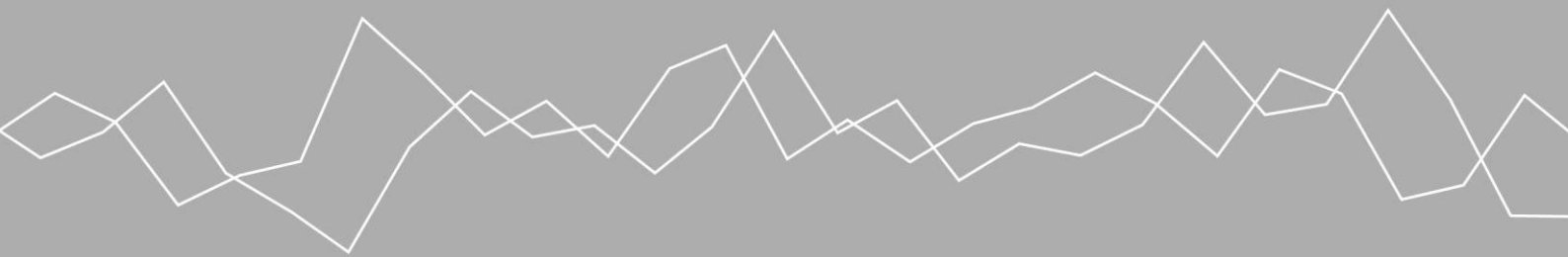


Opties voor verdere decentralisatie naar gemeenten



Amsterdam, september 2015

Opties voor verdere decentralisatie naar gemeenten

Caren Tempelman (SEO)
Carl Koopmans (SEO)
Gerard Marlet (Atlas voor gemeenten)
Rutger Zwart (Atlas voor gemeenten)



seo economisch onderzoek

“De wetenschap dat het goed is”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

Disclaimer: Dit is een discussion paper, geen afgerond onderzoeksrapport. De inhoud van het paper is niet definitief en kan op basis van discussies en voortschrijdende inzichten gewijzigd worden.

SEO-Discussion paper nr. 82

Copyright © 2015 SEO Amsterdam. Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via secretariaat@seo.nl

Samenvatting¹

Gemeenten hebben weinig vrijheid bij het beleid dat ze uitvoeren en weinig eigen inkomsten. Dat zorgt voor financiële problemen en een democratisch tekort. Er is veel meer decentralisatie mogelijk, zowel bij het uitvoeren van overheidstaken als bij de financiering daarvan met lokale belastingen.

Het probleem: financieel en democratisch tekort

Veel gemeenten kampen met financiële tekorten. Door de crisis (minder opbrengsten uit grondexploitaties) en de decentralisaties in het sociale domein (meer uitgaven) geven ze de laatste jaren meer uit dan ze binnen krijgen. Doordat gemeenten amper mogelijkheden hebben om de eigen inkomsten te vergroten, teren veel gemeenten in op hun reserves. Dat is geen houdbare situatie.

Daarnaast kampen gemeenten in toenemende mate met een democratisch tekort. Door de decentralisaties in het sociale domein zijn gemeenten verantwoordelijk voor fundamentele overheidstaken, zonder dat zij de beleidsvrijheid hebben om burgers fundamentele keuzes voor te leggen. De decentralisaties hebben op deze manier tot een verlies van democratie geleid.

De kans: aansluiten bij verschillen als onderdeel van de belastingherziening

Volgens economen neemt de welvaart toe als de overheid tegemoetkomt aan uiteenlopende voorkeuren van burgers in verschillende gemeenten. Overheidstaken worden dan overgelaten aan gemeenten, tenzij er aanzienlijke externe effecten of schaalvoordelen bestaan. Dit verruimt de beleidsvrijheid en daarmee de ruimte om op lokaal niveau eigen afwegingen te maken.

Verdere decentralisatie verbinden aan de komende belastingherziening biedt kansen op win-win situaties. Wanneer gemeenten meer eigen inkomsten hebben is een lagere uitkering uit het gemeentefonds mogelijk. Hierdoor krijgt het Rijk ruimte om de belasting op arbeid verder te verlagen.

Gemeenten hebben nauwelijks eigen belastingen

Van de totale overheidsuitgaven komt ruim dertig procent voor rekening van gemeenten, terwijl hun eigen inkomsten slechts vier procent van de totale overheidsinkomsten bedragen. Met die verhouding loopt Nederland internationaal uit de pas. Als uitgegaan wordt van een internationaal gemiddelde, zou dat per huishouden een toename van de gemeentelijke belastingen betekenen van gemiddeld circa € 350 per jaar nu naar € 1.750 per jaar. Dat bedrag lijkt fors, maar is lager dan het bedrag dat een gemiddeld huishouden nu uitgeeft aan BTW en accijnzen (circa € 3.520 per jaar), en veel lager dan het gemiddelde jaarlijkse bedrag dat een huishouden aan inkomstenbelasting betaalt (circa € 12.200 per huishouden per jaar).

Meer verschillen, meer democratie

Een verruiming van het lokale belastinggebied leidt automatisch tot grotere verschillen tussen gemeenten. Dat moet geaccepteerd worden en is juist wenselijk als gemeenten zelf kiezen voor

¹ Het onderzoek dat ten grondslag ligt aan dit paper is gefinancierd door de VNG. Net als bij alle SEO-rapporten geldt dat de opdrachtgever, in dit geval de VNG, niet verantwoordelijk is voor de inhoud.

verschillen. Een sterk verkleind gemeentefonds kan nog gebruikt worden om in heel Nederland een basisniveau van voorzieningen te garanderen.

Daarnaast kan van een verruiming van het lokale belastinggebied een gunstig effect verwacht worden op het functioneren van de lokale democratie. Als het innen van belastingen en het uitgeven van middelen in één hand ligt, leidt dit naar verwachting tot een betere publieke verantwoording van middelen. De democratische controle wint aan kracht. Burgers (kiezers) krijgen meer zicht op de kosten van gemeentelijke voorzieningen. Gemeenten hoeven niet meer lijdzaam af te wachten hoeveel regels en geld er uit 'Den Haag' komen. Het gebrekkig functioneren van de lokale democratie, met bijbehorende lage opkomstcijfers bij lokale verkiezingen, kan door dit alles sterk verbeteren.

Meer beleidsvrijheid

Er kan daarnaast veel winst geboekt worden als gemeenten door meer eigen inkomsten ook meer beleidsvrijheid krijgen. Geld dat van een hogere overheid komt, wordt minder kritisch uitgegeven dan geld dat via eigen belastingheffing verkregen is. Dat is een zorgwekkend feit als men bedenkt dat Nederlandse gemeenten het grootste deel van hun inkomsten vanuit het Rijk ontvangen. Omdat het Rijk daarnaast niet zelden een gedetailleerde verantwoording van de bestede middelen vraagt, ontstaat het beeld van gemeenten als uitvoeringsloketten. De verwachting is dat als gemeenten meer eigen middelen genereren, zij creatiever en innovatiever met de beschikbare middelen omgaan. Daarnaast zijn er belangrijke synergievoordelen te behalen tussen de verschillende lokale beleidsterreinen. De economische potentie van gemeenten kan hierdoor veel beter worden benut.

Verdergaande decentralisatie van taken

Op termijn ligt een verdergaande decentralisatie van taken voor de hand. Decentraal als het kan is daarbij het motto. Concreet gaat het dan bijvoorbeeld om:

- Het **onderwijs**beleid. Het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs kunnen onder verantwoordelijkheid van gemeenten vallen. Het Rijk legt dan alleen nog minimumeisen op aan de kwaliteit van het onderwijs en de af te nemen toetsen. Ervaringen in Zwitserland laten zien dat decentralisatie van het onderwijsbeleid leidt tot beter onderwijs.
- De langdurige **zorg**. De huidige knip tussen thuiszorg (gemeenten) en zorg in ziekenhuizen, verpleeghuizen etc. (het Rijk) is onlogisch. Als gemeenten goede thuiszorg leveren, daalt het beroep op zorg in verpleeghuizen: een besparing voor het Rijk. Gemeenten hebben dus wel de lasten, maar niet de lusten. Het is denkbaar dat in de verdere toekomst ook de verantwoordelijkheid voor huisartsen, tandartsen, de apotheken en fysiotherapeuten wordt gedecentraliseerd. Sociale factoren (achterstandswijken, vergrijzing) en lokale omstandigheden (epidemieën) vereisen immers een eigen aanpak. Ook is het mogelijk de zorgtoeslag te decentraliseren. Keuzes op gemeenteniveau over het verzekerde pakket leiden immers tot duurdere of goedkopere voorzieningen op gemeenteniveau. De zorgtoeslag kan daarop aanhaken.
- De middelen voor **mobiliteit** kunnen uit eigen belastingen worden gefinancierd. Hierdoor kunnen gemeenten zelf beschikken over inkomsten en zijn zij niet meer afhankelijk van het Rijk voor de aanleg van infrastructuur. De huidige Brede Doeluitkering (BDU) voor stadsregio's en de rijksbijdragen aan regionale en lokale projecten kunnen dan worden afgeschaft. Ook de voormalige BDU voor provincies, die is opgegaan in het provinciefonds, kan aan de gemeenten

worden overgedragen. Gemeenten kunnen dan zelf bepalen aan welke projecten zij willen bijdragen, en of daarvoor een samenwerkingsverband met andere gemeenten nodig is.

- Met uitzondering van projecten van nationaal belang kan het **regionaal economische beleid** grotendeel bij gemeenten worden neergelegd. De selectie van regio's en sectoren waarin door het Rijk of de EU extra wordt geïnvesteerd is vaak arbitrair, waardoor de allocatie van publieke middelen suboptimaal is. Met verdergaande decentralisatie kan worden voorkomen dat er grootschalige onrendabele projecten worden uitgevoerd.
- Door bemoeienis van de nationale overheid is er sinds de jaren zestig vaak op verkeerde plekken gebouwd. Mensen die graag in Amsterdam wonen, wonen daardoor noodgedwongen in Almere. De verantwoordelijkheid voor **woningbouw** kan prima bij gemeenten liggen, want ook de nadelen van woningbouw – het verlies aan natuur en openbare ruimte – komen in de gemeenten terecht, waardoor op lokaal niveau een zuivere afweging verwacht mag worden. De belemmeringen die de Wet ruimtelijke ordening aan gemeenten oplegt kunnen dan ook grotendeels worden geschrapt. Alleen zaken van nationaal en internationaal belang (zoals biodiversiteit) dienen door hogere overheden beschermd te worden. Van een verdere decentralisatie van het woningbouwbeleid worden niet alleen positieve effecten voor de inwoners in de gemeenten verwacht, omdat die in toenemende mate weer op een plek en in een woning van hun voorkeur zullen wonen. Ook de nationale economie zal hiervan profiteren omdat agglomeratievoordelen naar verwachting zullen toenemen.
- De totstandkoming van veel **voorzieningen** valt al onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten. Uitzonderingen zijn de grote gezelschappen in de podiumkunsten, de Rijksmuseum en de Monumentenzorg (Rijksmonumenten). Een deel daarvan kan prima onder de verantwoordelijkheid van gemeenten komen te vallen. Alleen instellingen, gezelschappen en objecten van nationaal belang (voor de export of het aantrekken van buitenlandse toeristen) blijven dan onder de verantwoordelijkheid van het Rijk.

Schaalvergroting

Als de trend naar verdere decentralisatie zich doorzet, ligt – naast verruiming van het belastinggebied – verdere schaalvergroting ook voor de hand. Het profijtgebied van lokaal beleid en lokale investeringen overstijgt in veel gevallen de grenzen van de huidige gemeenten. Om de bestuurlijke grenzen optimaal te laten aansluiten bij lokaal beleid, zou dat gebied eigenlijk per beleidsterrein moeten variëren. Een lappendeken aan functionele samenwerkingsverbanden – zoals die nu door de decentralisaties overal ontstaat – is echter onoverzichtelijk en maakt democratische controle complex. Daarom verdient het de voorkeur om bij de opschaling van gemeenten te kiezen voor één nieuwe indeling, met grotere gemeenten rond een centrumstad.

Scenario voor een nieuw stelsel

Bij een scenario waarin de lokale uitgaven verdubbelen als gevolg van verdergaande decentralisatie horen eigen inkomsten die ongeveer veertig procent van de totale overheidsinkomsten uitmaken. Daarmee zouden de lokale belastingen ruim tien keer zo hoog moeten worden. Per huishouden betekent dat een toename tot gemiddeld circa € 3.500 aan lokale belastingen per jaar. Dat is ongeveer hetzelfde bedrag dat een gemiddeld huishouden nu jaarlijks aan BTW en accijnzen uitgeeft. Een dergelijke verruiming van het lokale belastinggebied kan het beste gerealiseerd worden door het uitbreiden van de onroerendezaakbelasting (inclusief de herintroductie van het gebruikersdeel bij woningen) en de invoering van een ingezetenenheffing. Bij zo'n operatie zouden omwille van de eenvoud kruimelbelastingen als de hondenbelasting en de toeristenbelasting

kunnen worden afgeschaft. Verder moet het kwijtscheldingsbeleid worden overgelaten aan gemeenten. En natuurlijk kunnen de rijksbelastingen tegelijk omlaag, omdat het Rijk minder taken heeft en minder geld in het gemeentefonds stort.

Het gemeentefonds vormt dan uiteindelijk de sluitpost en bevat alleen de middelen voor een basisniveau van voorzieningen dat in iedere gemeente min of meer gelijk moet zijn. De verdeling van het gemeentefonds kan dan sterk vereenvoudigd worden; met het verruimde belastinggebied kan de gemeente immers niet gehonoreerde kosten opvangen.

Brede, drievoudige hervorming

De met de decentralisaties ingezette hervorming vraagt om een verdere uitwerking; wie a zegt, moet ook b zeggen. Meer lokale belasting, in combinatie met een opschaling tot grotere gemeenten en verdergaande decentralisatie van taken kan leiden tot sterke regio's, waarbij het Rijk nog slechts een basisniveau van voorzieningen garandeert. Zo'n brede, drievoudige hervorming kan leiden tot beter bestuur, meer welvaart en meer democratie.

Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	1
2	De noodzaak van verandering	3
2.1	Het huidige stelsel	3
2.2	Kwetsbaarheden huidige stelsel	10
2.3	Kansen.....	13
3	Verdergaande decentralisatie?.....	19
3.1	Sociaal domein	19
3.2	Economie.....	29
3.3	Schaalniveau	36
4	Lokaal belastinggebied en gemeentefonds	39
4.1	Verruiming belastinggebied	39
4.2	Overgebleven rol gemeentefonds.....	46

1 Inleiding

Gemeenten krijgen steeds meer taken maar zijn financieel sterk afhankelijk van het Rijk. De VNG heeft aan SEO Economisch Onderzoek en Atlas voor gemeenten gevraagd om verdergaande decentralisatie te verkennen.

Gemeenten maken een belangrijk onderdeel uit van ons publieke bestel. Zij staan dicht bij de burger en voeren een groot aantal taken uit. Er is in Nederland al lange tijd een trend richting decentralisatie: de taken en verantwoordelijkheden van gemeenten nemen toe, met name in het sociale domein. Tegelijk zijn gemeenten financieel in hoge mate afhankelijk van het Rijk. Gemeenten hebben daardoor weinig mogelijkheden om in te spelen op eigen omstandigheden of voorkeuren.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft SEO Economisch Onderzoek en Atlas voor gemeenten gevraagd de mogelijkheden van verdergaande decentralisatie te verkennen. De VNG heeft daarbij vier aandachtsgebieden meegegeven:

1. *Sociaal domein.* Wat zijn de gevolgen van de uitbreiding van de taken in het sociaal domein voor de financiële huishouding en de bedrijfsvoering?
2. *Gemeenten en regio's als economische motor.* Welke trends zijn van belang bij problemen van steden en van het landelijk gebied? Daarbij is van belang welke eisen economische en demografische verschillen stellen aan de financiering van gemeenten.
3. *Gemeentefonds.* Sluit het huidige gemeentefonds nog aan bij de ontwikkelingen waar gemeenten mee te maken krijgen?
4. *Lokaal belastinggebied.* In hoeverre kan het lokale belastinggebied een bijdrage leveren aan de oplossing van problemen die door de trends worden veroorzaakt?

Dit rapport beschrijft deze verkenning. Hoofdstuk 2 gaat in op het huidige stelsel en laat zien waarom het beter anders kan. Vervolgens worden mogelijkheden voor verdergaande decentralisatie beschreven in hoofdstuk 3. De diversiteit aan perspectieven en aandachtsgebieden vraagt om een verkenning van een breed spectrum van mogelijkheden. Allereerst moet per beleidsterrein de vraag beantwoord worden wat het gewenste decentralisatieniveau is. Welke taken horen bij de gemeenten? Vervolgens is het de vraag wat de grenzen van decentralisatie zijn. Wat is de (resterende) verantwoordelijkheid van de overheid? En welk schaalniveau hoort hierbij voor gemeenten? Hoofdstuk 4 gaat tot slot in op welke financiële middelen daar op gemeenteniveau bij horen en hoe de bekostiging vormgegeven moet worden. Welke rol is er voor het gemeentefonds? Welke rol voor het belastinggebied van gemeenten?

2 De noodzaak van verandering

Gemeenten hebben weinig invloed op beleid en weinig eigen inkomsten. Dat zorgt voor financiële problemen en een democratisch tekort. Door aan te sluiten bij verschillen kan beter worden ingespeeld op lokale wensen.

2.1 Het huidige stelsel

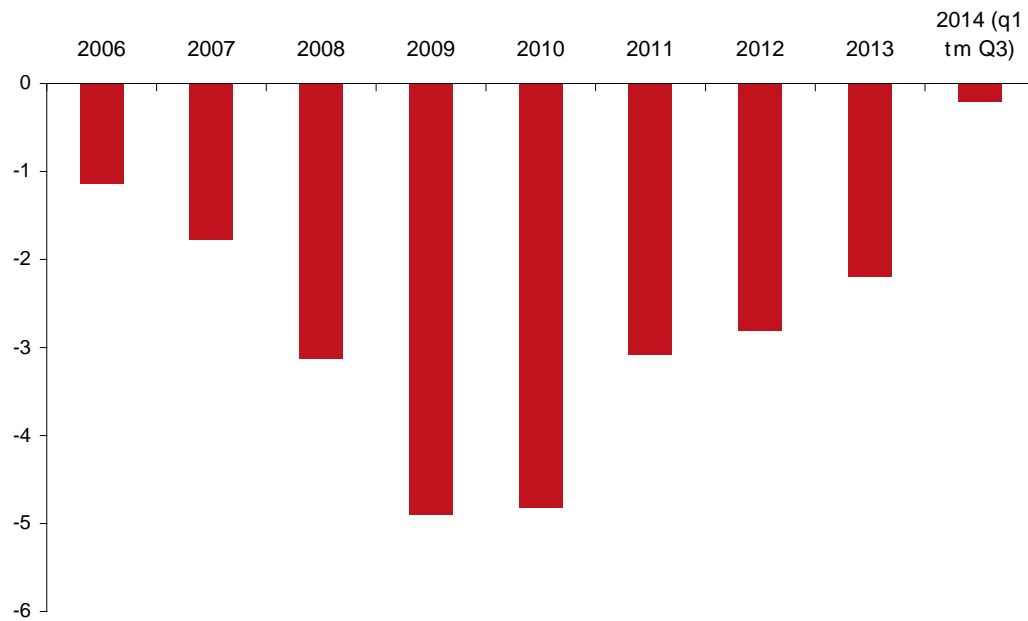
Gemeenten hebben de afgelopen jaren een tekort aan middelen van miljarden euro's (Figuur 2.1). Weliswaar loopt dat tekort door bezuinigen terug, maar ook over de eerste drie kwartalen van 2014 lagen de uitgaven boven de inkomsten. Naast bezuinigen hebben veel gemeenten ingeteerd op hun vermogen en zijn de schulden toegenomen (Figuur 2.2). Hiernaast zouden gemeenten in theorie hun eigen inkomsten kunnen vergroten, maar de ruimte om dit te doen is in de praktijk beperkt.

De totale beschikbare inkomsten voor gemeenten schommelden de afgelopen jaren tussen 50 en 60 miljard euro. De opbrengst van de gemeentelijke belastingen en heffingen ligt in 2015 op 16% van de totale inkomsten (exclusief onttrekkingen reserves) en bedraagt rond de 9 miljard euro (Figuur 2.3). Dit bedrag is sinds 2008 vrijwel gelijk gebleven. Ook de uitkeringen van het Rijk zijn de afgelopen jaren met een omvang van rond de 28 miljard euro vrijwel gelijk gebleven. Deze inkomsten stijgen in 2015 vanwege decentralisaties in de zorg tot 35 miljard euro, maar daar staat naar verwachting een nog grotere uitgavenstijging tegenover. De overige inkomsten van gemeenten zijn de laatste jaren ook gedaald (Figuur 2.3). Deze overige inkomsten bestaan uit de opbrengsten van de grondexploitatie en overige middelen (onder andere de opbrengsten van verhuur en pacht, verkoop van goederen en diensten en subsidies). Voor een deel is deze daling te verklaren door de lagere opbrengsten van de grondexploitatie, maar ook andere inkomsten zijn de laatste jaren afgenomen.

Gemeenten kunnen hun eigen inkomsten slechts beperkt beïnvloeden. Na de decentralisatie is 65% van de inkomsten afkomstig van het Rijk. Van de overige 35% is echter ook maar een beperkt deel direct te beïnvloeden door gemeenten. Het gaat dan in de eerste plaats om de opbrengsten van de gemeentelijke belastingen, voor zover dat belastingen (en geen heffingen) zijn die naar de algemene middelen gaan. De 'vrij besteedbare' belastingen bedragen in 2015 naar verwachting € 4,8 miljard. Dit is slechts 9% van de totale inkomsten. Deze inkomsten worden voor het overgrote deel gerealiseerd door de onroerendezaakbelasting (OZB). Door aanpassingen van tarieven kunnen gemeenten deze inkomsten in theorie beïnvloeden, maar in de praktijk is dit moeilijk realiseerbaar omdat het leidt tot een onevenwichtige lastenverdeling, aangezien de OZB niet wordt (mee)betaald door huurders zonder onroerend goed.

Figuur 2.1 Ontwikkeling exploitatiesaldo gemeenten

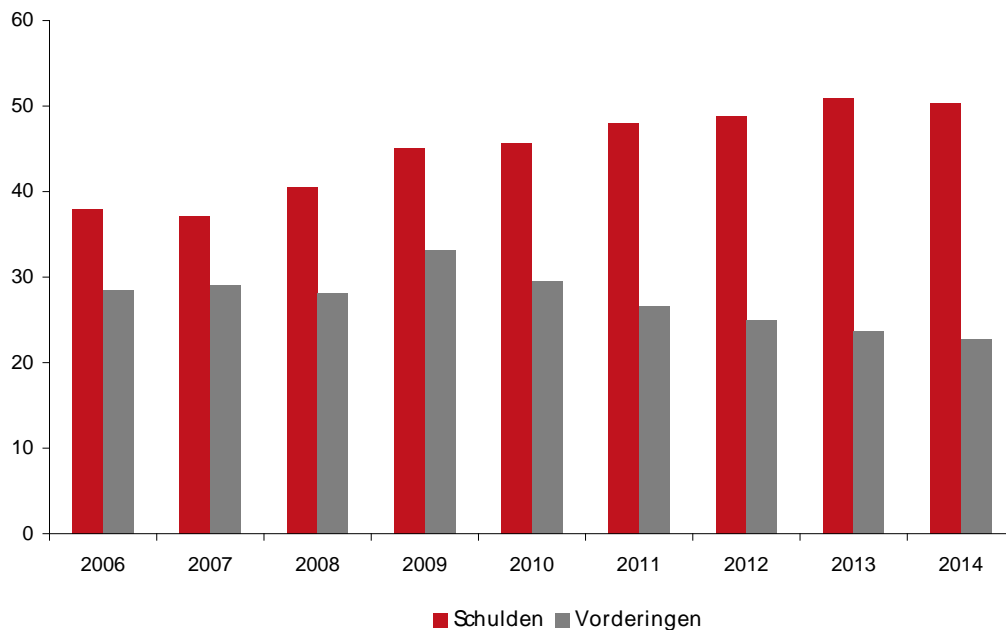
Saldo inkomsten en uitgaven gemeenten (miljarden euro's)
- berekend conform systeem van nationale rekeningen



Bron: CBS; bewerking Atlas voor gemeenten

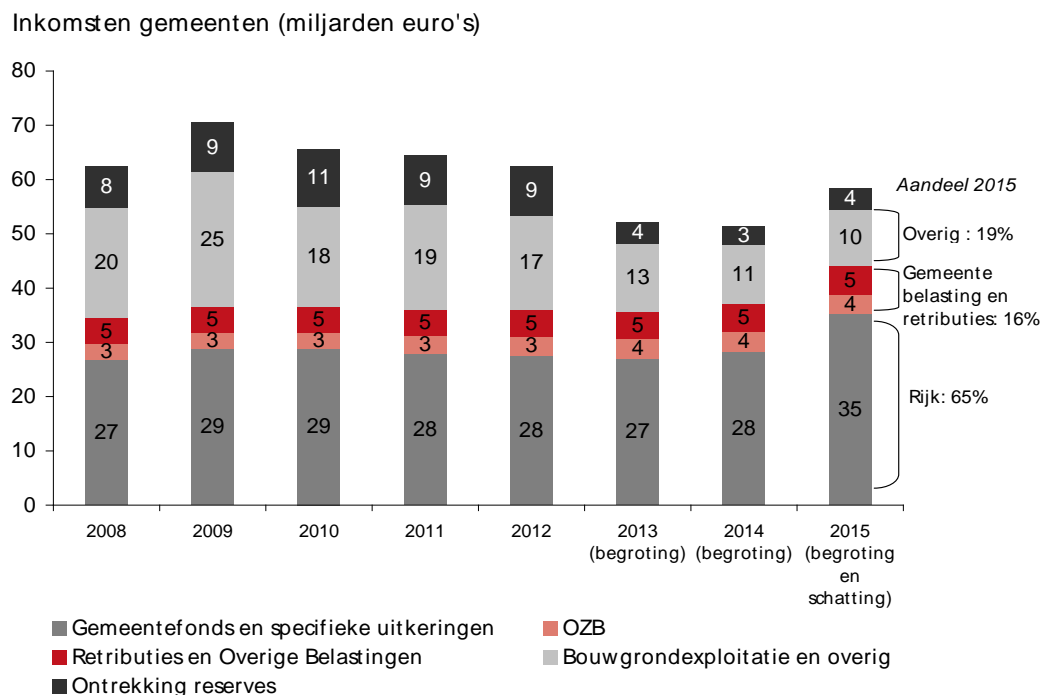
Figuur 2.2 Ontwikkeling schulden en vorderingen gemeenten

Schulden en vorderingen gemeenten (miljarden euro's)
- stand q3 per jaar



Bron: CBS; bewerking Atlas voor gemeenten

Figuur 2.3 Inkomsten gemeenten naar bron (2008-2015)



Bronnen: Ministerie van Binnenlandse Zaken: Staat van Bestuur 2014, CBS, Rijksbegroting: Begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2015; bewerking Atlas voor gemeenten

Ook de 'overige inkomsten' van gemeenten zijn slechts in beperkte mate te beïnvloeden. De grootste post betreft hier de grondexploitatie (€ 4 miljard in 2014). Theoretisch kan de gemeente deze inkomsten beïnvloeden door de prijs en de omvang van het aanbod aan te passen. In de praktijk is – zoals ook de afgelopen jaren is gebleken – het echter vooral de marktvraag die de opbrengsten bepaalt en die is niet te beïnvloeden door individuele gemeenten. Daarnaast is er een mix van relatief kleine inkomstenbronnen van in totaal € 6 miljard die bestaat uit bijvoorbeeld verkoop van gemeentelijk vastgoed, uitlenen van personeel, verhuur van sporthallen, rente en winsten, subsidies van de EU en eigen bijdragen van inwoners aan sociale uitkeringen. Sommige van deze inkomstenbronnen kunnen door gemeenten worden beïnvloed (bijvoorbeeld via de huurprijs van een sportaccommodatie of de eigen bijdrage aan bepaalde regelingen), maar voor andere onderdelen geldt dat dit eenmalige of tijdelijke inkomstenbronnen zijn (zoals de verkoop van vastgoed). Deze 'overige' inkomstenbronnen lijken daarmee niet een belangrijk te beïnvloeden onderdeel voor de inkomsten van gemeenten.

Gemeentefonds en specifieke uitkeringen

Het gemeentefonds is op dit moment de belangrijkste inkomstenbron van gemeenten. In 2014 ging het om een bedrag van ruim 18 miljard euro². Vanaf 2015 wordt ongeveer 10 miljard euro aan dit fonds toegevoegd voor de uitvoering van de gedecentraliseerde taken in het sociaal domein (jeugdwet, Wmo en Participatiewet)³. Het gemeentefonds wordt gevuld uit de belastingen die het Rijk heft. Gemeenten mogen vervolgens zelf grotendeels bepalen waar ze dit geld aan besteden

² Zie www.rijksoverheid.nl: Verdeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds 2014, stand februari 2014.

³ Zie VNG (2014), Sociaal deelfonds komt te vervallen, 12 september 2014.

(met inachtneming van de wet- en regelgeving). De jaarlijkse ontwikkeling van het gemeentefonds is gekoppeld aan de groei van de rijksuitgaven. Beleidsintensiveringen, bezuinigingen, mee- en tegenvallers op de rijksbegroting hebben in deze 'trap-op-trap-af' systematiek direct invloed op de omvang van het gemeentefonds. Dat dit tot grote onzekerheden bij gemeenten kan leiden, bleek bijvoorbeeld bij de publicatie van de meicirculaire gemeentefonds 2015. Gemeenten blijken in 2014 en 2015 fors minder geld te krijgen dan eerder geraamd⁴.

Naast het gemeentefonds ontvangen gemeenten ook specifieke uitkeringen. Het gaat hier om geormerkt geld voor bepaalde taken. Gemeenten leggen aan het Rijk verantwoording af over de wijze waarop de middelen besteed zijn. Het aantal specifieke uitkeringen neemt al jaren af.

Hoeveel geld individuele gemeenten uit het gemeentefonds krijgen, is afhankelijk van de kenmerken van de gemeenten. Het kost de ene gemeente meer geld om een bepaald voorzieningenniveau aan te bieden dan de andere, bijvoorbeeld vanwege een slappe bodem die bouwkosten verhoogt. Maar het gemeentefonds houdt ook rekening met de verschillen in belastingcapaciteit tussen gemeenten. Hierbij wordt gekeken naar de totale waarde waarop binnen de gemeente Onroerende Zaak Belasting (OZB) wordt geheven, omdat dit verreweg de belangrijkste gemeentelijke belasting is. Doel van het verdeelstelsel is om elke gemeente, bij gelijke belastingdruk, in staat te stellen een gelijkwaardig niveau van voorzieningen te realiseren. De verdeling moet op objectieve wijze rekening houden met verschillen tussen gemeenten. Een tweede belangrijk punt is de prikkelwerking die van de financiële verhouding uitgaat. Deze moet prikkels voor een doelmatige besteding van de middelen bevatten⁵.

Lokale belastingen

De lokale belastingen omvatten minder dan 20 procent van de inkomsten van gemeenten. Van de totale belasting- en premieopbrengsten in 2014 werd 3,5% geïnd door gemeenten⁶. De belangrijkste gemeentelijke belasting is de OZB; deze bracht in 2014 43% van het totaal aan gemeentelijke heffingen op⁷. Het lokale belastingvolume is flink ingeperkt met het afschaffen van het gebruikersdeel van de OZB op woningen door het kabinet-Balkenende II (2003-2006)⁸. Deze afschaffing kende veel weerstand omdat onroerende zaken juist een geschikte grondslag vormen voor lokale belastingen⁹. Ondanks het geringe volume van de decentrale belastingen bestaat er in Nederland weinig draagvlak voor lokale belastingen.

De gemeentelijke belastingen zijn onder te verdelen in twee typen: algemene belastingen en heffingen. De opbrengsten van de belastingen gaan naar de algemene middelen van de gemeente. De gemeenteraad bepaalt waaraan de gemeente dat geld besteedt. Voorbeelden van belastingen zijn de OZB, de parkeerbelasting en de hondenbelasting. De heffingen heten ook wel rechten, tarieven of leges. Tegenover deze heffingen staat een verleende dienst. De gemeente mag niet meer

⁴ Zie BZK, Gemeentefonds meicirculaire 2015.

⁵ Zie Memorie van Toelichting van de Financiële Verhoudingswet, 1996.

⁶ Allers, M.A., B. Steiner (2015), Gemeenten in perspectief 2014-2018, COELO rapport 15-02.

⁷ € 3711 miljoen OZB van de in totaal € 8671 miljoen aan lokale heffingen. Bron: Allers, M.A. et al. (2014), Atlas van de lokale lasten 2014.

⁸ Ter compensatie is het Gemeentefonds met € 977 miljoen per jaar verhoogd; zie de Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel "Wijziging van de Gemeentewet in verband met het afschaffen van het gebruikersdeel van de onroerendezaakbelasting (OZB) op woningen en het maximeren van de resterende OZB-tarieven (Afschaffing gebruikersdeel OZB op woningen)", Tweede Kamer, 2004-2005, 30 096, nr. 3.

⁹ Boorsma et al. (2004), Belasten op niveau. Meer fiscale armslag voor gemeenten, Den Haag.

heffen dan de begrote kosten die gedekt worden met de heffing¹⁰. Voorbeelden van heffingen zijn de rioolheffing en de afvalstoffenheffing.

De huidige financiële verdeling tussen overheden in Nederland kan als gecentraliseerd worden gekenschetst. Van de totale overheidsuitgaven in 2012 werd 69% door het Rijk besteed. En van de totale belasting- en premieopbrengsten in 2014 werd zelfs 95% door het Rijk geïnd¹¹.

Daarnaast is het aandeel lokale belastingen in de totale lokale overheidsinkomsten in Nederland laag. Sinds de jaren tachtig is dit aandeel toegenomen, maar deze zijn vanuit historisch perspectief nog steeds relatief laag (Figuur 2.4). Ook internationaal gezien is het aandeel van de lokale belastingen in Nederland laag. In Figuur 2.5 is op basis van gegevens van de OECD het aandeel lokale belastingen in de totale overheidsinkomsten vergeleken met het aandeel van lokale overheden in de totale overheidsuitgaven. In de data van de OECD zijn weliswaar ook de inkomsten en uitgaven van andere lokale overheden (waterschappen, provincies) begrepen, maar omdat gemeenten verreweg het belangrijkste zijn op dit gebied geeft deze figuur een goed beeld van de vrij unieke positie van Nederland binnen deze groep van OECD landen. Nederland kent een relatief hoog aandeel van lokale overheden in de totale overheidsuitgaven maar deze overheden zijn slechts verantwoordelijk voor een klein aandeel van de overheidsinkomsten.

Als uitgegaan wordt van de gemiddelde internationale verhouding tussen lokale uitgaven en inkomsten,¹² zouden die eigen inkomsten van gemeenten in Nederland ongeveer vijf keer zo groot moeten zijn (zie figuur 2.5). Per huishouden zou dat¹³ een toename van de gemeentelijke belastingen betekenen van gemiddeld circa € 350 per jaar nu,¹⁴ naar gemiddelde circa € 1.750 per jaar (te verdelen over de OZB en een nieuw in te voeren ingezetenenheffing, zie hoofdstuk 4). Dat lijkt een fors bedrag, maar is lager dan het bedrag dat een gemiddeld huishouden nu uitgeeft aan BTW en accijnzen (circa € 3.520 per huishouden per jaar¹⁵), en veel lager dan de gemiddelde jaarlijkse bedrag dat een huishouden aan inkomstenbelasting betaalt (circa € 12.200 per huishouden per jaar).¹⁶

¹⁰ De inkomsten hoeven niet kostendekkend te zijn. Gemeenten zijn vrij om minder dan de begrote kosten te heffen en het verschil aan te vullen met inkomsten uit de algemene middelen.

¹¹ Allers, M.A., B. Steiner (2015), Gemeenten in perspectief 2014-2018, COELO rapport 15-02.

¹² Onder 'inkomsten lokale overheden' in figuur 2.3 worden zowel de inkomsten van gemeenten, als van provincies en waterschappen, gerekend.

¹³ Indien de vergroting van het lokale belastinggebied naar rato wordt omgeslagen over huishoudens, bedrijven en toeristen, en over gemeenten, provincies en waterschappen.

¹⁴ OZB woningen, hondenbelasting, parkeerbelasting, forenzenbelasting en baatbelasting.

¹⁵ In 2010; het meest recente jaar waarover het CBS gegevens heeft

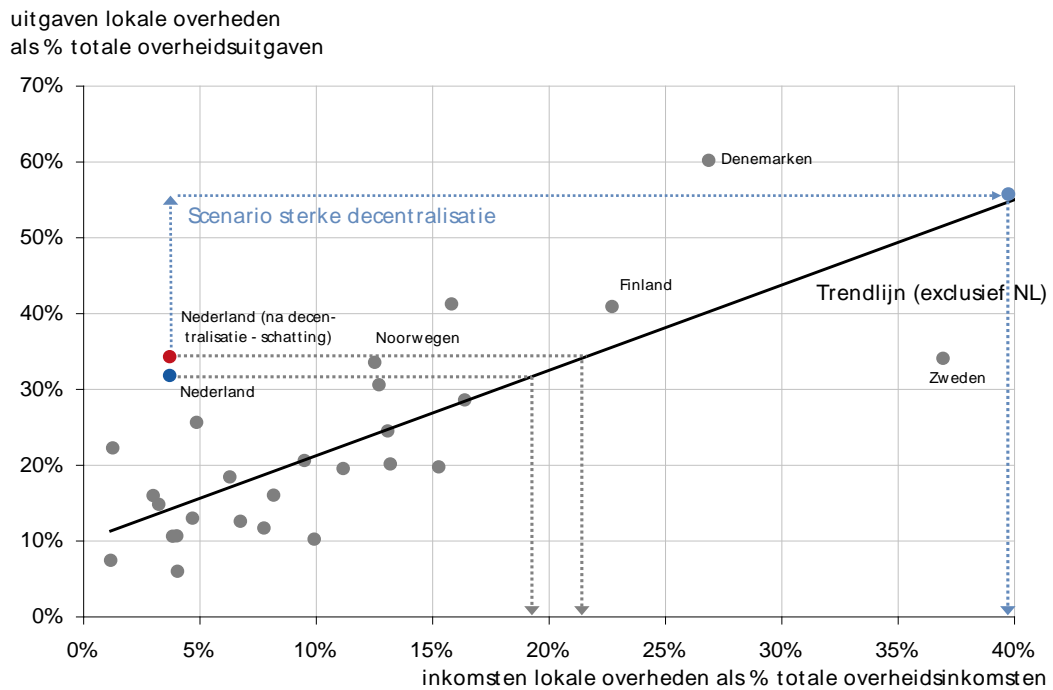
¹⁶ De totale gemiddelde inkomstenbelasting (inclusief premies volksverzekeringen) die betaald moet worden, rekening houdend met vrijstellingen, aftrekposten en heffingskortingen over het jaar 2011 (meest recente jaar waarover CBS gegevens heeft)

Figuur 2.4 Ontwikkeling aandeel lokale heffingen in totale inkomsten gemeenten (lopende rekening)



Bron: CBS

Figuur 2.5 Aandeel lokale overheden (inclusief lokale niet-gemeentelijke overheden) in totale overheidsinkomsten (x-as) – en –uitgaven in OECD landen



Bron: OECD; bewerking Atlas voor gemeenten

Bij een scenario waarin de lokale uitgaven verdubbelen als gevolg van verdergaande decentralisatie (zie hoofdstuk 3) – waarmee Nederland op het niveau van Denemarken terecht zou komen – horen eigen inkomsten die ruim veertig procent van de totale overheidsinkomsten uitmaken (zie Figuur 2.5). Daarmee zouden de lokale belastingen bijna tien keer zo hoog moeten worden. Per huishouden betekent dat orde grootte ongeveer eenzelfde bedrag als de jaarlijkse uitgaven aan BTW en accijnzen op aankopen.

Grondexploitatie

In de jaren voor de economische crisis was het opkopen, bouwrijp maken en verkopen van grond voor woningbouw en bedrijfsterreinen een belangrijke inkomstenbron voor gemeenten. Daardoor zijn tussen gemeenten enorme inkomsten- en vermogensverschillen ontstaan, waarmee in het gemeentefonds geen rekening werd gehouden, en waarvoor niet werd gecompenseerd¹⁷. Door de economische crisis zijn deze inkomsten inmiddels grotendeels opgedroogd, en zijn sommige gemeenten in financiële problemen gekomen¹⁸. De gecumuleerde verwachte verliezen van 2010 t/m 2018 bedragen ten minste € 4,3 tot € 6,1 miljard¹⁹. Ook hier zijn er grote regionale verschillen, en de bestaande trends en prognoses wijzen uit dat inkomsten uit grondexploitatie met name voor gemeenten buiten de Randstad verleden tijd zijn. Door minder bevolkingsgroei, meer zelfstandigen, flexwerkplekken en thuiswerken verschuift de nadruk van 'uitleg' in nieuwe gebieden naar herstructurering en inbreiding in bebouwd gebied. Dit leidt tot hogere kosten, waardoor de rentabiliteit onder druk staat.

Samenwerken

Om nieuwe taken naar behoren te kunnen uitvoeren zoeken gemeenten elkaar steeds vaker op, veelal in ad hoc samenwerkingsverbanden. Daar is veel kritiek op: de democratische legitimering ontbreekt en democratische controle vindt slechts indirect plaats, vanuit de gemeenten²⁰. Samenwerken is vaak door het Rijk opgelegd, zoals bij jeugdzorg, veiligheidsregio's en regionale uitvoeringsdiensten. Het 'hoe' wordt aan gemeenten overgelaten die daar onderling maar uit moeten komen. Ook de groei van Gemeenschappelijke regelingen is hierbij relevant. Hierdoor moeten (met name kleinere) gemeenten steeds in wisselende samenwerkingsverbanden opereren. Elk beleidsveld kent nu haar eigen opdeling van Nederland.

Decentralisaties

Met ingang van 2015 zijn de taken en verantwoordelijkheden van gemeenten sterk toegenomen. Gemeenten zijn nu verantwoordelijk voor jeugdzorg, werk en inkomen en zorg aan langdurig zieken en ouderen. Niet alleen de verhoudingen tussen de rijksoverheid en gemeenten zijn sterk veranderd door deze decentralisaties. Ook de verhouding tussen burger en overheid is veranderd. De rechten op nationaal niveau zijn ingeruild voor voorzieningen, waarvan de gemeente de inhoud en beschikbaarheid bepaalt.

¹⁷ G.A. Marlet, 2003: Gemeentefonds mist grond, in: Economisch statistische berichten, 4-4-2003, p. 155-157.

¹⁸ Deloitte (2013), Financiële situatie gemeentelijke grondbedrijven 2013; Deloitte (2014), Monitor gemeentefinanciën 2014, Special: grond en vastgoed.

¹⁹ Ernst&Young en Fakton (2015), Financiële positie gemeentelijke grondbedrijven, 23 januari. De term ten minste betreft het feit dat PPS projecten niet zijn meegenomen in deze schatting.

²⁰ Zie bijvoorbeeld Raad buitenspel bij inkoop zorg, in: De Volkskrant, 15 januari 2015.

Gemeenten ontvangen de middelen om deze voorzieningen te bekostigen via het gemeentefonds. Deze middelen zijn vrij inzetbaar²¹. De decentralisatie is gepaard gegaan met bezuinigingen: er is dus minder geld beschikbaar dan voorheen. De zorguitgaven groeien sterker dan de gemeentelijke inkomsten. Hierdoor ontstaat een risico dat de uitgaven in het sociale domein de klassieke uitgaven van gemeenten (fysiek domein, cultuur en sport) zullen verdringen.

2.2 Kwetsbaarheden huidige stelsel

Met de decentralisaties hebben gemeenten nieuwe taken gekregen, maar de bekostiging is nog steeds centraal geregeld, via uitkeringen van het Rijk aan gemeenten. Toen deze taken nog bij het Rijk lagen, waren er intensieve beleidsdiscussies op nationaal niveau waarbij sprake was van democratisch bepaalde afwegingen. Op nationaal niveau konden keuzes worden gemaakt, bijvoorbeeld om meer geld uit te trekken voor nieuwe taken of om taken anders uit te voeren. Die taken zijn nu lokaal belegd, maar discussies over budgetten worden op lokaal niveau nog maar beperkt gevoerd. Decentralisatie heeft daarmee tot verlies van democratie geleid.

De kern van dit probleem wordt gevormd door de geringe mogelijkheden om zelf een niveau van bekostiging/financiering te kiezen dat bij een bepaald niveau van voorzieningen hoort. Theoretisch kan dat met de OZB, maar praktisch kan dat nauwelijks omdat de OZB onevenwichtig wordt geheven: huurders betalen niet mee. Echte decentralisatie houdt in dat alle afwegingen inclusief een evenwichtige bekostiging bij gemeenten liggen; niet alleen de uitvoering van taken met door het Rijk bepaalde uitkeringen

Er dreigt bovendien verdringing van uitgaven. Door de koppeling van het gemeentefonds aan de rijksuitgaven en bezuinigingen van het Rijk, daalt de totale uitkering uit het gemeentefonds al enkele jaren. De verschuiving van taken in het sociaal domein gaat bovendien gepaard met bezuinigingen op de budgetten. Ruimte voor hogere eigen belastingen is er nauwelijks. En de inkomsten uit grondexploitatie zijn opgedroogd. Hierdoor staan gemeenten financieel onder druk. Deze druk zal naar verwachting toenemen naarmate het Rijk verder bezuinigt en de gemeentelijke taken op het sociaal domein toenemen door vergrijzing.

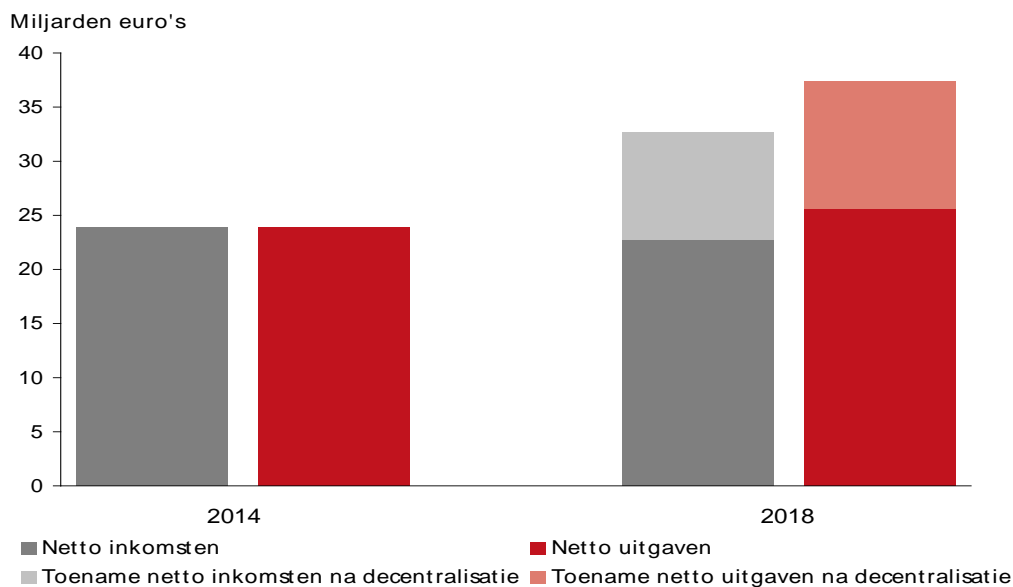
De impact van de decentralisaties in het sociale domein op de gemeentelijke financiën is aanzienlijk. Zowel de inkomsten (via de integratie-uitkering sociaal domein van het Rijk) als de uitgaven nemen fors toe. Onder de aannahme van ongewijzigd beleid (bijvoorbeeld het behoud van dezelfde mate van toegang tot en omvang van zorg) stijgen de zogenaamde netto uitgaven van gemeenten de komende jaren naar verwachting sneller dan de netto inkomsten (zie Figuur 2.6)²². Bij ongewijzigd beleid is dit verschil tussen inkomsten en uitgaven in 2018 naar schatting € 4,8 miljard. Dit is vooral het gevolg van het feit dat de decentralisaties gepaard gaan met een lagere totale integratie-uitkering (9,9 miljard euro) dan de historische uitgaven voor de gedecentraliseerde taken (11,2 miljard euro).

²¹ Oorspronkelijk was het de bedoeling deze middelen via een aparte uitkering, het sociaal deelfonds, ter beschikking te stellen. Inmiddels zijn de VNG en het Rijk bestuurlijk overeengekomen om de middelen als integratie-uitkering in het gemeentefonds toe te kennen en dat gemeenten de middelen vrij kunnen besteden.

²² Zie Allers, M.A. en B. Steiner, 2015: Gemeenten in Perspectief (Coelo, Groningen). Onder netto uitgaven worden die uitgaven verstaan die gemeenten bekostigen uit inkomsten die niet geormerkt zijn. Geormerkte inkomsten betreffen onder andere doeluitkeringen van het rijk en gemeentelijke heffingen.

Daarnaast groeien de zorguitgaven sterk in de tijd, waardoor de betaalbaarheid verder onder druk komt te staan.

Figuur 2.6 Prognose netto inkomsten en uitgaven gemeenten bij ongewijzigd beleid (2014-2018)



Bron: Allers, M.A. en B. Steiner, 2015: Gemeenten in Perspectief (Coelo, Groningen)

Omdat gemeenten (in tegenstelling tot het Rijk) sluitende begrotingen moeten hebben, betekent dit feitelijk dat gemeenten per 1 januari 2015 geconfronteerd zijn met de noodzaak om dit verschil in uitgaven en inkomsten te dichten. Hoewel het interen op reserves voor sommige gemeenten een tijdelijke oplossing kan zijn, kan dit verschil in principe alleen worden opgelost door de inkomsten te verhogen of de uitgaven te verlagen.

Binnen het huidige stelsel is de ruimte om inkomsten te verhogen zeer beperkt. De OZB is de belangrijkste lokale bron voor de netto-inkomsten (de opbrengst bedroeg in 2014 3,7 miljard). Een verhoging van de OZB is weliswaar theoretisch mogelijk, maar in de huidige praktijk ondenkbaar omdat pas bij een verhoging van de inkomsten met 130% (bijna 2,5 keer zo hoog) de verhoging voldoende is om het voorspelde verschil in inkomsten en uitgaven te compenseren. Zoals eerder aangegeven, zijn de mogelijkheden om andere gemeentelijke belastingen te heffen of te verhogen beperkt, en zijn de inkomsten uit grondexploitatie weggevallen. Dit betekent dat het beperken van uitgaven de belangrijkste manier voor gemeenten is om de financiële taakstelling te halen. Gemeenten zien zich dus geconfronteerd met een grotere verantwoordelijkheid, maar zij hebben tegelijkertijd weinig andere mogelijkheden dan te bezuinigen. Er bestaat een risico van verdringing van andere uitgaven, bijvoorbeeld voor infrastructuur of andere voorzieningen²³.

Complexiteit

De combinatie van een gemeentefonds met ca. 60 verdeelmaatstaven, zo'n 35 specifieke uitkeringen, OZB en een groot aantal kleine lokale belastingen zoals hondenbelasting en forensenbelasting, vormt een complex geheel. Deze complexiteit is niet bevorderlijk voor heldere afwegingen. Voor niet-deskundige burgers valt nauwelijks te volgen waar het geld van de gemeente

²³ Allers, M.A., B. Steiner (2015), op.cit.

vandaan komt en waarom. De Algemene Rekenkamer stelt dat de veelheid van uitkeringsvormen heeft geleid tot ‘verrommeling’ van het stelsel met een onduidelijke bevoegdheids- en verantwoordingsverdeling tot gevolg²⁴.

Samenwerkingsverbanden

Het democratisch tekort wordt versterkt door de vele en wisselende samenwerkingsverbanden waarin gemeenten opereren. Op het niveau van de samenwerkingsregio worden belangrijke keuzes gemaakt, maar is er geen democratische controle.

Inflexibiliteit

De beperkte eigen belastingbasis en de geormerkte uitkeringen verkleinen de mogelijkheden voor gemeenten om eigen keuzes te maken. Zij zitten wat betreft de bekostiging van hun beleid als het ware gevangen in een keurslijf van het Rijk. Dit leidt tot inflexibiliteit.

Gemeentelijke belastingen onevenwichtig verdeeld

Voor zover gemeentelijke belastingen bijdragen aan gemeentelijke uitgaven, worden ze opgebracht door slechts een deel van de burgers. De OZB wordt uitsluitend betaald door eigenaren van onroerend goed en gebruikers van niet-woningen. Zij hebben belang bij een lagere OZB. Inwoners zonder eigen woning die geen ander onroerend goed bezitten of gebruiken (d.w.z. de meeste mensen met een huurwoning), hebben juist belang bij een hogere OZB om meer voorzieningen te betalen. Zij kunnen gebruik maken van hun stemrecht om dit te bevorderen. Dit leidt tot een onevenwichtige situatie. De democratie werkt beter als niet alleen het stemrecht, maar ook de bekostiging van voorzieningen over alle inwoners is verdeeld.

Ongewenste prikkels in het gemeentefonds

De maatstaven van het gemeentefonds zijn onderverdeeld in verschillende clusters, zoals werk en inkomen, maatschappelijke zorg, educatie, enzovoorts. Voorbeelden zijn het aantal inwoners, bijstandsontvangers, uitkeringsontvangers, jongeren, ouderen, woonruimten, oppervlakte land, oppervlakte binnenwater, enzovoorts²⁵. De huidige systematiek leidt in sommige gevallen tot ongewenste prikkels. Gemeenten krijgen minder geld als ze het goed doen: ze worden gestraft voor krachtig beleid. Bijvoorbeeld als zij het aantal bijstands- of uitkeringsgerechtigden weten te reduceren. Immers hoe meer bijstandsgerechtigden, hoe hoger de uitkering uit het gemeentefonds²⁶.

De fictie van gelijkheid

Een vaak gehoord argument tegen decentralisatie is dat het kan leiden tot meer ongelijkheid tussen mensen in verschillende gemeenten. Voor zover die extra ongelijkheid voortkomt uit tegemoet komen aan verschillende voorkeuren of uit beter inspelen op specifieke omstandigheden in de gemeente, kan deze ontwikkeling als positief worden beschouwd²⁷. Als ongelijkheid voortkomt uit

²⁴ Algemene Rekenkamer (2014), Wetsontwerp Tijdelijke wet deelfonds sociaal domein; advies op basis van artikel 96 CW ten behoeve van wetgevingsdossier TK 33935.

²⁵ Zie <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2013/05/24/toelichting-op-de-berekening-van-de-uitkeringen-uit-het-gemeentefonds.html>

²⁶ Zie Frierson, F. et al. (2013), Prikkels in de bekostiging van WWB en GF, Den Haag: APE.

²⁷ De commissie Bovens schreef in 2006: De gemeenten hebben een door regels begrensd recht op ongelijkheid en dat recht wordt nu onvoldoende erkend ... In plaats van dit recht worden gemeenten geconfronteerd met de opvatting dat voorzieningen, lastendruk en beleid overal in ons land gelijk dienen te zijn. Deze houding leidt tot een verlamme bestuurscultuur. Bron: Commissie Toekomst Lokaal Bestuur (2006), Wil tot verschil. Gemeenten in 2015, VNG.

minder gelukkige beleidskeuzes van gemeenten zelf, kan worden verdedigd dat deze gemeenten zelf de gevolgen moeten dragen. Ongelijkheid die voortkomt uit een verschillende startpositie van gemeenten kan als minder gewenst worden beschouwd, afhankelijk van politieke opvattingen.

Gelijke behandeling leidt niet tot gelijke uitkomsten. Zo is het met een identieke bijstandsuitkering in Amsterdam moeilijker om een geschikte woning te vinden dan in Leeuwarden. Ook kunnen verschillen elkaar deels compenseren: tegenover de krappe woningmarkt in Amsterdam staat een grotere beschikbaarheid van banen en voorzieningen. Gelijkheid bestaat dus niet: het is eerder een theoretische fictie dan een praktische realiteit. Het gaat veeleer om de juiste balans tussen inspelen op verschillen. En het voorkomen van extreme vormen van ongelijkheid, waarbij niet wordt gefocust op afzonderlijke beleidsterreinen maar op het totaalbeeld.

Schottenproblematiek

In het sociaal domein is weliswaar gedecentraliseerd, maar het gaat hier om een gedeeltelijke decentralisatie. Bij een gedeeltelijke decentralisatie bestaat het risico van schottenproblematiek. Zo kan begeleiding vanuit gemeenten kosten binnen de Zorgverzekeringswet (Zvw) voorkomen. Begeleiding van eenzame ouderen kan bijvoorbeeld het risico op klachten over depressiviteit verkleinen. Goede zorg door gemeenten slaat in dit geval gedeeltelijk neer bij de zorgverzekeraars, wat kan leiden tot onderinvestering door gemeenten. Ook kunnen hierbij mogelijke synergievoordelen teniet worden gedaan. Concentratie van uitvoeringstaken in het sociaal domein brengt in potentie belangrijke synergievoordelen met zich mee, bijvoorbeeld door het delen van uitvoeringskosten en informatie of doordat de grotere inzet op een bepaalde voorziening leidt tot een lager beroep op andere voorzieningen²⁸.

2.3 Kansen

De aanleiding om juist nu iets aan deze geconstateerde kwetsbaarheden te doen, is de recente sprong in decentralisatie. Het financiële stelsel voor gemeenten loopt vast. De decentralisatie van taken in 2015 gaat gepaard met ontoereikende middelen. Het gemeentefonds krimpt en dat blijft waarschijnlijk voorlopig zo. Ook bij de uitgaven zijn de vooruitzichten ongunstig omdat gemeenten de groei van de doelgroep van de zorg op termijn waarschijnlijk zelf moeten financieren.

De geconstateerde problemen worden alleen maar groter als er nog meer taken gedecentraliseerd zouden worden zonder dat gemeenten keuzevrijheid en eigen bekostigingsmogelijkheden hebben. Dan ontstaat een nog groter democratisch tekort en worden nog meer andere taken verdrongen. Gemeenten moeten een instrumentarium krijgen om op problemen in te spelen en om zelf een integrale afweging te maken ten aanzien van hun beleid en hun financiën. Dat betekent niet alleen meer taken, maar ook een grotere eigen belastingbasis. Dat maakt het mogelijk om veel meer beleidsterreinen te decentraliseren. Voorbeelden zijn het onderwijs, de zorg en het arbeidsmarktbeleid.

Verdere decentralisatie verbinden aan de komende belastingherziening biedt kansen op win-win situaties. Al langere tijd streeft de rijksoverheid naar verkleining van de wig tussen bruto loonkosten en netto loon, om de werkgelegenheid te stimuleren. Dat blijkt moeilijk uitvoerbaar. Staatssecretaris

²⁸ CPB (2014), Vervolgrapportage decentralisaties in het sociaal domein, Den Haag: Centraal Planbureau.

Wiebes noemde de wig daarom de “draaieurcrimineel van de arbeidsmarkt”. Medio juni is de kamerbrief “Belastingherziening” verschenen, waarin de staatssecretaris aangeeft dat verruiming van het gemeentelijk belastinggebied een mogelijke maatregel is om de lasten op arbeid te verlagen. Wanneer gemeenten meer eigen inkomsten hebben is een lagere uitkering uit het gemeentefonds mogelijk. Hierdoor krijgt het Rijk ruimte om de belasting op arbeid verder te verlagen²⁹. Door beide dossiers te combineren ontstaat niet alleen een mogelijkheid om wigverlaging te financieren, maar wordt het ook mogelijk om verschillende invalshoeken en belangen te verbinden en om zaken te realiseren waarvoor eerder niet voldoende draagvlak bestond.

Aansluiten bij verschillen

Een belangrijke benadering in de economie van de publieke sector is dat de totale welvaart toeneemt als de overheid tegemoetkomt aan uiteenlopende voorkeuren van burgers in verschillende (deel)gebieden³⁰. Nobelprijswinnaar George Stigler stelde: “An eminent and powerful structure of local government is a basic ingredient of a society which seeks to give to the individual the fullest possible freedom and responsibility.”³¹. In principe worden overheidstaken in deze visie overgelaten aan de meest decentrale bestuurslaag, dat wil zeggen gemeenten. Om van dit uitgangspunt af te wijken moet worden aangetoond dat er bijzondere omstandigheden zijn waardoor uitvoering door gemeenten niet effectief of niet efficiënt is. Dat is met name het geval als er grote externe effecten optreden tussen gemeenten of als aanzienlijke schaalvoordelen het niveau van gemeenten te boven gaan. Als een stad investeert in een aantrekkelijke binnenstad, profiteren ook de inwoners van het ommeland daarvan. Omgekeerd profiteren de inwoners van de stad van het natuurbeheer van de gemeenten in de omgeving. Kosten en baten bevinden zich dan niet in één hand³². Dat leidt tot suboptimale (allocatie van) lokale investeringen en pleit voor een hoger bestuursniveau (provincies) of voor samenwerking tussen gemeenten of schaalvergroting door middel van fusies³³. Deze benadering impliceert dat taken als defensie of macro-economisch beleid bij de nationale overheid moeten liggen. Ook wat betreft de verdeling van welvaart tussen gemeenten ligt er een nationale taak – maar niet noodzakelijk bij de verdeling van welvaart binnen een gemeente.

Eigen afwegingen beter mogelijk³⁴

Uit internationaal onderzoek blijkt dat hogere uitkeringen van de centrale overheid in veel gevallen leiden tot stijging van de gemeentelijke uitgaven. Rijksgeld wordt minder kritisch uitgegeven dan eigen belastinginkomsten van gemeenten. Dit wordt het ‘flypapereffect’ genoemd. Ook in Nederland doet dit effect zich voor: van een hogere of lagere rijksuitkering aan gemeenten werkt slechts één vijfde door in de lokale belastingopbrengst; vier vijfde komt tot uiting in hogere of lagere gemeentelijke uitgaven.

²⁹ Ministerie van Financiën (2014), Keuzes voor een beter belastingstelsel, 16 september.

³⁰ Tresch, R.W. (2008), Public sector economics, McMillan.

³¹ G.Stigler (1957), Tenable range of functions of local government, Joint Economic Committee, Washington DC.

³² Dit geldt ook bij de verdeling van taken rond enerzijds intramurale en extramurale zorg, verkeer en vervoer en huisvesting. Op bovenlokaal niveau moeten veelal verschillende deelbelangen verenigd worden.

³³ Brickley, J.A., Smith, C.W. en Zimmerman, J.L., 1997: Managerial Economics and Organizational Architecture, Irwin, Chicago.

³⁴ Gebaseerd op Vermeulen, W. en M. Allers (2015), Beter afweging met meer lokale belasting, ESB 100 (4702), 29 januari.

Als gemeenten op soortgelijke wijze reageren op de decentralisaties in het sociale domein, zou bijvoorbeeld het fysieke domein onder druk kunnen komen te staan in gemeenten terwijl de uitgaven aan Wmo of jeugdzorg hoger uitvallen dan de verdeelmodellen. Als gevolg van financiële druk zullen eerder concessies worden gedaan aan het niveau van voorzieningen dan dat er ter compensatie voor de afgenomen rijksinkomsten lokale belastingen worden verhoogd. Dit bevestigt de hierboven geschetste bedreiging dat uitgaven buiten het sociale domein zullen worden verdrongen.

Het flypapereffect laat zien dat een verruiming van het lokale belastinggebied de beleidsvrijheid en daarmee de ruimte om op lokaal niveau eigen afwegingen te maken vergroot. Het voorzieningenniveau kan dan beter dan nu worden aangepast aan de lokale behoeften.

Beter inspelen op actieve burgers en horizontale verhoudingen

De democratie werkt beter als er minder afstand is tussen actieve burgers en de overheid. Het ministerie van BZK noemt dit de 'doe-democratie'³⁵. Dit zou de positie van de burger versterken en zelfredzaamheid bevorderen. Over het algemeen zijn burgers actiever betrokken bij de landelijke politiek dan bij de gemeentepolitiek. Dit zou echter kunnen veranderen als gemeenten meer te doen en meer te zeggen krijgen. Het beginsel van subsidiariteit (kies het laagst mogelijke bestuursniveau) wordt breed gedragen.

De overheid krijgt steeds meer een voorwaardenscheppende rol en treedt minder sterk op als een hiërarchische bevelende overheid. Decentrale overheden werken tegelijk met verticaal (sturend) en horizontaal (netwerk) beleid. De rijksoverheid heeft nog steeds een voorkeur voor verticale beleidsinstrumenten³⁶. Decentrale overheden zijn beter geschikt om in te spelen op horizontalisering (niet-hiërarchisch optreden, gelijkwaardig samenwerken, aansluiten bij lokale netwerken) dan het Rijk. De recente decentralisaties in het sociaal domein sluiten aan bij dit gedachtengoed.

Beleidsconcurrentie: kans of bedreiging?

Een gevolg van meer autonomie voor gemeenten is dat de beleidsconcurrentie kan toenemen. Dit kan als positief of negatief worden beschouwd. Positief is dat beleidsconcurrentie de inwoners van een gemeente de kans geeft om de prestaties van het bestuur te vergelijken met prestaties van andere gemeenten. Dit prikkelt gemeentebestuurders tot betere prestaties. Zo schrijft Oates: "Such competition effectively punishes local officials for inefficient intrusions into markets."³⁷ De negatieve kant van beleidsconcurrentie is dat het kan leiden tot inefficiëntie. Zo leidt concurrentie tussen gemeenten tot overproductie van nieuwe bedrijfsterreinen. Dergelijke ongewenste vormen van beleidsconcurrentie kunnen worden gezien als het gevolg van een te laag schaalniveau van beleid. Bedrijven zoeken naar uitbreidingsmogelijkheden in een regio, niet in een gemeente. Het meest decentrale bestuursniveau waarop geen grote externe effecten optreden is dan de regio of provincie. Het benodigde schaalniveau van beleid verschilt met het maatschappelijke vraagstuk. Bij een groot aantal maatschappelijke thema's treden effecten op regionale schaal op; bijvoorbeeld bij verkeer en vervoer, arbeidsmarkt, beroepsonderwijs en huisvesting. Deze voorbeelden illustreren

³⁵ BZK (2013) Bestuur in samenhang. De bestuurlijke organisatie in Nederland.

³⁶ Raad voor de Financiële Verhoudingen (2011), Verdelen, vertrouwen en verantwoorden. Een heroriëntatie op de financiële verhoudingen.

³⁷ Oates, W.E. (2005), Toward a second-generation theory of fiscal federalism. *International tax and public finance* 12(4), 349-373.

dat het schaalniveau van beleid moet passen bij het schaalniveau van economische activiteiten en beleidseffecten. Als dat het geval is, hoeft beleidsconcurrentie niet voor problemen te zorgen.

Schaalvergroting

Gemeenten zijn de afgelopen decennia groter en daardoor professioneler geworden. Dit stelt hen beter in staat om beleid uit te voeren én om zelf beleidskeuzes te maken. Atlas voor gemeenten heeft recent gepleit voor de Nieuwe Gemeentekaart van Nederland, waar nog maar 57 gemeenten op staan. Die Nieuwe Gemeentekaart is gebaseerd op een inschatting van het optimale gebied voor lokaal bestuur. Deze inschatting houdt niet alleen rekening met de reikwijdte van de regionale arbeidsmarkt, maar ook met de reikwijdte van het verzorgingsgebied van zorg, onderwijs, winkels, sportvoorzieningen, cultuur, horeca en natuur. Volgens de nieuwe gemeentekaart zou Nederland het beste uit 57 'regiogemeenten' kunnen bestaan (zie Figuur 2.7). Provincies zijn dan niet meer nodig. Gemiddeld hebben de 'nieuwe gemeenten' bijna 300.000 inwoners³⁸.

Leren van andere landen

In Denemarken en Finland zijn interessante bestuurlijke hervormingen doorgevoerd³⁹. Het aantal provincies ('Amter') ging in Denemarken terug van 13 naar 5, en het aantal gemeenten ('Kommuner') van 271 naar 98. Daarbij is ook het takenpakket van de gemeenten – die in Denemarken van oudsher al veel autonomie hebben – uitgebreid. De drie bestuurslagen bleven bestaan, maar de relevantie van de Amter (provincies) werd sterk verminderd ten gunste van vooral de gemeenten. Hierbij is het gemeentelijke belastinggebied – dat al relatief groot was – verder vergroot. Gemeenten mogen zelf een groot deel van de inkomstenbelasting heffen. In Denemarken heffen de circa honderd gemeenten zo'n 50% van hun uitgaven via eigen belastingen. Wel is toestemming van de minister nodig voor verhoging van gemeentelijke belastingen. Ongeveer de helft van de inkomsten van de nationale overheid gaan rechtstreeks naar de gemeenten. Deze bestuurlijke herindeling is in een korte periode gerealiseerd (2002-2007), zonder veel weerstand of overgangsproblemen. De ervaringen in Denemarken zijn overwegend positief⁴⁰. De bestuurlijke drukte is afgenomen, het aantal politici is ongeveer gehalveerd. De werking van de lokale democratie heeft niet geleden onder de schaalvergroting. Uit de Deense situatie kan ook geconcludeerd worden dat het een stuk makkelijker is om te hervormen in financieel gunstige tijden.

In Finland hadden gemeenten al een breed takenpakket. Om de dienstverlening aan de burger te garanderen wordt de schaal van gemeenten sinds 2009 vergroot en worden samenwerkingsverbanden opgezet.

In andere landen zijn ook negatieve ervaringen opgedaan. Een voorbeeld hiervan is de poll tax (hoofdelijke belasting; officiële naam 'Community Charge') die in 1989 in het Verenigd Koninkrijk werd ingevoerd om lokale overheden te bekostigen. Daarbij werd belasting op de (huur)waarde van woningen vervangen door een belasting per persoon. Dit riep veel verzet op, onder meer omdat mensen in goedkope woningen meer zouden moeten betalen. Vanaf 1993/1994 werd de poll tax weer vervangen door een belasting op de waarde van woningen⁴¹. Tegen deze achtergrond lijkt het niet verstandig om alle belasting op woningen te vervangen door een ingezetenenheffing.

³⁸ G. Marlet, C. van Woerkens (2014), De nieuwe gemeentekaart van Nederland, Nijmegen: VOC Uitgevers.

³⁹ Schilder, A. et al. (2009), Decentralisatie in perspectief, BMC.

⁴⁰ Kenniskamer. Modernisering van de bestuurlijke inrichting (BZK, 2013).

⁴¹ http://en.wikipedia.org/wiki/Community_Charge

3 Verdergaande decentralisatie?

Er is in Nederland een duidelijke trend richting verdergaande decentralisatie van overheidstaken, vooral in het sociaal domein. Er is veel meer decentralisatie mogelijk, ook op andere beleidsterreinen.

In dit hoofdstuk wordt de vraag beantwoord of decentralisatie wenselijk is en wat de grenzen van decentralisatie zijn. Allereerst wordt in paragraaf 3.1 gekeken naar het sociale domein. In paragraaf 3.2 komt het economisch beleid aan bod. Paragraaf 3.3 sluit af met de discussie over de optimale schaal van gemeenten.

3.1 Sociaal domein

Vooraf in het sociale domein is de laatste tijd een duidelijke trend richting decentralisatie te zien. In het recente verleden heeft het Rijk de bijstand en de huishoudelijke hulp gedecentraliseerd. Beide operaties waren succesvol: het aantal bijstandsuitkeringen is gedaald en de huishoudelijke verzorging werd goedkoper. Met ingang van 2015 zijn gemeenten ook verantwoordelijk geworden voor de jeugdzorg, zorg aan langdurig zieken en ouderen en werk & inkomen. Niet alleen de verhoudingen tussen de rijksoverheid en gemeenten zijn sterk veranderd door deze decentralisaties. Ook de verhouding tussen burger en overheid is veranderd. De rechten op nationaal niveau zijn ingeruild voor voorzieningen, waarvan de gemeente de inhoud en beschikbaarheid bepaalt.

Het aantal mensen dat in 2015 op de gemeente is aangewezen voor werk & inkomen en/of zorg is door de decentralisaties toegenomen. De omvang (en toename) van de 'nieuwe klantenkring' verschilt per (type) gemeente; in gemeenten buiten de Randstad is die klantenkring groter, en neemt die meer toe, dan in gemeenten in de Randstad (zie Figuur 3.1 en Figuur 3.2)⁴². Dat komt enerzijds omdat de bevolking daar gemiddeld ouder is en sterker vergrijsd, en anderzijds omdat er in de periferie van het land minder kans op werk is⁴³. Het beroep op voorzieningen verschilt dus per gemeente en deze verschillen zullen in de toekomst groter worden.

3.1.1 Arbeidsmarkt

Huidige situatie

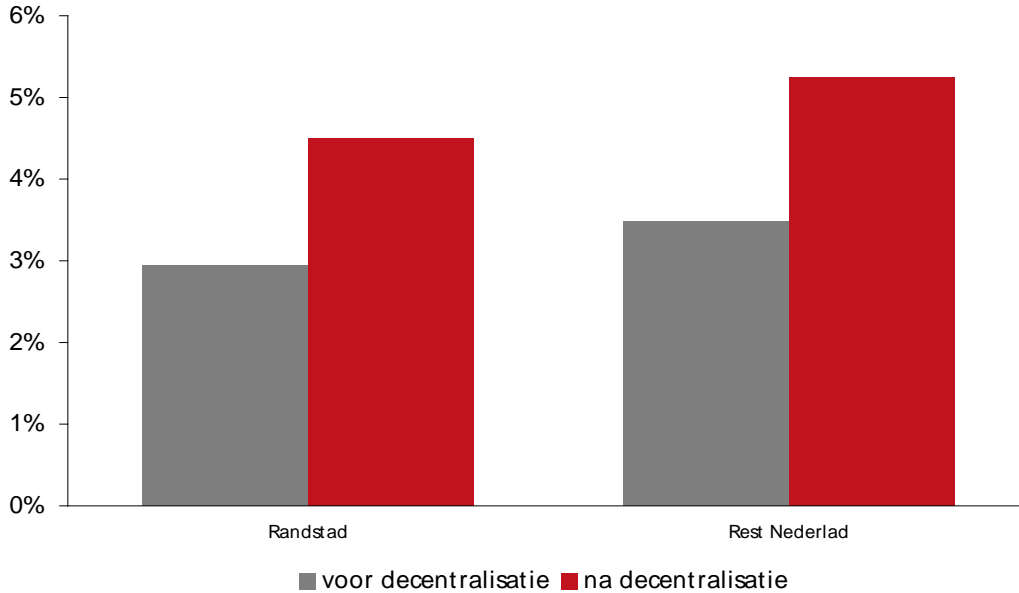
Arbeidsmarktbeleid is erop gericht vraag en aanbod op de arbeidsmarkt zo goed mogelijk op elkaar te laten aansluiten. Het arbeidsmarktbeleid is in Nederland al sterk gedecentraliseerd. Er zijn sinds 2013 35 regio's van waaruit gemeenten en UWV hun dienstverlening vormgeven. Gemeenten hebben hierbij een voortrekkersrol. Zij kunnen de verbinding maken tussen het arbeidsmarktbeleid en aangrenzende terreinen als onderwijs, welzijn en zorg.

⁴² Vooral gemeenten in de periferie krijgen met een groter beroep op voorzieningen te maken. Dit staat haaks op het feit dat juist de grote vier gemeenten een hogere vaste bijdrage uit het gemeentefonds krijgen. Wellicht zijn bijzondere arrangementen voor de grote vier gemeenten niet langer nodig.

⁴³ Marlet, G., Ponds, R. van Woerkens, C., Zwart, R. (2014), Participatie en de klantenkring van gemeenten, in Atlas voor gemeenten 2014 (VOC Uitgevers, Nijmegen).

Figuur 3.1 De lokale 'klantenkring' voor zorg neemt vooral buiten de Randstad toe

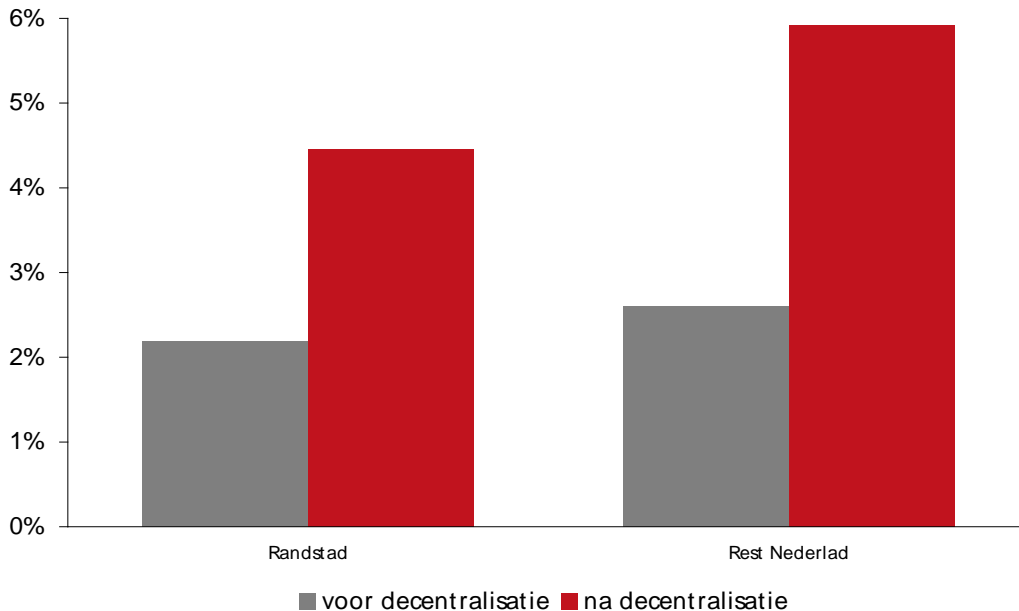
Aantal mensen dat beroep doet op zorg waarvoor gemeente verantwoordelijk is voor en na decentralisatie (% 18 plussers)



Bron: Atlas voor gemeenten

Figuur 3.2 De lokale 'klantenkring' voor werk & inkomen neemt vooral buiten de Randstad toe

Aandeel 15-64 jarigen dat op gemeente is aangewezen voor inkomen voor en na decentralisatie



Bron: Atlas voor gemeenten

De uitvoering van de bijstand is al sinds 2002 grotendeels gedecentraliseerd. Gemeenten zijn financieel verantwoordelijk geworden voor de bijstandsuitkeringen: overschotten mag de gemeente houden en tekorten komen ten laste van de eigen middelen. Hiertegenover staat een grotere

beleidsvrijheid. Het Rijk bepaalt alleen wie er recht heeft op een uitkering en hoe hoog die uitkering moet zijn. Dit heeft ertoe geleid dat het aantal bijstandsuitkeringen is gedaald⁴⁴. Aandachtspunt daarbij is dat veel gemeenten de eerste jaren vooral hun aandacht hebben gericht op relatief makkelijk te bemiddelen groepen. Dit betekent dat niet alle cliënten gelijke mogelijkheden geboden krijgen⁴⁵. Verder blijkt uit onderzoek van het CPB dat gemeenten bijstand hebben afgewenteld op de (door het Rijk bekostigde) Wajong⁴⁶.

Uitvoering van de WW is de verantwoordelijkheid van UWV. Het recht, de hoogte en de duur van de uitkering zijn landelijk bepaald.

Verdergaande decentralisatie

Het arbeidsmarktbeleid is al verregaand gedecentraliseerd. Hier liggen daarom weinig mogelijkheden voor verdere decentralisatie. Overigens blijkt uit onderzoek van de inspectie SZW dat er totnogtoe beperkte vooruitgang is geboekt in het tot stand brengen van regionaal arbeidsmarktbeleid. De inspectie constateert dat gemeenten vooral samenwerken met de partijen binnen de keten van werk en inkomen (andere gemeenten, UWV, SW-bedrijven) en niet met partijen uit de economische sector (werkgevers) en onderwijs⁴⁷. Hier valt dus nog wel winst te behalen. Betere samenwerking op regionaal niveau tussen overheid, ondernemers en onderwijs (triple helix) is een belangrijke sleutel tot economische groei.

De bijstand zou verder gedecentraliseerd kunnen worden door bijvoorbeeld ook de hoogte van de uitkering aan gemeenten over te laten. Het is immers moeilijker om met een bijstandsuitkering in Amsterdam rond te komen dan in Bedum. Bij de bijstand is door de strakke wet- en regelgeving geen ruimte overgebleven voor maatwerk. Als gemeenten zelf de hoogte van de uitkering mogen bepalen is meer maatwerk mogelijk, maar ontstaat wel het risico op een 'race to the bottom'. Als huishoudens die bijstand nodig hebben verhuizen naar de gemeente met de hoogste uitkering, ontstaat er voor gemeenten een financiële prikkel om minder genereus te zijn dan omliggende gemeenten. Uit internationaal onderzoek blijkt dat dit soort effecten inderdaad optreden⁴⁸. Het is hierom niet wenselijk dat de bijstand verder gedecentraliseerd wordt. Bovendien wordt inkomensbeleid over het algemeen overgelaten aan het Rijk. Daarnaast kunnen de gemeenten al deels maatwerk bieden door gebruik te maken van de bijzondere bijstand, die gemeenten zelf kunnen vormgeven⁴⁹. Als alternatief zou vanuit het Rijk niet een absoluut minimuminkomen, maar een relatief minimuminkomen opgelegd kunnen worden, waarbij rekening wordt gehouden met de lokale omstandigheden (bijvoorbeeld de kosten van een huurwoning).

⁴⁴ Kok, L., Groot, I. & D. Güler (2007), *Kwantitatief effect WWB*, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

⁴⁵ Bosselaar et al. (2007), *Werkt de WWB?*, Utrecht: Meccano.

⁴⁶ Van Vuuren, et al. (2011), *Van Bijstand naar Wajong*, Den Haag: Centraal Planbureau.

⁴⁷ Inspectie SZW (2013), *Regierol gemeente bij regionaal arbeidsmarktbeleid*, Den Haag: Inspectie SZW.

⁴⁸ Zie o.a. Dahlberg en Edmark (2008), Is there a "race-to-the-bottom" in the setting of welfare benefit levels? Evidence from a policy intervention, *Journal of Public Economics*, 92, 1193-1209

⁴⁹ Het gaat hier dan om een compensatiemaatregel en geen inkomenspolitiek.

3.1.2 Zorg

Huidige situatie

De huishoudelijke verzorging is reeds gedecentraliseerd (overgang van AWBZ naar Wmo). Dit leidde tot een besparing op de uitgaven voor verleende zorg⁵⁰. De besparing ontstond door een verschuiving in geboden zorgzwaarte en de inzet van goedkoper personeel⁵¹. De Wmo kent nog wel een compensatieplicht. Deze is opgelegd door de landelijke overheid en stelt dat gemeenten voorzieningen dienen te treffen die mensen met een beperking in staat stellen te participeren in de samenleving.

Verschillende OECD-landen hebben ook hun gezondheidszorg gedecentraliseerd, onder andere Australië, Denemarken, Duitsland, Finland, Oostenrijk en Zwitserland⁵². In vergelijking tot het buitenland heeft Nederland nog steeds een relatief gecentraliseerd systeem. Zwitserland lijkt daarbij het sterkst gedecentraliseerd. Zowel de bekostiging als de uitvoering zijn hier een taak van decentrale overheden. Ook in Oostenrijk en Duitsland spelen de Länder een grote rol bij de organisatie en bekostiging van gezondheidszorg. Een deel van de gezondheidszorg is in deze landen wel op een relatief hoog schaalniveau georganiseerd, van 9 Länder (Oostenrijk) tot 26 cantons (Zwitserland).

In de Nederlandse gezondheidszorg wordt vaak onderscheid gemaakt naar langdurige zorg en curatieve zorg. Langdurige zorg is zorg voor mensen die langere tijd zorg nodig hebben. Dit zijn ouderen, chronisch zieken, gehandicapten en mensen met langdurige psychische problemen. Curatieve zorg is gericht op genezing en daardoor anders van aard en meestal korter van duur. Langdurige zorg wordt ook wel 'care' genoemd, curatieve zorg 'cure'. Hieronder wordt voor beide types zorg de wenselijkheid van decentralisatie besproken. Daarna komt de zorgtoeslag aan bod.

Verdergaande decentralisatie langdurige zorg

In 2015 is een groot deel van de langdurige zorg gedecentraliseerd. Gemeenten zijn daarmee verantwoordelijk geworden voor de ondersteuning, begeleiding en verzorging van inwoners. De extramurale verpleging is overgeheveld naar de Zorgverzekeringswet (curatieve zorg) en intramurale ouderen- en gehandicaptenzorg blijft een landelijke voorziening⁵³.

Bij een dergelijke gedeeltelijke decentralisatie bestaat het risico op schottenproblematiek. De overlap tussen Wmo 2015-voorzieningen en overige zorgregelingen kan leiden tot onderinvestering en afbakeningsproblemen. Begeleiding vanuit gemeenten kan kosten binnen de Zorgverzekeringswet (Zvw) voorkomen. Begeleiding van eenzame ouderen kan bijvoorbeeld het risico op klachten over depressiviteit verkleinen. Het effect van goede zorg slaat in dit geval gedeeltelijk neer bij de zorgverzekeraars, wat kan leiden tot onderinvestering door gemeenten. Begeleiding die bedoeld is om langer thuis te kunnen blijven wonen, zal het beroep op intramurale zorg verminderen, bijvoorbeeld begeleiding bij het omgaan met lichamelijke beperkingen en begeleiding van licht verstandelijk gehandicapten. Naast de prikkel tot onderinvestering die

⁵⁰ Klerk, M. de, Gilsing, R. & Timmermans, J. (2010). Op weg met de Wmo, Den Haag: SCP.

⁵¹ Overigens is het de verwachting dat naast gemeenten ook zorgverzekeraars en zorgkantoren in hun nieuwe rol in staat zullen zijn zorg doelmatiger in te kopen.

⁵² zie Mosca, I. (2005), Health care expenditure and decentralization: a national and international empirical analysis for OECD countries, Phd thesis.

⁵³ In het kader van de Wet Langdurige Zorg (WLZ), voorheen de AWBZ.

hierdoor ontstaat, kan er ook sprake zijn van afbakeningsproblemen. Denk aan dementerenden die een aantal dagdelen per week naar de dagopvang gaan en ook in aanmerking zouden kunnen komen voor opname in een instelling. Gemeenten en zorgverzekeraars hebben dan een gezamenlijk belang om de cliënt zo snel mogelijk te laten opnemen in een instelling, waarvan de maatschappelijke kosten vaak hoger zijn⁵⁴.

Door de schotten kunnen mogelijke synergievoordelen teniet worden gedaan. Het CPB heeft becijferd dat van de gebruikers van voorzieningen die naar de gemeente gaan 42,1% te maken krijgt met zowel de gemeente als andere aanbieders van voorzieningen. Dit zijn bijvoorbeeld mensen die Wajong (naar gemeente) combineren met zorg met verblijf (Wlz)⁵⁵.

Het is wenselijk om de intramurale zorg en begeleiding op de korte termijn ook naar gemeenten over te hevelen. Op deze manier worden de schotten opgeheven. De verwachting is dat gemeenten, net als bij huishoudelijke verzorging, vergelijkbare diensten doelmatiger kunnen leveren door scherp te onderhandelen over de prijs en scherp te indiceren. Ook in het buitenland is deze zorg vaak op gemeentenniveau geregeld, bijvoorbeeld in Zweden en Finland⁵⁶.

Grenzen?

Er kunnen verschillen ontstaan tussen gemeenten doordat het beroep op voorzieningen in bepaalde gemeenten groter is dan in andere gemeenten, bijvoorbeeld omdat daar meer ouderen wonen. In gemeenten buiten de Randstad is de klantenkring van gemeenten nu al groter en neemt deze ook nog sterker toe dan in gemeenten in de Randstad. Als deze verschillen ongewenst zijn, kan hier bij de verdeling van de middelen rekening mee gehouden worden (zie hoofdstuk 4).

Een ander risico is dat er ongewenste verschillen tussen gemeenten ontstaan doordat het kwaliteitsniveau van voorzieningen lager komt te liggen dan uit maatschappelijk oogpunt gewenst is, bijvoorbeeld doordat de tarieven te sterk gekort worden⁵⁷. Dit risico neemt af als meer van de baten lokaal neerslaan, bijvoorbeeld door een lager beroep op andere voorzieningen. Tegelijk hebben gemeenten een directer contact met de burger, waarbij de lokale democratie en de burgervertegenwoordiging (bijvoorbeeld in Wmo-raden) ervoor kunnen zorgen dat de balans niet doorslaat in de richting van verschraving en toegangsbeperking.

Verder kan er vanuit de overheid een basisnorm gesteld worden. Voor de Wmo geldt nu dat de gemeente maatschappelijke ondersteuning (een zogeheten maatwerkvoorziening) moet bieden als iemand niet zelf of met hulp van zijn netwerk kan meedoen in de samenleving of zelfredzaam kan zijn⁵⁸.

⁵⁴ CPB (2014), op.cit.

⁵⁵ CPB (2014), op.cit.

⁵⁶ Mosca, I. (2005), op.cit.

⁵⁷ Uiteindelijk heeft het te zwaar korten van zorgaanbieders gevolgen voor hun levensvatbaarheid en dus de beschikbaarheid van zorg.

⁵⁸ Zie <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/zorg-en-ondersteuning-thuis/vraag-en-antwoord/ondersteuning-gemeente-wmo-2015-aanvragen.html>

Schaalniveau

Het verzorgingsgebied van intramurale zorg ligt naar verwachting voor een groot deel binnen de gemeente, met name bij de zorg voor ouderen. Het gemeenteniveau lijkt dus een voordehand liggend niveau voor de uitvoering van taken.

Verdergaande decentralisatie curatieve zorg

De curatieve zorg wordt meestal onderverdeeld in eerstelijns- en tweedelijnszorg. Eerstelijnszorg is zorg in de buurt waar iemand zonder verwijzing naartoe kan gaan, bijvoorbeeld de huisarts, de tandarts, de fysiotherapeut of de apotheek. Tweedelijnszorg betreft specialistische zorg waar een verwijzing voor nodig is, bijvoorbeeld ziekenhuiszorg.

Ook in de curatieve zorg zijn synergievoordelen te behalen en spelen afbakeningsproblemen. Gemeenten zijn op dit moment verantwoordelijk voor de jeugdzorg, maar niet voor andere zorgvormen. Bij de groep tot 18 jaar kan dan afwenteling optreden, doordat de praktijkondersteuner GGZ, de huisarts en de verstrekking van medicijnen onder de Zvw blijven vallen. Daarnaast is er een schot tussen jeugd GGZ (gemeenten) en volwassen GGZ (Zvw of Wlz)⁵⁹. Jeugdigen tot 18 jaar vallen onder verantwoordelijkheid van de gemeenten, maar 18-plussers niet. De kennis die bij gemeenten over deze mensen en hun behoeften beschikbaar is, wordt dan niet meer optimaal benut. Ook zijn er mogelijke synergievoordelen te behalen tussen huisartsenzorg en maatschappelijk werk en verslavingszorg.

Het is wenselijk om eerstelijnszorg te decentraliseren. Het gaat hier om zorg in de buurt van mensen, de gemeente is dus een logisch niveau. Juist bij eerstelijnszorg is maatwerk belangrijk: sociale factoren (achterstandswijken, vergrijzing) en omstandigheden (epidemieën) vereisen een specifieke aanpak. Vanaf 2015 is de wijkverpleging toegevoegd aan het verzekerde pakket om meer maatwerk te kunnen bieden en samenwerking tussen gemeenten en zorgverzekeraars te ondersteunen. In veel gemeenten zijn wijkteams opgericht om hulp en ondersteuning aan burgers efficiënter te kunnen organiseren⁶⁰. Verdere decentralisatie zou kunnen inhouden dat gemeenten bepalen welke eerstelijnszorg voor vergoeding in aanmerking komt, rekening houdend met de lokale voorkeuren. Ook kunnen gemeenten dan zelf bepalen welke zorg in het buitenland vergoed wordt (vooral relevant voor grensgemeenten). Op dit moment wordt de inhoud van het zogenaamde basispakket op landelijk niveau bepaald door het Zorginstituut Nederland (ZiN).

Grenzen?

Voor de tweedelijnszorg ligt decentralisatie minder voor de hand. Enerzijds omdat het hier in sommige gevallen minder om maatwerk gaat. Bijvoorbeeld bij planbare chirurgie, zoals het knippen van amandelen. Het gaat hier om redelijk homogene procedures met bekende technologieën. Anderzijds gaat het vaak om zorg die het gemeenteniveau overstijgt. Ziekenhuizen bedienen meerdere gemeenten, zoals het voorbeeld van Zwolle in Figuur 3.3 laat zien. Sterker, als het zeer specialistische zorg betreft geleverd door topklinische of universitaire medisch centra is het verzorgingsgebied eerder gelijk aan de provincie en soms zelfs (bijna) heel Nederland, zoals bij

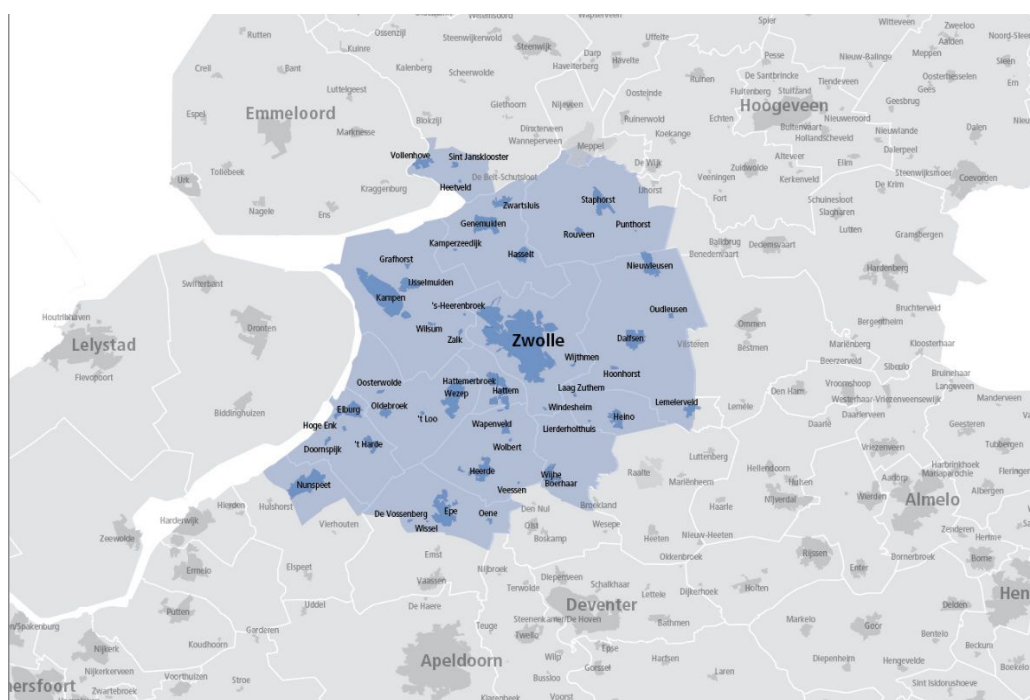
⁵⁹ De eerste drie jaar intramurale GGZ valt onder de Zvw, GGZ-opnamen die langer dan drie jaar duren komen onder de Wlz te vallen. Een (klein) deel van de GGZ-zorg voor volwassenen is wel de verantwoordelijkheid van gemeenten, onder andere het beschermd wonen.

⁶⁰ In een wijkteam zitten wijkverpleegkundigen, maatschappelijk werkers, woningbouwcorporaties en andere partners uit de wijk.

orgaantransplantaties⁶¹. Decentralisatie naar gemeenten kan dan leiden tot inefficiëntie. Zo zal concurrentie tussen gemeenten mogelijk leiden tot een teveel aan ziekenhuizen. Voor tweedelijnszorg die lokaal geleverd kan worden, wordt nu al in delen van het land gewerkt met zogenaamde ‘anderhalvelijnszorg’. Hierbij houdt de specialist bijvoorbeeld niet in het ziekenhuis maar in een gezondheidscentrum in de wijk zijn spreekuur.

Er zullen door verdere decentralisatie verschillen tussen gemeenten ontstaan, bijvoorbeeld doordat bepaalde behandelingen of medicijnen in de ene gemeente wel vergoed worden en in de andere niet. Dit is een gewenst verschil; immers het verzekerde pakket wordt aangepast aan de lokale voorkeuren. Een ongewenst verschil ontstaat als het kwaliteitsniveau van de zorg sterk varieert tussen gemeenten. Net als bij de langdurige zorg neemt dit risico af als meer van de baten lokaal neerslaan, bijvoorbeeld door een lager beroep op andere voorzieningen of minder overlast. Er kan daarnaast vanuit de overheid een basishoofdstuk gesteld worden, bijvoorbeeld voor de (kwaliteit van de) zorg die minimaal vergoed moet worden. Er kunnen ook verschillen tussen gemeenten ontstaan doordat het beroep op zorg in bepaalde gemeenten groter zal zijn dan in andere gemeenten, bijvoorbeeld omdat daar meer ouderen of chronisch zieken wonen. Als deze verschillen ongewenst zijn, moet hier bij de verdeling van de middelen rekening mee gehouden worden (zie hoofdstuk 4).

Figuur 3.3 Het verzorgingsgebied van de ziekenhuiszorg in Zwolle⁶²



Bron: Atlas voor gemeenten

⁶¹ Het Rijk verleent vergunningen in het kader van de wet bijzondere medische verrichtingen aan ziekenhuizen die deze verrichting uit mogen voeren. Recent voorbeeld daarvan is de verleende vergunning voor protontherapie aan vier ziekenhuizen.

⁶² Zie voor een toelichting op de methode voor gebiedsafbakening: Gerard Marlet en Clemens van Woerkens, 'Naar een optimale gemeentegrootte', in *Atlas 2012 voor Gemeenten*.

Verdere decentralisatie van de curatieve zorg ligt op de korte termijn niet voor de hand. Het curatieve zorgstelsel is recent, in 2006, nog geheel vernieuwd. Doel van deze hervorming was de zorg betaalbaar, toegankelijk en van hoge kwaliteit te houden door invoering van gereguleerde concurrentie. Zorgverzekeraars hebben hierbij een belangrijke rol gekregen: zij onderhandelen met zorgaanbieders over de prijs, volume en kwaliteit van de geleverde zorg. Zorgverzekeraars beginnen net in deze nieuwe rol te groeien. Het is onverstandig het stelsel snel weer aan te passen.

Schaalniveau

Het ZiN adviseert over de samenstelling van het verzekerde pakket. Hierbij worden aspecten als noodzakelijkheid, kwaliteit van leven en kosteneffectiviteit afgewogen⁶³. Het ZiN bepaalt ook onder welke voorwaarden zorg in het buitenland gebruikt mag worden. Het gaat hier om specialistische kennis. Door decentralisaties bestaat de kans dat deze kennis versnipperd raakt. Samenwerking van gemeenten bij het samenstellen van het verzekerde pakket lijkt noodzakelijk.

Verdergaande decentralisatie toeslagen

Nederland kent een aantal inkomensondersteunende maatregelen, waaronder de toeslagen. Mensen met een zorgverzekering, huurhuis of kinderen kunnen soms een bijdrage in de kosten krijgen: de zorgtoeslag, de huurtoeslag en de kinderopvangtoeslag. De hoogte van de toeslag en het recht erop wordt op landelijk niveau bepaald. De belastingdienst keert de toeslag uit. Ook hier is weinig ruimte voor maatwerk. Bovendien blijkt uit onderzoek van het CBS dat huishoudens vaak meerdere inkomensvoorzieningen gebruiken: bijna 20% van de huishoudens gebruikt vier of meer regelingen en voorzieningen, zoals bijstand, wijong, zorgtoeslag, enzovoorts⁶⁴. Door de overlap met gemeentelijke voorzieningen zijn synergievoordelen mogelijk: gemeenten zijn ook al verantwoordelijk voor het armoedebeleid en de schuldhulpverlening. De gemeente kan maatwerk bieden en een integrale afweging maken, rekening houdend met de huishoudenssamenstelling, de bestaanskosten in de gemeente, enzovoorts. Het ligt daarnaast voor de hand om de zorgtoeslag of de kinderopvangtoeslag te decentraliseren als gemeenten grotendeels verantwoordelijk zijn voor de gezondheidszorg of de kinderopvang. Keuzes op gemeenteniveau over het verzekerde pakket leiden immers tot duurdere of goedkopere voorzieningen op gemeenteniveau. De zorgtoeslag kan daarop aanhaken.

Grenzen?

In de discussie over hervorming van het belastingstelsel heeft de staatssecretaris aangegeven te streven naar een vereenvoudiging van het toeslagenstelsel. Bij verdergaande decentralisatie moet voorkomen worden dat elke gemeente een breed scala aan toeslagen gaat uitkeren. Landelijk zal een beperkt aantal mogelijke toeslagen gedefinieerd moeten worden om het stelsel eenvoudig en inzichtelijk te houden.

Ook nu bestaat het risico op een 'race to the bottom', zeker als mensen van meerdere regelingen gebruik maken. Wel is het zo dat de bedragen nu lager zijn, waardoor de prikkel om te verhuizen afneemt. Als binnen de (gedecentraliseerde) gezondheidszorg een landelijk basisvoorzieningsniveau wordt afgesproken, is het logisch om hier ook landelijk een minimale zorgtoeslag aan te koppelen.

⁶³ Zie <https://www.zorginstituutnederland.nl/pakket>

⁶⁴ CBS (2011), Samenloop van regelingen en voorzieningen binnen huishoudens in 2011.

Schaalniveau

De belastingdienst voert de administratie en betaling van de toeslagen uit. Zij hebben hierbij een duidelijk schaalvoordeel. Uitvoering door de gemeente geeft waarschijnlijk hogere kosten. Enerzijds kunnen gemeenten efficiencywinsten behalen door samen te werken met andere gemeenten, anderzijds door de uitvoering te combineren met andere regelingen onder het armoedebeleid.

3.1.3 Onderwijs

Huidige situatie

Het onderwijs kent een sterke invloed van schoolbesturen en van regulering door het Rijk. De rol van gemeenten in het onderwijsbeleid beperkt zich tot specifieke onderdelen: peuterspeelzalen, voorschoolse educatie, schakelklassen, leerplicht, leerlingenvervoer en de huisvesting. De gemeente bepaalt de eisen voor de inrichting van peuterspeelzalen, maar voor kinderopvang zijn de eisen landelijk bepaald. Toezicht op de kwaliteit van de kinderopvang en peuterspeelzalen is wel weer de verantwoordelijkheid van gemeenten. De gemeente heeft vooral een verantwoordelijkheid voor probleemsituaties in het onderwijs (uitval, achterstanden, vervoersproblemen). Daarnaast heeft de gemeente een belangrijke rol als het later misgaat met leerlingen (verslaving, criminaliteit, werkloosheid, etc.). Op het grootste deel van het onderwijs zelf heeft de gemeente een beperkte invloed. Er is in de afgelopen decennia een tendens naar decentralisatie naar gemeenten. Zo werd in 1987 het leerlingenvervoer in het basis- en speciaal onderwijs bij de gemeenten belegd⁶⁵. De onderwijshuisvesting en het onderwijsachterstandenbeleid werden in 1998 overgedragen naar gemeenten. In 2002/2005 werd de voorschoolse educatie (2,5 tot 4 jaar) verplaatst van rijk naar gemeenten⁶⁶. Bij de meeste decentralisaties gaat het vooral over aspecten en onderdelen van het basisonderwijs⁶⁷.

Verdergaande decentralisatie?

Decentralisatie van het onderwijs in Zwitserland heeft ertoe geleid dat jongeren een hoger onderwijsniveau behaalden⁶⁸. In Zwitserland bepalen de 26 kantons hun eigen onderwijsbeleid. Deze kantons zijn onderverdeeld in 2.896 gemeenten. De gemeenten zijn volledig verantwoordelijk voor het basisonderwijs. De kantons spelen een belangrijke rol bij het voortgezet onderwijs: het schoolmateriaal, doelen en de structuur worden bepaald door de kantons. Ook de inspectie van scholen ligt in de handen van de kantons. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor het toewijzen van leerlingen aan klassen, disciplineren van leerlingen en het voldoen aan de leerplicht.

In het onderwijs is in Nederland de afgelopen jaren het passend onderwijs geïntroduceerd. Passend onderwijs staat voor maatwerk: voor elk kind een passende plek in het onderwijs⁶⁹. Scholen hebben daarbij een zorgplicht. De scholen worden op het niveau van samenwerkingsverbanden bekostigd.

⁶⁵ Kloprogge, J. (2008), Decentralisatie onderwijsbeleid. Een historische analyse en een vooruitblik, Oberon, Utrecht.

⁶⁶ Tjalma-den Oudsten et al. (2006), Verkregen en verdwenen taken van gemeenten, een inventariserend onderzoek 1980-2006, SGBO, Den Haag.

⁶⁷ Kloprogge, op.cit.

⁶⁸ Barankay, I., and B. Lockwood, 2007, Decentralization and the productive efficiency of government: Evidence from Swiss cantons, *Journal of Public Economics*, vol. 91, pp. 1197-1218.

⁶⁹ Zie <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/passend-onderwijs/passend-onderwijs-vanaf-schooljaar-2014-2015>.

De trend van decentralisatie lijkt hier dus ook te zijn ingezet. De doelgroepen van passend onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs en de jeugdzorg zullen grote overlap vertonen. Hier kunnen dus synergievoordelen behaald worden als gemeenten bij het onderwijs een grotere (regie)rol krijgen. Bovendien kan dan in het onderwijs meer maatwerk geboden worden. Ook bij de entreeopleiding ligt een grotere rol voor gemeenten voor de hand. Deze eenjarige opleiding is opgericht voor mensen die geen diploma hebben om hun kansen op de arbeidsmarkt te vergroten. Deze mensen hebben een groot risico om in de bijstand terecht te komen..

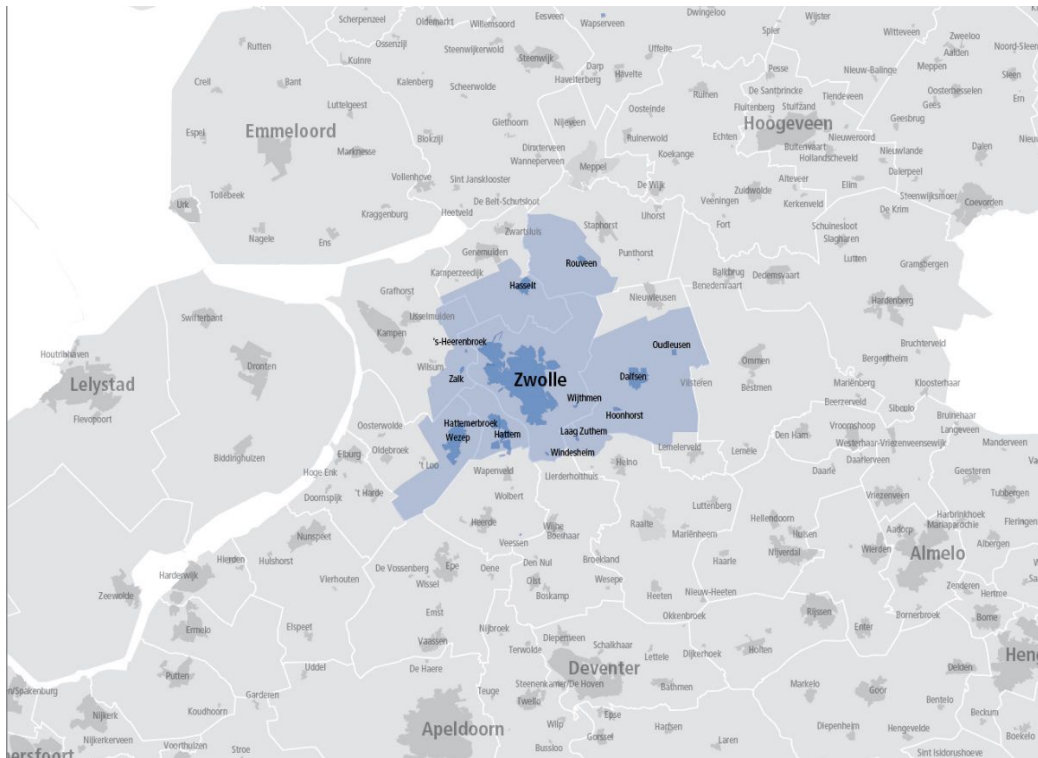
Grenzen?

Een verdergaande decentralisatiestap kan zijn dat het basisonderwijs vrijwel volledig onder de verantwoordelijkheid van gemeenten gaat vallen. Het Rijk legt dan alleen nog minimumeisen op aan de kwaliteit van het onderwijs en ten aanzien van toetsen. Een verdere stap is om ook het beleid voor het voortgezet onderwijs grotendeels door gemeenten te laten bepalen. Dit past goed in een scenario van verdere schaalvergroting van gemeenten. Bij hoger onderwijs ligt decentralisatie niet voor de hand, omdat die studenten meestal afkomstig zijn uit het hele land.

Schaalniveau

Decentralisatie van de verantwoordelijkheid voor basisonderwijs en voortgezet onderwijs zijn inhoudelijk goed te verdedigen. De effecten van beide vormen van onderwijs en spelen zich nu al voor een groot deel binnen de gemeente af. Het verzorgingsgebied van het voortgezet onderwijs overstijgt de grenzen van de huidige gemeenten, zoals het voorbeeld voor Zwolle in Figuur 3.4 laat zien. Bij decentralisatie van de verantwoordelijkheden rond het voortgezet onderwijs zal dus verdere schaalvergroting van gemeenten nodig zijn.

Figuur 3.4 Het verzorgingsgebied van het voortgezet onderwijs in Zwolle



Bron: Atlas voor gemeenten

3.2 Economie

Behalve in het sociale domein is er ook bij het economische beleid – in ruime zin, dat wil zeggen inclusief mobiliteitsbeleid, milieubeleid en woningbouwbeleid – nog winst te behalen. De mogelijkheden en onmogelijkheden voor verdergaande decentralisatie op die beleidsterreinen worden hieronder besproken.

3.2.1 Mobiliteit en infrastructuur

Gemeenten en provincies streven onder meer naar economische groei door (grote) infrastructuurprojecten. De effecten van deze projecten spelen zich soms op regionale en nationale schaal af, zoals de zeeluis bij IJmuiden of de Ruit bij Eindhoven (snelwegen). Er zijn echter ook grote projecten waarvan de effecten vooral binnen de gemeente optreden, zoals de Noord-Zuidlijn (metro) in Amsterdam en de ‘Rotterdamsebaan’ (nieuwe invalsweg in Den Haag, parallel aan de Utrechtsebaan) in Den Haag.

Huidige situatie

Het Rijk verstrekt een brede doeluitkering verkeer en vervoer (BDU) aan stadsregio’s en provincies, die deze middelen verdelen over (investeringen van) gemeenten. Hoe de BDU wordt ingezet wordt aan de decentrale overheden overgelaten; de enige eis is dat het geld aan mobiliteitsbeleid wordt besteed. Met ingang van 2016 worden de BDU-middelen voor provincies toegevoegd aan het provinciefonds⁷⁰; alleen voor de vervoerregio’s Amsterdam en Rotterdam/Haaglanden blijft de BDU bestaan. Voor grote infrastructurele projecten (kosten meer dan € 225 mln. in de stadsregio’s Amsterdam, Rotterdam en Haaglanden en meer dan € 112,5 mln. in de overige regio’s) kan een aparte subsidie worden aangevraagd bij het Rijk. De eerste € 225 resp. € 112,5 miljoen is dan voor rekening van de decentrale overheden; het meerdere wordt door het Rijk bekostigd⁷¹.

Verdergaande decentralisatie

Meer eigen verantwoordelijkheid voor decentrale overheden is wenselijk en kan worden gerealiseerd door de grenzen voor rijksbijdragen te verhogen of door de rijksbijdragen af te schaffen. Eigen belastingheffing zou hiervoor dan in de plaats kunnen komen. Een andere optie voor decentralisatie is het omzetten van de BDU voor de vervoerregio’s Amsterdam en Rotterdam/Haaglanden in een bijdrage aan begrotingen van de betreffende gemeenten en/of provincies. Hierdoor krijgen decentrale overheden de vrijheid om deze middelen naar keuze te besteden aan mobiliteit en/of andere uitgaven.

Mobiliteitsbelasting

Er zijn ook mogelijkheden voor eigen bekostiging van mobiliteitsuitgaven. In Frankrijk kent men al jaren een (regionale) mobiliteitsbelasting, de ‘Versement transport’ (VT)⁷². Gemeenten kunnen in agglomeratieverband gezamenlijk een belasting heffen bij bedrijven. De grondslag is het totale salaris van de werknemers van het bedrijf. Het tarief varieert van 0,9% in regio’s met minder dan

⁷⁰ Tweede Kamer 2012–2013, 33 659, nrs. 2 en 3.

⁷¹ VNG (2009), Wegwijzer voor gemeenten. Mobiliteitsbeleid_op_lokaal_niveau, Vereniging voor Nederlandse gemeenten, Den Haag.

⁷² Marlet, G., Poort, J., & Tames, I. (2000), Bereikbaarheid belast, NYFER, Breukelen; Loop, H. van der, Koopmans, C. & Wortelboer, P. (2009), Economische instrumenten in regionaal mobiliteitsbeleid, Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, Den Haag.

100.000 inwoners tot 2,6% in de regio Parijs. De opbrengsten worden door regionale transportautoriteiten gebruikt om de aanleg en exploitatie van openbaar vervoer te bekostigen. Het is denkbaar dat gemeenten in Nederland (eventueel in regionale verbanden) een dergelijke mobiliteitsbelasting gaan heffen. De inkomsten uit een mobiliteitsbelasting kunnen worden toegevoegd aan de algemene middelen van de gemeente, of aan een mobiliteitsfonds⁷³. Een groot voordeel is dat de gemeenten (en regio's) zelf beschikken over inkomsten en niet meer afhankelijk zijn van het Rijk voor de aanleg van infrastructuur.

De toewijzing van budgetten voor infrastructuur en exploitatie aan verschillende regio's is bij de VT meer gebaseerd op het principe van 'betaling door de gebruiker' dan bij de BDU. De BDU wordt bekostigd uit algemene middelen terwijl de VT wordt geheven bij de bedrijven die de meeste baten hebben bij de investeringen. Het vervangen van de BDU door de VT heeft ook als voordeel dat investeringen in bereikbaarheid vooral plaatsvinden op locaties waar de opbrengsten hoog zijn (veel werknemers); dit zijn locaties waar ook de kans op baten van investeringen hoog is.

Andere bekostigingsopties

Er zijn ook andere manieren om met lokale middelen investeringen in mobiliteit te bekostigen, zoals opcenten op de motorrijtuigenbelasting, (hogere) parkeerheffingen, hogere openbaar vervoertarieven of tolheffing op de weg. Al deze opties hebben zowel voor- als nadelen⁷⁴. Een volledige bespreking van deze en andere opties valt buiten de scope van dit rapport. Wel kan worden geconcludeerd dat er bij het invullen van scenario's voor decentralisatie een groot aantal mogelijkheden bestaat om lokale investeringen in mobiliteit (deels) te laten bekostigen door degenen die ervan profiteren.

Grenzen?

Meer geld voor mobiliteit is niet automatisch goed. Ervaringen met bijvoorbeeld de Noord-Zuidlijn in Amsterdam en de tramtunnel in Den Haag hebben laten zien dat meer infrastructuur niet per definitie tot alleen maar positieve effecten leidt. Daarom is het van groot belang dat investeringen daar plaatsvinden waar ze rendabel zijn. Als gemeenten (of regionale samenwerkingsverbanden van gemeenten) eigen middelen voor mobiliteitsinvesteringen gaan verzamelen, bestaat het risico dat de middelen in onrendabele (prestige)projecten worden gestoken. Het Rijk voert consequent maatschappelijke kosten-batenanalyses uit van vervoersprojecten, maar bij provincies, vervoersregio's en de meeste gemeenten is dit niet gebruikelijk. Het is van belang dat ook bij gemeenten 'checks and balances' ontstaan. Mogelijk gebeurt dit op termijn via het lokale democratische proces, wellicht pas na een aantal mislukte projecten. Met name in de overgangsfase is het daarom van belang om aan de vrijheid om financiële middelen te heffen ook een verantwoordingsplicht te koppelen ten aanzien van de uitgaven.

3.2.2 Regionaal economisch beleid

Regionaal economisch stimuleringsbeleid – anders dan door investeren in infrastructuur en bereikbaarheid (zie hierboven) – is controversieel. Er zijn weinig bewezen successen; de meeste

⁷³ Sommige steden hebben een mobiliteitsfonds (bijv. Eindhoven) waarin bijvoorbeeld parkeergelden worden gestort.

⁷⁴ Litman, T. (2015), Local Funding Options for Public Transportation, Victoria Transport Policy Institute, Canada.

studies concluderen dat er van dergelijk stimuleringsbeleid weinig of geen effecten uitgaan⁷⁵. Gemeenten slagen er soms in een nieuw bedrijf aan te trekken door goedkope bedrijfsruimtes aan te bieden. Maar als die verkapte subsidie is uitgewerkt, vertrekken bedrijven vaak weer. HP in Heerenveen is hiervan een bekend voorbeeld. De consensus is dat gemeenten de vraag moeten faciliteren, dat wil zeggen: moeten zorgen dat er ruimte is voor bedrijfsvestiging en de bouw van nieuwe bedrijfsruimte als daar vraag naar is. Bedrijven laten zich moeilijk sturen, maar wel afschrikken. Gemeenten moeten de bestaande vraag dus faciliteren en niet frustreren.

Huidige situatie

Regionaal economisch beleid is voor een belangrijk deel een provinciale bevoegdheid. Economisch beleid behoort tot de kerntaken van de provincie. De inhoudelijke focus van dit beleid is over het algemeen gericht op het realiseren van een aantrekkelijk vestigingsklimaat, door het beschikbaar stellen van voldoende bedrijventerreinen, en het actief acquireren van bedrijven. Zo kwam onlangs in het nieuws dat vrijwel alle provincies op handelsmissie naar China zijn geweest. Een tweede beleidsrichting is het stimuleren van samenwerking binnen de regio tussen ondernemers, overheden en onderwijsinstellingen (triple helix). Doel van deze samenwerking is het creëren van netwerkverbanden of clusters, met een focus op innovatie. Deze veelal regionale netwerken kunnen ook een belangrijke toegevoegde waarde hebben voor het arbeidsmarktbeleid. Op basis van inzicht in te verwachten personeelstekorten in de diverse sectoren, kunnen de netwerkpartners gericht werken aan het bestrijden van werkloosheid. Samenwerking met het beroepsonderwijs is hierbij cruciaal. In sommige regio's (Eindhoven, de Achterhoek, Twente) zijn deze samenwerkingsverbanden ondertussen behoorlijk stevig en succesvol.

Verdergaande decentralisatie?

Het beschikbaar stellen van ruimte voor de aanleg van bedrijfsterreinen, via bestemmingsplannen, valt nu ook al onder de verantwoordelijkheid van gemeenten en provincies. Een beleidswijziging op dit punt is niet nodig omdat ook de negatieve externe effecten van dit beleid – zoals het verlies van natuur en open ruimte – in de regio neerslaan. Een uitzondering vormt het regionale stimuleringsbeleid dat nu vanuit het Rijk en de EU wordt bekostigd. Het gaat hier bijvoorbeeld om het stimuleringsbeleid voor grensregio's (vanuit de EU) en krimpregio's (vanuit het Rijk), het stimuleringsbeleid van sterke regio's en de bijbehorende agglomeratievoordelen (voorheen 'Pieken en de Delta'; iets vergelijkbaars zal binnenkort onderdeel uitmaken van 'Agenda Stad') en de regionale ontwikkelingsmaatschappijen. Ook het Topsectorenbeleid bevoordeelt impliciet bepaalde regio's. Het is zeer de vraag of dergelijk rijksbeleid leidt tot een optimale allocatie van middelen. De keuze voor sectoren en regio's waarin (extra) wordt geïnvesteerd is altijd arbitrair, uitkomst van het politieke spel, en dus gevoelig voor rent seeking. Zolang regio's er niet zelf voor hoeven te betalen, vinden ze het natuurlijk prima om veel geld te investeren in een grensoverschrijdend bedrijfsterrein. Als dat terrein vervolgens leeg blijft, leiden die gemeenten immers nauwelijks financiële schade. Om een zuivere afweging te krijgen tussen (maatschappelijke) kosten en baten, kan de verantwoordelijkheid voor dergelijke investeringen beter in handen van de lokale overheid komen.

⁷⁵ Ederveen, S., de Groot, H. & Nahuis, R. (2002), Fertile soil for Structural Funds? A panel data analysis of the conditional effectiveness of European cohesion policy. CPB Discussion Paper, 10 (Den Haag); Bijvoet, C.C. & Koopmans, C.C. (2004). De effectiviteit van regionaal beleid, Rapport 751, SEO: Amsterdam.

Rond het arbeidsmarktbeleid zou een verdere decentralisatie van het economisch beleid zeker meerwaarde kunnen hebben. Het gaat dan concreet om een verschuiving van provinciaal niveau naar regionaal niveau (bijvoorbeeld de huidige 35 arbeidsmarktregio's). Het gemeentelijke niveau ligt minder voor de hand, omdat economisch beleid en arbeidsmarktbeleid zich vooral op regionaal niveau afspelen. Verdere decentralisatie ligt daarom alleen voor de hand als er ook sprake is van bestuurlijke opschaling van gemeenten.

Grenzen?

Economisch beleid kan dus grotendeels in handen van lokale overheden komen en blijven. Een uitzondering vormen projecten en investeringen van nationaal belang, zoals gaswinning of het aanleggen van een Betuwelijn. Voor het overige kan de vraag gesteld worden in hoeverre verdere decentralisatie voor de hand ligt in de huidige bestuurlijke structuur. Een verdere decentralisatie lijkt alleen voor de hand te liggen, als er ook sprake is van bestuurlijke opschaling van gemeenten tot regio's (zie ook hieronder).

Schaalniveau

Het creëren van ruimte voor bedrijvigheid is nu al grotendeels een lokale verantwoordelijkheid. Daarbij is alleen het schaalniveau nog problematisch; iedere gemeente – hoe klein ook – wil zijn eigen werkgelegenheid en bedrijventerrein, waardoor er vaak sprake is van beleidsconcurrentie tussen gemeenten. Dat leidt tot een suboptimale allocatie van bedrijvigheid, en de export van negatieve externe effecten; zoals de bouw van een lelijk bedrijfsterrein pal aan een gemeentegrens. Provincies doen hun best om, mede aan de hand van de ladder van duurzame verstedelijking, overambitieuze gemeenten te beteugelen. Maar beter zou het zijn als de schaal van gemeenten samenvalt met de reikwijdte van de regionale economie en arbeidsmarkt, waardoor binnen die grotere gemeenten een zuivere afweging ontstaat, en de coördinerende rol van provincies niet meer nodig is. Een schaalniveau dat aansluit bij de werking van de regionale arbeids- en consumentenmarkt zal het probleem van beleidsconcurrentie teniet doen, en zorgen voor een optimale allocatie van middelen en bedrijven. Als de gemeentegrenzen overeenkomen met de arbeids- en consumentenmarkt zal de lokale overheid maximaal geprikkeld worden om te zorgen dat de plekken die het beste te bereiken zijn voor de (potentiële) werknemers, klanten en toeleveranciers van bedrijven ook de plekken zijn waar nieuwe bedrijfsruimte kan worden gebouwd.

3.2.3 Woningbouw

Huidige situatie

Het beleid rond woningbouw is in Nederland op belangrijke delen al sterk gedecentraliseerd. De gemeente speelt een belangrijke rol, al is het maar vanwege de bevoegdheid om via bestemmingsplannen te bepalen waar woningen gebouwd mogen worden. De gemeente stelt periodiek een woonvisie op, waarin op basis van een analyse van vraag en aanbod het woonbeleid voor de komende jaren bepaald wordt. De rol van het middenveld – in de vorm van de corporaties – is recent ingeperkt, onder andere door de wettelijke rol van gemeenten richting corporaties te versterken. Via prestatieafspraken stemmen gemeente en corporaties hun wederzijdse inspanningen af, waarbij corporaties aangeven welk deel van de woonopgave zij voor hun rekening nemen.

Woonbeleid is voor het overgrote deel lokaal of regionaal beleid. Provincies spelen vaak een rol bij het stimuleren van regionale woonafspraken, zeker waar sprake is van overprogrammering of dreigende krimp. Bovendien zien de provincies toe op de naleving van de Wet ruimtelijke ordening (Wro). De ladder voor duurzame verstedelijking stelt daarin grenzen aan ongebreidelde uitbreiding van steden. Bij bestemmingsplannen van gemeenten moet die ladder langsgelopen worden. Een belangrijke sport op die ladder is dat nieuwbouw op uitbreidingslocaties slechts mogelijk is als er geen geschikte inbreidingslocaties meer beschikbaar zijn. Iedereen (natuurorganisaties, burgers, andere overheden) kan op basis van de ladder bezwaar maken tegen de plannen, en dat wordt dan ook veelvuldig gedaan. Op dit punt is er in toenemende sprake van spanning tussen provincies, die regionale afstemming willen bevorderen en desnoods afdwingen, en gemeenten, die nog veelal uitgaan van hun eigen situatie. Veel gemeenten kampen nog met de gevolgen van de crisis in de huizenbouw, waardoor zij grote verliezen hebben geleden op hun grondexploitaties. Op de korte termijn zullen – zo is de verwachting – nog extra afboekingen moeten plaatsvinden, op de lange termijn zullen de grote ontwikkelingen in uitleggebieden plaatsmaken voor kleinschalige, binnenstedelijke projecten.

Verdergaande decentralisatie?

De Wro beperkt de vrijheid van gemeenten sterk. In de praktijk werken de procedures daaromtrent zeer vertragend. Het is ook zeer de vraag of dergelijke landelijke restricties op de bouw op uitbreidingslocaties wel wenselijk zijn. De nadelen van uitbreiding – het verlies aan natuur en open ruimte – komen immers ook bij de gemeente terecht waardoor de lokale afweging (en de democratische controle daarop) in principe tot optimale uitkomsten zou moeten leiden. Verdergaande decentralisatie door het wegnemen van de overgebleven beperkingen van gemeenten lijkt hier dus wenselijk.

Decentralisatie zou daarnaast nog mogelijk zijn op het terrein van de huurtoeslag en de verhuurderheffing. Dit is nu landelijk beleid, terwijl de effecten van beide maatregelen per regio heel verschillend kunnen uitpakken. Ook rond het bepalen van de liberaliseringsgrens, waarboven huurders geen recht meer hebben op huurtoeslag, zou meer lokale vrijheid mogelijk kunnen zijn. Het leven in Amsterdam is immers ook voor de huurder veel duurder dan in Emmen. Het tegengaan van scheefhuren, een algemeen gedeeld beleidsdoel, kan het beste via lokaal maatwerk worden aangepakt. Bijvoorbeeld door te werken met tijdelijke huurcontracten, iets wat nu wegens landelijke regelgeving niet is toegestaan.

Grenzen?

De meeste negatieve externe effecten van woningbouw komen lokaal terecht, zodat er op zich geen grenzen zijn aan decentralisatie. Een uitzondering vormen aspecten die de schaal van de gemeente en provincie overstijgen. Te denken valt daarbij aan natuur van nationaal en/of internationaal belang, en biodiversiteit. Daarvoor bestaan zowel landelijk als internationaal al diverse waarborgen, zoals de Nationale Parken, Natura2000 en de Ecologische Hoofdstructuur. Als die inderdaad het gemeentegrensoverschrijdende belang van natuur en biodiversiteit beschermen – en niet meer dan dat – kunnen die intact blijven om te voorkomen dat gemeenten daar ten onrechte geen rekening mee houden in hun besluitvorming. Het beleid rond huurtoeslag, verhuurderheffing en liberaliseringsgrens zal zich altijd binnen zekere landelijk vastgestelde grenzen (marges) moeten afspelen, waardoor een basisniveau gegarandeerd wordt, en woningen niet onbereikbaar worden

voor bepaalde groepen. Maar meer lokale beleidsvrijheid kan het woonbeleid zeker ten goede komen, en ervoor zorgen dat het aanbod beter aansluit op de wensen van mensen.

Daarnaast is er tot zekere hoogte een coördinerende rol van het Rijk nodig om leegstand tegen te gaan zodra er voor de 'buren' negatieve externe effecten zijn. Daarbij valt te denken aan verloedering van de woonomgeving en onveilige situaties. Dit geldt dan met name bij maatschappelijk vastgoed, omdat dat in het bezit is van de overheid.

Schaalniveau

Het schaalniveau voor het woonbeleid kan het beste aansluiten op de werking van de regionale woningmarkt. Die komt grosso modo overeen met de schaal van de regionale economie en de arbeidsmarkt (zie hierboven) en het verzorgingsgebied van voorzieningen (zie hierboven en hieronder). Mensen willen immers vanuit hun woonplek werk en voorzieningen goed kunnen bereiken⁷⁶. Als de verantwoordelijkheid voor werk, voorzieningen én woningbouw volledig bij gemeenten komt te liggen, levert dat in potentie belangrijke synergievoordelen op; locaties kunnen op elkaar worden afgestemd, zodat werk en voorzieningen optimaal bereikbaar zijn vanuit woonlocaties, en bedrijven optimaal kunnen profiteren van de nabijheid van (potentiële) werknemers en klanten.

3.2.4 Voorzieningen

Huidige situatie

Veel voorzieningen – zwembaden, bibliotheken, winkels – vallen al onder de verantwoordelijkheid van gemeenten. Uitzonderingen zijn verschillende voorzieningen voor zorg en onderwijs, en een aantal culturele voorzieningen zoals de Rijksmusea, een aantal gezelschappen in de podiumkunsten, en de Monumentenzorg. Zorg en onderwijs kwamen in paragraaf 3.1 aan de orde. Deze paragraaf beperkt zich tot de culturele voorzieningen.

Verdergaande decentralisatie?

Veel van de baten van culturele voorzieningen slaan lokaal neer. Uitzonderingen vormen de grote culturele instellingen waar veel buitenlandse toeristen op afkomen, zoals het Rijksmuseum in Amsterdam. Maar het aantal culturele instellingen waarvoor dat geldt, en die dus van nationaal belang zijn, is beperkt. Verreweg het grootste deel van de voordelen van het culturele aanbod in de ene gemeente komt in die gemeente zelf, en in de directe omgeving terecht. Dat geldt (wederom met uitzondering van plekken die veel buitenlandse toeristen trekken) ook voor de baten van monumentale panden en een monumentale binnenstad⁷⁷. Het ligt dan ook voor de hand om de verantwoordelijkheid voor de subsidiering van musea, gezelschappen en de zorg voor monumenten grotendeels bij gemeenten te leggen.

Grenzen?

Alleen musea, gezelschappen en monumentale plekken die meetbaar van nationaal belang zijn – dat wil zeggen veel buitenlandse toeristen trekken of (in het geval van gezelschappen) veel export

⁷⁶ Marlet, G. 2009: De aantrekkelijke stad. Moderne locatietheorieën en de aantrekkingskracht van Nederlandse steden (VOC Uitgevers Nijmegen)

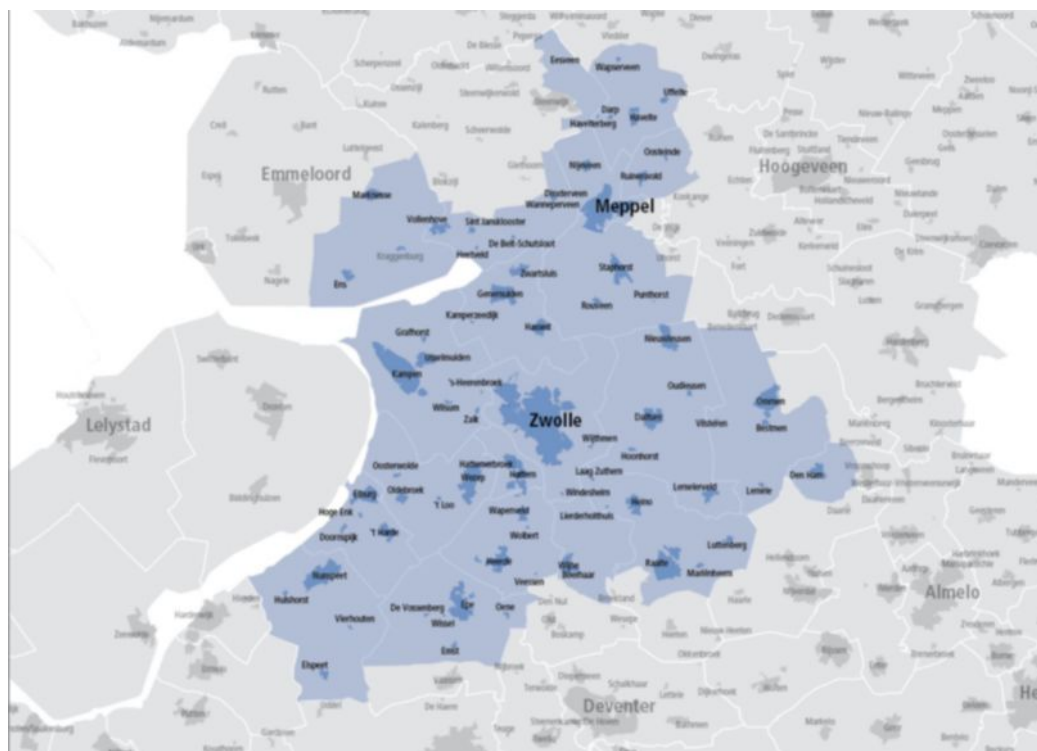
⁷⁷ Marlet, G, Ponds, R., Poort, J. & van Woerkens, C., 'De monumentale stad', in: Atlas voor gemeenten 2015.

opleveren – kunnen beter onder de verantwoordelijkheid van de nationale overheid blijven vallen, omdat gemeenten in hun afweging anders niet automatisch rekening zullen houden met dat nationale beleid. Overigens geldt ook hier dat de nationale overheid in zijn afweging dan wel rekening zal moeten houden met de negatieve externe effecten van haar beleid die bij gemeenten terecht komen; bijvoorbeeld de overlast van buitenlandse toeristen. Daarnaast is er mogelijk nog een rol voor de nationale overheid in regio’s waar de bevolking afneemt, waardoor het voorzieningenniveau verschaalt, en de achterblijvers geconfronteerd worden met een maatschappelijk onacceptabel niveau aan basisvoorzieningen.

Schaalniveau

De verantwoordelijkheid voor de totstandkoming van allerlei voorzieningen ligt al bij de gemeenten. Probleem is vaak dat de schaal van die gemeenten te klein is, waardoor het aanbod aan voorzieningen suboptimaal is, en er sprake is van beleidsconcurrentie. De uitstraling van de culturele voorzieningen in een bepaalde stad reikt veel verder dan de grenzen van de gemeente, zoals Figuur 3.5 voor de stad Zwolle laat zien. De omliggende gemeenten profiteren daar ook van, maar betalen daar niet aan mee. Dat betekent dat de stad onvoldoende geld heeft om een optimaal voorzieningenniveau in stand te houden. En het betekent ook dat de omliggende gemeenten geld overhouden om bijvoorbeeld zelf een schouwburg te bouwen, waardoor er overaanbod kan ontstaan. Als de schaal van de gemeenten overeenkomt met de reikwijdte van voorzieningen, zal dit probleem zich niet langer voordoen, en zal er een meer optimale allocatie van middelen en voorzieningen zijn. Bovendien zal het type voorzieningen beter aansluiten bij de (gemiddelde) behoeften van alle inwoners van die gemeenten, en zullen de culturele instellingen in die gemeenten minder problemen hebben om de exploitatie sluitend te krijgen dan nu vaak het geval is.

Figuur 3.5 Het verzorgingsgebied van de culturele voorzieningen (podiumkunsten) in Zwolle



Bron: Atlas voor gemeenten

3.2.5 Energie en milieu

De doelstellingen van het energiebeleid betreffen ten dele effecten die op bovennationaal niveau spelen, zoals CO₂-emissies en voorzieningszekerheid. De gemeente lijkt daarom minder geschikt om doelen ten aanzien van deze effecten te bepalen. Bovendien wordt een groot deel van de energiedragers grootschalig geproduceerd, in elektriciteitscentrales en raffinaderijen die grote delen van Nederland en buitenlandse afnemers bedienen. Volledige decentralisatie lijkt dus niet gewenst gezien vanuit het schaalniveau van problemen en doelen. Daar staat tegenover dat steeds meer energie lokaal wordt opgewekt, door individuele huishoudens of door collectieven. De aantrekkelijkheid hiervan neemt toe naarmate windmolens, zonnepanelen en andere technieken goedkoper en efficiënter worden⁷⁸. Voor lokale emissies zoals geluidhinder en fijn stof voeren veel gemeenten een actief beleid. Zo trachten diverse grote steden milieuzones in te voeren waarbinnen sterk vervuilende voertuigen worden geweerd. Daar worden echter ook vraagtekens bij gezet, omdat het zou leiden tot verschillende eisen in verschillende gemeenten, waaraan ondernemers moeilijk kunnen voldoen ('wildgroei van milieuzones')⁷⁹. Hier is de vraag of het schaalniveau van de problematiek lokaal is (geluidhinder, fijn stof) of regionaal/nationaal (gevolgen voor bedrijven). Daarnaast wordt in de ruimtelijke ordening getracht om bronnen van geluid en andere emissies fysiek te scheiden van gehinderden. Aangezien beleid met lokale effecten al grotendeels lokaal wordt gevoerd, zijn de opties voor verdere decentralisatie beperkt. De trend naar lokale opwekking van energie kan door het Rijk worden gefaciliteerd door de bestaande regels nog eens goed onder de loep te nemen en na te gaan waar versoepeling of aanpassing nuttig is.

3.3 Schaalniveau

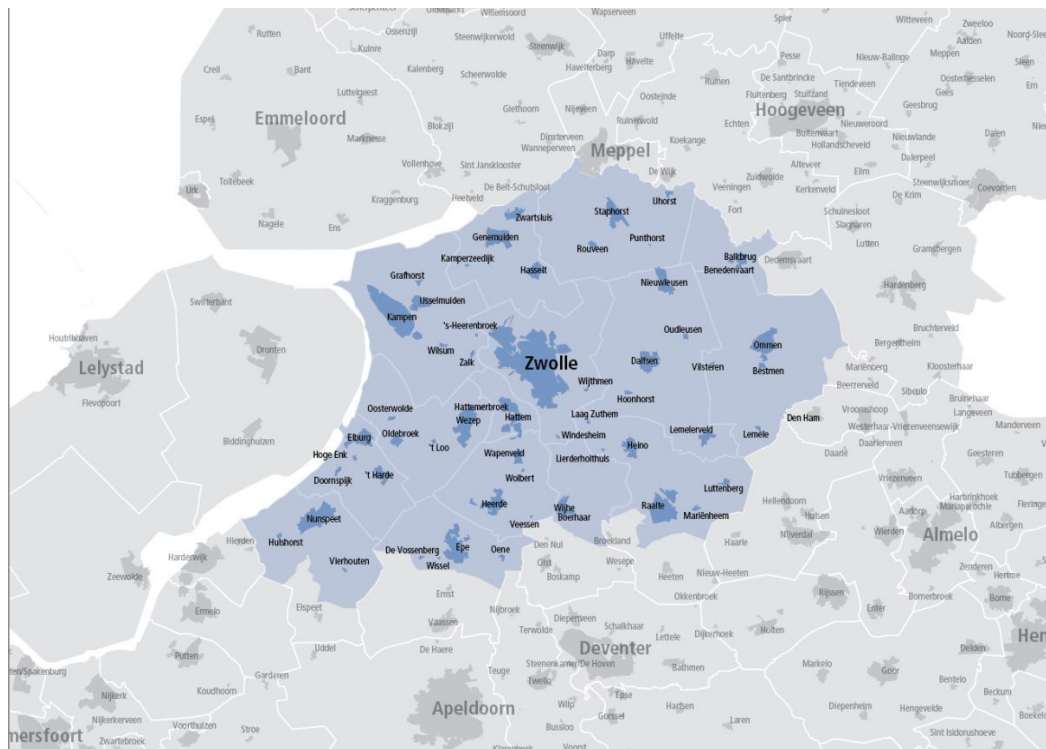
Verdergaande decentralisatie is dus vaak mogelijk, en wenselijk, maar kan niet zonder verdere opschaling van gemeenten. Het profijtgebied van lokaal beleid en lokale investeringen overstijgt de grenzen van de huidige gemeenten. Om de bestuurlijke grenzen optimaal te laten aansluiten bij lokaal beleid, zou dat gebied eigenlijk per beleidsterrein moeten variëren. In de kaarten hierboven werd bijvoorbeeld al duidelijk dat het verzorgingsgebied voor voortgezet onderwijs (Figuur 3.4) over het algemeen kleiner is dan voor (ziekenhuis-)zorg (Figuur 3.3) en culturele voorzieningen (Figuur 3.5). Een lappendeken aan functionele samenwerkingsverbanden is echter onoverzichtelijk, onwerkbaar en bemoeilijkt democratische controle. Daarom verdient het de voorkeur om bij de opschaling van gemeenten te kiezen voor één nieuwe indeling, waarbinnen de effecten van lokaal beleid gemiddeld genomen zo goed mogelijk worden omvat. Dat is goed mogelijk, want zo groot zijn de verschillen tussen de optimale gebiedsindeling voor de verschillende lokale beleidsterreinen nu ook weer niet (vergelijk de Figuren 3.3, 3.4 en 3.5). In het geval van Zwolle zou de optimale regio er dan als volgt uitzien:⁸⁰

⁷⁸ VNG (2013), Lokaal energiek: decentrale duurzame elektriciteit. Business case en maatschappelijke kosten-batenanalyse.

⁷⁹ Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2015), Beantwoording Kamervragen van de leden Visser en Remco Dijkstra (beiden VVD) over uitbreiding gemeentelijke milieuzones, 28 januari.

⁸⁰ Zie voor een uitgebreide beschrijving van de gehanteerde methodiek voor gebiedsafbakening: Marlet, G. & van Woerkens, C. (2014), op.cit.

Figuur 3.6 De optimale schaal voor lokaal bestuur in de regio Zwolle



Bron: Atlas voor gemeenten

4 Lokaal belastinggebied en gemeentefonds

Niet alleen taken kunnen worden gedecentraliseerd, maar ook de bekostiging kan veel sterker bij gemeenten komen te liggen. Dat kan door de OZB uit te breiden naar huurwoningen en door een ingezetenenbelasting in te voeren. Het gemeentefonds wordt dan veel kleiner, met een minder ingewikkelde verdelingsmethode tussen gemeenten.

4.1 Verruiming belastinggebied

Niet alleen taken kunnen worden gedecentraliseerd, maar ook de keuzevrijheid en bekostigingsmogelijkheden kunnen veel sterker bij gemeenten komen te liggen. Alleen dan vindt een optimale afweging plaats van alle kosten tegen alle baten: de laatste euro die door de overheid wordt besteed moet evenveel nut opleveren als de laatste door burger zelf bestede euro. Bij de huidige taakverdeling tussen Rijk en gemeenten zou het gemeentelijk belastinggebied verviervoudigd moeten worden, zo bleek uit hoofdstuk 2. En na verdergaande decentralisaties – zoals voorgesteld in hoofdstuk 3 – zou zelfs een vertienvoudiging van het lokale belastinggebied in de rede liggen. Dat lijkt een enorme impact te hebben op de uitgaven van huishoudens, maar dat bleek in verhouding tot andere belastingsoorten nog wel mee te vallen (zie hoofdstuk 2).

Het is vanzelfsprekend wel zaak om dit stapsgewijs in te voeren. Stel dat op korte termijn besloten wordt om de inkomsten uit lokale belastingen te verdubbelen, van € 5 naar € 10 miljard. Dit kan vrij eenvoudig door allereerst het gebruikersdeel van de OZB op woningen te herintroduceren. Dit levert gemeenten ongeveer € 1,2 miljard op⁸¹. Daarnaast kunnen de OZB-tarieven verhoogd worden. Een verhoging van 50% resulteert in € 7,4 miljard aan inkomsten voor gemeenten en een verhoging van 65% levert de gemeenten € 8,1 miljard op. Uitbreiding van de OZB heeft veel voordelen. Het ligt voor de hand zowel eigenaren als gebruikers te belasten omdat de lasten anders eenzijdig bij de eigenaren komen te liggen. Daarnaast zijn de uitvoeringskosten laag en geeft de OZB geen economische verstoring.

Het restant kan dan via een ingezetenenheffing geheven worden. Afhankelijk van de verhoging van de OZB, is dit € 1,6 miljard (bij een tariefstijging van 50%) of € 0,9 miljard (bij een tariefstijging van 65%). Voordelen van een ingezetenenheffing zijn de eenvoud, zichtbaarheid en het feit dat de belasting wordt geheven bij inwoners (dus bij de mensen die stemmen). Kleine belastingen, zoals hondenbelasting, kunnen dan worden afgeschaft. Afschaffing van de kleine belastingen (inclusief precario) kost € 220 miljoen. Bij een verviervoudiging van het belastinggebied, zouden de tarieven met 350% kunnen stijgen, wat de gemeenten in totaal € 22 miljard oplevert. De ingezetenenheffing moet in dat geval nog € 1,9 miljard opbrengen, ofwel € 253 per huishouden, zie Tabel 4.1.

⁸¹ Uit cijfers van het CBS (CBS persbericht PB06-027) bleek dat de afschaffing ertoe leidde dat gemeenten in 2006 € 880 miljoen minder aan OZB ontvingen, gelijk aan 33% van de overige OZB-inkomsten (gebruikers niet-woningen en eigenaren). De OZB-inkomsten van gemeenten in 2014 betroffen € 3.711 miljoen. Ervan uitgaande dat het gebruikersdeel woningen nog steeds ongeveer 33% van deze inkomsten betreft, zou herinvoering ongeveer € 1.200 miljoen opleveren. De totale OZB bedraagt dan ongeveer € 4.911.

Tabel 4.1 Verschillende mogelijkheden om het belastinggebied uit te breiden

x €1.000.000,-	Verdubbeling belastinggebied		Vervijfvoudiging belastinggebied
	OZB-tarieven stijgen met 50%	OZB-tarieven stijgen met 65%	OZB-tarieven stijgen met 350%
Herinvoering gebruikersdeel OZB	1.200	1.200	1.200
Verhogen OZB-tarieven	7.400	8.100	22.100
Afschaffen kleine belastingen	- 220	- 220	- 220
Ingezetenenheffing	1.620	920	1.920
Totaal	10.000	10.000	25.000
Aantal huishoudens in 2014 ⁸²	7.590.228		
Ingezetenenheffing per hh	€ 213	€ 121	€ 253

Bron: Berekeningen SEO Economisch Onderzoek en Atlas voor gemeenten

Eerdere voorstellen voor verruiming

Er is meerdere malen gepleit voor een uitbreiding van het lokale belastinggebied. Zo bepleitte de Commissie Boorsma in 2004 een vergroting van het eigen belastinggebied van gemeenten⁸³. In 2009 kwam de Commissie Onderzoek belastingen lokale overheden tot de conclusie dat eigen (gemeentelijke) taken ook met eigen middelen bekostigd moeten worden. Dit zou bij gemeenten tot een zeer aanzienlijke verruiming van de eigen belastingen leiden⁸⁴. En recent presenteerden ook de Commissie Financiële ruimte (commissie Rinnooy Kan), de Raad voor de financiële verhoudingen en het CPB voorstellen voor een meer lokale belastingen⁸⁵.

Vijf argumenten pleiten voor de bevoegdheid van gemeenten om voldoende eigen belastingen te kunnen heffen, namelijk⁸⁶:

- Democratische functie
Als het innen van belastingen en het uitgeven van middelen in één hand ligt, leidt dit tot een betere publieke verantwoording van middelen. De democratische controle wint aan kracht. Burgers (kiezers) krijgen meer zicht op de kosten van gemeentelijke voorzieningen.
- Allocatiefunctie
Decentrale besturen zijn vanwege hun grotere kennis van lokale omstandigheden het beste in staat het nut van collectieve gemeentelijke voorzieningen af te wegen tegen het financiële offer. Bij een verruiming van het lokale belastinggebied ontstaat er meer ruimte voor gemeenten om eigen beleidskeuzes te maken. Bovendien geldt dat geld dat de gemeente van het Rijk ontvangt voor bepaalde taken, minder kritisch wordt uitgegeven dan geld dat de gemeente zelf genereert (het 'flypapereffect')⁸⁷. Het is aannemelijk dat het vergroten van het lokaal belastinggebied leidt tot een meer weloverwogen besteding van middelen. Dit kan grote economische effecten hebben.

⁸² CBS, StatLine: Huishoudens; samenstelling, grootte, regio, 1 januari

⁸³ Boorsma et al. (2004), op.cit.

⁸⁴ Commissie Onderzoek belastingen lokale overheden (2009), Taakgericht heffen, Deventer: Kluwer.

⁸⁵ Commissie Financiële ruimte (2015). Bepalen betekent betalen; Raad voor de financiële verhoudingen (2015), Uitbreiding lokaal belastinggebied; Eijkel, R. van & Vermeulen, W. (2015). Een ruimer lokaal belastinggebied, CPB Policy Brief 2015/04, Den Haag: Centraal Planbureau.

⁸⁶ Zie Boorsma et al. (2004), Belasten op niveau. Meer fiscale armslag voor gemeenten, Den Haag voor een uitgebreide beschrijving van deze functies.

⁸⁷ Vermeulen, W. en M. Allers (2015), Betere afweging met meer lokale belasting, ESB 100 (4702), 29 januari.

- **Regulerende functie**
Decentrale besturen kunnen bepaalde belastingen gebruiken om het gedrag van burgers en bedrijven te reguleren.
- **Compensatiefunctie**
Om tekortkomingen in de verdeling van de algemene uitkering of specifieke uitkeringen te kunnen compenseren.
- **Bufferfunctie**
Bij een groter lokaal belastinggebied is de gemeente beter in staat om tegenvallers in de eigen huishouding of lokale calamiteiten op te vangen. Gemeenten hoeven bij tegenslag minder snel aan te kloppen bij het Rijk of bij de collega-gemeenten.

Randvoorwaarden bij verruiming

Een verruiming van het lokaal belastinggebied moet aan een aantal randvoorwaarden voldoen.

- a. De **macrolastendruk** stijgt niet. Met andere woorden: een verruiming van het lokaal belastinggebied gaat samen met lagere Rijksbelastingen.
- b. Gemeenten voeren geen **inkomensbeleid**. Ze hanteren geen progressieve belastingtarieven.
- c. De **lastenverdeling** (tussen bewoners en bedrijven, tussen bewoners onderling) blijft bij een herschikking van belastingen acceptabel (herverdeeleffecten zijn niet te groot).
- d. Het **verschil in belastingdruk** tussen gemeenten wordt niet te groot. Enerzijds moet rekening gehouden worden met maatschappelijke acceptatie. Anderzijds kunnen te grote tariefverschillen belastingvlucht stimuleren.
- e. De verruiming van het lokaal belastinggebied sluit zoveel mogelijk aan bij de doelen van de beoogde herziening van het (nationaal) belastingstelsel: **het verkleinen van de ‘wig’**, het verlagen van de belasting op arbeid.
- f. De **verschillen** in belastingcapaciteit tussen gemeenten – gevolg van een verruiming van het lokaal belastinggebied – moeten **tot een bepaald (basis)niveau verevend** kunnen worden, bijvoorbeeld via een (verkleind) gemeentefonds.
- g. De rijksoverheid houdt voldoende belastingmiddelen om een **effectief inkomens- en begrotingsbeleid** te kunnen voeren.

Criteria

Welke vormen van belastingheffing zijn geschikt om tot een verruiming van het lokaal belastinggebied te komen? De volgende criteria zijn hierbij van belang⁸⁸.

- a. **Substantiële opbrengst**: de lokale heffing genereert voldoende opbrengst (geen stapeling van kruimelheffingen als hondenbelasting).
- b. **Stabiliteit**: de opbrengst is robuust en voorspelbaar. Dit maakt een belasting op bedrijfswinst of huizenverkoop bijvoorbeeld minder geschikt (te veel conjuncturele schommelingen).
- c. **Uitvoerbaarheid**: de heffing moet eenvoudig en tegen lage kosten uit te voeren zijn. Ontduiking moet moeilijk zijn. Dit maakt een ingezetenenbelasting of een belasting van onroerend goed geschikt.
- d. Geen **economische verstoring**: de heffing heeft geen (of zo min mogelijk) negatieve effecten op het gedrag van economische actoren als gevolg van veranderingen in (relatieve) prijzen van hetgeen waarover heffing wordt geheven.

⁸⁸ De opsomming van deze criteria is ontleend aan de diverse eerdere onderzoeken naar verruiming van het lokale belastinggebied, o.a. De Kam (1992), Boorsma (2004), Eenhoorn (2005), Bovens (2006).

- e. **No taxation without representation:** de belastingen worden niet voor het grootste deel afgewenteld op niet- inwoners (tegenaan belasting-export).
- f. **No representation without taxation:** alle inwoners die daartoe in staat zijn betalen mee. Dit pleit bijvoorbeeld voor een herinvoering van het gebruikersdeel van de OZB.
- g. **Beleidsvrijheid:** gemeenten zijn vrij om de tarieven vast te stellen. Er geldt dus geen macronorm zoals nu bij de OZB het geval is.
- h. **Zichtbaarheid en vergelijkbaarheid:** bewoners begrijpen de belasting. De grondslag van de belastingheffing (bijvoorbeeld de Woz-waarde) is inzichtelijk, de tarieven zijn vergelijkbaar. Dit betekent dat de grondslag in heel Nederland uniform moet zijn.

Passende opties bij verruiming belastinggebied

De Gemeentewet (Hoofdstuk XV) bevat een limitatieve opsomming van mogelijke gemeentelijke belastingen. Naast de OZB gaat het om toeristenbelasting, baatbelasting, forensenbelasting, hondenbelasting, reclamebelasting, precariobelasting en parkeerbelasting. Daarnaast zijn er de heffingen die de gemeente int voor bepaalde diensten. De gemeente mag op dit moment niet meer heffen dan de begrote kosten die gedekt worden met de heffing.

Een verruiming van het belastinggebied is niet goed mogelijk met kleine belastingen, zie Tabel 4.2. Omwille van de eenvoud is er zelfs veel voor te zeggen de 'kruimelbelastingen', zoals hondenbelasting, reclamebelasting en baatbelasting te schrappen. Ook de precariobelasting zou gewijzigd kunnen worden: een deel kan worden afgeschaft (precario op ondergrondse leidingen) en een deel kan omgevormd worden tot een heffing (bijvoorbeeld precario op terrassen). De toeristen- en forensenbelasting kunnen samengevoegd worden.

Tabel 4.2 Verruiming niet mogelijk met kleine belastingen

Heffing	Begrote opbrengst in miljoenen euro voor 2014
Onroerende zaakbelasting	3.711
Toeristenbelasting/Forensenbelasting	199
Parkeerbelasting	660
Hondenbelasting	64
Reclamebelasting	23
Baatbelasting	1
Precariobelasting	133
Totaal	4.791

Bron: Coelo (2014)

Met een uitbreiding van de OZB en invoering van een ingezetenenheffing is het mogelijk om een substantiële opbrengst te realiseren⁸⁹. Bovendien hoeft dit geen grote inkomenseffecten op te roepen. Het CPB heeft becijferd dat een verruiming via de OZB en via een ingezetenenheffing goed mogelijk is zonder grote inkomenseffecten voor huishoudens, zolang er een terugsluis via verlagingen van andere belastingen aan is gekoppeld⁹⁰.

⁸⁹ Zie onder andere gebaseerd op Boorsma (2004) en Bovens (2009).

⁹⁰ Eijkel, R. van en W. Vermeulen (2015). Een ruimer lokaal belastinggebied, CPB Policy Brief 2015/04, Den Haag: Centraal Planbureau.

a. Onroerende zaakbelasting

De OZB is op dit moment de belangrijkste inkomstenbron van gemeenten. Een eerste stap bij verruiming van het belastinggebied zou de herintroductie van het gebruikersdeel van de OZB op woningen zijn (afgeschaft door het tweede kabinet-Balkenende per januari 2006). Samen met een verhoging van de tarieven kan dit leiden tot een aanzienlijke meeropbrengst.

De opbrengst van de OZB kan verder nog verhoogd worden door vrijstellingen (zoals de werktuigenvrijstelling) af te schaffen of door een vorm van tariefdifferentiatie te hanteren in verband met bepaalde voorzieningen. Door tariefdifferentiatie binnen een gemeente toe te staan, kan de gemeente investeringen in gebiedsontwikkeling terugverdienen. Voordeel van afschaffing van vrijstellingen is dat de grondslag wordt uitgebreid.

Deze optie kent veel voordelen. De herintroductie van het gebruikersdeel van de OZB (woningen) is de eerste en meest eenvoudige stap. Het ligt voor de hand zowel eigenaren als gebruikers te belasten (**no representation without taxation**), omdat anders de lasten eenzijdig bij de eigenaren komen te liggen. Een voordeel is ook dat de uitvoeringskosten laag zijn. Tabel 4.3 laat zien dat de OZB goed scoort op alle gestelde randvoorwaarden en criteria.

De OZB-tarieven kunnen zonder wetswijziging verhoogd worden; het Rijk moet echter wel de macronorm loslaten. Het gaat hier om een niet-bindende afspraak tussen VNG en het Rijk over de mate waarin de OZB-opbrengsten van gemeenten mochten stijgen. Dit is in strijd met criterium g, waarin wordt gesteld dat gemeenten vrij zijn om de tarieven vast te stellen. In de praktijk steeg de OZB-opbrengst van gemeenten in sommige jaren al harder dan de macronorm.

b. Ingezetenenheffing

Een veelgenoemde optie is de invoering van een bewonersbelasting of ingezetenenheffing. Bewoners betalen, eventueel afhankelijk van huishoudenssamenstelling, een bepaalde belasting als 'ingezetene'.

Deze vorm van belasting komt in veel andere landen voor, en ook de Nederlandse waterschappen maken hiervan gebruik. De uitvoering is eenvoudig en goedkoop omdat de gemeentelijke basisadministratie in principe alle relevante informatie bevat. Een groot voordeel is de stabiliteit en voorspelbaarheid van de opbrengsten. Een ander voordeel van de ingezetenenheffing is dat er tussen gemeenten nauwelijks herverdeeffecten optreden⁹¹. Een laatste voordeel is dat de belasting uitsluitend wordt geheven bij de ingezetenen (dus bij de mensen met stemrecht). Nadeel van de heffing is dat deze denivellerend is. Een combinatie met de OZB zou daarom mogelijk kunnen zijn. Ongewenste inkomensgevolgen van een ingezetenenheffing kunnen daarnaast via verlagingen van andere belastingen of via een vorm van kwijtschelding beperkt worden.

⁹¹ Hierover lopen overigens de meningen uiteen: volgens Leijenhorst (2002) zijn er wel degelijk herverdeeffecten.

Tabel 4.3 OZB en ingezetenenheffing voldoen aan alle randvoorwaarden en criteria

	OZB	Ingezetenenheffing
Randvoorwaarden:		
a. <u>macrolastendruk</u> stijgt niet	+++	+++
b. <u>geen inkomensbeleid</u>	+++	+++
c. <u>lastenverdeling</u> blijft acceptabel	++	++
d. <u>verschil in belastingdruk</u> niet te groot	++	++
e. <u>verkleinen van de 'wig'</u>	+++	+++
f. belastingcapaciteit moet <u>verevend</u> kunnen worden	+++	+++
g. Rijk kan <u>effectief inkomens- en begrotingsbeleid</u> voeren	+++	+++
Criteria:		
a. <u>Substantiële opbrengst</u>	+++	+++
b. <u>Stabiliteit</u>	+++	+++
c. <u>Uitvoerbaarheid</u>	++	+
d. <u>Geen economische verstoring</u>	+++	+++
e. <u>No taxation without representation</u>	++	+++
f. <u>No representation without taxation</u>	+++	+++
g. <u>Beleidsvrijheid</u> : gemeenten zijn vrij om de tarieven vast te stellen.	+++	+++
h. <u>Zichtbaarheid en vergelijkbaarheid</u>	+++	+++

Bron: Boorsma et al. (2004), +++=voldoet uitstekend, ++=voldoet goed, +=voldoet

Kwijtscheldingsbeleid

Bij gemeentelijke belastingen en heffingen kunnen gemeenten een kwijtscheldingsbeleid hanteren. Vrijwel alle gemeenten doen dit ook. Bewoners met een laag inkomen en zonder vermogen komen in aanmerking voor kwijtschelding. Veel gemeenten hanteren om efficiencyredenen een systeem van automatische kwijtschelding. Gemeenten hebben op dit moment een beperkte lokale vrijheid bij het bepalen van het kwijtscheldingsbeleid. De rijksoverheid geeft in landelijke regelingen de grenzen van de mogelijkheden aan, bijvoorbeeld als het gaat om de vraag wie in aanmerking komt voor kwijtschelding.

Naarmate het kwijtscheldingsbeleid ruimhartiger wordt en betrekking heeft op meer heffingen, zal de armoedeval ook groter worden. De bewoner die net te veel verdient om in aanmerking te komen voor kwijtschelding, krijgt immers te maken met een forse lokale belastingaanslag. Dit stimuleert arbeidsparticipatie niet: een bewoner moet veel meer dan het minimumloon verdienen, wil werken 'onder de streep' lonen. Het ligt voor de hand om bij een uitbreiding van het lokale belastinggebied gemeenten ook de vrijheid te geven het kwijtscheldingsbeleid vorm te geven. De gemeente kan er dan zelf voor kiezen of en in welke mate zij een kwijtscheldingsbeleid hanteren en dit integreren met hun armoedebeleid.

Ongeschikte opties

Vanwege de eerder genoemde randvoorwaarden en criteria zijn de volgende belastingen minder geschikt.

a. Opcenten op Inkomstenbelasting

Een veelgenoemde optie is de introductie van 'opcenten' op de inkomsten- en loonbelasting. Een deel van deze belasting gaat dan rechtstreeks naar de gemeenten. Een variant wordt gevormd door

de 'subcenten', waarbij alleen het eerste tarief van de inkomstenbelasting wordt betrokken in de lokale afdracht.

Deze vorm van 'lokale belasting' is goed uit te voeren, maar is minder eenvoudig dan de ingezetenenheffing. Gemeenten kunnen op basis van data van de Belastingdienst de opcenten innen. Iets vergelijkbaars gebeurt nu met de huurtoeslag door de wooncorporaties. Volgens sommigen zouden deze opcenten op minder maatschappelijke weerstand stuiten dan echte lokale belastingen als de OZB of een ingezetenenheffing⁹². Een groot nadeel is dat deze optie in strijd is met randvoorwaarde b (gemeenten voeren geen inkomensbeleid). Met deze belasting wordt de 'wig' ook niet verkleind (randvoorwaarde e). Er treden daarnaast flinke herverdeeffecten op (de verschillen tussen gemeenten worden zonder vorm van verevening flink groter). Ook aan een aantal belangrijke criteria wordt niet voldaan: de heffing geeft economische verstoring (criterium d) en 'opcenten' zijn niet goed zichtbaar (criterium h). Tot slot is de stabiliteit van de inkomsten minder dan bij de ingezetenenheffing.

b. Taakgericht heffen

Bij taakgericht heffen heft de gemeente belasting voor bepaalde taken. Het kan bijvoorbeeld gaan om taken in het sociaal domein (onderwijs, zorg, werk), infrastructuur (verkeer en vervoer), of wonen (overdrachtsbelasting). In dit kader zou ook de Motorrijtuigenbelasting, inclusief de provinciale opcenten, kunnen worden overgeheveld naar de gemeente. De jaarlijkse opbrengst van de Motorrijtuigenbelasting is ongeveer 5,5 miljard.

In vergelijking met de andere opties is taakgericht heffen wat uitvoering betreft ingewikkeld. Er kan niet aangesloten worden bij bewezen praktijken. Om ervaring op te doen zou de wet een experimenteerartikel kunnen krijgen, op basis waarvan gemeenten – al dan niet tijdelijk – belastingen kunnen heffen om in bepaalde lokale behoeften te voorzien⁹³. De verschillen tussen gemeenten kunnen sterk toenemen, omdat iedere gemeente eigen afwegingen maakt (in strijd met randvoorwaarde d). Het theoretische voordeel is dat bewoners betalen voor bepaalde voorzieningen.

c. Overige opties

Belastingen gerelateerd aan ondernemingswinsten, huizenverkoop (overdrachtsbelasting) of een lokale BTW zijn ook minder geschikt. Problematisch bij deze vormen van belastingheffing is onder andere het gebrek aan stabiliteit (inkomsten fluctueren sterk afhankelijk van de conjunctuur). Ook het criterium 'no taxation without representation' is problematisch. Ondernemerswinsten zijn vaak lastig te koppelen aan één vestigingsplaats. Lokale BTW lijkt eenvoudig te omzeilen door inwoners: zij kunnen een groot deel van hun aankopen gemakkelijk verleggen naar een naburige gemeente. Ook het loslaten van de eis dat heffingen maximaal kostendekkend zijn is geen goede optie. Dit beperkt de zichtbaarheid en vergelijkbaarheid van de belastingen.

⁹² Stuurgroep verkenning decentraal belastinggebied (commissie-Eenhoorn), 2005.

⁹³ Commissie Onderzoek belastingen lokale overheden (2009), pagina 23.

4.2 Overgebleven rol gemeentefonds

Als het lokaal belastinggebied een grotere rol krijgt, kan het gemeentefonds een beperktere rol krijgen. Idealiter wordt het merendeel van de inkomsten van gemeenten via lokale belastingen geïnd. Het gemeentefonds vormt dan de sluitpost en bevat alleen middelen voor voorzieningen die overal aanwezig moeten zijn. Om belastingvlucht te voorkomen zal altijd de belastingcapaciteit (deels) verevend moeten worden.

Op de korte termijn bevat het gemeentefonds ook middelen voor taken waarbij landelijk geen minimumvoorzieningenniveau hoeft te worden afgesproken. Voor deze taken hoeven kostenverschillen niet apart verevend te worden. Middelen voor deze taken kunnen op termijn via het lokaal belastinggebied geïnd worden.

Gewenste omvang van het gemeentefonds

Huidige inkomsten vanuit het Rijk

Gemeenten ontvangen de reguliere middelen binnen het gemeentefonds (algemene, integratie- en decentralisatie-uitkeringen) om taken te bekostigen die het Rijk heeft opgedragen (medebewind) of om uit te geven aan autonoom beleid. Gemeenten hoeven zich niet bij het Rijk te verantwoorden over de besteding ervan. De verantwoording wordt afgelegd aan de gemeenteraad. Overigens geldt dat binnen de huidige bestuurlijke verhoudingen nauwelijks sprake is van absolute autonomie, maar dat er sprake is van meer en minder autonome taken en van medebewindstaken⁹⁴. Deze medebewindstaken variëren van een grote mate van beleidsvrijheid tot strikt gereguleerd medebewind⁹⁵.

Het gemeentefonds bestaat voor het grootste deel uit de algemene uitkering (circa € 15 miljard). De algemene uitkering wordt over gemeenten verdeeld via een verevend verdeelsysteem. De jaarlijkse ontwikkeling van de algemene uitkering is gekoppeld aan de groei van de rijksuitgaven ('trap-op-trap-af' systematiek)⁹⁶. Daarnaast kan het Rijk met een integratie-uitkering voor een aantal jaren middelen aan gemeenten verstrekken via het gemeentefonds, zonder gebonden te zijn aan de verdeelsystematiek van de algemene uitkering. Een decentralisatie-uitkering is een variant op de integratie-uitkering. Bij integratie- of decentralisatie-uitkeringen kan het macrobedrag op eigen wijze worden geïndexeerd.

Vanaf 2015 is ongeveer 10 miljard euro aan het gemeentefonds toegevoegd voor de uitvoering van de gedecentraliseerde taken in het sociaal domein (jeugdwet, Wmo en Participatiewet)⁹⁷. Deze middelen worden via een integratie-uitkering beschikbaar gesteld en zijn vrij inzetbaar⁹⁸. De macrobedragen die beschikbaar zijn voor jeugdzorg, werk en inkomen en ondersteuning zijn afhankelijk van specifieke kostenfactoren, zoals de economische ontwikkeling, het aantal ouderen

⁹⁴ Medebewind slaat op de plicht van lagere overheden om de regelingen van de centrale overheid uit te voeren, bijvoorbeeld toezichthouden op kinderopvang of brandveiligheid.

⁹⁵ Raad voor de Financiële Verhoudingen (2011), op.cit.

⁹⁶ Het gaat hier om de Rijksbegroting in enge zin, dus zonder de Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid en de Zorg.

⁹⁷ Zie VNG (2014), Sociaal deelfonds komt te vervallen, 12 september 2014.

⁹⁸ Oorspronkelijk was het de bedoeling deze middelen via een aparte uitkering, het sociaal deelfonds, ter beschikking te stellen.

e.d. De decentralisatie is gepaard gegaan met bezuinigingen: er is dus minder geld beschikbaar dan voorheen. De middelen voor het sociaal domein worden per beleidsterrein over gemeenten verdeeld, elk met een eigen verdeelmodel. De verdeling hangt samen met de kosten die gemeenten moeten maken om de doelstellingen te bereiken, dus bijvoorbeeld de uitgaven die gemeenten moeten maken om bijstandsgerechtigden te re-integreren. Het is de bedoeling om de middelen na drie jaar over te hevelen naar de algemene uitkering van het gemeentefonds.

Beperking rol gemeentefonds

Als het lokaal belastinggebied een grotere rol krijgt, kan het gemeentefonds een beperktere rol krijgen. Er zal altijd een algemene uitkering nodig zijn. Allereerst heeft het Rijk belastinginstrumenten nodig om inkomens- en begrotingsbeleid te kunnen voeren. Daarnaast zijn er voorzieningen die overal aanwezig moeten zijn (zoals scholen, riolering en goede wegen). Vooral als het sociaal beleid verregaand gedecentraliseerd wordt, moet landelijk een minimumvoorzieningenniveau geregeld worden. Op dit moment is dat bijvoorbeeld het geval bij de bijstand, waarbij het recht op de uitkering en de hoogte ervan zijn vastgelegd, of de Wmo, waarbij gemeenten voorzieningen dienen te treffen die mensen met een beperking in staat stellen te participeren in de samenleving. Gemeenten moeten dan ook van het Rijk de bijbehorende middelen krijgen.

Vanwege het verschil in groeivoet tussen zorguitgaven en overige uitgaven, is het verstandig om naast de algemene uitkering een sociaal fonds te hanteren met daarin de middelen voor de taken binnen het sociaal domein. Het sociaal fonds heeft dan een eigen indexatie op basis van een realistische groeivoet. Om gemeenten meer zekerheid te geven over de hoogte van de uitkeringen kan er voor gekozen worden om de uitkeringen voor een bepaalde periode (bijvoorbeeld van vier jaar) van te voren vast te leggen. Nu weten gemeenten pas achteraf hoe hoog de uitkering is geworden.

Verevening van het verkleinde gemeentefonds

Cultuur van gelijkheid (verevening)

De algemene uitkering wordt over gemeenten verdeeld. Hoeveel geld individuele gemeenten aan algemene uitkering uit het gemeentefonds krijgen, is afhankelijk van de kenmerken van de gemeenten. Het kost de ene gemeente meer geld om een bepaald voorzieningenniveau aan te bieden dan de andere, bijvoorbeeld vanwege de bodemgesteldheid (een slappe bodem). De verdeling houdt ook rekening met de verschillen in belastingcapaciteit tussen gemeenten. Hierbij wordt gekeken naar de totale WOZ-waarde binnen de gemeente, omdat de OZB verreweg de belangrijkste gemeentelijke belasting is. Voor de overige eigen middelen (OEM) geldt dat er niet wordt gekeken naar verschillen tussen gemeenten, maar dat een vast percentage (circa 4%) van de uitgaven hiermee gedekt kan worden. Doel van het verdeelstelsel is om elke gemeente, bij gelijke belastingdruk, in staat te stellen een gelijkwaardig niveau van voorzieningen te realiseren. De verdeling moet op objectieve wijze rekening houden met verschillen tussen gemeenten. Een tweede belangrijk punt is de prikkelwerking die van de financiële verhouding uitgaat. Deze moet prikkels voor een doelmatige besteding van de middelen bevatten⁹⁹.

⁹⁹ Zie Memorie van Toelichting van de Financiële-verhoudingswet, 1996.

Complexiteit en prikkels binnen het huidige gemeentefonds

Het verdeelstelsel bestaat op dit moment uit ongeveer 60 maatstaven. Deze zijn onderverdeeld in verschillende clusters, zoals werk en inkomen, maatschappelijke zorg, educatie, enzovoorts. Voorbeelden van maatstaven zijn het aantal inwoners, bijstandsontvangers, uitkeringsontvangers, jongeren, ouderen, woonruimten, oppervlakte land, oppervlakte binnenwater, enzovoorts¹⁰⁰. Het verdeelstelsel is de afgelopen jaren steeds verder verfijnd en uitgegroeid tot een vrij onoverzichtelijk systeem. Een aantal verdeelmaatstaven blijkt daarnaast een zeer kleine rol te spelen bij de verdeling. Ook hangen de bestaande verdeelmaatstaven in sterke mate samen, zodat de meerwaarde van afzonderlijke maatstaven voor de verdeling vaak beperkt is. Uit onderzoek blijkt dat de huidige verdeling zeer goed benaderd kan worden met ongeveer twintig maatstaven¹⁰¹.

De huidige systematiek leidt in sommige gevallen tot ongewenste prikkels. Het opnemen van een maatstaf voor bodemgesteldheid leidt ertoe dat gemeenten worden gecompenseerd voor het hebben van slechte grond. Gevolg hiervan is dat er meer gebouwd wordt op slappe bodem dan economisch efficiënt is¹⁰². Ook krijgen gemeenten minder geld als ze het goed doen, bijvoorbeeld als zij het aantal bijstands- of uitkeringsgerechtigden weten te reduceren. Immers, hoe meer bijstandsgerechtigden, hoe hoger de uitkering vanuit het gemeentefonds¹⁰³.

In de huidige verdeling van het gemeentefonds wordt 80% van de OZB-capaciteit van woningen en 70% van de OZB-capaciteit van niet-woningen verevend. Waardestijgingen van onroerend goed worden dus voor een groot deel afgeroomd¹⁰⁴. Dit betekent dat gemeentelijke inspanningen die leiden tot een hogere waardering van de onroerende zaken maar ten dele gehonoreerd worden.

Als een gemeente over lange tijd grote financiële tekorten op de begroting heeft, saneert het collectief van Nederlandse gemeenten de schuld via het gemeentefonds (artikel 12). Dit betekent dat gemeenten meebetalen aan falend beleid van andere gemeenten. Gemeenten kunnen echter weinig invloed uitoefenen op risico's bij andere gemeenten, terwijl zij wel opdraaien voor de kosten. Overigens profiteren gemeenten ook van het vangnet: doordat er geen risico op faillissement is, kunnen zij voordelig lenen.

Verevening van de middelen bij beperkt gemeentefonds

De overgebleven middelen in het gemeentefonds moeten over gemeenten verdeeld worden. Het ligt voor de hand om een globalere verdeling te hanteren dan nu het geval is. Met het verruimde belastinggebied kan de gemeente immers niet gehonoreerde kostenfactoren, onbekende

¹⁰⁰ Zie <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2013/05/24/toelichting-op-de-berekening-van-de-uitkeringen-uit-het-gemeentefonds.html>

¹⁰¹ Raad voor de Financiële Verhoudingen (2010), Cahier Vereenvoudiging van de verdeling algemene uitkering gemeentefonds, Den Haag: Raad voor de Financiële Verhoudingen.

¹⁰² Daarnaast lijkt het voor gemeenten onaantrekkelijk om te fuseren. Dit heeft te maken met de zogeheten vaste voet, een vast bedrag voor elke gemeente. Bij een fusie wordt datzelfde bedrag uitgekeerd. Dat betekent bijvoorbeeld dat bij een fusie van vier gemeenten naar één gemeente niet viermaal maar eenmaal de vaste voet wordt betaald. Bij samenwerking ontvangt wel iedere gemeente afzonderlijk de vaste voet. Deze vaste voet kan na invoering van de ingezetenenheffing vervallen.

¹⁰³ Overigens is het wel zo dat de bijstandsuitkering voor rekening van de gemeente komt. De gemeente heeft per saldo dus een besparing als het aantal bijstandsgerechtigden daalt, zie Frierson, F. et al. (2013), Prikkels in de bekostiging van WWB en GF, Den Haag: APE.

¹⁰⁴ Er wordt hierbij gebruik gemaakt van rekkentarieven, die voor alle gemeenten gelijk zijn. Dit betekent dat waardestijgingen van vastgoed (deels) worden afgeroomd, maar stijgingen van het OZB-belastingtarief niet. De feitelijke afroming is overigens lager dan deze percentages suggereren, omdat het rekkentarief lager is dan het gemiddelde tarief.

kostenfactoren en andere problemen opvangen. Dit heeft als voordeel dat gebruik gemaakt kan worden van een transparantere, minder complexe systematiek. Bovendien geeft dit de ruimte om de verdeling alleen te baseren op maatstaven die geen ongewenste prikkels geven.

Voor de taken binnen het gemeentefonds, geldt in principe dat gemeenten bij gelijke belastingdruk een gelijk voorzieningenniveau moeten kunnen realiseren. Dit betekent dat zowel kostenverschillen (bijvoorbeeld door rekening te houden met leerlingaantallen bij het verstrekken van middelen voor schoolgebouwen of het aantal ouderen bij het verstrekken van middelen voor Wmo-voorzieningen) als belastingcapaciteit verevend moeten worden. Op de korte termijn bevat het gemeentefonds ook middelen voor taken waarbij landelijk geen minimumvoorzieningenniveau hoeft te worden afgesproken. Middelen voor deze taken kunnen op termijn via het lokaal belastinggebied geïnd worden. Voor deze taken hoeven kostenverschillen niet apart verevend te worden.

Bij verevening van de belastingcapaciteit moet zowel naar de OZB-belastingcapaciteit als de ingezetenenheffingscapaciteit gekeken worden. Net als nu het geval is, moet de belastingcapaciteit niet volledig verevend worden, dat belemmert gemeenten immers om investeringen te doen die leiden tot een hogere waardering van de onroerende zaken. Gemeenten kunnen een groter belang krijgen bij het vergroten van de grondslag als niet de OZB-capaciteit, maar de inkomens van de huishoudens (bij OZB-woningen) verevend wordt. Op deze manier blijft er een overheveling van rijk naar arm, maar wordt deze niet meer beïnvloed door stijgingen in de WOZ-waarde van onroerend goed. Het inkomen is daarnaast een betere indicator van de belastingcapaciteit van mensen dan de waarde van hun huis. Bij de ingezetenenheffing kan bij de verevening rekening gehouden worden met het aantal huishoudens met een laag inkomen in de gemeente (bij wie belastingen moeilijker te innen zijn en het beroep op voorzieningen vaak groter is). Ook bij niet-woningen kan anders verevend worden. Bijvoorbeeld door een kleiner deel af te romen, of door de gemeenten de opbrengsten uit de waarde van de niet-woningen voor een bepaalde periode te laten houden.

Tot slot zou Artikel 12 bij een beperking van het gemeentefonds aangepast kunnen worden. De toegang tot de aanvullende uitkering kan beperkt worden doordat eerst een grotere belastingcapaciteit kan worden aangesproken. Artikel 12 blijft nodig voor gemeenten die (door wanbeheer of andere oorzaken) failliet dreigen te gaan.



seo economisch onderzoek

Roetersstraat 29 . 1018 WB Amsterdam . T (+31) 20 525 16 30 . F (+31) 20 525 16 86 . www.seo.nl