgens wordt een berekening gemaakt voor een gezin met kinderen, een gezin zonder kinderen enzovoort. Deze worden telkens gecombineerd met andere factoren zoals woonsituatie, leeftijd, opleidingsniveau, herkomst, arbeidsregio, enzovoort.

De driedeling in gemeenten blijft bestaan. Wel wordt de groep met het gemengde systeem uitgebreid, gemeenten tussen 15.000 en 25.000 doen nu ook mee. Dat betekent dat meer gemeenten een beroep kunnen doen op een deels objectief bepaald budget.

Voor de groep van gemeenten boven 40.000 inwoners die volledig onder het objectieve verdeelmodel gaan vallen, geldt een ingroeieregeling. In 2015 is het objectieve verdeelmodel voor 50% van toepassing, in 2016 voor 75% en in 2017 voor 100%.

De vangnetregeling wordt aangepast. De IAU en MAU vervallen, er komt een regeling met alleen jaarlijkse afwijkingen van het verdeelmodel. Het een eigen risico bedraagt 7½ % van het objectieve deel.

De Raad toont zich tevreden met de invoer van het multi-niveau model, het model dat hij eerder al adviseerde. Toch is ook zichtbaar dat op diverse punten de aansluiting met de gemeentelijke uitgaven minder was dan in het model 2014. Er moest dus nog wel wat gebeuren.

In 2016 vindt een verbetering van het SCP-model plaats. Er worden geen nieuwe factoren aan het model toegevoegd, wel verfijningen doorgevoerd. De vangnetregeling wordt aangepast in die zin dat er een eigen risico voor gemeenten wordt verlaagd van 7½% naar 5% van het objectieve deel.

De Raad is blij met de verbeteringen maar blijft kritisch. Een aantal kenmerken sluiten nog steeds niet goed aan op de bijstandsuitgaven. Met name bij gemeenten met centrumfunctie en concentratie van kansarmen zijn forse afwijkingen zichtbaar. Gezien deze onzekerheden en risico's wordt het voorziene ingroei-pad niet verder doorgezet, maar schuift een jaar op. Tevens houdt de Raad rekening met een groter beroep op de vangnetregeling dan voorheen, met name door grotere gemeenten. Hij vindt dat de omvang van het macrobudget onderwerp van bestuurlijk overleg moet zijn, als de afwijking tussen raming en realisatie meer dan 3% is.

In 2017 vindt wederom een doorontwikkeling van het verdeelmodel plaats zodat nog beter een voorspelling kan worden gegeven of een huishouden een beroep op de bijstand doet. De belangrijkste verbetering zit in het vervangen van de steekproef van huishoudens door een **integrale** inventarisatie van huishoudens. Het aantal te onderscheiden huishoudtypen neemt toe van 6.500 naar 63.000. Het aantal kenmerken wordt uitgebreid van 18 naar 64, onder andere psychische gezondheid wordt toegevoegd. Voor **elk** huishouden in Nederland wordt een kansberekening gemaakt. De normbedragen worden gedifferentieerd naar type huishoudens.

Het model sluit binnen klassen van gemeenten nog beter aan op de lasten van gemeenten.

Het probleem van de centrumfunctie wordt deels opgelost. De gefaseerde ingroei van het objectieve model wordt doorgezet, in 2017 wordt voor 75% met dit model verdeeld en voor 25% met historische kosten. De volgende stap is dat in 2018 100% objectief wordt verdeeld.

In de vangnetregeling werd aangepast naar een getrappt systeem. De drempel blijft 5% van het objectief verdeelde deel. Tot dat percentage moeten gemeenten het nadeel zelf opvangen, tenzij een gemeente de afgelopen drie jaren geen gelegenheid heeft gehad middelen te reserveren waarbij tekorten en overschotten worden gesaldeerd. Nadelen tussen 5% en 12,5% worden voor de helft gecompenseerd en boven de 12,5% volledig.

De raad toont zich tevreden met de doorontwikkeling, maar blijft verbeteringsuggesties doen. Die zitten niet in een uitbreiding van het aantal variabelen, maar in een verfijning daarvan. Het spitst zich vooral toe op het gebied van de centrumfunctie, waar een stapeling van problematiek onder burgers plaatsvindt. Het gaat om het effect dat een kansarme omgeving heeft op kansarmen. Verder constateert de Raad nog enkele uitschieters in de verdeling.

Momenteel liggen de laatste verbeteringen aan het verdeelmodel 2018 voor. De laatste oneffenheden worden weggewerkt. De verfijning van verdeelkenmerken zit in de niet-rechthebbenden (zoals

WW'ers) en herkomst (allochtonen). Tevens is er meer aandacht voor woonwageneigenaren en huishoudens waar praktijkonderwijs is gevolgd die daarmee een grote afstand hebben tot de arbeidsmarkt. Tot slot zijn er nieuwe buurtindelingen gemaakt waar uit blijkt het aandeel van de beroepsbevolking waar werken niet de norm is.

De Raad is van mening dat hiermee het model is uitontwikkeld wat betreft de voorspelling van het **aantal** huishoudens. Een verdere zoektocht naar factoren wordt niet zinvol, wenselijk en noodzakelijk geacht, wetend dat een perfect verdeelmodel niet bestaat. Dat neemt niet weg dat zich nog steeds uitschieters in het **budget** voordoen. Dat duidt op **prijseffecten**. Prijseffecten die niet door gemeentelijk beleid worden veroorzaakt. Het stellige vermoeden is dat dit zit in deeltijdarbeid. Met name in (studenten)steden is dit minder beschikbaar voor de reguliere beroepsbevolking. Daardoor is gemiddeld de uitkering per bijstandsvanger hoger. Tevens constateert de Raad een probleem bij het zgn. beschermd wonen. Cliënten die niet volledig in een instelling wonen hebben mogelijk recht op een volledige bijstandsuitkering, maar worden door het model nu nog verdisconteerd als rechthebbend op alleen zak- en kleedgeld. Ook zijn er problemen met andere instellingen die verspreid over het land liggen. Het verdient aanbeveling dat niet in een model te regelen omdat gemeenten die instellingen binnen hun grenzen hebben te weinig ontvangen en gemeenten die dat niet hebben juist te veel ontvangen. Beter lijkt de betrokken gemeenten apart te bedienen.

In zijn advies over het verdeelmodel 2018 stelt de Raad vast dat wettelijk is bepaald dat de rijksoverheid zorgt voor een toereikend macrobudget. Nu de discussie over de aantallen is afgesloten dient steeds meer de vraag op in hoeverre aan dit wettelijk vereiste wordt voldaan. Er zijn namelijk veel gemeenten met een tekort, dat in 2016 wordt geschat op € 185 miljoen (los van de voorschotproblematiek van statushouders). Daarnaast loopt ook het beroep op de vangnetregeling op. In 2015 gaat het om 161 gemeenten ofwel ongeveer een derde, tot een bedrag van € 70 miljoen. De vangnetregeling gaat ten laste van het macrobudget. Een macrobudget dat ontoereikend is leidt tot het onderling herverdelen van tekorten waarbij het risico bij de gemeenten wordt gelegd. Deze tekorten belemmeren een goede werking van het verdeelmodel omdat ze niet door gemeentelijk beleid worden veroorzaakt. Tevens ondermijnen ze het vertrouwen van gemeenten.

Door de positief kritische houding van de Raad zijn die adviezen voortdurend grotendeels overgenomen door de SZW. Zo heeft de Raad mede aan de basis gestaan aan het huidige – ingewikkelde – verdeelmodel.

Samenvatting

Gemeenten voeren de taak van het verstrekken van bijstand in medebewind uit. De focus van wetgeving voor het verstrekken van bijstand is afgelopen twintig jaar verlegd van het bieden van een bestaansminimum naar het toeleiden naar werk en het bestrijden van fraude. Daarbij kregen gemeenten meer vrijheid in de uitvoering.

De bekostiging van het inkomensdeel van de bijstand heeft in diezelfde periode een forse ontwikkeling doorgemaakt. Dat is tweeledig, zowel qua omvang van het macrobudget als de wijze van bekostiging c.q. verdelen. Het macrobudget nam in die periode toe van bijna € 4 naar bijna € 6 miljard. Wat betreft de bekostiging kon twintig jaar gelden volstaan worden met een simpel

declaratiesysteem voor 90% van de werkelijk gemaakte kosten. Tegenwoordig vindt de verdeling van de BUIG-gelden extreem ingewikkeld en gedetailleerd plaats. Dit is gevolg van het feit dat het een specifieke uitkering betreft die de onvermijdelijke bijstandskosten zo nauwkeurig mogelijk wil voorstellen, in combinatie met een objectief verdeelmodel dat ruimte geeft aan prikkelwerking. De multi-niveau analyse waarbij sinds 2017 een integrale inventarisatie van de huishoudens plaatsvindt met 64 kenmerken is daarin een duidelijk voorbeeld. Het is inmiddels voor een individuele gemeente bijna ondoenlijk de totstandkoming van een bekostigingsbeschikking te volgen. Gelukkig voor hen biedt de Frontin Group daar een oplossing voor.

Na de verbeteringen in het model 2018 nadert het verdeelmodel de grenzen, wetend dat een perfect model niet bestaat. De voorspelling van de aantallen huishoudens geschiedt naar behoren. Dat neemt niet weg dat zich nog steeds uitschieters in het budget voordoen. Dat duidt op prijseffecten. Prijseffecten die niet door gemeentelijk beleid worden veroorzaakt. Intussen zijn er veel gemeenten met een tekort, dat in 2016 wordt geschat op € 185 miljoen (los van de voorschotproblematiek van statushouders). Daarnaast is het beroep op de vangnetregeling fors te noemen. In 2015 doen 161 gemeenten ofwel een derde een beroep op de regeling, tot een bedrag van € 70 miljoen. Door deze twee omstandigheden rijst de vraag in hoeverre de rijksoverheid voldoet aan het wettelijk vereiste te zorgen voor een toereikend macrobudget. Een macrobudget dat ontoereikend is leidt tot het onderling herverdelen van tekorten waarbij het risico bij de gemeenten wordt gelegd. Deze tekorten belemmeren een goede werking van het verdeelmodel en de acceptatie bij gemeenten.

De Rfv heeft in die periode onophoudelijk adviezen gegeven de verdeling rechtvaardig en juist te laten verlopen. Ja, inclusief de prikkelwerking terwijl de Raad daar in 2001 nog vragen bij stelde. Door de positief kritische houding van de Raad zijn die adviezen voortdurend grotendeels overgenomen door de SZW. Zo heeft de Raad mede aan de basis gestaan aan het huidige – ingewikkelde – verdeelmodel.

Na de verbeteringen in het model 2018 nadert het verdeelmodel de grenzen, wetend dat een perfect model niet bestaat.

**Artikel 12 of wel
de armlastige
gemeente**

Gerber van Nijendaal

9



Artikel 12 of wel de armlastige gemeente

Gerber van Nijendaal

Niet te hoog niet te laag, van passe

(spreuk op de voormalige herberg De Zalm, naast het Waaggebouw in Gouda)

Inleiding

Als ik weleens aan niet-ingewijden in de financiële verhoudingen moest uitleggen waar de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) zich mee bezig hield, bleek dat niet altijd op veel herkenning te kunnen rekenen. De verdeling van het gemeente- of provinciefonds, de verdeling van de budgetten die met de decentralisaties gepaard gingen (Jeugd, Wmo en participatie), het belastinggebied en dergelijke, dat zal allemaal wel. Maar er was opeens veel reactie en herkenning als ik meldde dat de Raad ook adviseerde over artikel 12-aanvragen. Dat het gaat om artikel 12 uit de Financiële-verhoudingswet (Fvw) deed er niet toe. Artikel 12 heeft een zelfstandige betekenis! Direct vlogen de associaties met faillissementen, onder curatelestelling, de financiële blunders die gemeenten maakten en de hoge lokale lasten me om de oren. Overigens bleek vaak dat deze niet-ingewijden er vanuit gingen dat een gemeente zichzelf nagenoeg geheel kon bedruipen met de inkomsten uit de OZB. De ontuchtering die volgde op de constatering dat het aandeel van de OZB-inkomsten voor de meeste gemeenten niet meer dan 10% van hun inkomsten uitmaakte was vaak veelzeggend. Artikel 12-steun was dan misschien een manier om meer geld van het Rijk te krijgen, zo redeneerde men dan. Het feit dat artikel 12-steun niet door het Rijk wordt betaald maar ten koste gaat van de uitkering aan de andere gemeenten, leidde niet zelden tot verbazing. Maar tegelijkertijd begreep men dan wel dat als andere gemeenten mee betalen aan de aanvullende uitkering zij dan ook een belang hebben bij een zorgvuldige vaststelling van de hoogte daarvan.

De adviestaak inzake de financiële verhoudingen is per 1 juli 2017 overgaan naar de nieuwe Raad voor het openbaar bestuur (ROB). De advisering over artikel 12-steun is daarvan echter uitgezonderd. De Rfv heeft sinds 1997 tot en met 2017 een veertigtal adviezen uitgebracht over de toekenning van aanvullende uitkeringen. Dat roept de vraag op over de betekenis van de advisering van de Rfv over artikel 12-rapporten in het verleden en hoe in de toekomst de belangen van de armlastige gemeenten moeten worden gewogen.

De bekendheid van artikel 12 Fw

Het is overigens opmerkelijk dat artikel 12 Fw zoveel bekendheid geniet bij gewone burgers. Het aantal artikel 12 gemeenten is de afgelopen jaren gedaald tot minder dan een handvol (zie tabel 1). De reputatie kan voor een deel wellicht verklaard worden uit het feit dat veel gemeente-bestuurders en raadsleden bij menige gelegenheid het spookbeeld van preventief toezicht en of nog erger, dat van de artikel 12-status oproepen. Niet alleen de schande maar ook het beeld dat de gemeente dan helemaal niets meer kan, lijkt vaak een belangrijk argument om de gemeente tot financiële voorzichtigheid te manen. En ook bij de afwikkeling van financiële zeperds blijkt dat gemeenten er veel aangelegen is om het niet tot een artikel 12-aanvraag te laten aankomen. In zoverre doet het afschrikwekkende beeld zijn werk. Het versterkt de eigen verantwoordelijkheid van gemeenten. Artikel 12 moet immers ook een niet te aanlokkelijk perspectief zijn voor het oplossen van de financiële problemen. Al moet ook worden voorkomen dat een gemeente te lang blijft aanmodderen en daarmee de financiële problematiek verergert.

Een andere reden waarom artikel 12 blijkaar zo'n grote bekendheid geniet, is dat bij tal van ingrijpende maatregelen of ontwikkelingen geschermd wordt met het beeld dat gemeenten massaal een beroep op artikel 12 zullen gaan doen. Ik noem in dit verband de afschaffing van de OZB voor gebruikers van woningen, de negatieve grondexploitaties en de gevolgen van rijksbezuinigingen op decentralisaties in het sociaal domein. Dat dit in de praktijk vaak mee bleek te vallen wil niet zeggen dat deze zaken geen grote financiële gevolgen hebben gehad voor de gemeenten, maar toont veeleer de financiële weerbaarheid en wendbaarheid van gemeenten aan.

De gestage afname van het aantal artikel 12-gemeenten

Met de totstandkoming van de kostengeoriënteerde verdeling onder de Fw nam het aantal artikel 12 gemeenten gestaag af. Na 1997 hebben slechts 20 verschillende gemeenten een beroep op artikel 12 gedaan.

De belangrijkste redenen voor toekenning van artikel 12-steun voor 1997 waren de sociale structuur, meerkernigheid, historische kernen, centrumfunctie, kosten stedelijke vernieuwing, de kosten van infrastructuur (inclusief de bodemgesteldheid en waterrijkdom). Dit kwam ook tot uiting in de term 'structureel versturende factoren'. Dat wil zegen factoren waar de verdeling ten onrechte geen rekening mee hield. De nieuwe verdeling blijkt in belangrijke mate aan de kosten van deze factoren tegemoet te komen. Dat nam niet weg dat er zeker tot halverwege het eerste decennium van de nieuwe eeuw sprake was van enige na-ijleffecten van een jarenlange niet-adequate verdeling van de algemene uitkering.

Naast de aantoonbaar betere verdeling van de algemene uitkering die de belangrijkste oorzaken van artikel 12-aanvragen wegnam, zijn er ook andere oorzaken voor de vermindering van het aantal artikel 12-gemeenten.

Maar er was opeens veel reactie en herkenning als ik meldde dat de Raad ook adviseerde over artikel 12-aanvragen.

Tabel 1 Aantal artikel 12 Fww gemeenten

Jaar	Aantal gemeenten	Aantal artikel 12 Fww gemeenten*
1997	572	13
1998	548	8
1999	538	7
2001	537	6
2001	504	2
2002	489	2
2003	489	3
2004	483	4
2005	467	4
2006	458	4
2007	443	2
2008	443	3
2009	441	3
2010	431	3
2011	418	3
2012	415	3
2013	408	3
2014	403	2
2015	393	3
2016	390	2
2017	388	1

* Lelystad ontvangt sinds 1987 de zogenaamde ICL-bijdrage via artikel 12. Lelystad valt niet onder het gebruikelijke artikel 12-regime en is daarom niet meegeteld.

De afname van het aantal kleine gemeenten door gemeentelijke herindelingen is er één van. Kleine gemeenten zijn over het algemeen wat kwetsbaarder, zeker bij grote financiële tegenvallers. Overigens blijkt er bij artikel 12 aanvragen in veel gevallen ook een samenloop met een gemeentelijke herindeling. Een andere belangrijke oorzaak lijkt te liggen in de toegenomen kwaliteit van het financiële beleid en beheer bij gemeenten. Het financiële toezicht door de provincies heeft zeker ook bijgedragen aan het beperken van het aantal artikel 12 kandidaten.

Ook zijn de toelatingseisen in de loop der tijd verscherpt waardoor gemeenten minder snel in aanmerking kwamen voor aanvullende steun. Naast het toegangskaartje kan gedacht worden aan de stringentere beoordeling van de negatieve grondexploitaties.

Het financiële toezicht door de provincies heeft zeker ook bijgedragen aan het beperken van het aantal artikel 12 kandidaten.

Is het einde van de artikel- 12 gemeente inzicht?

Het voorgaande gevoegd bij recente relatief gunstige algemene financiële vooruitzichten voor gemeenten, heeft ertoe geleid dat in 2017 voor het eerst sinds het bestaan van artikel 12 geen nieuwe aanvragen zijn ingediend. Is het einde van de artikel 12-gemeente inzicht?

Dat lijkt al met al iets te optimistisch. Al zal naar mijn inschatting het aantal in de toekomst wel beperkt blijven tot echte incidentele gevallen. Ik leid dit af uit de belangrijkste oorzaken voor artikel 12-steun in de afgelopen jaren. Deze zijn vooral gelegen in een falend financieel beheer en beleid van de gemeente, zoals het onvoldoende adequaat reageren op veranderingen of het verwaarlozen van het wegonderhoud, waardoor de gemeente te maken krijgt met de hoge kosten van achterstallig onderhoud.

Ook de negatieve grondexploitaties vormden een belangrijke oorzaak van de financiële problemen van een aantal artikel 12-gemeenten. Daarnaast spelen te grote ambities en/of tegenvallende inkomsten, grote incidentele (plan)schadeclaims of kosten van bodemsanering een rol. Niet zelden gaat het om een combinatie van factoren waarbij de algemene financiële kwetsbaarheid op de achtergrond een belangrijke rol speelt.

Dit alles onderstreept het belang van adequaat financieel toezicht door de provincie. Een derde die meekijkt en de gemeente wijst op onvolkomenheden en risico's en stimuleert tot het tijdig nemen van maatregelen. De toezichthouder gaat niet op de stoel van de gemeenteraad zitten, maar kan de gemeente wel wijzen op haar verantwoordelijkheid. Dat alles zal overigens niet kunnen voorkomen dat een gemeente een beroep moet doen op artikel 12.

Het veranderende karakter van de artikel 12-steun

Aan artikel 12 werden verschillende functies toegekend⁶⁰:

- De laboratoriumfunctie ter verbetering van het verdeelstelsel door het onderkennen van mogelijke gebreken in het verdeelstelsel.
- De laatste verfijning van het verdeelstelsel; de mogelijkheid om een gemeente met een of meer specifieke kenmerken tegemoet te komen.
- Een «collectieve verzekering» tegen de nadelige gevolgen van het door individuele gemeenten gevoerde beleid (een WA-verzekering).
- Een «collectieve verzekering» tegen de gevolgen van het beleid van andere overheden (een molestverzekering).

Het karakter van 'de laatste verfijning' is, zoals uit het voorgaande moge blijken, steeds meer naar de achtergrond verdwenen. De artikel 12-bijdrage heeft in de loop der tijd steeds meer het karakter van een saneringsbijdrage gekregen. Elke gemeente wordt immers in principe geacht met de verdeling van de algemene uitkering te moeten kunnen uitkomen, zolang tenminste niet gebleken is dat de gemeente te maken heeft met objectieve kostenverhogende structuurkenmerken waarmee de verdeling ten onrechte geen rekening houdt. Dit blijkt in de praktijk, vanwege de zeer verfijnde verdeling, steeds moeilijker aantoonbaar. Daarbij geldt: 'elke stad, elk gat heeft wel wat'. Bij mogelijke artikel 12-gevallen heeft men de neiging zich vooral te concentreren op alle nadelen en voorbij te gaan aan mogelijke voordelen. Binnen een globaal werkend verdeelsysteem kan niet met alle kostenverhogende factoren rekening worden gehouden.

Het doel van artikel 12-steun is dat de gemeente na de sanering weer verder op eigen benen moet kunnen staan. Dit geldt ook in het geval de gemeente betrokken is bij een herindeling. Ondanks het

60 W.M.C. van Zaaen, Financiële verhoudingen in Nederland, Den Haag 2002.

feit dat de gemeente vaak zelf in hoge mate heeft bijgedragen aan de financiële problematiek wordt het niet als billijk ervaren de gemeente en daarmee haar burgers geheel en al aan haar lot over te laten. Maar wat is vervolgens een adequate saneringsbijdrage, welke voorwaarden kunnen er worden gesteld en in hoeverre mag de verwijtbaarheid een rol spelen bij de hoogte van de aanvullende steun. De bijdrage moet immers niet te hoog zijn maar ook niet te laag. Er moet een reëel perspectief zijn dat de gemeente na de artikel 12-periode weer op eigen kracht verder kan.

De rol van de Rfv bij de vaststelling van de hoogte van de aanvullende bijdrage

Het is in de eerste plaats aan de inspecteurs om vast te stellen hoe hoog de benodigde aanvullende steun moet zijn, gelet op de verwijtbaarheid en de mogelijkheden van de gemeente om zelf te kunnen bijdragen aan de oplossing van de financiële problematiek. De procedure voorzag erin dat, voordat de beheerders besloten over de omvang en de voorwaarde van de aanvullende steun, de Rfv advies uitbracht over het rapport van de inspecteur. Bij zijn advisering betrof de Raad nadrukkelijk ook de reactie van de gemeente en de provincie op het rapport van de inspecteur. Dit was van oorsprong ingegeven door de gedachte dat de betreffende gemeente en de provincie de gelegenheid moesten hebben bezwaren en kanttekeningen te maken bij het voorstel van de inspecteur. Na verloop van tijd is de behoefte van gemeente en/of provincies om fundamentele kanttekeningen te plaatsen bij het voorstel van de inspecteur afgenomen. De meeste reacties bestonden uit instemming met het voorstel met daarnaast een paar aandachtspunten. Deze verandering lijkt ingegeven door een aantal oorzaken. De aanpak van de inspecteurs is in toenemende mate gebaseerd op een meer objectief aanvaard uitgangspunt, namelijk de toereikendheid van de kostengeoriënteerde verdeling van de algemene uitkering. De gemeente is daarbij vaak zelf beter voorbereid, omdat de artikel 12-procedure vooraf is gegaan door een intensieve vorm van toezicht waarin soms al een begrotingsscan is uitgevoerd. De indruk bestaat ook dat de intensieve samenwerking van de inspectie met de gemeente bij de totstandkoming van het artikel 12-rapport zijn vruchten afwerpt. In dat proces worden tussentijds over en weer afspraken gemaakt over de aanpak. Deze intensieve aanpak is overigens mede mogelijk omdat het aantal artikel 12-gemeenten relatief gering is. Het uiteindelijke voorstel is voor de betrokken gemeente daardoor ook beter aanvaardbaar. Al blijken er aan het eind altijd verschillen van inzicht over de waardering mogelijk. Daarbij moet niet worden vergeten dat een artikel 12-procedure meerdere jaren beslaat en het vaak om tussenrapporten gaat. In dat proces zijn er voor de gemeente meerdere momenten om met de inspecteur tot een vergelijk te komen.

Het feit dat een artikel 12-gemeente al dan niet overwegende bezwaren heeft tegen het voorstel van de inspecteur, was voor de Rfv een belangwekkend gegeven maar zeker niet doorslaggevend. De Rfv heeft in zijn artikel 12-adviezen ook altijd oog gehad voor het feit dat de andere gemeenten meebetalen aan de aanvullende steun. De collectiviteit van gemeenten is niet direct vertegenwoordigd bij de totstandkoming van het rapport. Nu zijn de inspecteurs zich natuurlijk terdege bewust van het feit dat de collectiviteit opdraait voor de kosten, maar het feit dat vóór de uiteindelijke beschikking wordt gemaakt er nog een andere instantie een oordeel geeft, werkt wel als stok achter de deur. Anders is het in een artikel 12-proces wellicht toch verleidelijk om toe te geven op een onderdeel.

Om daar fijntjes aan toe te voegen dat waar er wel was afgeweken, dit ook wel zonder advisering van de Raad zou zijn gebeurd.

Het gaat voor de collectiviteit immers veelal slechts om een gering bedrag, terwijl de betrokken gemeente er vaak enorm door is geholpen: een klein leed voor velen, een grote hulp voor één. De Raad lette in zijn artikel 12-adviezen dan ook op de vergelijkbaarheid met andere gemeenten en andere artikel 12-gevallen. Nu is artikel 12 naar zijn aard maatwerk en is vergelijkbaarheid moeilijk. Toch moet worden voorkomen dat een artikel 12-gemeente meer financiële ruimte heeft dan andere gemeenten. Ook het bewaken van een consistente behandeling van alle artikel 12-gevallen is van belang, waarbij natuurlijk de omstandigheden moeten worden meegewogen.

In al die jaren is slechts één gemeente in beroep gegaan tegen een beschikking van de beheerders. Dit beroep werd vervolgens door de rechter met verwijzing naar het advies van de Raad afgewezen.

De toegevoegde waarde van de adviezen

In de Nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel over de herinrichting van de adviesfunctie van de financiële verhoudingen⁶¹ werd geconstateerd dat de meeste adviezen van de RfV instemden met het voorstel van de inspecteur en dat de uiteindelijke beschikking, met name over de omvang van de aanvullende bijdrage, in de meeste gevallen ook niet zijn aangepast naar aanleiding van de advisering door de Raad. Om daar fijntjes aan toe te voegen dat waar er wel was afgeweken, dit ook wel zonder advisering van de Raad zou zijn gebeurd. Afgezien van het feit dat dit laatste nooit valt te bewijzen, is deze redenering over de toegevoegde waarde van de artikel 12-adviezen veel te kort door de bocht. Overigens hebben ironisch genoeg de beheerders op basis van één van de laatste artikel 12-adviezen het voorstel van de inspecteur voor de aanvullende uitkering verlaagd.

Een artikel 12-procedure is een meerjarig traject: het feit dat de hoogte van de aanvullende steun bij de beschikking niet afweek zegt niet alles. Daar waar de Raad bijvoorbeeld adviseerde om, gelet op het eigen beleid van de gemeente, een hoger OZB-tarief te hanteren, kan dat pas in het daarop volgende jaar gerealiseerd worden en het heeft dan niet direct effect op de hoogte van de beschikking in het betreffende jaar. Ook gaf de Raad vaak aanwijzingen mee voor de verdere aanpak en afhandeling van de aanvraag, die in de vervolgrapporten door de inspecteur werden meegenomen. In veel adviezen weerlegde de Raad claims van de gemeente om bepaalde kosten te honoreren. Daarmee vormde het advies van de Raad een extra waarborg voor een zorgvuldige afweging. In al die jaren is slechts één gemeente in beroep gegaan tegen een beschikking van de beheerders. Dit beroep werd vervolgens door de rechter met verwijzing naar het advies van de Raad afgewezen. Het argument dat de gemeente ook in de toekomst altijd bezwaar- en beroep kan aantekenen tegen een beschikking gaat overigens voorbij aan het gegeven dat dit heel wat lastiger ligt voor de andere, niet-artikel 12-gemeenten, die slechts indirect benadeeld worden door een te hoge aanvullende uitkering.

Een ander aspect van de artikel 12-adviezen is dat de Raad ook kritisch de rol van het provinciaal toezicht bezag in de aanloop van de artikel 12-aanvraag. De Raad hield daarmee de provincie als toezichthouder scherp. De provincie als toezichthouder vond het niet altijd even comfortabel om zelf een vorm van toezicht op het toezicht te ervaren. Desalniettemin kan worden gesteld dat daar waar de Raad wees op tekortkomingen in het toezicht dit vaak wel aanleiding gaf tot correcties in het toezichtsbeleid.

De waardering van de artikel 12-adviezen had de kenmerken van scorebordjournalistiek. Kwam de Raad de gemeente tegemoet dan viel haar lof van de gemeente ten deel, waagde de Raad het aan te dringen op bijvoorbeeld een hogere eigen bijdrage of grotere inspanningen van de gemeente dan werd hij verguisd. De inspecteurs zagen het al dan niet als een steun in de rug. De verschillen van inzicht waren vaak niet fundamenteel, maar wel bepalend voor de aanpak.

Door een stapeling van problemen kan een gemeente dan in de knel komen. Dat kan niet via een algemene regel worden opgelost, maar dat vraagt om maatwerk. Het zou om een tijdelijke voorziening moeten gaan.

Andere vangnetten

Vangnet regeling bijstand

Naast artikel 12 bestaat er een ander belangrijk vangnet voor gemeenten. Gemeenten met een tekort op het bijstandsbudget kunnen een beroep doen op de vangnetregeling. De Rfv heeft in vele adviezen niet alleen bijgedragen aan verbetering van de verdeling van het bijstandsbudget, hij heeft ook aangedrongen op een eenvoudige vangnetregeling, zonder vergaande beoordeling van het gemeentelijk beleid. Dit vanuit de veronderstelling dat de drempel van de eigen bijdrage voldoende stimulans voor gemeenten is om werk te maken van een doelmatige uitvoering van de bijstand. Gemeenten dienen de eigen bijdrage immers uit de algemene middelen te bekostigen. De gedachte om de vangnetregeling van de bijstand te laten opgaan in de artikel 12-steun is begrijpelijk, maar lijkt niet verstandig. Het betrekken van de tekorten op de bijstand bij de artikel 12-procedure doet afbreuk aan het systeem van gescheiden geldstromen en daarbij behorende verantwoordelijkheden. Het ontnemt daarmee het zicht op de werking van de verdeelsystematiek van de bijstand. Daarbij hebben de tekorten op de bijstand een ander karakter dan tekorten op algemene dienst. De tekorten en overschotten op het bijstandsbudget kunnen over de jaren fluctueren. Voor individuele gemeenten hebben ze een grote impact maar hebben tegelijk een minder structureel verstorend karakter. Door de artikel 12-procedure met de tekorten op de bijstand te belasten dreigt het gevaar van een topzwaar systeem waarbij niemand gebaat is. De gemeente niet omdat de Verelendung dan veel verder moet doorwerken voordat er een oplossing wordt geboden. Het Rijk niet omdat dit het zicht op de werking van het verdeelsysteem beneemt. Daarbij tast het de prikkelwerking aan en dreigt het de verantwoordelijkheid van het Rijk voor een voldoende macrobudget voor de bijstand aan te tasten.

Hardheidsclausule

In zijn advies 'Geld (om te) zorgen', over de financiering van de gedecentraliseerde taken in het sociaal domein, bepleit de Raad een hardheidsclausule voor gemeenten die door een stapeling van problematiek als gevolg van de nieuwe taken in financiële problemen komen. Deze gemeenten kunnen niet wachten op een oordeel over enkele jaren. De Rfv stelt daarom voor om een hardheidsclausule met maatwerk in te bouwen voor deze gemeenten. Het moet dan wel om een stapeling van externe, niet door eigen beleid beïnvloedbare oorzaken gaan. Per geval moet bekeken worden wie de kosten van deze hardheidsclausule moeten dragen. Dit lijkt in strijd met de constatering dat het binnen het sociale domein niet mogelijk is te spreken van tekorten, omdat er sprake is van een algemene pot met geld waaruit de gemeente al haar taken moet bekostigen. Dat is waar, maar tegelijkertijd is er bij een overgang van taken en verantwoordelijkheden sprake van onvolkomenheden in de verdeelsystematiek en van (oude) verplichtingen die mee overkomen en die niet van de ene op de andere dag kunnen worden gewijzigd. Door een stapeling van problemen kan een gemeente dan in de knel komen. Dat kan niet via een algemene regel worden opgelost, maar dat vraagt om maatwerk. Het zou om een tijdelijke voorziening moeten gaan. Op termijn, als de verdeling van de budgetten verbeterd is en ze onderdeel gaan uitmaken van de algemene uitkering, lijkt er geen plaats meer voor een aparte voorziening.

Toekomst advisering over armlastige gemeenten

Is dit alles bij elkaar voldoende reden om te betreuren dat de ROB geen adviestaak meer heeft bij individuele artikel 12-aanvragen? In het licht van het profiel van de ROB als strategische adviesraad past advisering over individuele artikel 12 gemeenten niet. Tegelijkertijd is het van belang dat de Raad oog houdt voor de positie en de ontwikkelingen van gemeenten in financiële nood. Niet zo zeer om te adviseren over de omvang van de aanvullende steun, maar om inzicht te houden in hoe het stelsel van bestuurlijke en financiële systemen kan uitwerken voor individuele gemeenten. Omvang en aard van de artikel 12-aanvragen vormen een belangrijk signaal (laboratoriumfunctie). Daarnaast zal de Raad moeten adviseren over de Handleiding artikel 12. Dan is het wel van belang zicht te hebben op de praktijk.

Tegelijkertijd is het van belang dat de Raad oog houdt voor de positie en de ontwikkelingen van gemeenten in financiële nood.

*De opgaven voor het
decentraal bestuur*

**Decentralisatie
en doelmatig-
heid: naar een
verbinding van
twee werelden**

Raymond Gradus

10



Decentralisatie en doelmatigheid: naar een verbinding van twee werelden

Raymond Gradus

Raymond Gradus⁶² is hoogleraar Bestuur en Economie van de Publieke en Non-profitsector aan de Vrije Universiteit en tevens verbonden aan het Zijlstra Center voor Public Control, Governance & Leadership.

Inleiding

Een van de meest ingrijpende ontwikkelingen in het openbaar bestuur betreft de decentralisatie van taken naar medeoverheden, vooral nu actueel op het sociaal domein. Een belangrijke overweging daarbij is een verbetering van de doelmatigheid. Volgens het regeerakkoord van het kabinet Rutte II zou de decentralisatie van het sociale domein ertoe moeten bijdragen dat de eigen kracht, het sociale netwerk en de voorzieningen in een gemeente doelmatiger worden benut. Omdat de afgelopen decennia ook andere decentralisaties hebben plaatsgevonden, stelde het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties begin 2015 de vraag aan het *Zijlstra Center* van de VU of deze decentralisaties indicaties geven voor een doelmatiger functioneren van de overheid.⁶³ Van belang daarbij is dat het doelmatigheidsbegrip meervoudig van aard is: niet alleen zou het per saldo goedkoper kunnen zijn, ook kan het resulteren in een betere dienstverlening naar burgers.

In deze bijdrage aan de afscheidsbundel van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) zullen de belangrijkste bevindingen uit dit rapport besproken worden. Rode draad is dat de onvoorspelbaarheid en instabiliteit van de financiële middelen weinig bevorderlijk was voor de doelmatigheid. Nu is dit niet nieuw. De Rfv heeft in meerdere adviezen hiervoor aandacht gevraagd. Niet in de laatste plaats geldt dit voor één van de laatste adviezen begin 2017 *Eerst de politiek, dan de techniek: Spelregels voor toekomstbestendige financiële verhoudingen*. Volgens Rfv kenmerken de financiële verhoudingen zich door “verrommeling” en “door tegenstrijdige en opportunistische keuzes”.

62 Hoogleraar Bestuur en Economie van de Publieke en Non-profitsector aan de Vrije Universiteit en tevens verbonden aan het Zijlstra Center voor Public Control, Governance & Leadership. Hij dankt Roel Bekker voor commentaar bij een eerdere versie.

63 Dit rapport *Een verkenning naar de macrodoelmatigheid van decentralisaties: eindrapport* is via de website van het Zijlstra Center beschikbaar (<https://feweb.vu.nl/nl/afdelingen-en-instituten/het-zijlstra-center/index.aspx>). De auteur van dit essay was als projectleider verantwoordelijk voor de uitvoering van dit onderzoek. Dit essay is medio augustus afgerond.

In buitengewoon scherpe bewoordingen wordt de politiek opgeroepen deze ‘verstikkende houdgreep’ tussen Rijk en gemeenten te doorbreken. De nieuwe minister van Binnenlandse Zaken moet zijn rol als verantwoordelijke voor de financiële verhoudingen oppakken en een zorgvuldig proces ontwerpen om te komen tot een toekomstbestendig stelsel. Juist op het moment suprême dat zich een nieuwe minister lijkt aan te dienen wordt de Rfv als zelfstandige raad opgeheven. Het opgaan van de Rfv in de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) zou weemoedig kunnen maken.

Rode draad is dat de onvoorspelbaarheid en instabiliteit van de financiële middelen weinig bevorderlijk was voor de doelmatigheid.

Daarom bevat dit essay tot slot ook nog een boodschap voor de nieuwe ROB. Eerst wordt stilgegaan bij een presentatie, die Roel Bekker onlangs hield bij een congres *Tien jaar productiviteitsonderzoek* (zie het intermezzo waar deze wordt samengevat). Bekker ziet twee werelden in de overheid, die langs elkaar heen communiceren. In de eerste wereld staan begrippen als democratische rechtstaat en legitimiteit centraal en deze wereld is vooral kwalitatief van aard. In de tweede wereld gaat het om kengetallen, productiviteit en doelmatigheid en deze wereld is vooral kwantitatief van aard. Losjes redenerend zou men de Rob als wereld-1 en de Rfv als wereld-2 kunnen bestempelen en het opgaan van Rfv in Rob als ‘de ultieme wraak van wereld-1 dat de democratische rechtsorde en de legitimiteit voor alles gaat’. Mijn oproep zal in lijn met Bekker een andere zijn: de nieuwe ROB zou juist deze werelden moeten verbinden om daarmee de doelmatigheid van financiële verhoudingen nog nadrukkelijker op de (politieke) agenda te zetten.

Wat zegt de (economische) literatuur over doelmatigheid?

In het rapport is doelmatigheid benaderd vanuit een aantal gezichtspunten. Allereerst gaat het rapport in op de afwegingen tussen centrale en decentrale uitvoering van overheidsbeleid, welke in de economische literatuur zijn opgenomen. Een belangrijk argument voor decentralisatie is dat decentrale overheden goed in staat zijn om rekening te houden met lokale omstandigheden en voorkeuren. Ook zou het decentraal voortbrengen van (quasi)publieke goederen tot een betere democratie en innovatie van beleid kunnen leiden. Daarnaast zijn er indicaties gevonden, dat decentralisatie leidt tot een lager niveau van fraude en corruptie. Maar ook centralisatie van de voortbrenging van (quasi)collectieve goederen kent pluspunten zoals het realiseren van schaalvoordelen. Mogelijk dat gemeentelijke samenwerking een oplossing kan bieden voor het realiseren van schaalvoordelen, maar dat kan leiden tot nieuwe economische ondoelmatigheden. Voorts blijft bij decentrale voortbrenging coördinatie wenselijk om al te grote verschillen te voorkomen. Op basis van de literatuur is het dan ook moeilijk om in te schatten of een decentralisatie leidt tot meer doelmatigheid. Ook de empirische (meta)literatuur die in de meting een onderscheid maakt tussen kosten- en effectdoelmatigheid is daarover niet eenduidig.

De evaluaties van decentralisaties

Vervolgens geeft het rapport een beschrijving van de belangrijkste decentralisaties in Nederland sinds 1994 en de wettelijke evaluaties daarvan. In het bijzonder wordt ingegaan op de vraag wat uit de evaluaties naar voren komt op het gebied van doelmatigheid. Voor dit artikel zal ook nog (kort) ingegaan worden op de vraag of er naast het doelmatigheidsaspect uit wereld twee ook nog andere aspecten zoals rechtmatigheid, inspraak en cliënttevredenheid vooral uit wereld één aan de orde zijn geweest.

Intermezzo: de twee werelden van Bekker

Als oud-SG van VWS en vooral als oud-SG voor de hervorming van de Rijksdienst hield Roel Bekker onlangs de overheid een spiegel voor. In tegenstelling tot andere landen ziet hij in Nederland weinig aandacht voor productiviteit en doelmatigheid. Dit komt in zijn ogen vooral omdat er sprake is van twee gescheiden werelden binnen de overheid, die langs elkaar heen werken. De eerste wereld is de wereld van de democratische rechtsstaat, de publieke waarden en de legitimiteit. Het goede, overtuigende betoog staat hier centraal. De tweede wereld is de wereld van de kengetallen, de kostenbatenanalyses en de budgetten. Dit is vooral de wereld van de cijfers. Deze werelden staan in permanente oorlog met elkaar en bijna altijd wint wereld één. Soms neemt wereld twee 'wraak met een aanzienlijke budgetkorting'. Als wereld twee met een analyse komt zijn de bewoners van wereld één op zoek naar openingen. Dit illustreert hij met 'de rechtstaat gaat voor alles'. Ook zou het gedrag van rechters niet te beoordelen zijn met kengetallen en bestaat er een allergie in deze wereld voor benchmarken. Het aanroepen van veiligheid maakt immers iedere discussie over efficiency en doelmatigheid overbodig. De consequenties daarvan zijn enorm. Om de gevaren van legionellabesmetting te verkleinen worden alle zorginstellingen, sportverenigingen en scholen opgezadeld met een bak aan regelgeving, maar nooit is de doelmatigheid daarvan ooit bestudeerd en deze mag zeer betwijfeld worden. Opvallend is dat de politici vooral moeten aftreden op overwegingen in wereld één. Soms wordt ook wereld één gebruikt als de uitkomsten van wereld twee niet uitkomen. Als voorbeelden noemt hij de privatisering van het loodswezen en de wachtlijsten in de zorg. In ons land houden we niet zo van wereld twee. Prestatiebeloning is een vies woord geworden. De Wet Normering Topinkomens probeert dit in de publieke sector uit te bannen. Ook heeft Nederland geen evaluatiecultuur. Toch ziet hij af en toe wel een sprankje hoop. Vooral de Algemene Rekenkamer heeft een voortrekkersrol in zijn ogen. Hoopgevend is onlangs het geluid van de President van de ARK bij de aanbidding van het laatste verantwoordingsonderzoek. Bekker wil graag wereld één en twee met elkaar verbinden. Hij roept om tot acceptatie van elkaars standpunten en analyses. Aan wereld twee doet hij oproep om de analyses veel inzichtelijk te maken. Ook wil hij het verantwoordingsdebat verbeteren. Zo zou de Secretaris-Generaal accountable moeten zijn voor de organisatie van het departement, alhoewel wereld één ogenblikkelijk zal roepen dat 'dit niet kan volgens de Grondwet'. Voorbeelden in het buitenland zoals in het VK, Australië en Canada laten zien dat dit prima kan.

Losjes redenerend zou men de Rob als wereld-1 en de Rfv als wereld-2 kunnen bestempelen en het opgaan van Rfv in Rob als 'de ultieme wraak van wereld-1 dat de democratische rechtsorde en de legitimiteit voor alles gaat'. Mijn oproep zal in lijn met Bekker een andere zijn: de nieuwe Rob-Rfv zou juist deze werelden moeten verbinden om daarmee de doelmatigheid van financiële verhoudingen nog nadrukkelijker op de (politieke) agenda te zetten.

In 1994 werden gemeenten verantwoordelijk voor de Wet Voorzieningen Gehandicapten (Wvg). Uit een analyse van de eerste negen maanden Wvg bleek dat gemeenten geld overhielden op hun begroting en werd vervolgens de mogelijkheid om eigen bijdragen te heffen ingeperkt. In de evaluatie werd qua doelmatigheid volstaan met de constatering dat de doorlooptijden in 1994-1999 gedaald zijn. Andere doelmatigheidsaspecten kwamen niet aan bod. Over cliënttevredenheid werd

uitvoerig gerapporteerd en zo vond 42% van de Wvg-aanvragers dat de WVG verbeterd kan worden. In 2007 werd de Wvg samen met de gedecentraliseerde huishoudelijke hulp geïntegreerd in de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). De Wmo is tweemaal geëvalueerd. In 2010 werd geconstateerd dat het aantal uren hulp in natura tussen 2006 en 2008 vrijwel onveranderd is gebleven. Wel kwam uit de evaluatie naar voren dat er sprake was van een verschuiving naar gewone hulp als gevolg van een betere regievorming, terwijl er geen indicaties zijn voor kwaliteitsverlies. Dit impliceert dat de (kosten)doelmatigheid is toegenomen. In de evaluatie in 2014 is de doelmatigheid buiten beschouwing gebleven. Ook in deze evaluaties was veel aandacht voor de cliënttevredenheid en de wijze waarop inspraak was geregeld.⁶⁴

In 1997 is de onderwijshuisvesting van het primair en voorgezet onderwijs overgedragen van het Rijk naar de gemeenten. In latere jaren werd ook het buitenonderhoud gedecentraliseerd naar de scholen. Ook deze evaluaties richtten zich niet zozeer op doelmatigheid, maar of gemeenten het fictieve budget voor onderwijshuisvesting uitgaven. Terwijl evaluaties in 2003 en 2006 aangaven dat de kosten voor onderwijshuisvesting de gemiddelde beschikbare gemeentefondsuitkering overtroffen, was de constatering in 2011 dat deze uitkering meer dan voldoende was om de kosten te dekken. De laatste constatering leidde ertoe dat in 2015 260,3 miljoen euro gekort is op de gemeentefondsuitkering. Daarnaast wordt ingegaan op de gemeentelijke werkwijzen. Dit splitst zich toe op de bestuursvorm, het overleg en de totstandkoming van de gemeentelijke verordening. Vanaf 1998 is het stads- en streekvervoer gedecentraliseerd naar provincies, kaderwetgebieden en sommige gemeenten. Vanaf 2004 is hetzelfde gebeurd voor sommige regionale spoorlijnen. De beleidswijzigingen in het openbaar vervoer zijn op verschillende momenten wettelijk geëvalueerd. Hierbij moet worden opgemerkt dat deze evaluaties een breder oogmerk hadden dan alleen de decentralisatie.

Sinds de Wet werk en bijstand (WWB) in 2004 ligt het risico voor de bijstandsuitgaven bij gemeenten. In een evaluatie uit 2007 werd geconcludeerd dat de decentralisatie van de bijstand heeft bijgedragen om het primaire doel werk boven inkomen te bereiken. Onderliggende kwantitatieve studies geven aan dat circa de helft van de daling van het aantal bijstandsgerechtigden tussen 2003 en 2006 is toe te schrijven aan de decentralisatie. De andere doelen van de wet zoals inkomenswaarborging hebben minder aandacht gekregen in de evaluatie. Wel werd geconcludeerd dat er geen aanwijzingen zijn dat de rechtmatigheid van de uitkeringsverstrekking in gevaar kwam. Tot slot is per 2013 het natuurbeheer in het kader van het Natuurpact gedecentraliseerd van het Rijk richting provincies. Qua budget gaat het om een beperkte decentralisatie van 130 miljoen euro. Onlangs is een evaluatie verschenen en daarin is alleen geconcludeerd dat het de verwachting is dat het doelbereik voldoende zal zijn. Over gerealiseerde effecten kan (nog) niet worden gerapporteerd, ook omdat provincies de kosten van het natuurbeleid onvoldoende uitsplitsen.

Ik ben er zelfs van overtuigd dat een verbetering van de doelmatigheid van de overheid noodzakelijk is om de vertrouwen van de burgers in de democratische rechtsstaat te verbeteren.

⁶⁴ De ervaring leert overigens wel dat de cliënttevredenheidscijfers nauwelijks variatie over de gemeenten te kennen, Ook behoeven deze stated preferences (verklaarde voorkeuren) niet altijd overeen te komen met de werkelijkheid.

In tabel 1 is een samenvattend overzicht van de decentralisaties sinds 1994 opgenomen.

Tabel 1 *Decentralisaties sinds 1994*

Beleidssterrein	Jaar	Bedrag ^{ab}	Van/Naar ^c	Soort uitkering ^e	Evaluatie
Voorziening Gehandicapten	1994	320	R>G	AU	2001
Onderwijshuisvesting	1997	780 ^d	R>G	AU	2003/06/11
Openbaar vervoer	1998	2000 ^f	R>P, R>G	AU/SU	2004
Bijstand	2004	nvt	R>G	SU	2007
Maatschappelijke Ondersteuning	2007	1200	R>G	AU/SU	2010/2014
Natuurbeheer & onderhoud	2012	130	R>P	AU	2017

^a Miljoenen euro's

^b Bedrag in jaaroverdracht

^c R>P: Van rijk naar provincie etc.

^d In 2015 onderhoud naar scholen

^e SU: specifieke uitkering, AU: algemene uitkering

^f Betreft overheveling in kader Brede Doeluitkering in 2005

Er hebben dus in het verleden omvangrijke decentralisaties naar provincies en gemeenten plaatsgevonden. In de regel vond de decentralisatie plaats door een toevoeging aan de algemene uitkering van het Gemeente- of Provinciefonds, zodat lokale overheden bestedingsvrijheid krijgen. Uitzondering vormt de bijstand met een specifieke uitkering maar ook daar werd van oormerking van het budget afgezien, in die zin dat gemeenten overschotten op hun budget mochten houden. Dit geeft een prikkel voor bestandsreductie. Dit neemt niet weg dat bij de meeste decentralisaties de beleidsvrijheid werd ingeperkt via regelgeving en andere vormen van sturing. Het meest sterk was dat bij schoolgebouwen waar in feite een oormerking van het fictieve budget werd aangebracht, welke in strijd is met het karakter van het Gemeentefonds.

In de evaluaties van eerdere decentralisaties was weinig aandacht voor doelmatigheid. Wel is er in deze evaluaties de nodige aandacht voor wereld één in termen van cliënttevredenheid, de inspraak, het overleg of de rechtmatigheid. Alleen in de evaluatie van de Wmo in 2010 wordt geconcludeerd dat de (kosten)doelmatigheid is verbeterd. Conclusies over effectdoelmatigheid zijn echter moeilijker te trekken ook omdat de kwaliteit van de Wmo-voorzieningen niet systematisch in kaart is gebracht. In het kader van de evaluatie van de WWB heeft wel een toetsing van de (effect)doelmatigheid op basis van instroomcijfers plaatsgevonden, maar op andere doelmatigheidsaspecten wordt niet ingegaan. In de andere evaluaties wordt niet ingegaan op doelmatigheid.

Aanvullende inzichten

Daarnaast biedt het rapport aanvullende inzichten over doelmatigheid. Hierbij wordt zowel gebruik gemaakt van nu beschikbare studies als eigen empirische analyses. Een recente studie over de decentralisatie van de huishoudelijke hulp bevestigt het beeld uit de evaluatie dat de (kosten)doelmatigheid als gevolg van decentralisatie is toegenomen. Het doel van de decentralisatie in het regionale openbaar vervoer was meer reizigers en een betere aansluiting tussen verschillende modaliteiten. In het rapport worden indicaties gevonden voor een hogere (effect)doelmatigheid geïllustreerd met boogelasticiteiten. Tevens is er een indicatie dat de overheveling van het regionale openbaar vervoer leidt tot een betere aansluiting tussen trein en bus. Ook bij de bijstand zien we dat latere studies het beeld over een toegenomen doelmatigheid bevestigen. Dit lijkt vooral te komen door

een verbetering van de doelmatigheid van het screeningsproces. Een relatie met het opsporen van fraude is empirisch moeilijker te leggen. Bij de decentralisatie van schoolgebouwen geven schoolleiders aan ontevreden te zijn over de kwaliteit van schoolgebouwen op verschillende aspecten. In hoeverre dit te wijten is aan de decentralisatie is moeilijk vast te stellen. Wel lijkt de onzekerheid over het (fictieve) budget bij gemeenten niet bevorderlijk voor doelmatigheid. Overigens laat deze onzekerheid onverlet dat sommige gemeenten kunnen sturen op doelmatigheid bij het beheer van schoolgebouwen. Uit een enquête medio 2016 blijkt dat in circa de helft van de gemeenten gestuurd wordt op doelmatigheid. Het ontbreken van doelmatigheidssturing in sommige gemeenten leidt overigens niet tot problemen in de staat van onderhoud.⁶⁵

Concluderend blijkt dat een decentralisatie in potentie de mogelijkheid heeft om de doelmatigheid te verbeteren. Er zijn indicaties dat de kostendoelmatigheid is toegenomen als gevolg van de decentralisatie van huishoudelijke hulp van het Rijk naar de decentrale overheden. Voor een verbetering van de effectdoelmatigheid zijn er bij andere decentralisaties (voorzichtige) indicaties. Zo zijn er bij de bijstand indicaties dat de instroom minder wordt na de decentralisatie. Ook lijkt de decentralisatie van regionale spoorlijnen tot een betere aansluiting te leiden tussen bus en trein, maar de onderzoeksgegevens zijn nog (te) beperkt voor meer algemene conclusies. Bij de decentralisatie van schoolgebouwen geven schoolleiders aan ontevreden te zijn over de kwaliteit van schoolgebouwen op verschillende aspecten. Een jarenlange discussie over het (fictieve) budget lijkt weinig bevorderlijk voor doelmatigheid. Ook in andere situaties bestaat er veel onzekerheid over het budget dat na decentralisatie beschikbaar is.

Vier aanbevelingen uit het rapport

In de evaluaties van eerdere decentralisaties is er dus weinig aandacht voor doelmatigheid. Vanuit het gegeven dat veel decentralisaties worden beargumenteerd vanuit doelmatigheid is dit opvallend. Het rapport doet dan ook een oproep om de komende jaren meer onderzoek te doen naar doelmatigheid van in het bijzonder decentralisaties. Dit sluit ook aan bij de strategienota van de Algemene Rekenkamer, die een beter zicht wil geven in de maatschappelijke effecten in relatie tot de bestede publieke euro.

Het rapport bevat evenwel een waarschuwing. De evaluaties van decentralisaties zoals die tot nu zijn gehouden hebben een sterk verantwoordingskarakter en gaan veelal over de vraag of medeoverheden de doelen halen en hun (fictieve) budget uitgeven. De sterke nadruk op verantwoorden en afrekenen kunnen betrokkenen kopschuw maken. Dit terwijl de zoektocht naar een meer doelmatige inrichting van de overheid geen vanzelfsprekende is. Vaak is, indien zich een maatschappelijk probleem voordoet, de meest doelmatige oplossing niet altijd onmiddellijk voorhanden. Decentralisatie maakt experimenteren mogelijk die op nationale schaal niet mogelijk zijn. Medeoverheden kunnen een aanpak die werkt vervolgens kopiëren. Het rapport bevat dan ook een oproep om via doelmatigheidsonderzoek het lerende vermogen van de overheid te vergroten. Dit zou in het bijzonder moeten gelden voor de recente decentralisaties.

Ook zien we bij een aantal decentralisaties enige tijd na de overdracht van de verantwoordelijkheden terugtrekkende bewegingen omdat 'gemeenten geld zouden overhouden'. Sprekend voorbeeld is de Wvg waar op basis van een evaluatiemeting na negen maanden de mogelijkheid voor

⁶⁵ Volgens de (geënquêteerde) controllers is de staat van het onderhoud behoorlijk. 85 procent van de controllers geeft aan dat de staat van het onderhoud beter of gelijk is ten opzichte van het gemiddelde.

gemeenten om eigen bijdragen te heffen sterk werd beperkt. Echter in 1999 werd vastgesteld dat de helft van de gemeenten een tekort op de Wvg-begroting had en werd 220 miljoen gulden extra toegevoegd. Het gevaar van te snelle interventies ligt eveneens op loer bij de recente decentralisaties. Ook de Rfv constateert in *Eerst de politiek, dan de techniek* dat het Rijk stelselmatig de beleidsvrijheid inperkt en dat dit onzekerheid met zich meebrengt. Van belang is ook de relatie met doelmatigheid.⁶⁶ Al te grote onzekerheden en te snelle wijzigingen, zo leert ook het verleden, zullen een doelmatige inrichting van de overheid verder wegbrengen.

Een belangrijke constatering uit het rapport is dan ook de onvoorspelbaarheid en instabiliteit van de financiële middelen, die het Rijk verstrekt. Hierdoor worden beleidsdoelen minder snel gerealiseerd. In het verleden heeft dit gespeeld bij meerdere decentralisaties. Vaak liepen de prikkelwerking (sturen op financieel resultaat door het Rijk) en de kostenoriëntatie (decentrale overheden geven wat ze nodig hebben) door elkaar heen: aan de ene kant zouden gemeenten en provincies vrij moeten zijn in de aanwending van middelen, maar na verloop van tijd blijkt dat de landelijke politiek niet de verleiding kan weerstaan om via de financiën op beleid te sturen. Het rapport doet dan ook de aanbeveling om te bezien hoe deze onvoorspelbaarheid kan afnemen ook in relatie tot de aanbevolen uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied.

Aan de slag

Onmiskenbaar zal een nieuwe minister van BZK stevig aan de slag moeten met de financiële verhoudingen tussen Rijk en gemeenten. Daarbij speelt naast de vormgeving van de decentralisatie-uitkeringen de discussie rondom indexatie en verevening in het Gemeentefonds en het gemeentelijk belastinggebied. Allemaal discussies die een belangrijke relatie hebben met doelmatigheid. Het doel van de Rfv was om de verdeling van de financiële middelen van het Rijk over gemeenten en provincies zodanig vorm te geven dat 'deze bijdraagt aan de doelmatigheid van de overheid als geheel'.⁶⁷ En juist op dit moment wordt de Rfv opgeheven en ondergebracht bij de Rob. Dit terwijl de Rob in het bijzonder aandacht zou moeten besteden aan 'de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat'.⁶⁸ De evaluaties van de afgelopen decentralisaties zijn vooral in wereld één te plaatsen en niet zozeer in wereld twee, waarbij de evaluatie van de bijstand misschien de uitzondering vormt, die de regel bevestigt.

Zwanenzang of nieuw momentum?

Is het Rfv-advies *Eerst de politiek, dan de techniek: Spelregels voor toekomstbestendige financiële verhoudingen* een zwanenzang of een nieuw momentum? Oftewel: is het onderbrengen van Rfv bij Rob de ultieme wraak van wereld één op wereld twee of is dit de verbinding tussen beide werelden waar Bekker op hoopt. Ik mag het laatste hopen en ook verwachten: het vraagstuk van doelmatigheid is te belangrijk om te laten lopen. Ik ben er zelfs van overtuigd dat een verbetering van de doelmatigheid van de overheid noodzakelijk is om de vertrouwen van de burgers in de democratische rechtsstaat te verbeteren. Wat dat betreft zou het samengaan van Rfv en Rob ook een gouden greep kunnen zijn, omdat op die manier met nog meer kracht vraagstukken van productiviteit en doelmatigheid voor het voetlicht gebracht kunnen worden en daar in de politiek een lans voor te breken.

66 Als recente voorbeelden noemt de Rfv beschut werken en huishoudelijke hulp (zie blz. 31).

67 Zie website www.rob-rfv.nl.

68 Idem.

**Wat er mis
ging bij de
decentralisaties**

Paul Bordewijk

11



Wat er mis ging bij de decentralisaties

Paul Bordewijk

Paul Bordewijk (1943) was van 1980 tot 1991 wethouder van o.a. financiën in de gemeente Leiden. Daarvoor werkte hij als fysisch-chemicus aan de universiteit Leiden. Na zijn wethouderschap legde hij zich toe op het schrijven over politiek en bestuur, onder andere in Binnenlands Bestuur en Intermediair. Hij doceerde het keuzevak Lokale en regionale politiek aan Campus Den Haag, de Haagse vestiging van de Leidse Universiteit.

De drie decentralisaties in het sociale domein⁶⁹ zijn niet het succes geworden dat men ervan verwacht had. Uiteraard hebben ze door de opgelegde kortingen meegeholpen het financieringstekort te beperken, maar dat is het probleem van gisteren. Het probleem van vandaag is dat veel mensen onvoldoende zorg krijgen. Dat is een van de redenen voor het historische verlies van de PvdA bij de laatste Tweede-Kamerverkiezingen. Maar er is ook een bestuurlijk-financiële chaos ontstaan, waarin niemand meer weet wie waarvoor verantwoordelijk is.

De ene keer zien we dat gemeenten overhouden van hun budget, wat het verwijt oproept dat ze te veel bezuinigd hebben op de zorg aan kwetsbare mensen. Wie niet de zorg krijgt die hij nodig heeft vindt eerder gehoor bij de rechter dan bij de gemeenteraad. Gemeenten daarentegen klagen dat huisartsen kinderen voor dure zorg indiceren of dat rechters dat opleggen zonder dat de gemeente daar zelf aan te pas komt. Bij sommige kinderen is het ook onduidelijk welke gemeente eigenlijk verantwoordelijk is.

Dat komt allemaal omdat het geen echte decentralisaties zijn. Bij echte decentralisaties is het aan de gemeente zelf om te beslissen of en in welke mate men een bepaalde taak vervult. Bijvoorbeeld of er een zwembad moet zijn en wat voor bestrating er wordt gelegd. Gemeenten zouden dan vrij geweest zijn om het vanwege de decentralisaties aan het gemeentefonds toegevoegde geld voor welke andere taak ook te gebruiken, of om de OZB te verlagen. Omgekeerd hadden ze ook veel meer geld aan zorg kunnen besteden.

⁶⁹ G. van Nijendaal, 'Drie decentralisaties in het sociale domein', in *Jaarboek Overheidsfinanciën 2014*: 85-100.

Dat komt allemaal omdat het geen echte decentralisaties zijn. Bij echte decentralisaties is het aan de gemeente zelf om te beslissen of en in welke mate men een bepaalde taak vervult.

Politisering

Daar had dan ook binnen de gemeente een felle politieke strijd over gevoerd moeten worden, waarbij de kiezer uitmaakt hoe de gemeente als eerste overheid met de nieuwe beleidsopties omgaat. Daar hebben we bij de raadsverkiezingen van 2014 echter weinig van gezien,⁷⁰ en het is de vraag of dat in 2018 anders wordt. Het ministerie van BZK noemde het zelfs als één van de risico's voor het slagen van de decentralisatie-operatie dat de nieuwe gemeenteraad ander beleid zou willen ontwikkelen.⁷¹ Dan hoeft je er ook niet over te verbazen dat de decentralisaties niet tot een hogere opkomst bij de raadsverkiezingen hebben geleid.

Ondanks de grote bedragen die ermee gemoeid waren, bleven de gedecentraliseerde taken voor de meest gemeenteraadsleden een ver-van-mijn-bed show. Ze durfden er niet openlijk voor te pleiten de overgedragen bedragen anders te besteden, maar wilden ook niet opdraaien voor de door het rijk opgelegde kortingen. Men wilde ook geen budgetoverschrijdingen, zodat men bij de toekenning van voorzieningen aan de veilige kant bleef zitten, en dan blijft er vanzelf geld over. Met een lokale afweging tussen verschillende overheidstaken had het allemaal niets te maken. Daar kwam bij, dat gemeenten verplicht waren allerlei samenwerkingsverbanden aan te gaan, waardoor het voeren van eigen beleid nog moeilijker werd.

Terwijl er lokaal nauwelijks politisering plaats vond rond de gedecentraliseerde taken, gebeurde dat opmerkelijk genoeg wel nationaal, vooral door de SP. Berichten over tekort schietende zorg door gemeenten werden daar één op één toegeschreven aan de rijksoverheid, die de gemeenten onvoldoende geld gaf voor de overgedragen taken.

Gemeentelijke inkomsten

Inmiddels zijn de decentralisaties wel mede aanleiding geweest voor een nieuwe reflectie op de inkomensbronnen van de gemeenten. In 2016 bracht de Raad voor de financiële verhoudingen de notitie *Wel Zwitsers geen geld?* uit.⁷² Daarbij was een van de stellingen dat door de decentralisatie-operatie bij de gemeenten 'de balans tussen taken en inkomsten is verstoord, omdat er wel veel taken zijn overgegaan, maar de mogelijkheid tot inkomensverwerving niet' (p. 8).

Op een rondetafelconferentie die de Rfv organiseerde over deze notitie, kreeg deze stelling veel instemming, maar mijns inziens ten onrechte. De mogelijkheden voor eigen inkomensverwerving door de gemeenten zijn in feite onbepaald, want er geldt geen limiet aan de OZB-tarieven van individuele gemeenten. Wel bestaat er op papier een macronorm, maar die is nooit toegepast. Voor de transparantie zou het beter zijn wanneer die norm werd ingetrokken, maar dat is niet wat de Rfv bedoelde.

70 P. Bordewijk, 'De decentralisaties, politisering of niet?' in *B&G* mei/juni 2014: 18-21. <http://www.paulbordewijk.nl/artikelen/564>.

71 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Programma Gemeenten van de Toekomst, *Handreiking Financiën en de 3 decentralisaties - bouwstenen voor de financiële aanpak*, februari 2014: 51.

72 Raad voor de financiële verhoudingen, *Wel Zwitsers, geen geld? Naar een nieuwe balans tussen taken, sturing en inkomsten van gemeenten*. ISBN: 978-94-91739-01-9. http://www.rob-rfv.nl/documenten/wel_zwitsers_geen_geld_-_herbezinning_financiële_verhoudingen.pdf.

De Rfv wilde dat gemeenten meer afhankelijk worden van eigen inkomsten, door een verlaging van de uitkeringen uit het gemeentefonds waardoor het Rijk minder belasting hoeft te heffen en er zo meer ruimte ontstaat voor belastingheffing door de gemeenten zonder dat de lastendruk stijgt. Dat heet een groter gemeentelijk belastinggebied. Als argument daarvoor werd aangevoerd dat de gemeenten dan meer vrijheid krijgen en dat het verdeelstelsel eenvoudiger kan worden (p. 10).

Hier is niets van waar. De beleidsvrijheid van gemeenten wordt ten opzichte van de huidige situatie niet groter bij een groter belastinggebied. Dat geldt hoe dan ook niet voor de besteding van de middelen. Het geldt ook niet voor de afweging tussen de totale uitgaven en de inkomsten. Gemeenten die meer belasting willen heffen om meer uitgaven te kunnen doen, staat niets in de weg. Gemeenten die minder uitgaven willen doen om hun inwoners minder te belasten hebben die vrijheid ook.

Pas wanneer dat zo ver zou gaan dat men in het geheel geen OZB meer zou willen heffen, bereikt men een grens. Maar ik heb nog nooit gehoord van een gemeente die dat wil, zelfs niet van een partij die bij de raadsverkiezingen belooft de OZB af te schaffen. Maar zelfs wanneer een gemeente verder wil gaan met bezuinigen dan nodig is om te OZB af te schaffen, kan die altijd nog het reinigingsrecht en het rioolrecht afschaffen, of al zijn inwoners een uitkering doen. Beleidsvrijheid te over!

Wanneer de Rfv echt een groter belastinggebied voor de gemeenten had gewild, heeft zij een gouden kans daarvoor laten lopen. Bij de besluitvorming over de decentralisaties had men kunnen bepleiten de gemeenten geen extra geld uit het gemeentefonds te geven, maar ze uitdrukkelijk te wijzen op de mogelijkheid meer belastingen te heffen, en daartoe de macronorm op te heffen.

Verevening

Het is ook niet waar dat wanneer de gemeenten meer eigen belastingen zouden heffen er minder moet worden verevend en daardoor het stelsel eenvoudiger kan worden, althans wanneer men wil voorkomen dat in rijke gemeenten de inwoners voor hetzelfde voorzieningenniveau met een veel lager tarief worden geconfronteerd dan in arme. Het is goed dat de Rfv onlangs heeft uitgerekend wat er zou gebeuren wanneer het gemeentefonds zou worden afgeschaft en gemeenten al hun huidige uitgaven zouden moeten bekostigen uit de OZB.⁷³ Er zou dan een verschil optreden van een factor zes. Je moet wel een rabiate VVD'er zijn om dat acceptabel te vinden.

Juist om dat te voorkomen is in 1929 het Gemeentefonds ingesteld. Daarvóór liet de gemeente Voorschoten brieven afstempelen met 'VOORSCHOTEN – LAGE BELASTING – AANGENAAM WONEN'.⁷⁴ Ook wanneer je vindt dat verschil er nu eenmaal moet zijn, moet je je realiseren dat je zo een zelfversterkend proces op gang brengt waarbij wie het zich kan veroorloven naar een gemeente met een laag belastingniveau verhuist, en de rest achterblijft. Overigens zijn dergelijke verschillen geenszins het partijstandpunt van de VVD. Die heeft in 2006 er juist voor gestreden de OZB geheel af te schaffen. Dat had wel tot een wezenlijk kleinere beleidsvrijheid van de gemeenten geleid, omdat ze dan de zeggenschap waren kwijt geraakt over het totaal van hun bestedingen.

⁷³ Raad voor de financiële verhoudingen, *Eerst de politiek, dan de techniek*, januari 2017: 18.

⁷⁴ W.M.C. van Zaalen, *Financiële verhoudingen in Nederland*: 25.

Men kan zich ook een systeem voorstellen waarbij het Gemeentefonds in stand blijft, maar niet langer wordt gevuld door het Rijk maar door de gemeenten zelf, door de negatieve verdeelmaatstaf waarmee nu de potentiële OZB-opbrengst wordt verevend een veel groter gewicht te geven. Sommige gemeenten dragen dan per saldo bij aan het Gemeentefonds, andere ontvangen er geld uit. Het rijk hoeft alleen maar jaarlijks het rekestarief aan te passen aan de feitelijke ontwikkeling, het gemeentefonds krijgt geen geld meer uit de rijksbegroting. Het zijn de gemeenten zelf die bepalen hoeveel het collectief van de gemeenten te besteden heeft. Wanneer het rekestarief in jaar t+1 wordt gebaseerd op de feitelijke tarieven in jaar t-1, zijn de gemeenten ook verlost van de onzekerheid over het accres.

Andere argumenten

Er is wel een ander argument voor een groter eigen belastinggebied. Dat werd in 1992 gehanteerd door de commissie De Kam in het rapport 'Belastingen omlaag'.⁷⁵ Naarmate gemeenten hun inwoners meer rechtstreeks belasten, zal de druk op het gemeentebestuur om te bezuinigen toenemen, en gaan gemeentebestuurders dus ook kritischer naar hun eigen uitgaven kijken. Daarom verwachtten De Kam c.s. dat gemeentebesturen niet de volledige uitname uit het gemeentefonds op hun inwoners zouden verhalen, maar ook zouden bezuinigen. De lastendruk van Rijk en gemeenten gezamenlijk zou dan dus afnemen, vandaar de titel van het rapport.

Ik heb dit ooit wel een aantrekkelijke gedachte gevonden,⁷⁶ maar ben daarvan teruggekomen nu door de decentralisaties een belangrijk deel van de gemeentelijke uitgaven slechts ten goede komt aan een betrekkelijk kleine en weinig weerbare groep.⁷⁷ Het is niet ondenkbaar dat de druk op het gemeentebestuur om de belastingverhoging beperkt te houden juist ten koste van die groep zou gaan.

Het verschil in voorzieningen tussen verschillende gemeenten zou ook niet worden geaccepteerd. De decentralisaties hebben betrekking op individuele voorzieningen die collectief gefinancierd worden, niet op echte collectieve voorzieningen. Stel je woont zelf in een gemeenten die goede zorg biedt, en dan ook veel belasting heft. Maar je ouders wonen in een gemeente waar dat omgekeerd is, en verwacht wordt dat ouders een beroep op hun kinderen doen. Dan ben je dus tweemaal de klos.

Er zijn nog wel andere argumenten voor een groter belastinggebied. Onroerend goed heeft als belastingobject het voordeel boven inkomen dat er veel minder mee gefraudeerd kan worden. Daar staat tegenover dat de taxatie van de waarde altijd met een zekere onzekerheid omgeven is. Een nadeel van onroerend goed is ook dat de relatie met de draagkracht veel zwakker is dan bij het inkomen. Maar voor wie gelooft dat belasting op inkomen de arbeidsparticipatie remt, kan dat juist een argument zijn voor een veel belangrijker rol van de OZB.

Een gemiste kans

Wanneer de Rfv echt een groter belastinggebied voor de gemeenten had gewild, heeft zij een gouden kans daarvoor laten lopen. Bij de besluitvorming over de decentralisaties had men kunnen

⁷⁵ Commissie verruiming eigen middelen lagere overheden, *Belastingen omlaag*, Directie Bestuurlijke en Financiële organisatie, Directoraat-Generaal Openbaar Bestuur, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag, augustus 1992.

⁷⁶ P. Bordewijk, 'Het derde aspiratieniveau of het vierde?', in *Jubileumbundel Belastingblad 25 jaar*, Kluwer, Deventer 2007: 18-22. <http://www.paulbordewijk.nl/artikelen/330>.

⁷⁷ P. Bordewijk, 'Moeten gemeenten meer belasting gaan heffen?' in *B&G* mei 2015, <https://www.bngbank.nl/bg/Pages/moeten-gemeenten-meer-belasting-gaan-heffen-bng0024-150402periodiek2-2015binnenwerk-p14-p16.aspx>.

bepreiten de gemeenten geen extra geld uit het gemeentefonds te geven, maar ze uitdrukkelijk te wijzen op de mogelijkheid meer belastingen te heffen, en daartoe de macronorm op te heffen. Veel meer dan nu had het de gemeenten genoodzaakt tot een eigen afweging tussen belastingdruk en uitgavenniveau. Goed voor de democratie!

Met zo'n voorstel had de Raad voor de financiële verhoudingen zich ook goed op de kaart gezet. Maar de protesten waren niet van de lucht geweest. Wie garandeert ons dat de gemeenten de nieuwe taken ook werkelijk gaan uitvoeren? En wethouders die nu zeggen dat ze voor een groter gemeentelijk belastinggebied zijn, hadden dan steen en been geklaagd dat ze de kooltjes voor het rijk uit het vuur moesten halen. Toch had je dan in één keer gedaan wat de Rfv later in twee stappen bepleitte: eerst de taken overdragen met bijbehorende middelen en dan de gemeenten meer afhankelijk maken van eigen belastingheffing.

Specifieke uitkeringen

Inmiddels is de Rfv opgeschoven van betaling van de gedecentraliseerde taken uit gemeentelijke belastingen naar een specifieke uitkering. Daar ben ik het mee eens. Maar de argumentatie van de Rfv rammelt. In het rapport *Eerst de politiek, dan de techniek* wordt een relatie gelegd tussen de mate van beleidsvrijheid van de gemeenten en de wijze van financiering door het rijk. Bij veel beleidsvrijheid past financiering via de algemene uitkering, bij weinig beleidsvrijheid een specifieke uitkering.

Dat laatste lijkt logisch, maar is het niet. Een taakveld waar gemeenten weinig beleidsvrijheid hebben is dat van de bevolkingsadministratie, inclusief het houden van verkiezingen. Gemeenten zijn daarbij aan veel voorschriften gebonden, maar betalen deze taak toch uit de algemene uitkering. Dat heeft het voordeel dat ze voor zover ze niet aan voorschriften zijn gebonden, ze voor eigen rekening afwegingen kunnen maken, zoals over de openingstijden van loketten, het aantal stembureaus en de honorering van de leden van het stembureau.

Bij de bijstandsverstrekking is met opzet voor een dergelijke financieringsstructuur gekozen. Het is een verplichte taak, maar de baten van een zuinige uitvoering komen ten goede aan de algemene middelen van de gemeente. Door de introductie van dit systeem zijn gemeenten veel meer geld gaan besteden aan fraudebestrijding en kritischer geworden bij het verstrekken van uitkeringen. Tijdens de crisis is daardoor het bijstandsvolume minder gestegen dan anders te verwachten was geweest, tot grote tevredenheid van het Rijk, dat daardoor een kleiner macrobudget hoefde te verstrekken.

Wel is indertijd het aantal daklozen sterk gestegen, en zoeken mensen hun toevlucht op verouderde campings, die dan weer door de bestuurders ontruimd worden. Dat roept de vraag op of managers bij sociale diensten die afkomstig zijn uit het bedrijfsleven en het vooral als hun taak zien de 'schadelast' te beperken niet te veel de vrije hand hebben gekregen.

Sturen op geld

In plaats van op prestaties kan het Rijk ook sturen op de input. Bij de besteding van de specifieke uitkering voor het openbaar vervoer zijn de provincies nagenoeg vrij, zo lang zij het geld maar aan openbaar vervoer besteden. De provincies ontvangen de specifieke uitkering niet om te voldoen aan door het rijk opgelegde verplichtingen, maar het oormerken van de uitkering is een alternatief voor het opleggen van dergelijke verplichtingen. De provincies bepalen zelf afhankelijk van de regionale omstandigheden hoe het geld optimaal besteed wordt.

Bij de zorgtaken geldt, afgezien van de participatiewet, dat de verplichtingen van gemeenten tamelijk vaag omschreven zijn, en zich ook moeilijk zo scherp laten omschrijven als bij de bevolkingsadministratie en de bijstandsverstrekking. Het volledig achterwege laten van de zorg zoals dat bij een echte decentralisatie zou mogen, leidt tot ingrijpen van de rechter. Onderbesteding daarentegen is toegestaan maar roept wel veel maatschappelijke weerstand op. Het verstrekken van een specifieke uitkering is dan niet een middel om de gemeenten in staat te stellen aan gedetailleerde voorschriften te voldoen, maar een middel om te zorgen dat het geld terecht komt bij de groep waar het voor bedoeld is, met daarbinnen de mogelijkheid voor de gemeenten om eigen beleid te voeren.

Versnippering en afwenteling

Overigens laat zich wel de vraag stellen waarom dit een taak van de gemeenten zou moeten zijn. Bij de huishoudelijke zorg is er een sterke wisselwerking met de medische zorg die verstrekt wordt door de ziektekostenverzekeraar, waaronder ook de coördinatie van de zorg thuis valt. Wanneer patiënten over gaan naar intramurale zorg ontlast dat het gemeentelijke budget evenals dat van de ziektekostenverzekeraar, behalve wanneer het een ziekenhuis is. Er is nu dus niet één instantie die ervoor waakt dat mensen die zorg nodig hebben die zorg ook op de meest adequate en goedkope manier krijgen. Een regionaal of nationaal zorgfonds lijkt mij daar meer voor aangewezen dan de gemeente.

Bij veel beleidsvrijheid past financiering via de algemeen uitkering, bij weinig beleidsvrijheid een specifieke uitkering.

Dat laatste lijkt logisch, maar is het niet.

**Gebiedsontwik-
keling vraagt
pragpor-
tunistische in
plaats van
principiële
benadering**

Frank ten Have

12



Gebieds- ontwikkeling vraagt prag- matistische in plaats van principiële benadering

Frank ten Have

Frank ten Have (1959) is als Partner bij Deloitte Real Estate actief op het terrein van gebiedsontwikkeling, grondbeleid, publiek-private samenwerking en risicomanagement, bij vooral gemeenten, provincies, rijksoverheid en corporaties. Daarvoor heeft hij onder andere gewerkt bij het Ministerie van Financiën en de gemeente Den Haag.

Een reflectie op het rapport Grond, Geld en Gemeenten? Oh ja, dat was dat rapport dat gemeenten niet meer aan actief grondbeleid moesten doen toch? Zo'n iets te principiële standpunt in het dieptepunt van de markt met gebrek aan historisch perspectief en de nuances uit de praktijk. Tuurlijk vind ik daar iets van.

Maar eerst toch maar even (opnieuw) lezen. En dan moet ik constateren dat er eigenlijk (ook) best wel goede suggesties in staan. Die door dat eerste principiële advies, AANBEVELING 1, (wat in het rapport overigens vervolgens ook al weer wat wordt genuanceerd) een beetje zijn weggezaakt. Jammer. Misschien is onze gebiedsontwikkelingspraktijk dus toch iets te complex en waardevol om af te doen met principiële standpunten. Maar laat ik eens wat dieper ingaan op dat – bij nader inzien toch best nog wel aardige – rapport.

Allereerst de **aanleiding, oorzaken en gevolgen**. Het probleem is afdoende bekend; forse afwaarderingen en voorzieningen en te optimistische waarderingen. Reden voor de Raad om hier naar te kijken waren de "verstrekkende gevolgen voor de financiële positie van gemeenten". Wat zijn die dan precies? Zes miljard aan (verwachte) verliezen (p.7 samenvatting)? Overigens sinds 2010, waarbij niet uit het oog mag worden verloren dat in die periode ervóór de nodige miljarden aan winsten zijn genomen.

Maar per saldo hebben de verliezen sinds het begin van de crisis in 2008 'slechts' geleid tot een daling van de totale algemene reserves van alle Nederlandse gemeenten samen met naar schatting 1,1 miljard euro tot 5,7 miljard euro (ook pag. 7). Dat valt dus wel mee zou je zeggen (ofschoon de

verliezen wel geconcentreerd zijn/waren bij een beperkt aantal gemeenten). Het opvangen en oplossen van de problemen legt een druk op de gemeentebegroting, stelt de Raad (p. 10); “voor veel gemeenten valt een voorheen als structureel beschouwde inkomstenbron weg.’ Tegelijkertijd vermeldt het rapport in de Verdieping (pag. 45) dat met de te decentraliseren taken beoogde besparingen en aanvullende bezuinigingen sinds 2010 een omvang is gemoeid van maar liefst 6 miljard **structureel**. Even voor het perspectief.

Een reflectie op het rapport Grond, Geld en Gemeenten? Oh ja, dat was dat rapport dat gemeenten niet meer aan actief grondbeleid moesten doen toch? Zo'n iets te principieel standpunt in het dieptepunt van de markt met gebrek aan historisch perspectief en de nuances uit de praktijk. Tuurlijk vind ik daar iets van.

De aanleiding voor het rapport, dat de negatieve gevolgen van de grondexploitatie “verstrekken de gevolgen heeft voor de financiële positie van gemeenten die een actief grondbeleid voeren”(pag. 24) waag ik dus wat te betwijfelen en kan niet alleen over de periode 2010-2015 worden gezien. Als bijvoorbeeld Apeldoorn alle winsten in het grondbedrijf vóór 2008 had gereserveerd, was er geen probleem geweest met de latere afwaarderingen en verliezen, en dat geldt voor meer gemeenten⁷⁸.

Daarmee komen we bij de **aanbevelingen van de Raad in operationeel en beleidsmatig opzicht**, die vooral beogen meer voorzichtigheid in de ramingen en meer countervailing power te organiseren. Door regelgeving (BBV) en meer controle en toezicht. Zo zijn aanbevelingen 2 tot en met 5, gericht op aanscherping van het BBV, gerealiseerd. Vooral het niet meer vooruit mogen lopen op de waardesprong van Niet in Exploitatie Genomen Gronden, is daarbij belangrijk.

Door de aanpassingen in het BBV is het inmiddels ook onmogelijk gemaakt dat het grondbedrijf nog als structurele inkomstenbron voor gemeenten wordt gezien. Hogere rentoerekeningen, oneigenlijke kosten in de grex, bovenmatige apparaatskosten toerekenen aan het grondbedrijf, vroegtijdige winstnemingen, het is allemaal inmiddels nagenoeg onmogelijk gemaakt of geworden. Daarmee zijn veel van de operationele en beleidsaanbevelingen van de Raad gerealiseerd (wat overigens wellicht deels ook zonder die aanbevelingen wel was gebeurd).

De aanbevelingen 6 tot en met 9 richten zich op raden, accountants en provincies, om meer toezicht en controle uit te oefenen. Ook dat is inmiddels wel het geval, ofschoon je je af kunt vragen of en hoe provincies in staat zijn om alle grondexploitatie van al hun gemeenten echt tot in detail te toetsen (markt, contractrisico's, bestaande woningvoorraad, concurrerende plannen, prijs- en kostenontwikkelingen etc.). Dat denk ik niet, maar ach. Meer controle lijkt me ook niet echt de oplossing (“If everything is under control, you aren't going fast enough”, zei autocoureur Mario Andretti – die overigens wel is verongelukt...) Kortom, tot zover allemaal nog prima.

⁷⁸ Raadsonderzoek Apeldoorn: ‘De grond wordt duur betaald’ (januari 2012). Samenvatting pag. 23: “Het verwachte financiële resultaat op de gronden in bezit van de gemeente zal daarmee dalen naar minimaal ca. - 90 mln. euro.” “Van 2001 tot en met 2009 haalt de gemeente jaarlijks gemiddeld ca. 9 mln. euro uit het grondbedrijf en stopt dit in de algemene middelen van de gemeente.” Daarnaast wordt op pagina 30 gesproken over een ‘indirecte winstneming’ van 9,9 mln. euro in 2005 (oneigenlijke kostentoerekening aan complex Zuidbroek) en op pagina 145 van hoge apparaatskostentoerekeningen.

Maar dan **het 'principiële' standpunt**; aanbeveling 1: "Private ontwikkeling moet het uitgangspunt zijn bij grondontwikkeling". Zoals zo vaak komt daar gelijk de nuancering al achter aan, wat dus jammer is omdat je er anders zo lekker 'tegen' kunt zijn. Maar ik vermeld het toch maar even voor de volledigheid: ook in aanbeveling 1 staat "faciliterend, tenzij". En het "tenzij" heeft te maken met de mogelijkheden van kostenverhaal, de economische haalbaarheid en de risico's.

Toch maar even eerst ingaan op het principiële standpunt. Mijn belangrijkste opmerking is: waarom de afwegingen rondom grondbeleid niet gewoon aan gemeenten overlaten? Enerzijds bepleit de Raad wel een vergroting van het eigen belastinggebied, dus meer zeggenschap en verantwoordelijkheid, maar dan weer niet op het terrein van grondbeleid. Gegeven de grote verschillen in het land pleit ik voor primair de eigen lokale verantwoordelijkheid in deze, binnen de bestaande (en aangepaste) regelgeving. Gewoon niets principiëels, maar een zakelijke, pragmatisch/opportunistische afweging. Net zoals in de politieke praktijk het 'nee, tenzij' altijd verdacht dicht in de buurt komt van het 'ja, mits' .

Waarom vertrouwen we de gemeenten wel het sociaal domein toe plus een groter belastinggebied, maar niet de verantwoordelijkheid voor hun eigen grondbeleid?

Een aantal overwegingen in een poging om de lezer te overtuigen. Als grondbeleid niets meer of minder is dan een instrument van ruimtelijke doelstellingen, en die doelstellingen zijn primair lokaal bepaald, waarom wordt het instrumentarium dan landelijk 'voorgeschreven'? Waarom vertrouwen we de gemeenten wel het sociaal domein toe plus een groter belastinggebied, maar niet de verantwoordelijkheid voor hun eigen grondbeleid?

Daarbij is het ook al regel dat gemeenten, als het mis gaat bij grondbeleid, zelf op de blaren moeten zitten. Toegang tot het artikel 12-regime is in principe niet mogelijk, eerst moeten gemeenten zelf een herstelplan voor 10 jaar uitvoeren. Als ze daarmee zelf verantwoordelijk zijn voor de consequenties – for better and for worse -, waarom zouden ze dan zelf op voorhand niet hun eigen beleid daarin mogen formuleren?

Zou trouwens onze succesvolle, integrale en complexe gebiedsontwikkelpraktijk – waar ook in het buitenland soms jaloers naar wordt gekeken – niet mede tot stand zijn gekomen en succesvol zijn door actieve participatie van de lokale overheid? Zou bv. RijswijkBuiten als gemeentelijke locatie in de crisis ontwikkeld zijn als volledig duurzame, gasloze locatie zonder gemeentelijke bemoeienis? Denk het niet.

Gebiedsontwikkeling is per definitie altijd een publiek-private zaak, waarbij marktpartijen juist graag actieve betrokkenheid zien van lokale overheden (trigger money). En is het overigens ook niet vreemd dat eigenaren zich wel bij de gemeente mogen melden voor planschade, maar dat die overheid alleen via private weg ook van een 'plan-baat' mag profiteren?

De Raad zelf noemt grondexploitatie een bedrijfsmatige activiteit in een politieke omgeving. Door die rolvermenging van marktmeester en marktpartij, maar ook door "een oneigenlijke vermenging van de grondexploitatie met de gemeentelijke exploitatie" komt de Raad tot zijn conclusie. Die is dat het

in de kern gaat over het zuiver toepassen van verschillende rollen en de vertaling in financieel beleid. Daarvoor zijn heldere regels nodig, waarbij het met die vermenging met de gemeentelijke exploitatie inmiddels wel meevalt. Welnu, die regels kun je opstellen – en zoals hiervoor aangegeven zijn die ook opgesteld/aangescherpt. Interessant is dat als het over de rol van de provincie gaat, de Raad zelf constateert dat ook de provincie meerdere rollen heeft; toezichthouder, ruimtelijk regisseur, en soms zelf ook nog grondeigenaar of participant in een grondbank. In een recent rapport van de Raad (Financieel toezicht met een visie, juli 2017) wordt daar ook op ingegaan, maar wordt ook daar volstaan met spelregels en aanbevelingen.

Essentieel voor mij is dat in het veld van gebiedsontwikkeling financiële verevening tussen locaties mogelijk moet zijn, door locaties bij elkaar te brengen of door verevening 'bovenlangs' (via de reserves en resultaatbestemming). Inkomsten uit grondexploitaties zijn daarvoor voor lokale overheden een belangrijk middel, ook voor het kunnen doen van ruimtelijke investeringen. En die ruimtelijke investeringen zijn niet los te zien van locatie-ontwikkelingen. Daarom ben ik ook warm voorstander van publiek-private samenwerking: publieke investeringen moeten worden afgestemd op private vastgoedbeslissingen.

Elke keer opnieuw is weer onderzocht en onderbouwd dat binnenstedelijk ontwikkelen lastig is en dat daarvoor financiële bijdragen noodzakelijk zijn. Vroeger kwamen die van het rijk (denk voor de oudjes onder ons aan het bruine en blauwe boekje, de stadsvernieuwingsgelden en het ISV, kortom allemaal van die nostalgische financiële regelingen), later van de corporaties en nog later van de gemeentelijke grondbedrijven. Ook nu de markt weer aantrekt blijft het de vraag waar we de financiële ruimte en inventiviteit vandaan halen om een forse binnenstedelijke productie, duurzaam en verantwoord, te ontwikkelen. Actieve grondpolitiek van gemeenten is daarvoor niet de panacee, maar wel een deel van de oplossing. Ook de Raad zelf hint daarop waar ze een lans breekt voor vergroting van het eigen belastinggebied, het niet afromen van opbrengsten van ruimtelijke investeringen en van het in de verdeling van de algemene uitkering meer rekening houden met de gemeentelijke ruimtelijke en herstructureringsopgaven. En ook de Raad formuleert in de derde zin van die 'principiele' aanbeveling 1 dat "Actief grondbeleid () slechts een middel (is) om de publieke verantwoordelijkheid voor de gewenste ruimtelijke ontwikkeling te realiseren." Daarmee wordt het principele "nee, tenzij" eigenlijk hetzelfde als mijn "ja, mits".

Dus laat het aan gemeenten zelf over of, wanneer, waar en hoe ze actief grondbeleid willen en kunnen gebruiken, binnen de regelgeving maar zonder richtlijnen van bovenaf dat het een of ander de voorkeur heeft van wie dan ook op landelijk niveau. Ben ik dan erg anarchistisch of gewoon een naieve believer in de lokale democratie ???

Daarmee wordt het principiele "nee, tenzij" eigenlijk hetzelfde als mijn "ja, mits".

**Grondbeleid:
een onder-
houdsbeurt
volstaat**

*‘Gooi geen oude schoenen
weg als ze lekker lopen’*

Friso de Zeeuw

13



Grondbeleid: een onder- houdsbeurt volstaat

Friso de Zeeuw

Fotograaf: Marcel Krijger

Friso de Zeeuw is praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling TU Delft. Daarvoor was hij onder andere voorzitter van de Raad voor Verkeer en Waterstaat en lid van de Gedeputeerde Staten van Noord-Holland.

Inleiding

In 2014 bracht de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) het advies 'Grond, Geld, Gemeenten' uit. Intussen draaien in een groot deel van het land de grondexploitaties weer als een tierelier, verscheen de Aanvullingswet grondeigendom (onderdeel van de Omgevingswet) en bracht de Raad voor de leef-omgeving en infrastructuur (Rli) een advies over het grondbeleid uit.

Alle redenen om de wettelijke grondslagen (en afgeleide regelingen) weer eens tegen het licht te houden. Omdat in dit essay de ruimte tekortschiet om aan alle aspecten van dit boeiende beleidsveld aandacht te schenken, beperk ik mij tot twee actuele items:

- actief en facilitair grondbeleid;
- kostenverhaal: de anterieure overeenkomst en het grondexploitatieplan.

De eerste kwestie concentreert zich op de vraag in hoeverre actief grondbeleid wenselijk en mogelijk is. Na de kater van de crisis, bespeur ik een – nu nog bescheiden – revival van het gemeentelijk actief grondbeleid. Met het tweede onderwerp betreden we de arena van het faciliterend gemeentelijk grondbeleid, met de focus op één van de meest essentiële aspecten: het kostenverhaal voor publieke voorzieningen.

Na de kater van crisis, bespeur ik een – nu nog bescheiden – revival van het gemeentelijk actief grondbeleid.

Facilitair of actief grondbeleid?

Facilitair grondbeleid

De belangrijkste aanbeveling van de Rfv is dat gemeenten bij voorkeur afzien van actief grondbeleid. Het voor eigen risico aankopen en exploiteren van grond zouden gemeenten alleen moeten doen wanneer de private sector een ruimtelijke ontwikkeling niet oppakt die voor het publiek belang noodzakelijk of wenselijk wordt gevonden. In dat geval is een bedrijfsmatig solide aanpak van de grondexploitatie geboden, waarbij risico's met buffers worden afgedekt.

In geen geval mag een grondexploitatie nog dienen om winst te maken, om daarmee de gemeentekas te vullen, of om een andere, verliesgevende grondexploitatie mee te verevenen. Belangrijkste condities voor de grond- en vastgoedmarkt, en dus voor het gemeentelijk grondbeleid, vormen de ruimtelijk-economische en demografische ontwikkeling. Aldus de Rfv.

Nadat in de crisis veel gemeentelijke grondbedrijven kopje onder waren gegaan, was de logische reactie van gemeenten: 'alleen nog faciliterend grondbeleid'. Die omslag valt overigens niet een-twee-drie te maken omdat de gemeenten nog steeds een behoorlijke grondportefeuille hebben. Ofschoon op grondposities ruim € 3 miljard is afgeboekt (procentueel ongeveer net zoveel als bij marktpartijen) is er nog steeds circa € 8 miljard aan onderhanden werk op grondposities wat nog moet worden terugverdiend (stand 2017; bron Deloitte).

Ook in de crisis van begin jaren tachtig van de vorige eeuw liepen gemeentelijke grondbedrijven zware averij op. En ook toen reageerden gemeenten geschrokken en waren ze erg terughoudend om nieuwe grondexploitatie-risico's te nemen. Naarmate het economisch weer beter ging, keerden gemeenten geleidelijk aan weer terug op de grondmarkt. Halverwege de jaren negentig was alle schroom verdwenen.

Concreet: de twee petten kunnen bijvoorbeeld leiden tot een 'eigen grond eerst'-politiek;

Terugkeer van actief grondbeleid?

Nu het economisch tij weer mee zit en – daarmee – de behoefte aan planmatige gebiedsontwikkelingen, bezinnen gemeenten zich opnieuw: 'Welke positie moeten we kiezen; wat is de beste strategie?' Ik heb de indruk dat veel gemeenten nog steeds facilitair grondbeleid als basis nemen, maar (weer) meer opties open laten voor de actieve varianten.

Een veelgebruikte kapstok heet nu 'situationeel grondbeleid'. De gemeente formuleert een afwegingskader met criteria voor de te kiezen strategie per afzonderlijke opgave.

De gemeente Eindhoven doet dat bijvoorbeeld in haar nota grondbeleid (2017). Daarbij maakt de gemeente onderscheid tussen 'regierollen' en 'productierollen' (de laatste zelfstandig of in samenwerking met marktpartijen). De keuze voor een bepaalde variant hangt onder meer af van de beleid-urgentie, de gemeentelijke invloed en de 'potentie' van de gebiedsontwikkeling in kwestie.

Gemeenten blijken 'situationeel' grondbeleid elk anders in te vullen. Dat biedt dus nauwelijks houvast. Naast de maatschappelijke urgentie als motief voor actief optreden komt ook het financieel voordeel weer om de hoek kijken. Twee voorbeelden.

De nota van de gemeente Utrechtse Heuvelrug (2015) kiest in het kader van situationeel grondbeleid de facilitaire benadering als uitgangspunt. 'Een actieve rol is voor de gemeente met name weggelegd als een ontwikkeling hoge prioriteit heeft en in maatschappelijke zin zeer wenselijk is. De gemeente neemt haar verantwoordelijkheid en wil de grond en regie in handen krijgen als de markt het initiatief niet neemt *of in financieel opzicht het voor de gemeente voordeliger is om een actieve rol als grondproducent aan te nemen.*'

De gemeente Haarlemmermeer kiest in haar nota (2015) niet a priori voor het uitgangspunt facilitair. 'Situationeel grondbeleid, waarbij de gemeente gebruik kan maken van alle instrumenten die haar in het kader van grondbeleid ten dienste staan, is het uitgangspunt voor de komende jaren. Afhankelijk van de concrete situatie en de fase waarin de plannen verkeren, bepaalt de gemeente haar keuze uit het complete instrumentarium. Daarbij is verwerving van gronden een van de mogelijkheden. *Grondeigendom is de enige mogelijkheid om winst te genereren die ten goede kan komen aan verwezenlijking van de ambities die Haarlemmermeer heeft.* Het huidige economische klimaat, waarin recentelijk weer tekenen van groei waarneembaar zijn, met name op de woningmarkt, kan reden zijn voor de gemeente om eigen grond tot ontwikkeling te brengen en uit te geven.' Aldus de gemeente Haarlemmermeer.

Elke vorm van actief gemeentelijk grondbeleid moet naar mijn idee tenminste aan drie criteria voldoen:

- er zijn heldere (publieke) doelstellingen die de gemeente met het actief grondbeleid wil bereiken; de term 'situationeel grondbeleid' is nietszeggend;
- de gemeente moet genoeg financiële armslag hebben om actief te acteren op de grondmarkt en om een risicoreserve aan te kunnen houden;
- het grondbedrijf moet voldoende expertise hebben. De gemeente heeft hierbij twee petten op: publieke verantwoordelijkheid én ondernemer. Dat vraagt om koopmansgeest en adequate risico-beheersing.

Twee petten

Een apart aandachtspunt bij actief gemeentelijk grondbeleid betreft de 'dubbele pettenproblematiek'. De dubbelrol van de gemeente als (publieke) marktmeester en (private) marktpartij stuit in de vakwereld op kritiek. De Rfv onderschrijft die kritiek.

De democratische besluitvorming met het algemeen belang voor ogen zou vervuild kunnen worden door de eigen financieel-economische belangen van de gemeente. Concreet: de twee petten kunnen bijvoorbeeld leiden tot een 'eigen grond eerst'-politiek; de gemeente blokkeert planologisch kansrijke ontwikkellocaties van marktpartijen ten gunste van de eigen posities.

Met erkenning van het spanningsveld van de dubbelrol neem ik afstand van een principiële benadering, omdat ik ook voordelen zie van actief gemeentelijk grondbeleid. Het voordeel manifesteert zich met name bij langlopende, complexe gebiedsontwikkelingen waar de gemeente zich voor tien à vijftien jaar financieel-economisch aan bindt. Dat zorgt voor continuïteit en vormt een tegenwicht tegen de politiek-bestuurlijke dynamiek die plannen en eisen vrij plotseling kan doen veranderen. De financieel-economische betrokkenheid van de gemeente dempt de politieke dynamiek en houdt haar 'bij de les' van gebiedsontwikkeling. Dat is de reden dat marktpartijen bij complexe, langlopende gebiedsontwikkelingen financiële betrokkenheid van de gemeente – in een publiek-private constructie – verwelkomen. Het betekent reductie van het (politieke) procesrisico.

Besluit Begroting en Verantwoording

De Rfv deed een serie aanbevelingen om het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) aan te passen. De meest van die aanbevelingen zijn terug te vinden in het nieuwe BBV: hogere rentetoe-rekeningen, oneigenlijke kosten in de grondexploitatie, bovenmatige apparaatskosten toerekenen aan het grondbedrijf, vroegtijdige winstnemingen kunnen niet meer, uitzonderingen daargelaten.

De keuze voor facilitair grondbeleid als uitgangspunt verdient steun.

Het BBV wil ook de onzekerheid die samenhangt met een toenemende looptijd van de grondexploitatie verminderen. Een langere looptijd betekent immers een grotere onzekerheid over de haalbaarheid en realisatie van de begrote opbrengsten en een hoger risico op kostenoverschrijdingen. Vanwege de directe relatie met de (juiste) waardering en resultaatbepaling beperkt het BBV de looptijd van een grondexploitatie tot tien jaar.

Hier doet zich een frappante incongruentie voor met de Omgevingswet die nu juist de maximale looptijd van tien jaar van het Omgevingsplan (te vergelijken met het bestemmingsplan) afschaft! Dat zie je wel meer: dat domeinen in verschillende reguleringsfasen verkeren. En hier kruisen ze elkaar. Vanuit het vakgebied gebiedsontwikkeling kijkend, kunnen we in de komende periode een groot aantal grondexploitaties met een langere looptijd dan tien jaar verwachten, vooral bij binnenstedelijke gebiedstransformaties. Die maximale looptijd sluit dan ook onvoldoende aan op de praktijk.

Uit de gemeentelijke praktijk hoor ik geluiden dat de beperking tot tien jaar in het nieuwe BBV een belemmering vormt voor het doen van strategische investeringen in de infrastructuur die gebiedsontwikkelingen (ook) na een periode van tien jaar positief beïnvloeden. Dat zou ernstig zijn. Voor de komende generatie binnenstedelijke gebiedstransformaties en grote uitleglocaties zijn deze investeringen hard nodig; voor de kwaliteit van de locatie en voor een haalbare businesscase. Als de gemeente het lange termijn-effect van de investering deugdelijk beargumenteert, kan de accountant het groene licht geven voor het overschrijden van de tienjarentermijn. Niettemin: de drempel lijkt nu toch te hoog te liggen.

Conclusies

De keuze voor facilitair grondbeleid als uitgangspunt verdient steun. Het publiekrechtelijk instrumentarium om de ruimtelijke (her-)ontwikkeling te sturen is in het algemeen toereikend. Een gemeente moet goede redenen hebben om zich de rol van marktpartij aan te meten en de daarbij behorende risico's te lopen. En dat doe je als gemeente met actief grondbeleid.

De Rfv legt de lat voor actief gemeentelijk grondbeleid wel erg hoog. Een ruimer kader is verdedigbaar en daar heeft de (gemeentelijke) praktijk ook behoefte aan. Het is vervolgens aan elke gemeente afzonderlijk om zijn eigen positie en strategie te bepalen.

Tegenover de nadelen van de dubbele pet van de gemeente staan voordelen.

Het motief voor actief optreden moet mijn inziens altijd aan het realiseren van inhoudelijke beleidsdoelen gerelateerd zijn. Binnen dat kader is het perspectief van een positief exploitatiesaldo (en daarop sturen) op zich prima. Als echter het hoofdmotief wordt: 'geld verdienen', dan gaat het mijns inziens (weer) fout, want dan gaat de gemeente zich 'puur' als bedrijf gedragen.

Ook het motief: geld verdienen in lucratieve exploitaties om daarmee tekorten te kunnen afdekken van plannen met een onrendabele top, vind ik discutabel. Frank ten Have legt in zijn essay in deze bundel een ander accent: 'Essentieel voor mij is dat in het veld van gebiedsontwikkeling financiële verevening tussen locaties mogelijk moet zijn, door locaties bij elkaar te brengen of door verevening 'bovenlangs' (via de reserves en resultaatbestemming). Inkomsten uit grondexploitaties zijn daarvoor voor lokale overheden een belangrijk middel, ook voor het kunnen doen van ruimtelijke investeringen'.

Daar liggen de nuances. Maar bijna iedereen zal het erover eens zijn dat herleving de pre-crisis-praktijk van opdrachten van het grondbedrijf aan de algemene dienst onwenselijk is. Want daarmee verwordt grondexploitatie weer een flappentap en een semi-belastinginstrument. Volgens Ten Have maakt het nieuwe BBV 'het onmogelijk dat het grondbedrijf nog als structurele inkomstenbron wordt gezien'. Maar gemeenten houden de mogelijkheid om vanuit positieve saldi van grondexploitaties of de reserves van het grondbedrijf uitkeringen aan de algemene dienst doen. Nu, op dit moment, niet erg waarschijnlijk, maar het collectief geheugen is kort, overigens niet alleen van gemeenten.....

De aanscherpingen van het BBV zijn zinvol, met uitzondering van het voorschrift dat de grondexploitatie termijn in beginsel beperkt tot tien jaar. Die termijn is vaak onrealistisch, zet een rem op een voortvarende van langlopende gebiedsontwikkelingen en staat haaks op de Omgevingswet.

Kostenverhaal

Wettelijke regeling

In geval van private grondexploitatie is de marktpartij verplicht de kosten voor publieke voorzieningen af te dragen aan de gemeente. In vakjargon heet dat 'kostenverhaal'. Kostenverhaal is aan wettelijke regels gebonden. De huidige regeling is opgenomen in de Wet ruimtelijke ordening (Wro) die in 2008 in werking trad. Aansluitend op de praktijk van vóór 2008, geeft de wetgever als voorkeursroute aan dat de gemeente en private grondexploitanten langs middellijke weg tot overeenstemming komen, met een zogenaamde anterieure overeenkomst.

Komt men niet tot overeenstemming dan stelt de gemeente eenzijdig een exploitatieplan vast. Zo 'n plan is aan regels gebonden; in dit verband zijn de criteria waaraan te verhalen kosten moeten voldoen: profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid (de zgn. PPT-criteria). Daarnaast mogen alleen kosten worden verhaald die op de zogenaamde kostensoortenlijst staan genoteerd. Deze PPT-criteria en de kostensoortenlijst zijn nu niet, althans niet rechtstreeks, van toepassing op de anterieure overeenkomst. In die zin heerst thans een behoorlijke mate van contractvrijheid.

De aanscherpingen van het BBV zijn zinvol, met uitzondering van het voorschrift dat de grondexploitatie termijn in beginsel beperkt tot tien jaar. Die termijn is vaak onrealistisch, zet een rem op een voortvarende van langlopende gebiedsontwikkelingen en staat haaks op de Omgevingswet.

Als een gemeente zwaar dreigt te overvragen, kan de private partij het op een exploitatieplan aan laten komen. In de praktijk komt dat weinig voor: volgens onderzoek van het Planbureau voor de leefomgeving loopt bij circa 95% van de exploitaties het kostenverhaal via een anterieure overeenkomst. Een exploitatieplan is complex en werkt met vele aannames. Voor private exploitanten is de onzekerheid die dat met zich meebrengt geen wenkend perspectief.

Beperkingen voor de anterieure overeenkomst?

De Aanvullingswet Grondeigendom (aanvulling op de Omgevingswet die op zijn vroegst in 2019 in werking treedt) regelt het grondbeleid opnieuw. Het concept is op 1 juli 2016 gepubliceerd ten behoeve van de internetconsultatie. Het kostenverhaal ondergaat in het wetsvoorstel meerdere wijzigingen.

Deze Aanvullingswet is op sommige punten onhelder en wijkt op andere onderdelen van de Omgevingswet (afdeling grondexploitatie). Dat is kwalijk, omdat:

- dit een basiselement voor gebiedsontwikkeling betreft;
- het de (rechts-)verhouding tussen publieke en private partijen regelt;
- het hier in financieel opzicht niet om klein bier gaat.

Opvallend is dat in de Aanvullingswet de kaders voor anterieure en de posterieure werkwijze gelijkgeschakelt, althans daar lijkt het sterk op. De toelichting op de Aanvullingswet stelt (blz. 76): 'Het onderscheid tussen anterieure en posterieure overeenkomsten vervalft, omdat dit door de gekozen systematiek geen toegevoegde waarde meer heeft. Uit het omgevingsplan volgt immers expliciet wat de hoogte van de bijdrage is. Daar kan niet aanvullend over worden gecontracteerd.'

Dat bekent kennelijk dat de strenge PPT-criteria nu ook voor anterieure overeenkomsten zouden gaan gelden. De motivatie voor deze wijziging is summier; bescherming van marktpartijen en meer transparantie lijken aan deze aanpassing ten grondslag te liggen. Een deugdelijk evaluatieonderzoek van de huidige praktijk is niet beschikbaar. De jurisprudentie biedt evenmin aanleiding tot aanpassing.

Geluiden uit de praktijk

Een rondgang langs private grondexploitanten en marktpartijen die met de beperking van de contractvrijheid blij zouden moeten zijn omdat zij zo tegen overvragende gemeenten beschermd worden, levert het volgende beeld op.

In het algemeen ervaart men de contractvrijheid van de anterieure overeenkomst positief omdat maatwerk mogelijk is en de complexe en tijd kostende weg van het exploitatieplan vermeden wordt. Veelal dragen de door de gemeente gevraagde investeringen – en die verder reiken dan de PPT-criteria – bij aan de ruimtelijke kwaliteit van gebiedsontwikkeling en de directe omgeving, bij voorbeeld in de vorm van extra groen. Dat ervaren marktpartijen positiever dan anonieme bijdragen aan, bij voorbeeld, 'fondsen'. Naarmate de besteding 'verder van huis' landt en een anoniemer, semi-belasting-karakter krijgt, neemt de weerstand om daaraan mee te betalen toe. Bovendien, zo stellen marktpartijen, geeft dit een opwaartse druk op de gronduitgifteprijsen.

Vanzelfsprekend gaan de onderhandelingen gepaard met discussies, hetgeen eigen is aan het sluiten van een zakelijke overeenkomst, waarbij belangen uiteenlopen. Een voorbeeld betreft de kosten voor waterberging. Marktpartijen zijn er alert op dat de (kosten van) achterstallige waterbergingscapaciteit in de omgeving van de nieuwe gebiedsontwikkeling niet eenzijdig op die nieuwe gebiedsontwikkeling worden afgewenteld.

De ambtelijke kosten van de gemeente vormen een veelvoorkomend discussiepunt. Hoort een deel van die kosten niet eigenlijk ten laste van de algemene dienst te komen? Wat is de output van al die ambtelijke kosten? Dat zijn de vragen die marktpartijen het meeste stellen. Na een zeer lange tijd van voorbereiding is op 1 april 2017 de ministeriële regeling Plankosten Exploitatieplan in werking getreden, die dit type kosten aan maxima bindt. Deze 'plankostenplan' is niet rechtstreeks op anterieure overeenkomsten van toepassing. Maar de regeling zal ongetwijfeld zijn schaduw voortuitwerpen, juist omdat over deze kosten vaak discussie is.

De bereidwilligheid van marktpartijen om mee te betalen aan voorzieningen, hangt mede af van het verwachte resultaat van de grondexploitatie. Zit die ruim in het financiële jasje, dan is de bereidheid groter om bij te dragen aan bovenplanse kosten. Er kan dus een opbrengst-gerelateerd element in de anterieure overeenkomst doordringen, terwijl het stelsel nadrukkelijk kostengeoriënteerd (en niet profijtgeoriënteerd) is. Marktpartijen ervaren de praktijk echter niet zodanig dat dit het fundament van de kostenoriëntatie ondergraaft.

Marktpartijen verwachten dat strikte toepassing van de PPT-criteria het overlegproces met gemeenten vertraagt, compliceert en bureaucratiseert. Daar zitten ze niet op te wachten.

De leerstoel Grondbeleid van de faculteit Bouwkunde TU Delft wijst in zijn reactie op de Aanvullingswet op de goede ervaringen met de huidige praktijk van de anterieure overeenkomsten en inhoudelijke resultaten die daarmee behaald zijn, met name met landschappelijke inpassing en groene voorzieningen.

Zoals gezegd: komt men niet tot overeenstemming, dan stelt de gemeente eenzijdig een exploitatieplan vast. In de huidige en komende wettelijke regeling zie ik drie knelpunten die verbetering behoeven. Het gaat om:

- gebiedsoverstijgend kostenverhaal
- kostenverhaal bij organische ontwikkeling
- complexiteit grondexploitatieplan

Ik bespreek ze achtereenvolgens.

Wellicht kunnen publieke en private partijen zelf het beste rond de tafel gaan zitten om tot een voorstel te komen. Want eerlijk gezegd maken de ministeries hier een potje van.

Gebiedsoverstijgend kostenverhaal

De huidige wet kent nu drie regelingen voor gebiedsoverstijgend kostenverhaal: 'bovenwijkse voorzieningen', 'bovenplanse verevening' en 'bijdrage ruimtelijke ontwikkeling'. Dat geeft onduidelijkheden. De toelichting op de Aanvullingswet zegt er dit over (blz. 76): 'Er wordt geen onderscheid meer gemaakt tussen binnenplanse en gebiedsoverstijgende kosten. De kostensoortenlijst is niet alleen van toepassing op het verhaal van kosten die binnen het gebied zijn gemaakt, maar ook op het verhalen van gebiedsoverstijgende kosten als het exploitatiegebied daar ten dele profijt van heeft, mits de kosten naar evenredigheid worden toebedeeld en de kosten toerekenbaar zijn aan dat gebied.'

Dit lijkt helder, maar intussen circuleren er ambtelijke voorstellen die een (veel) verder gaand kostenverhaal mogelijk maken. Een regeling die het mogelijk maakt om initiatiefnemers te verplichten om

te betalen voor de 'nadelige gevolgen' van de activiteit voor de fysieke leefomgeving. De beperkende PPT-criteria gelden dan niet. Dat kan betekenen: compensatie voor verloren gegaan groen of bij nieuwbouw in een krimpgebied: meebetalen aan een sloopfonds voor uitgediende leegstaande bebouwing.

Op vrijwillige basis zijn dit soort deals nu wel mogelijk (regeling 'voort wat hoort wat', voortkomend uit de motie-Geluk). Maar met een wettelijke verplichte regeling wordt een nieuw pad ingeslagen waarvan wel het begin maar niet het eind in zicht is. Het verbaast niet dat marktpartijen hiertegen fulmineren.

Mijn opvatting is deze. Bij verplicht verhaal van bovenplanse kosten moeten de PPT-criteria en de kostensoortenlijst uitgangspunt blijven. Verdergaand (verplicht) gebiedsoverstijgend kostenverhaal valt te verkennen, maar een nauwkeurige afbakening is wel noodzakelijk. Want ook hier ligt de flap-pentap op de loer. Wellicht kunnen publieke en private partijen zelf het beste rond de tafel gaan zitten om tot een voorstel te komen. Want eerlijk gezegd maken de ministeries hier een potje van.

Kostenverhaal bij organische ontwikkeling

Het stelsel van kostenverhaal gaat uit van helderheid 'aan de voorkant' over initiatiefnemers, plan, programma, fasering, kwaliteiten, kosten en opbrengsten. Dat op voorhand nu juist geen zekerheid bestaat over initiatiefnemers, programma en tijdstip van initiatieven, kosten en opbrengsten, kenmerkt de organische aanpak.

Nu is organische ontwikkeling voor een deel een typisch crisisverschijnsel en dat relateert de problematiek enigszins. Degenen die dachten dat organisch ontwikkelen het nieuwe paradigma van gebiedsontwikkeling zou worden, zien tot hun verbijstering de planmatige aanpak in economisch betere tijden weer terugkeren. Maar dit terzijde.

De Omgevingswet en de Aanvullingswet proberen soelaas te bieden met de optie om het moment van kostenverhaal van de planfase door te schuiven naar de fase van vergunningverlening. Soms kan dan helpen, vaak ook niet; de onzekerheden omtrent andere initiatieven zijn er dan nog steeds.

Kijkend naar de ons omringende landen, met name Duitsland, beveelt Fred Hobma in zijn 'Internationale vergelijking financiering en kostenverhaal bij organische gebiedsontwikkeling' (TU Delft, 2014) aan om te kijken naar vormen van baatbelasting en de mogelijkheden van fondsvorming.

Baatbelasting heeft geen goede reputatie in ons land en is (politiek) kansloos.

Fondsvorming komt nu al sporadisch voor, met name ten behoeve van parkeervoorzieningen.

In de fondsvormingsaanpak zit nog wel enige rek, zeker in de fase van de zogenaamde anterieure overeenkomst waarin de wet vrijheid laat om bepaalde afspraken te maken.

Wat zijn andere, praktische methoden? Men kan kosten vermijden. Bij voorbeeld door bestaande voorzieningen te benutten en genoeg te nemen met een sobere inrichting. In het Deventer Havenkwartier worden de parkeervakken op de weg geschilderd in plaats van in de bestrating aangelegd.

De gemeente kan met de initiatiefnemer overeenkomen dat hij, eventueel met anderen, de inrichting van de publieke ruimte (en eventueel ook het beheer) op zich neemt.

En ten slotte kan de gemeente kostenverhaal achterwege laten en de publieke voorzieningen voor eigen rekening nemen omdat zij waarde hecht aan de herontwikkeling van het gebied op een organische manier en daarvoor ook financieel de condities wil scheppen. Wettelijk kan dat niet (kostenverhaal is een verplicht nummer), maar de Aanvullingswet wil dat wel mogelijk gaan maken.

Ten slotte wijs ik op enkele praktijk-experimenten met alternatief kostenverhaal die thans met toepassing van de van de Crisis- en herstelwet mogelijk worden gemaakt.

Complexiteit exploitatieplan

In het algemeen gelden de berekeningsvoorschriften voor kosten en opbrengsten in het exploitatieplan als complex. Dat geldt bijvoorbeeld voor de vaststelling van de inbrengwaarden en de precieze opbrengstpotentie per kavel. Dat brengt nu enorme administratieve lasten met zich mee. Dat zou eenvoudiger moeten kunnen.

Als gemeenten facilitair grondbeleid vaker gaan inzetten, ook in gebieden met meerdere eigenaren, wint deze kwestie aan belang. Want: hoe meer eigenaren, des te kleiner de kans om er als gemeente met allen er anterieur uit te komen.

Ik heb geen pasklare oplossing; die vergt ook veel technische expertise. Bij het zoeken naar oplossingen gelden wel tenminste twee randvoorwaarden:

- Zolang met inbrengwaarden wordt gewerkt, lijkt het mij onontkoombaar om die te enten op de waarderinggrondslag van de Onteigeningswet. Wie dat niet doet, komt in een politiek kansloos traject terecht;
- Een vereenvoudiging mag geen repercussies hebben op de anterieure overeenkomst. Voorbeeld: de Rli adviseert om te gaan werken met het forfaitaire bedragen of standaardheffingen. Dat zou inderdaad een vereenvoudiging op kunnen leveren, maar dat stelsel kan doorwerken naar de anterieure overeenkomst. En daarmee zou het maatwerk, dat deze overeenkomsten nu kenmerkt, verloren kunnen gaan. En dan wordt het nadeel van deze systeemaanpassing groter dan het voordeel.

handen van af van de anterieure overeenkomst!

Conclusies

Zowel gemeenten als private partijen tonen zich dik tevreden met de huidige methode van kostenverhaal via anterieure overeenkomsten. Dit blijkt ook uit de standpunten van koepelorganisaties en het oordeel van deskundigen.

Het verdient derhalve aanbeveling de relatieve contractvrijheid bij de anterieure overeenkomst te handhaven. Het maakt maatwerk mogelijk, toegesneden op de specifieke situatie. Anders gezegd: handen van af van de anterieure overeenkomst!

Met betrekking tot gebiedsoverstijgend kostenverhaal is mijn advies: wees terughoudend met uitbreiding van de regeling. De koepelorganisaties van gemeenten en marktpartijen moeten deze kwestie naar zich toe trekken.

Voor kostenverhaal bij organische ontwikkeling verdient het aanbeveling om eerst te monitoren hoe de aanpassingen die voorgenomen en toegepast zijn, in de praktijk uitwerken.

Voor de vereenvoudiging van de complexe grondexploitatieplan geldt: dat vergt nauwgezette studie met de inzet van expertise; geen oplossingen uit de losse pols.

Mijn slotconclusie luidt dat het grondbeleid in ons land heel behoorlijk werkt. Dat komt omdat de instrumenten tot een bevredigend resultaat leiden, procesmatig hanteerbaar blijken en een groot draagvalk hebben onder publieke en private partijen.

We moeten de verbeteringen zoeken in verhoudingsgewijs kleine aanpassingen die geen inbreuk maken op het stelsel als zodanig. De Rli mag er anders over denken, maar ik meen dat de praktijk van gebiedsontwikkeling in de komende periode niet zodanig gaat veranderen dat die zou nopen tot grote 'moderniseringen'. Gooi geen oude schoenen weg als ze lekker lopen!

Tot slot nog even Cato parafraserend: overigens ben ik van mening (met de Rfv en de Rli) dat de de armslag van gemeenten vergroot moet worden door substantiële vergroting van hun belastinggebied. En maak een einde aan de overtrokken afroming van extra OZB-opbrengsten die voortkomen uit economisch succesvolle gebiedsontwikkelingen.

*Mijn slotconclusie luidt dat het
grondbeleid in ons land heel
behoorlijk werkt.*

**Maak het
verschil in de
regio: van
ideaal naar
realiteit?**

Henri de Groot

14



Maak het verschil in de regio: van ideaal naar realiteit?

Henri de Groot

Henri de Groot (1971) is hoogleraar in Regionaal Economische Dynamiek aan de Vrije Universiteit Amsterdam. Hij is fellow van het Tinbergen Instituut en sinds 2015 Kroonlid van de Sociaal-Economische Raad. Hij promoveerde in 1998 in de economie aan de Tilburg University.

Introductie

Het perspectief op regionaal economisch beleid is de afgelopen tien jaar fors veranderd. Van een beleid dat zich in sterkte mate kenmerkte door verdelende rechtvaardigheid zijn de nieuwe veelgebruikte begrippen onder beleidsmakers concepten als 'Maak het verschil' (naar de Commissie van Zwol), 'Voortbouwen op het eigen Regionale DNA', 'Smart Specialization Strategies' (een veelgebruikte term in Brussel), en ga zo maar door.

De regio wordt daarmee een steeds belangrijke rol toegedicht in het zoeken naar oplossingen voor een aantal grote transities die op ons afkomen en die een antwoord moeten geven op grote veranderingen op de arbeidsmarkt, en rondom thema's als globalisering, digitalisering, verduurzaming en flexibilisering. Transities die kansen bieden, maar ook met onzekerheid gepaard gaan. Het gevolg van deze veranderingen is dat zowel de dynamiek als de diversiteit toeneemt. Het aanpassingsvermogen van arbeidsorganisaties, samenwerkingsorganisaties en mensen wordt op de proef gesteld. Te midden van deze ontwikkelingen is het belang van de stedelijke regio's groter dan ooit. Stedelijke regio's bieden volop kansen om de Nederlandse economie naar een hoger plan te tillen, concurrerend te blijven en perspectief te bieden aan mensen. Versterking van de positie van stedelijke regio's vormt een wenkend perspectief, maar de complexiteit van een effectieve implementatie in de bestaande economische en politieke structuur van ons land is geen sinecure.

Het wenkend perspectief

In de studie *Stad en Land* (De Groot e.a., 2010) introduceerden we de metafoor van de burgemeester als ondernemer. Voortbouwend op het baanbrekende werk van David Ricardo (1817) en Henry George (1879) benadrukten we het fundamentele inzicht dat lokaal beleid kapitaliseert in grondwaarden. Dit inzicht leidt tot een eenvoudig antwoord op de vraag hoe lokale overheden

gefinancierd moeten worden: schrap alle uitkeringen van de rijksoverheid en laat gemeenten het volledige grondwaardesurplus afromen. Dit geeft ze immers de juiste prikkels: welwillende gemeenten zouden net zoveel in publieke voorzieningen investeren totdat de maatschappelijke baten (dat wil zeggen: de som van de baten van alle individuele gebruikers) gelijk zijn aan de marginale kosten ervan (de Regel van Paul Samuelson, 1954). Gemeenten hebben daarmee zowel de prikkels als de middelen om te investeren in de verdere ontwikkeling van de economische kracht van de stad en het welzijn van haar inwoners.

Een belangrijke voorwaarde voor dit resultaat is dat de reikwijdte van publieke voorzieningen samenvalt met gemeentegrenzen. Als er sprake is van externe effecten waarbij omliggende gemeenten mee profiteren van investeringen die een kerngemeente doet, dan vraagt toepassing van deze theorie om gemeentelijke herindeling. Gegeven de bestaande indeling van ons land is de conclusie gerechtvaardigd dat in de praktijk gemeenten grosso modo te klein zijn en provincies te groot. In een exercitie waarin Gerard Marlet en Clemens van Woerkens tot een herindeling van ons land komen, komen ze tot een indeling in 57 gemeenten (Marlet en Van Woerkens, 2014). Er zit met andere woorden nog wel enig licht tussen de bestaande bestuurlijke indeling van ons land met een kleine 400 gemeenten en een indeling waarbij het gros van de externe effecten kan worden geïnternaliseerd.

Versterking van de positie van stedelijke regio's vormt een wenkend perspectief, maar de complexiteit van een effectieve implementatie in de bestaande economische en politieke structuur van ons land is geen sinecure.

In de visie waarin 'Mayors Rule the World' (naar Benjamin Barber) kunnen gemeenten dus daadwerkelijk het verschil maken in het bevorderen van sociaal-economische ontwikkeling. Decentralisaties van beleidsopgaven en verruiming van het lokale belastinggebied vormen de logische uitwerking van deze filosofie. Het leidt tot een wereld waarin ruimtelijke verschillen worden geaccepteerd. Dergelijke verschillen zijn een logisch gevolg van ruimtelijke verschillen in preferenties waar gedifferentieerd beleid een antwoord op formuleert (cf. Oates, 199, and Fischel, 2001). Een wereld waarin *one size fits all* oplossingen een illusie zijn en waarin een *go with the flow* een wenkend perspectief vormt. Dat decentralisaties grote voordelen met zich mee kunnen brengen in het bevorderen van de sociaal-economische welvaart is in de theoretische literatuur eigenlijk geen punt van discussie meer. De praktijk van alle dag blijkt echter op verschillende punten weerbarstig.

Breed scala aan samenwerkingsverbanden in de regio

Een gevolg van de wijzigende visie op het belang van lokaal beleid en de erkenning dat gemeenten te klein zijn gegeven de ruimtelijke reikwijdte van het merendeel van lokaal economisch beleid is een steeds verder uitdijend systeem van samenwerkingsverbanden waarin gemeenten en provincies samenwerken om maatschappelijke, ruimtelijke en economische vraagstukken op te pakken die de eigen gemeentegrens overstijgen. De gemeentewet en de (inmiddels afgeschafte) Wet gemeenschappelijke regeling (Wgr+) vormden hiervoor de juridische basis. Het gevolg is een rijke schakering aan samenwerkingsinitiatieven, regionale overlegstructuren en regiobesturen. Regionale samenwerkingsverbanden ontstaan, groeien en verdwijnen naar gelang gemeentelijke taken, maatschappelijke opgaven en samenwerkingsvoorkeuren dat verlangen.

Mede als gevolg van de recente decentralisaties in het sociale domein, de aandacht voor innovaties-timulering en gemeentelijke bezuinigingen is het aantal intergemeentelijke of regionale samenwerkingsverbanden verder toegenomen. Bovendien wordt steeds vaker de samenwerking gezocht met andere partijen, zoals kennisinstellingen, bedrijven, werkgevers- en werknemersorganisaties. Voor complexe vraagstukken die vele raakvlakken hebben met andere terreinen en die daarmee coördinatie behoeven tussen actoren op die verschillende terreinen kan het voor overheden handig en nodig zijn om samen te werken.

Uitdagingen voor beleid

In het vervolgadvis van de SER op het Advies Agenda Stad (SER, 2016) is de praktijk van deze samenwerkingen gestructureerd rondom een aantal spanningsvelden die een mooie kapstok vormen om de uitdagingen voor het verder handen en voeten geven aan regionaal economische samenwerking te illustreren.

Een eerste uitdaging bevindt zich op het terrein van de zoektocht die elke regio heeft te maken naar het eigene van de regio, met inachtneming van de positie van regio's om hen heen. Dat gaat niet vanzelf en regio's worstelen vaak met een zoektocht die idealiter vanuit een gedegen evidence base dient te starten. Op dit punt zijn nog belangrijke stappen te zetten in het versterken van de empirische kennisbasis op regionaal niveau. Ontwikkelingen bij het CBS op dit terrein en ook stappen die verschillende regio's recentelijk hebben gezet in het ontwikkelen van regionaal-economische verkenningen zijn een waardevolle stap in de goede richting in de onvermijdelijke en complexe zoektocht naar het eigen DNA.

Dit leidt tot spanningen: gemeenten hebben minder ruimte gekregen om in het beleid dat ze moeten uitvoeren de lokale voorkeuren adequaat te kunnen afwegen. Hierbij past de notie dat het lokale belastinggebied in Nederland klein is, zeker wanneer een vergelijking gemaakt wordt met andere landen.

Een tweede belangrijke conclusie is dat regionalisering van beleid geen vrijbrief kan zijn voor vrijblijvendheid. Een conclusie die helemaal aansluit bij de adviezen van de Studiegroep Openbaar Bestuur die het vertrekpunt vormden voor de regionale proeftuinen die momenteel in ontwikkeling zijn. Proeftuinen die duidelijk maken hoe complex de zoektocht naar het eigene is en die ook duidelijk maken dat nationale kaders nodig blijven. Een belangrijke vraag die de komende jaren beantwoord zal moeten worden is in hoeverre de ontstane regionale samenwerkingsverbanden verder geformaliseerd dienen te worden. Samenwerking op basis van vrijwilligheid lijkt heel aantrekkelijk, maar juist bij onderwerpen waar samenwerking uitruilen mogelijk maakt en waar herverdelingen aan de orde zijn met zowel winnaars als verliezers draagt vrijwilligheid altijd het risico met zich mee dat de samenwerking eenzijdig opgezegd kan worden. Dit beperkt de reikwijdte van de besluitvorming.

Een derde belangrijke conclusie die boven komt drijven is dat eigenlijk zonder uitzondering bij alle succesvolle samenwerkingen bij aanvang een heldere *sense of urgency* aanwezig was, een duidelijk herkenbaar gedeeld belang, en een inspirerend leiderschap uitmondend in een heldere beleidsagenda. De relevantie van Mancur Olson's logic of collective action blijkt hier maar weer eens

(Olson, 1965). Dit inspirerend leiderschap is temeer belangrijk omdat er bij de samenwerkingen een groot aantal gevestigde belangen in het geding zijn. Gevestigde belangen die een belang hebben bij het in stand houden van de status quo en vergaande hervormingen in de weg kunnen zitten. Een heldere visie en leiderschap dat gevestigde belangen het hoofd weet te bieden is in een dergelijk krachtenveld van essentieel belang.

Een vierde conclusie gaat in op het belang van de financiële verhoudingen. Het recente advies 'Rekening houden met verschil' (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2017) sluit naadloos aan bij het hiervoor geschetste wenkende perspectief op het nut van decentralisaties waarbij regio's zowel de prikkels als de middelen krijgen om met regionaal beleid daadwerkelijk het verschil te maken. Tegelijkertijd is de weerstand tegen een dergelijke toenemende ruimte voor regio's nog steeds groot. Zorgen over regio's die zich onvoldoende bewust zijn van de financiële risico's en die tot grote decentrale financiële problemen kunnen leiden spelen hierbij zonder twijfel een rol. De logica van decentraliseren van de belastingruimte schrijft immers ook voor dat gemeenten die de verkeerde beslissingen nemen op de blaren zullen moeten zitten. In het uiterste geval moet een regio failliet kunnen gaan. Of die ultieme stap als het nodig is ook daadwerkelijk gezet zal worden gegeven de bestaande verhoudingen is maar zeer de vraag. En dat vormt daarmee zonder twijfel een bron voor koudwaterrees om tot verruiming van het lokale belastinggebied over te gaan. Een bijkomend probleem komt voort uit het feit dat gemeenten in de huidige bestuurlijke indeling te klein zijn. Regionale samenwerkingsverbanden zijn op dit moment de oplossing die hiervoor wordt gezocht, maar ontberen democratische legitimatie. Ook zijn er nog geen functionerende alternatieven voorhanden om te komen tot noodzakelijke vereveningen tussen gemeenten en regio's. Het advies 'Rekening Houden met Verschil' biedt ook op dit punt een aantal waardevolle aanbevelingen om te komen tot verevening van kosten via regionale structuurkenmerken, het versterken van de rol van centrumgemeenten en het herzien van de centrumfunctie in de verdeling van middelen, en het verevenen van inkomsten op regionaal niveau. Het zetten van verdere stappen in deze richtingen is van groot belang omdat het in toenemende mate wringt dat het aantal taken waar gemeenten voor staan door de decentralisaties fors is toegenomen, terwijl de financiële ruimte die gemeenten krijgen onveranderd is gebleven. Dit leidt tot spanningen: gemeenten hebben minder ruimte gekregen om in het beleid dat ze moeten uitvoeren de lokale voorkeuren adequaat te kunnen afwegen. Hierbij past de notie dat het lokale belastinggebied in Nederland klein is, zeker wanneer een vergelijking gemaakt wordt met andere landen.

De toekomst zal steeds meer een toekomst van gedifferentieerde maar samenhangende regio's zijn.

Tot slot

De toekomst van regionale samenwerking is met een aantal grote uitdagingen omgeven. Dat regio's steeds belangrijker worden is eigenlijk geen punt van discussie meer. De toekomst zal steeds meer een toekomst van gedifferentieerde maar samenhangende regio's zijn. We zitten op dit moment midden in een transitie van een sterk nationaal gestuurd beleid gericht op het toepassen van verdelende rechtvaardigheid naar een wereld met een steeds grotere rol voor regio's in het formuleren van beleid. Het geeft een concrete invulling aan wat de WRR heeft geduïd als het streven naar een lerende economie (WRR, 2015). Een zoektocht naar voldoende vrijheid, maar ook altijd in gebondenheid. Het perspectief is helder en de regio kan daadwerkelijk een waardevolle bijdrage leveren aan

de brede sociale doelstellingen van slimme, duurzame en sociaal inclusieve groei. Hier ligt een grote uitdaging voor de komende jaren waarin overheden, werkgevers- en werknemersorganisaties en kennisinstellingen in gezamenlijkheid tot een regionaal-economische ontwikkelingsagenda kunnen komen. Een wijziging in de financiële verhoudingen kan een belangrijke bijdrage leveren aan het faciliteren van deze transitie. Het versterkt de positie van regionale bestuurders als ondernemers met middelen en prikkels om daadwerkelijk het verschil te maken en daarmee een bijdrage te leveren aan de welvaart van huidige en toekomstige generaties.

Referenties

- De Groot, H. L. F., G. A. Marlet, C. N. Teulings en W. Vermeulen (2010), Stad en Land. Den Haag: Centraal Planbureau. Zie www.cpb.nl/stadenland.
- Fischel, W. A. (2001), The Homevoter Hypothesis: How Home Values Influence Local Government Taxation, School Finance, and Land-Use Policies. Cambridge MA: Harvard University Press.
- George, H. (1879), Progress and Poverty, New York: Appleton and Company.
- Marlet, G. en C. van Woerkens (2014), De Nieuwe Gemeentekaart van Nederland, Nijmegen: VOC Uitgevers.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2017), Rekening Houden met Verschil: Ruimte Bieden in de Financiële Verhoudingen, Den Haag.
- Oates, W. E. (1999), An Essay on Fiscal Federalism. Journal of Economic Literature, 37, pp. 1120-1149.
- Olson, M. (1965), The Logic of Collective Action, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Ricardo, D. (1817), On the Principles of Political Economy and Taxation. London: John Murray.
- Samuelson, P. (1954), The pure theory of public expenditure, Review of Economics and Statistics, 36, pp. 387-389.
- SER (2017), Regionaal Samenwerken: Leren van Praktijken, Den Haag: SER.
- WRR (2013), Naar een Lerende Economie, Den Haag: WRR.

Een wijziging in de financiële verhoudingen kan een belangrijke bijdrage leveren aan het faciliteren van deze transitie. Het versterkt de positie van regionale bestuurders als ondernemers met middelen en prikkels om daadwerkelijk het verschil te maken en daarmee een bijdrage te leveren aan de welvaart van huidige en toekomstige generaties.

Bijlagen

B

Bijlage 1: Overzicht raadsleden en ambtstermijn

Naam	Ambtstermijn
Voorzitters	
Van Haersma Buma, mr. M.A.P	2005 – 2017
Van den Berg, A.	1997 – 2005 ^{*)}
Leemhuis-Stout, ir. J.M.	1997 – 1999
Raadsleden	
Kalden, drs. Ch.J.	2015 – 2017
Van Lunteren, MSc. J.W.R.	2015 – 2017
Buddenberg, drs. F.H.	2014 – 2017
Van Rijnbach-de Groot, H.	2007 – 2017
Toonen, prof. dr. Th. A. J.	2011 – 2017
Allers, prof. dr. M.A.	2009 – 2017
Engering-Aarts, drs. L.E.J.	2009 – 2012
Peters, Th.H.C.	2011 – 2014
Hol, F.A.G.	2009 – 2013
Van de Vondervoort, A.G.M.	1999 – 2011
De Kam, prof. mr. C.A.	2002 – 2010
Postma, drs. J.K.T.	2001 – 2009
Huijbregts-Schiedon, W.H.	2001 – 2006
Modderkolk, mr. drs. A.J.	1997 – 2007
Van Oorschot, mr. H.M.C.M.	2001 – 2006
Unger, prof. dr. B.	2007 – 2011
Van Vugt, drs. P.A.	2007 – 2010
Bolhuis, C.A.P	2005 – 2009
Freeke, drs. R.M.	2005 – 2007
Van Zaalen, drs. W.M.C.	2002 – 2004
De Graaff-Nauta, D.IJ.W.	1997 – 2004
Dales, mr. G.D.	2001 – 2002
Bijsterveldt-Vliegenthart, J.M.	1997 – 2002
Bruins Slot, mr. H.J.E.	1999 – 2000
Vermeulen, ir. P.O.	1997 – 2000
Vrijhoef, W.I.J.M.	1997 – 2000
Van Helden, prof. dr. G.J.	1997 – 1999
Brouwer-Korf, mr. A.H.	1997 – 1998

^{*)} Van 1997 tot 1999 lid, daarna voorzitter.

Bijlage 2: Overzicht medewerkers secretariaat¹

Secretarissen

dr. C.J.M. (Kees) Breed	2006 – 2016
drs. R.J. (Rien) Fraanje	2017 –
drs. M.P.H. (Martin) Van Haeften	1999 – 2005
drs. W.M.C (Wim) Van Zaalen	1997 – 1999

Adviesmedewerkers

Y. (Yolanda) Adel	2017 –
drs. G.IJ. (Bert) Batelaan	2002 – 2004
drs. E.H. (Els) Beimers-Jürgens	1997 – 1998
J.E. (Eva) de Best, MSc	2011 – 2014
dr. M. (Marjolijn) Blom	2013 – 2015
drs. D. (Daniëlle) Bogers	1997 – 1998
drs. A.J. (Harm-Jan) Bouwknecht	1999 – 2000
dr. S. (Saniye) Çelik	2015 – 2016
drs. R.G (Dick) Daniëls	1997 – 2004
drs. A.J. (Auke) van Dijk	2000 – 2006
drs. H. (Hilde) van Dijk	2002 – 2007
drs. M.J. (Rien) Fraanje	2009 – 2014
drs. P.C. (Paul) de Goede	2006 – 2013
dr. P.J.M. (Peter) de Goede	2002 – 2008
drs. J.A.M. (Eva) Goedvolk	2007 – 2008
drs. H.S. (Hayo) Halbersma	1999 – 2000
drs. P. (Pieter) de Jong	2001 –
drs. G.S. (Gerlant) Kooistra	2006 – 2010
drs. E. (Eric) Laken	2014 – 2014
dr. B.W.A. (Bart) Leurs	2015 –
mr. dr. C.O. (Olivier) Lingbeek	2000 – 2002
mr. F. (Frank) van der Meyden	2015 –
drs. M.M.S. (Michael) Mekel	2007 –
drs. G.J. (Gert Jan) van den Nieuwenhuijzen	2001 – 2005
mr. G.A. (Gerber) van Nijendaal	1997 –
drs. N.P. (Nico) Passchier	1997 – 1998
drs. B (Bruno) Steiner	1997 – 1997
drs. B.F. (Boudewijn) Steur	2001 – 2005
dr. E.G. (Erie) Tanja	2014 – 2017
drs. H. (Hans) Tanja	2005 – 2007

1 Sinds 1 augustus 1999 zijn de secretariaten Rob en Rfv samengevoegd. Sindsdien is er een secretariaat dat werkt voor beide Raden. In formele zin is er sindsdien geen onderscheid.

drs. P.W. (Patrick) Tetteroo	2001 – 2007
K.R. (Kirsten) Veldhuijzen, MSc.	2009 –
drs. P.G. (Pieter) Vixseboxse	1997 – 2000
dr. M.W.M. (Miranda) de Vries	1999 – 2001
drs. B (Bob) de Vries	1999 – 2001
drs. S.P.M. (Simon) Vroonhof	1998 – 2000
drs. G.J. (Gertjan) Wenneker	2011 – 2011
drs. W.M.C. (Wim) van Zaalen	1999 – 2002
Ajeh Zarrinkhameh, MSc.	2015 -
Drs. J. Zuure, MSc	2017 –

Communicatieadviseur en persvoorlichter

W.M. (Wenny) Geenevasen	2014 –
M.H.H. (Henriëtte) Loogman	2006 – 2016

Ondersteuning

Z.G. (Zahora) Chandoe	2010 –
W.A. (Robin) Draaijer	2000 – 2001
S.M. (Sylvia) Gabriël-Willemsen	2002 – 2004
M.A.C. (Anneke) Huijbrecht	1997 – 1997
(Aruna) Kalpoe	2000 – 2008
M. (Mehtap) Kahraman-Güllü	2007 – 2010
G. (Gita) Moella	2011 – 2011
M. (Margriet) van Oosten-Kooistra	1999 – 2007
M.J. (Mary) Polderman-Zuijdwijk	1997 -
M. (Monique) Schuiten	1999 – 1999
V. (Varida) Rameswar	2008 – 2012
J.H. (Koos) Tetteroo	1998 – 1998
D. (Dina) el Youssfi	2008 – 2008



Raad voor de financiële verhoudingen

Raad voor de financiële verhoudingen

Bezoekadres: Korte Voorhout 7, Den Haag
Postadres: Postbus 20011
2500 EA Den Haag

T 070 426 7540
E rob-rfv@rob-rfv.nl
[@Rob_Rfv](https://www.instagram.com/Rob_Rfv)

ISBN nummer: 978-94-91739-08-8
NUR: 823



Deze essaybundel is door de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) aangeboden aan de Raad voor het openbaar bestuur (ROB) om de overdracht van de adviestaak over de financiële verhoudingen te markeren. Verschillende auteurs hebben een bijdrage geleverd waarin zij reflecteren op de zeer uiteenlopende aspecten van de financiële verhoudingen. Niet alleen als achteruitkijkspiegel maar ook ter inspiratie voor de toekomstige uitdaging: de werelden van de bestuurlijke en de financiële verhoudingen verbinden.