

# Tien jaar financiële verhoudingen

Een evaluatie van de Financiële-verhoudingswet

1997-2007

Raad voor de financiële verhoudingen  
31 oktober 2007

## **De Raad voor de financiële verhoudingen**

De Raad voor de financiële verhoudingen is een onafhankelijke adviesraad van de regering en bij wet ingesteld.

De taak van de Raad voor de financiële verhoudingen is de regering en de beide Kamers der Staten-Generaal te adviseren over wetgeving inzake financiële verhoudingen, in het bijzonder die van het Rijk met gemeenten en provincies alsmede over de uitvoering van die wetgeving.

### **Secretariaat**

De Raad voor de financiële verhoudingen heeft een bureau dat onder leiding staat van een secretaris. De secretaris en zijn medewerkers zijn voor hun werkzaamheden verantwoordelijk aan de Raad.

### **Het correspondentie-adres van de Raad is:**

Postbus 20011  
2500 EA Den Haag  
telefoon: 070 - 4267540  
fax: 070 - 4267625  
e-mail: [postbus-rfv@minbzk.nl](mailto:postbus-rfv@minbzk.nl)  
internet: [www.rfv.nl](http://www.rfv.nl) of [www.rob-rfv.nl](http://www.rob-rfv.nl)

ISBN 978-90-5991-034-8  
NUR 823

ISBN 978-90-5991-034-8



# Tien jaar financiële verhoudingen

Een evaluatie van de Financiële-verhoudingswet

1997-2007

Raad voor de financiële verhoudingen  
31 oktober 2007



# Inhoud

<b>Voorwoord</b>	7
<b>Samenvatting</b>	9
<b>1. Inleiding</b>	11
1.1 Introductie	11
1.2 Leeswijzer	11
1.3 Probleemstelling	12
1.4 Theoretisch kader	12
1.4.1 Inleiding	12
1.4.2 Uitgangspunten voor de verdeling van het gemeentefonds	13
1.4.3 Uitgangspunten voor de verdeling van het provinciefonds	14
1.4.4 Risico's en randvoorwaarde voor het functioneren van de Financiële-verhoudingswet	16
<b>2. De financiële verhoudingen van 1997-2007</b>	19
2.1 Gemeentefonds en provinciefonds	19
2.1.1 Inleiding	19
2.1.2 Omvang gemeente- en provinciefonds	20
2.1.3 De integratie-uitkering	22
2.1.4 Normering	24
2.1.5 Het accres	26
2.1.6 Artikel 2	28
2.2 Verdeling gemeentefonds en provinciefonds	32
2.2.1 Clusters en maatstaven	32
2.2.2 Artikel 12 (aanvullende uitkering of laatste verdeelsleutel?)	36
2.2.3 Periodiek Onderhoud	37
2.3 Inkomstenbronnen van gemeenten en provincies	41
2.3.1 Inkomstenbronnen van gemeenten	41
2.3.2 Inkomstenbronnen van provincies	42
2.3.3 Specifieke uitkeringen	42
2.4 Decentraal belastinggebied	44
2.4.1 Het decentraal belastinggebied in wet- en regelgeving	44
2.4.2 Lokale lastenverlichting	46
2.4.3 Herstel lokaal belastinggebied	48
2.5 De financiële positie van gemeenten en provincies	48
2.5.1 Inleiding	48
2.5.2 De financiële positie van gemeenten	49
2.5.3 Artikel 12 als graadmeter voor de financiële positie van gemeenten	49
2.5.4 De financiële positie van provincies	51
2.6 Blik op de toekomst	52
2.6.1 Inleiding	52
2.6.2 Meerjarenramingen	52
2.6.3 Bestuursakkoord rijk - VNG	53

2.6.4 Bestuursakkoord rijk – IPO	54
2.6.5 Rapport commissie van Aartsen: De eerste overheid	56
2.6.6 Bevolkingsdaling	57
2.6.7 Voorstel tot wijziging van de Financiële-verhoudingswet	57
<b>3. Theorie in praktijk</b>	61
3.1 Inleiding	61
3.2 De uitgangspunten voor de verdeling van het gemeentefonds	61
3.2.1 Uitgangspunt 1: Het verdeelstelsel moet rekening houden met belangrijke externe factoren die tot kostenverschillen kunnen leiden.	61
3.2.2 Uitgangspunt 2: Het stelsel moet meer kostengeoriënteerd zijn.	62
3.2.3 Uitgangspunt 3: Het stelsel moet rekening te houden met verschillen in belastingcapaciteit.	62
3.2.4 Uitgangspunt 4: Het stelsel moet objectief zijn: gelijke gevallen verdienen gelijke behandeling.	62
3.2.5 Uitgangspunt 5: Het stelsel moet globaal zijn, ter bescherming van de gemeentelijke autonomie.	63
3.2.6 Uitgangspunt 6: De verdeling moet minder gevoelig worden voor gemeentelijke herindeling of grenswijziging.	63
3.3 De uitgangspunten voor de verdeling van het provinciefonds	64
3.3.1 Uitgangspunt 1: De maatstaven van het verdeelmodel moeten ontwikkelingen in het provinciale takenpakket en in de kostenstructuren van taken kunnen volgen.	64
3.3.2 Uitgangspunt 2: Met het oog op de eenvoud en globaliteit van het verdeelmodel moet aan elke maatstaf voldoende gewicht kunnen worden toegekend; het bedrag dat met elke maatstaf wordt verdeeld dient voldoende groot te zijn.	64
3.3.3 Uitgangspunt 3: De waarden van de maatstaven mogen niet rechtstreeks op korte termijn door de provincies te beïnvloeden zijn.	64
3.3.4 Uitgangspunt 4: Een bijzondere opgave voor het verdeelmodel betreft de herverdeling bij wijziging van de provinciale gebiedsindeling, ook wel de eis van “reorganisatiebestendigheid” genoemd.	65
3.3.5 Uitgangspunt 5: Het aantal eenheden van de maatstaven moeten jaarlijks eenduidig en objectief kunnen worden vastgesteld.	65
3.4 De risico’s en randvoorwaarde voor het functioneren van de wet	66
3.4.1 Risico: aantasting van de globaliteit van het verdeelstelsel.	66
3.4.2 Risico: subjectieve ingrepen in het verdeelstelsel kunnen leiden tot de behoefte het verdeelstelsel volledig te herzien.	66
3.4.3 Risico: herziening van de bestuurlijke organisatie.	67
3.4.4 Risico: veranderingen in het nationale belastingregime.	68
3.4.5 Risico: de doorontwikkeling van Europa.	68
3.4.6 Randvoorwaarde: het derde aspiratieniveau als algemeen erkend uitgangspunt voor de inrichting van de financiële verhouding in Nederland.	69
3.5 Analyse van de Raad	70

	15/
3.5.1 Er gaat weinig normatieve werking uit van het huidige systeem voor de financiële verhoudingen.	70
3.5.2 De financiële positie van provincies is de afgelopen jaren onderbelicht gebleven	71
<b>4. Conclusie Financiële-verhoudingswet 1997: toekomstbestendig?</b>	73
<b>Aangehaalde literatuur</b>	77
<b>Bijlage I</b>	81
Tekst financiële verhoudingswet	81
<b>Bijlage II</b>	88
Verdeelmaatstaven gemeente- en provinciefonds	88
<b>Bijlage III</b>	90
Wet- en regelgeving omtrent “Artikel 12”	90
<b>Bijlage IV</b>	94
Samenstelling Raad voor de financiële verhoudingen	94





## Voorwoord

De laatste belangrijke wijziging van de Financiële-verhoudingswet in 1997, tien jaar geleden, is aanleiding geweest voor de Raad voor de financiële verhoudingen om het functioneren van de wet te beoordelen in het licht van de ontwikkelingen in de financiële verhoudingen in tien jaar tijd. Dit heeft geresulteerd in de voorliggende publicatie *“Tien jaar financiële verhoudingen. Een evaluatie van de Financiële-verhoudingswet”*. Het is een zeer praktijkgerichte beschouwing geworden. De Raad komt tot de conclusie dat de wet toekomstbestendig is, maar dat daarvoor wel een aantal concrete wetswijzigingen nodig zijn.

Ook vindt de Raad dat in de nabije toekomst drie onderwerpen nader moeten worden onderzocht, namelijk:

- 1 de positie van de vier grootste gemeenten in de verdeling van het gemeentefonds;
- 2 het verdeelstelsel van het gemeentefonds, dat in tien jaar verfijnd is van 41 naar 61 maatstaven; en
- 3 (de werking van) het provinciefonds.

Als aanvulling op de evaluatie is het boekje *“Essays en columns over de financiële en bestuurlijke verhoudingen”* samengesteld waarin een drietal essays is opgenomen die op verzoek van de Raad voor de financiële verhoudingen zijn geschreven. Het betreft een essay van prof.dr. N.P. Mol (hoogleraar bedrijfs-economie van de collectieve sector aan de Universiteit Twente) *“Allocatie en verdeling in de financiële verhouding”*, een essay door prof.dr. J. de Ridder (hoogleraar bestuurlijk toezicht aan de Rijksuniversiteit Groningen) *“Naar een realistisch model van bestuurlijke verhoudingen”*, en ten slotte een essay van prof.dr. L.G.M. Stevens (emeritus hoogleraar fiscale economie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam), *“Hebben gemeentelijke heffingen nog toekomst?”*. In hun essays dagen de auteurs de lezer uit om met een andere blik naar de (werking van de) financiële verhoudingen in Nederland te kijken. Zij maken ons duidelijk hoe theoretische uitgangspunten op termijn los kunnen zingen van de dagelijkse praktijk en onbedoelde externe effecten kunnen krijgen. De aanbevelingen die de Raad in zijn evaluatie doet voor nader onderzoek in de nabije toekomst moeten in samenhang met de analyse van de essayisten opgepakt worden.

Ook zijn in de aanvullende publicatie zes columns opgenomen die geschreven zijn naar aanleiding van een algemene oproep die de Raad voor de financiële verhoudingen heeft gedaan in diverse media. Het betreft de bijdragen van drs. J.J. van Gilst *“Wat een verhouding!”*, drs. J. van der Lei *“Nieuw licht aan de horizon voor de gemeentelijke autonomie”*, mw. drs. H.C. Meinsma *“De ongeloofwaardigheid van het overheidsconcern”*, drs. O.M. Merk *“De excentrieke eenheidsstaat”*, dr. N.A.C. Schilder en drs. N.H. Roest *“10 jaar Financiële verhoudingswet: op naar een Bestuurlijke verhoudingswet!”*, en van dr. A.W.J.M. Verhagen *“Rust, reinheid en regelmaat”*. De Raad bedankt

deze auteurs, en bedankt tevens de auteurs van wie de bijdragen niet voor publicatie in aanmerking zijn gekomen. De columns geven een bescheiden inzicht in hoe er “in het land” naar de financiële verhoudingen in Nederland wordt gekeken.

De Raad hoopt met de evaluatie en de inzichten van de essayisten en columnisten een bijdrage te leveren aan het verbeteren van het inzicht in en de vormgeving van de financieel-bestuurlijke verhoudingen in Nederland.

De Raad dankt mw. drs. G.S. Kooistra, adviseur van de Raad, die een belangrijk aandeel heeft geleverd in de totstandkoming van deze evaluatie en publicatie.

Den Haag, 31 oktober 2007

De voorzitter,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, sweeping loop on the left and a smaller, more intricate mark on the right.

Mr. M.A.P. van Haersma Buma

De secretaris,

A handwritten signature in black ink, featuring a large, stylized loop on the left and a long, horizontal stroke extending to the right.

Drs. C.J.M. Breed

Financiële verhouding is het geheel van regels dat handelt over de toewijzing van beschikkingsmacht over financiële middelen aan overheden, waartussen een bestuurlijke verhouding bestaat.<sup>1</sup>

## Samenvatting

*De Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) stelt zich, in deze evaluatie, de vraag of de Financiële-verhoudingswet in zijn huidige vorm toekomstbestendig is. Het oordeel luidt: “Ja, mits...”. De Raad doet een aantal voorstellen voor aanpassing van de wet, om deze meer normatieve sturing te geven. Verder wijst de Raad drie onderwerpen aan waarnaar meer onderzoek moet worden verricht. De wereld staat namelijk niet stil, en inzichten veranderen met de tijd. Het is van belang dat de principes van de financiële verhoudingen hoog worden gehouden. De Financiële-verhoudingswet dient deze principes te bewaken. Het blijft van belang om (het functioneren van) de wet op onderdelen regelmatig te toetsen. Om te kunnen concluderen dat we nog steeds op de goede weg zijn, of dat er aanpassingen nodig zijn.*

*De aanpassing van de Financiële-verhoudingswet op onderdelen is nodig om het systeem meer normatieve werking mee te geven. De wens van een flexibel systeem heeft geleid tot een kaderwet voor de financiële verhoudingen, waar weinig sturing en normatieve werking van uit gaat. Te weinig, naar de mening van de Raad. Op punten, en vaak ongemerkt, wordt de wet naar letter en geest niet altijd even goed nageleefd. Uitgangspunten die essentieel zijn voor het functioneren van de financiële verhoudingen, zijn niet in wet- of regelgeving vastgelegd. De Raad stelt voor om de tekst van Artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet te harmoniseren met Artikel 108, lid 3 van de Gemeentewet, om de naleving van Artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet beter te borgen. Verder pleit de Raad ervoor om het recht op een lokaal belastinggebied vast te leggen in de Financiële-verhoudingswet. De Raad vindt dat het decentraal belastinggebied door nationale en internationale wet- en regelgeving onvoldoende wordt beschermd, terwijl het decentraal belastinggebied één van de belangrijkste uitgangspunten voor de financiële verhoudingen is. Voorts moeten de uitgangspunten van de normeringssystematiek worden vastgelegd in de Financiële-verhoudingswet. Sinds 1995 groeien en krimpen het gemeente- en provinciefonds met de ontwikkeling van de omvang van de rijksuitgaven. Deze normeringssystematiek (“samen trap op, samen trap af”) is een bestuurlijke afspraak die sindsdien iedere kabinetsperiode herbevestigd wordt. Verankering in de wet- en regelgeving betekent een versterking van de financiële basis van de lokale overheden. Om de globaliteit van het verdeelstelsel te waarborgen, moeten de criteria voor de verdeelmaatstaven in de Financiële-verhoudingswet worden aangescherpt. De fondsbeheerders moeten meer instrumenten krijgen om de naleving van de Financiële-verhoudingswet*

---

<sup>1</sup> Van Zaal, voorwoord

*te borgen. Het komt te vaak voor dat uitgangspunten expliciet (Artikel 2) of impliciet (bijvoorbeeld het integratie-artikel<sup>2</sup>, de toename van specifieke uitkeringen) niet worden nageleefd. Omdat hier geen consequenties aan zijn verbonden, worden onrechtmatige situaties gemeengoed en veranderen de financiële verhoudingen ongemerkt en zonder dat er bewust voor gekozen is. De Raad ondersteunt, tot slot, de wijzigingsvoorstellen voor de wet van de commissie Van Aartsen.*

*De Raad wil dat er onderzoek verricht wordt naar de mogelijkheden voor een herordening van het huidige verdeelstelsel. De Raad stelt vast dat de globaliteit van het verdeelstelsel door verregaande verfijning in het geding is gekomen. In tien jaar is het aantal maatstaven voor de verdeling van het gemeentefonds gegroeid van 41 naar 61. Er is geen indicatie dat deze ontwikkeling van verfijning van het verdeelstelsel op korte termijn zal stoppen. Door de verbijzondering van de verdeling ontstaat een soort schijnexactheid. Het risico bestaat dat door vergaande kostenoriëntatie het stelsel ondergraven wordt waardoor het aan zijn eigen succes ten onder gaat. De Raad pleit niet alleen voor het terugdraaien van de groei, maar ook voor een drastische vermindering van het aantal maatstaven.*

*De uitzonderingspositie van de vier grootste gemeenten in de verdeling van het gemeentefonds moet opnieuw worden beoordeeld. De vraag is of er nog steeds gegronde redenen zijn voor een uitzonderingspositie. Een andere vraag is of de verdeling naar de G4 wel eerlijk is. Bij velen bestaat het beeld dat de G4 “bulken” van het geld. Misschien zijn het vooroordelen, maar het punt is dat niemand het echt weet.*

*Tot slot vindt de Raad dat de tijd rijp is voor een aparte evaluatie van het provinciefonds. Ontwikkelingen op het gebied van het eigen belastinggebied van provincies (de motorrijtuigenbelasting vervalt op het moment dat de kilometerheffing wordt ingevoerd en daarmee vervalt de mogelijkheid voor provincies om opcenten te heffen op de motorrijtuigenbelasting) en de verwachtingen van de rijksoverheid van de provincies in financiële zin, geven daartoe aanleiding. In de evaluatie moeten de overige eigen inkomsten (OEI) en de overige eigen middelen (OEM) van provincies mee worden genomen.*

---

<sup>2</sup> Feitelijke artikelen 5, lid 2 en 13 van de Financiële-verhoudingswet

# 1. Inleiding

## 1.1 Introductie

Nederland kent verschillende overheidslagen, waartussen een financiële verhouding bestaat, namelijk het rijk, de provincies, de gemeenten, de waterschappen en de gemeenschappelijke regelingen.

De Financiële-verhoudingswet uit 1997, die in deze evaluatie centraal staat, gaat over de **financiële verhouding tussen het rijk en gemeenten en het rijk en provincies**. In de wet wordt geregeld dat er een gemeentefonds en een provinciefonds is. Verder gaat de wet in op de organisatie en het beheer van de fondsen; op het recht van gemeenten en provincies op een algemene, dat wil zeggen vrij besteedbare, uitkering uit die fondsen; de financiering van beleidswijzigingen voor provincies of gemeenten; de wijze waarop de algemene uitkeringen worden vastgesteld; algemene eisen aan de daarbij te hanteren verdeelmaatstaven en generieke voorschriften ten aanzien van andere uitkeringen aan gemeenten en provincies dan de algemene uitkering. Naast de instelling van het gemeentefonds en het provinciefonds stelt de Financiële-verhoudingswet regels voor het instellen van specifieke uitkeringen. De Financiële-verhoudingswet is feitelijk niet meer dan een kaderwet. De nadere uitwerking vindt plaats in het Besluit financiële verhouding, ministeriële regelingen, handleidingen, bestuurlijke afspraken, enzovoort.

Het tienjarig bestaan van de Financiële-verhoudingswet is voor de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) aanleiding geweest om het functioneren van de wet te beoordelen in het licht van de ontwikkelingen in de financiële verhoudingen in de afgelopen tien jaar. Deze evaluatie is vooral een praktijkgerichte beschouwing geworden veel minder een theoretisch verhaal.

Zowel de relatie van het rijk met gemeenten als de relatie met provincies komt in de evaluatie aan bod. Vooraf moet opgemerkt worden dat het niet altijd mogelijk is geweest de provincies op dezelfde manier te behandelen als de gemeenten. Dat komt enerzijds doordat er over de provincies de afgelopen jaren minder geschreven is en omdat minder veranderingen in het provinciefonds hebben plaatsgevonden. Anderzijds doordat de positionering van provincies in de financiële verhoudingen wezenlijk verschilt van die van gemeenten.

## 1.2 Leeswijzer

In paragraaf 1.2 wordt de probleemstelling van deze evaluatie geformuleerd, waarna in paragraaf 1.3 het theoretisch kader wordt uitgewerkt aan de hand waarvan de ontwikkelingen in de financiële verhoudingen worden beschouwd.

Hoofdstuk 2 is een beschrijvend hoofdstuk van de ontwikkelingen in de financiële verhoudingen in de afgelopen tien jaar op allerlei niveaus gebaseerd op basisgegevens en -feiten. De Financiële-verhoudingswet wordt daarbij als leidraad gebruikt, maar ook het decentraal belastinggebied, dat niet in de wet geregeld wordt, komt aan bod. Indien daar aanleiding toe is, zal af en toe dieper worden ingegaan op discussies die gevoerd zijn over deze ontwikkelingen en de positie van de Raad voor de financiële verhoudingen in deze discussies. Door zijn beschrijvende karakter biedt dit hoofdstuk tevens een goede introductie in de financiële verhoudingen.

In hoofdstuk 3 worden de ontwikkelingen die in hoofdstuk 2 zijn beschreven geanalyseerd aan de hand van het theoretisch kader van de uitgangspunten voor een nieuwe verdeling van het gemeente- en provinciefonds (3.1 en 3.2) en de risico's en randvoorwaarden voor een nieuwe wet (3.3), zoals uiteen gezet in hoofdstuk 1. Daarnaast vallen de Raad twee ontwikkelingen op die worden toegelicht in paragraaf 3.4. In paragraaf 3.5 volgt een tussenconclusie op basis van de analyse.

In hoofdstuk 4 trekt de Raad conclusies en doet hij aanbevelingen voor de toekomst.

### 1.3

#### **Probleemstelling**

Het tienjarig bestaan in 2007 van de huidige Financiële-verhoudingswet is een aanleiding om terug te blikken. Om te evalueren hoe de wet gefunctioneerd heeft in de praktijk van de afgelopen tien jaar, in het licht van de uitgangspunten en de risico's die afbreuk zouden kunnen doen aan haar functioneren. Tegelijkertijd is het jaar 2007 het eerste jaar van een nieuw kabinet. Een nieuw kabinet met nieuwe plannen en ambities die gevolgen hebben voor de financiële verhoudingen tussen het rijk en gemeenten en provincies. Dat maakt het tevens een moment om vooruit te blikken.

De vraag die in dit onderzoek centraal staat is: *Is de Financiële-verhoudingswet uit 1997, gezien de ontwikkelingen in de financiële verhoudingen in de afgelopen tien jaar en de verwachtingen voor de toekomst, toekomstbestendig?*

### 1.4

#### **Theoretisch kader**

##### *1.4.1*

##### *Inleiding*

Om te komen tot een antwoord op de probleemstelling wordt in deze paragraaf een theoretisch kader uitgewerkt aan de hand waarvan de ontwikkelingen in de financiële verhoudingen van de afgelopen tien jaar kunnen worden geanalyseerd. Het theoretisch kader bestaat uit drie onderdelen:

- De uitgangspunten voor de verdeling van het gemeentefonds.
- De uitgangspunten voor de verdeling van het provinciefonds.

- Een aantal risico's en randvoorwaarden voor het (goed) functioneren van de Financiële-verhoudingswet.

De aanleiding voor aanpassing van de Financiële-verhoudingswet in de jaren '90 lag primair bij de ontevredenheid over de verdeling van het gemeente- en provinciefonds. In de 10 à 15 jaar voorafgaand aan de wijziging van de Wet was het besef gegroeid dat een overmaat aan beperkingen van het rijk aan de decentrale beleidsvrijheid een doelmatige aanwending van collectieve middelen in de weg stond. Dat heeft toen geleid tot een vermindering van het aantal specifieke geldstromen, en een zwaarder accent op de eigen inkomsten voor zowel provincies als gemeenten. In het licht van deze ontwikkelingen nam het belang van een goede verdeling van de algemene uitkeringen over de gemeenten toe. Bij een afname van specifieke uitkeringen door overheveling naar de algemene uitkering werd de kostenvereveningsfunctie van de algemene uitkering belangrijker. Naarmate het eigen belastinggebied belangrijker wordt, wordt het ook belangrijker om rekening te houden met draagkrachtverschillen tussen gemeenten. Wanneer het verdeelstelsel hier niet aan zou voldoen, zou het streven naar gelijkwaardige posities van gemeenten en provincies uit het zicht raken.<sup>3</sup>

#### 1.4.2

##### *Uitgangspunten voor de verdeling van het gemeentefonds*

Het verdeelstelsel van het gemeentefonds uit 1984 bleek al snel na zijn inwerkingtreding niet voldoende afgestemd op de dynamiek van de bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen. De systematiek was te veel gebaseerd op de grootte en omvang van gemeenten, en te weinig op sociale structuur. De dominantie van het verdeelcriterium "aantal woonruimten" leidde tot een scheefheid in de verdeling. Het verdeelstelsel bleek verder niet voldoende toegesneden op gemeentelijke herindelingen. Een andere bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkeling die niet goed kon worden opgevangen, was de opkomst van nieuwe taken en de intensivering van bestaande taken. De kosten die daarmee waren gemoeid, waren meestal niet voor alle gemeenten gelijk of afhankelijk van het aantal woonruimten. Tot slot was de verdeling niet flexibel genoeg voor een goede overheveling van specifieke uitkeringen naar de algemene uitkering; de verhouding tussen de te onderscheiden verdeelmaatstaven sloot niet geheel aan bij de bestaande behoefteverdeling.<sup>4</sup> Het verdeelstelsel was, kortom, (te) scheef en (te) star. Een nieuw stelsel moest rechtvaardiger en flexibeler zijn; met een goede verdeling, een globale verdeling en zonder ongewenste prikkels. Dynamisch en tegelijkertijd stabiel.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> TK 24 552 nr. 3, p.10, TK 25 185 nr. 3, p. 8 en 9

<sup>4</sup> Van Zaalén, p. 45 en 46.

<sup>5</sup> TK 24 552 nr. 3, p.17.

Rekening houdend met belangrijke structuurverschillen tussen gemeenten, en de dynamiek van de maatschappij volgend.<sup>6</sup>

Op basis van de tekortkomingen van het oude verdeelstelsel en de wensen ten aanzien van het nieuwe verdeelstelsel, werden de volgende uitgangspunten voor een nieuwe Financiële-verhoudingswet benoemd<sup>7</sup>:

- Het verdeelstelsel moest rekening houden met belangrijke externe factoren die tot kostenverschillen zouden leiden, zoals bijvoorbeeld de centrum-functie en sociale en fysieke structuur. De omvang van de gemeente zou in de verdeling minder dominant worden.
- Het stelsel moest meer kostengeoriënteerd zijn.
- Het stelsel moest rekening te houden met verschillen in belastingcapaciteit.
- Het stelsel moest objectief zijn: gelijke gevallen verdienen gelijke behandeling.
- Het stelsel moest globaal zijn, ter bescherming van de gemeentelijke autonomie.
- De verdeling moest minder gevoelig worden voor gemeentelijke herindeling of grenswijzigingen.

Op basis van deze uitgangspunten is onderzoek gedaan naar de kostenstructuren van gemeenten volgens de methode van de zogenoemde verschillenanalyse.<sup>8</sup> De verschillenanalyse lag aan de basis van de nieuwe verdeel-systeematiek van de Financiële-verhoudingswet van 1997.<sup>9</sup>

*Onderzocht zal worden in hoeverre de geformuleerde uitgangspunten voor de verdeling van het gemeentefonds door de jaren heen overeind zijn gebleven, en welke rol ze hebben gespeeld bij het functioneren van de wet.*

### 1.4.3

#### *Uitgangspunten voor de verdeling van het provinciefonds*

Ook over de verdeling van het provinciefonds bestond een jarenlange discussie. Het verdeelmodel werd onvoldoende in staat geacht om ontwikkelingen in de taken en kostenstructuren van provincies te kunnen volgen. Deze situatie was ongewenst, omdat het belemmeringen kon opwerpen voor de ontwikkeling van het provinciale takenpakket en omdat de kostenstructuur van provinciale taken niet statisch was, en is.<sup>10</sup> Het verdeelmodel was te star en te scheef, statisch, niet voldoende kostengeoriënteerd en kende bovendien

---

<sup>6</sup> Van Zaalen, p. 49

<sup>7</sup> Op basis van Van Zaalen, p. 56 en 57 en TK 24 552 nr. 3, p. 6

<sup>8</sup> Ibidem

<sup>9</sup> Er is veel literatuur over de totstandkoming van de Financiële-verhoudingswet 1997. De in meer voorgeschiedenis geïnteresseerde lezer wordt verwezen naar Van Zaalen, en naar de Memorie van Toelichting op de Financiële-verhoudingswet, TK 24 552 nr. 3

<sup>10</sup> TK, 25 185, nr. 3, p. 2



slechts één dynamische maatstaf (te weten aantal inwoners).<sup>11</sup> Het doel van een nieuwe verdeling voor het provinciefonds kwam in grote lijnen overeen met de wensen voor het gemeentefonds. De uitgangspositie van het model was alleen anders, wat ook heeft geleid tot iets anders geformuleerde criteria voor een nieuw verdeelstelsel<sup>12</sup>:

- De maatstaven van het verdeelmodel moeten ontwikkelingen in het provinciale takenpakket en in de kostenstructuren van taken kunnen volgen. Daaruit volgt het criterium van herkenbaarheid in relatie tot provinciale taakgebieden.
- Met het oog op de eenvoud en globaliteit van het verdeelmodel moet aan elke maatstaf voldoende gewicht kunnen worden toegekend; het bedrag dat met elke maatstaf wordt verdeeld dient voldoende groot te zijn. In dit verband wordt ook de eis gesteld dat elke maatstaf betrekking heeft op een niet te beperkt beleidsterrein.
- De waarden van de maatstaven mogen niet rechtstreeks op korte termijn door de provincies te beïnvloeden zijn.
- Een bijzondere opgave voor het verdeelmodel betreft de herverdeling bij wijziging van de provinciale gebiedsindeling, ook wel de eis van “reorganisatiebestendigheid” genoemd. Bij een dergelijke gebeurtenis moet het aandeel van de betrokken gebieden worden herverdeeld, zonder repercussies voor de niet betrokken provincies. Met het oog hierop werden niet-lineaire elementen in het model (vaste bedragen, franchises of schijven) zo weinig mogelijk toegepast.
- Het aantal eenheden van de maatstaven moet jaarlijks eenduidig en objectief kunnen worden vastgesteld. Daartoe moeten de maatstaven in goed waarneembare eenheden kunnen worden uitgedrukt. Liefst moet gebruik kunnen worden gemaakt van een onafhankelijke bron. Voor een ordelijke uitvoering is het nodig dat de gegevens tijdig beschikbaar en in redelijke mate voorspelbaar zijn. Mede om bezwaar- en beroepsprocedures zoveel mogelijk te beperken moeten eventuele meetregels duidelijk worden neergelegd.

Aan de hand van deze uitgangspunten bleek het mogelijk om ijkpunten te formuleren die in ruime mate voldeden aan de bestuurlijke specificaties met betrekking tot kostenoriëntatie, relatie met inkomsten, bestendigheid tegen bestuurlijke reorganisaties, robuustheid en flexibiliteit. Máár, deze voldeden niet volledig aan de door de provincies geformuleerde randvoorwaarde van ten hoogste 5% herverdeling. Op een aantal punten waren nog bestuurlijke accenten mogelijk. De provincies hebben zich daarop met name over de randvoorwaarde van beperkte herverdeeffecten beraden. Dit heeft geresulteerd in een unaniem voorstel aan de fondsbeheerders om de ijkpunten te vertalen naar een verdeelmodel, maar de herverdeeffecten te beperken

---

<sup>11</sup> Idem, p. 18

<sup>12</sup> Idem, p. 17

tot door de provincies onderling overeengekomen bedragen. Dit unanieme verzoek van de provincies is gehonoreerd. Hiermee is enige afstand genomen van het uitgangspunt van kostenoriëntatie, maar het oordeel is destijds geweest dat het belang van de uiteindelijk tot stand gekomen bestuurlijke consensus hier tegen opweegt.<sup>13</sup>

Een tweede belangrijke wijziging voor de provincies was, dat de regels voor het provinciefonds vanaf de ingang van de wijziging, nl. 1 januari 1998, in de Financiële-verhoudingswet werden neergelegd (in plaats van in de Provinciewet). Op deze manier is de werking van het provinciefonds meer gelijk getrokken met het gemeentefonds.

*Onderzocht zal worden in hoeverre de geformuleerde uitgangspunten voor de verdeling van het provinciefonds door de jaren heen overeind zijn gebleven, en welke rol ze hebben gespeeld bij het functioneren van de wet.*

#### 1.4.4

##### *Risico's en randvoorwaarde voor het functioneren van de Financiële-verhoudingswet*

Naast het toetsen van de uitgangspunten is het voor dit onderzoek interessant om te bekijken *in hoeverre de risico's en randvoorwaarde voor het functioneren van de Wet, de werking van de Wet hebben beïnvloed*.<sup>14</sup>

- Risico: aantasting van de *globaliteit* van het verdeelstelsel. In het streven naar een optimale verevening van verschillen tussen gemeenten, kan de ene specifieke behandeling binnen het verdeelstelsel een volgende specifieke behandeling uitlokken en daarmee de globaliteit van het verdeelstelsel verder aantasten.
- Risico: door al te *subjectieve ingrepen* in het verdeelstelsel kan de behoefte ontstaan om het verdeelstelsel volledig te herzien omdat een kloof ontstaat tussen de werkelijke verdeling en een verdeling die aansluit bij wat als rechtvaardig wordt gezien.
- Risico: *herziening van de bestuurlijke organisatie*. Ingrijpende wijzigingen in de bestuurlijke organisatie, zoals veranderingen van taken en bevoegdheden van de afzonderlijke overheidslagen kunnen gevolgen hebben voor de inrichting van de financiële verhouding.
- Risico: *veranderingen in het nationale belastingregime*. Iedere verandering in het belastingstelsel van de provincies of gemeenten heeft haar weerslag op de totale financiële verhouding. Er zal gezocht moeten worden naar alternatieve financiering of belastinggrondslagen.
- Risico: de doorontwikkeling van *Europa*. De vraag is of als gevolg van de ontwikkelingen in de Europese Unie de financiële verhouding in Nederland kan blijven bestaan.

---

<sup>13</sup> Idem, p. 7

<sup>14</sup> De risico's en randvoorwaarde zijn ontleend aan Van Zaalen, p. 57, 115 en 117

- Randvoorwaarde: het *derde aspiratieniveau* als algemeen erkend uitgangspunt voor de inrichting van de financiële verhouding in Nederland. Hoewel het derde aspiratieniveau sinds jaar en dag het uitgangspunt voor de financiële verhouding in Nederland is, kan het zo zijn dat het maatschappelijk denken verandert en men gaat streven naar meer of minder uniformiteit van overheidsvoorzieningen. Het derde aspiratieniveau houdt in dat gemeenten en provincies in staat moeten zijn hun burgers allemaal hetzelfde voorzieningenniveau te bieden bij een gelijke belastingdruk.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> De theorie van aspiratieniveaus van Goedhart is in Nederland de standaardtheorie waar naar wordt verwezen als het om de vraag gaat welke aspiraties een overheid heeft wat betreft de beschikbaarheid van voorzieningen (Goedhart, 1982)



## 2. De financiële verhoudingen van 1997-2007

### 2.1 Gemeentefonds en provinciefonds

#### 2.1.1

##### *Inleiding*

Het takenpakket van de gemeenten is voortdurend aan veranderingen onderhevig. Dit is een gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen en van veranderende bestuurlijke verhoudingen. Taken verschillen niet alleen in de tijd, maar ook naar plaats, afhankelijk van sociale of regionale omstandigheden. Er is dus sprake van dynamiek en differentiatie in het takenpakket van gemeenten. De gemeente is de bestuurslaag die het dichtst bij de burger staat. Voor de uitoefening van veel taken is de gemeente daarom het meest aangewezen bestuursorgaan. Het rijk doet voor de realisatie van tal van beleidsdoelen een beroep op de gemeenten. De financiële organisatie moet daarom zo zijn ingericht dat een juist evenwicht tussen centrale en decentrale verantwoordelijkheden tot stand komt. Gemeenten en provincies moeten alle in staat worden gesteld om hun burgers hetzelfde voorzieningenniveau te kunnen bieden (dit wordt het derde aspiratieniveau genoemd). Zij ontvangen daarvoor jaarlijks een *algemene uitkering* uit het gemeente- of provinciefonds. Bij de verdeling is rekening gehouden met de verschillen tussen gemeenten en provincies op het gebied van noodzakelijke uitgaven en objectieve mogelijkheden om eigen inkomsten te verwerven.<sup>16</sup>

Gemeenten en provincies worden een paar keer per jaar op de hoogte gesteld van de omvang van het gemeente- of provinciefonds. Dit gebeurt jaarlijks middels de maart-, mei- en septembercirculaire, en soms verschijnt er ook een decembercirculaire.

---

<sup>16</sup> [www.minbzk.nl/onderwerpen/openbaar-bestuur/financien\\_provincies](http://www.minbzk.nl/onderwerpen/openbaar-bestuur/financien_provincies)

## 2.1.2

*Omvang gemeente- en provinciefonds**Gemeentefonds**Tabel 1. Uitkeringen uit het gemeentefonds, bedragen \* € miljard<sup>17</sup>*

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Algemene uitkering	9,5	9,9	10,6	11,3	12,0	12,9
Integratie-uitkeringen	0,2	0,3	0,3	0,3	0,2	0,1
Totaal uitkering	9,8	10,2	10,9	11,5	12,2	13,0
	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Algemene uitkering	13,7	11,7	11,9	13,3	13,6	14,5
Integratie-uitkeringen	0,1	0,1	0,1	0,1	1,5	1,5
Totaal uitkering	13,8	11,8	12,0	13,4	15,1	16,0

*Provinciefonds*

Er gaat jaarlijks ca. € 1 miljard om in het Provinciefonds.

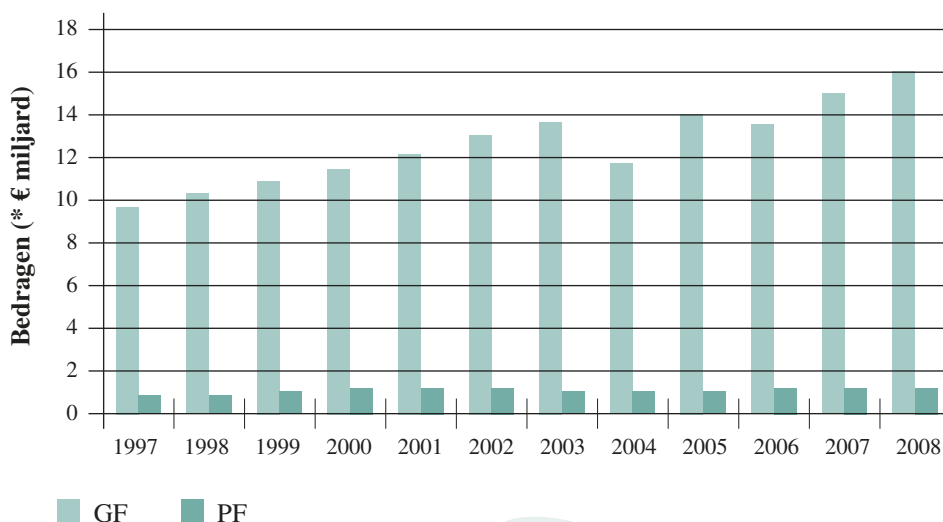
*Tabel 2. Uitkeringen uit het provinciefonds, bedragen \* € miljoen<sup>18</sup>*

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Algemene uitkering	684	753	815	905	977	1.037
Integratie-uitkeringen	75	72	125	108	107	108
Totaal uitkering	759	825	940	1.013	1.145	1.145
	2004	2005	2006	2007	2008	
Algemene uitkering	874	920	968	1.030	1.168	
Integratie-uitkeringen	107	84	117	80	42	
Totaal uitkering	982	1.004	1.086	1.110	1.210	

<sup>17</sup> Gegevens t/m 2006 op basis van de realisatiegegevens in de jaarverslagen.  
Gegevens 2007 en 2008 op basis van de ontwerpbegroting 2008

<sup>18</sup> Gegevens 1998 uit begroting 1999, gegevens 1999 uit begroting 2001, gegevens 2000 uit begroting 2002, gegevens 2001 uit begroting 2003, gegevens 2002 uit begroting 2004, gegevens 2003 uit begroting 2005, gegevens 2004 uit begroting 2006, gegevens 2005, 2006 en 2007 uit begroting 2007

Figuur 1. Ontwikkeling gemeente- en provinciefonds<sup>19</sup>



Bovenstaande overzichten laten de *absolute* omvang en groei van het gemeente- en provinciefonds door de jaren heen zien, om inzicht te geven in hoeveel geld er jaarlijks ongeveer in om gaat. Conclusies over de omvang van de fondsen kunnen op basis van dit overzicht nog niet getrokken worden. Zo zijn de inflatiegegevens er niet in verwerkt. Ook hebben er jaarlijks uitnamen uit en toevoegingen aan het gemeentefonds plaatsgevonden, die van invloed zijn geweest op de taken die gemeenten, al dan niet vanuit het gemeentefonds, hebben moeten bekostigen.

Het belang van de omvang van de fondsen op de totale rijksbegroting is in 2007 respectievelijk 14,5 % (gemeentefonds) en 1,1 % (provinciefonds).<sup>20</sup>

Achtereenvolgens wordt in deze paragraaf verder ingegaan op factoren die van invloed zijn op de omvang van het gemeente- en provinciefonds: de *integratie-uitkering*; de *normering* van de fondsen die bepaalt hoeveel ze jaarlijks groeien of krimpen; de *accessen*, de bedragen die op basis van de normering aan de fondsen worden toegevoegd; en de grootste en belangrijkste *toevoegingen aan en uitnamen uit* het gemeente- en provinciefonds in het licht van *Artikel 2* van de Financiële-verhoudingswet.

<sup>19</sup> Op basis van gegevens uit tabellen 1 en 2

<sup>20</sup> Het uitgavniveau van de Rijksbegroting in enge zin voor 2007 bedraagt € 100,9 miljard (stand Miljoenennota 2007), TK 30 800, nr. 1, p. 58

### 2.1.3

#### *De integratie-uitkering*

Naast een algemene uitkering biedt de Financiële-verhoudingswet de mogelijkheid om bepaalde geldstromen (bijvoorbeeld voormalig specifieke uitkeringen) tijdelijk in het gemeente- of provinciefonds te isoleren, omdat de gewenste verdeling van de middelen afwijkt van de verdeling van de fondsen en de herverdeeffecten niet acceptabel zouden zijn. De basis voor deze uitkeringen ligt besloten in art. 5 lid 2 en art. 13 van de Financiële-verhoudingswet.

#### **Art. 5 lid 2**

2. In de begroting van elk van de fondsen kunnen tijdelijk bedragen als verplichting worden opgenomen, om aan provincies of gemeenten te worden uitgekeerd op een andere wijze dan door middel van de algemene uitkering.

#### **Art. 13**

1. De verdeling van de in artikel 5, tweede lid, bedoelde bedragen wordt bij algemene maatregel van bestuur geregeld. Krachtens de maatregel kan de verdeling nader worden bepaald.
2. De uitkering komt ten goede aan de algemene middelen van de provincie of gemeente.
3. Bij de maatregel wordt bepaald binnen welke termijn de uitkering wordt opgenomen in de algemene uitkering.

Dergelijke tijdelijke geldstromen in het gemeente- of provinciefonds met een andere verdeling dan de algemene uitkering worden *integratie-uitkeringen* genoemd. Op 1 januari 1998 is de reikwijdte van het integratie-artikel in de Financiële-verhoudingswet gewijzigd. Voor die tijd kon het artikel slechts worden gebruikt bij het geleidelijk in de algemene uitkering opnemen van “specifieke en andere uitkeringen”. Met de wijziging, die verband hield met het ontwerp van een integratie-AMvB in het kader van de verlichting van de lokale lasten voor het bedrijfsleven, is de werkingssfeer van het artikel verbreed. Het artikel kon vanaf dat moment ook worden ingezet voor de verdeling van zogenoemd “nieuw geld”, dat wil zeggen voor de verdeling van middelen die niet eerder via een specifieke uitkering of een andere uitkering werden verdeeld.<sup>21</sup>

Het gemeentefonds kende in de periode van 1997 tot en met 2005 zes integratie-uitkeringen, waarvan het financieel belang in 1997 een kleine € 300 miljoen bedroeg. Door de jaren heen zijn de uitkeringen overgeheveld naar de algemene uitkering zodat er eind 2005 nog twee over waren.

---

<sup>21</sup> Septembercirculaire provinciefonds, september 1997, p. 24 en 25



Vanaf 2006 nemen het aantal integratie-uitkeringen weer toe. In de septembercirculaire van 2006 wordt dit ook toegelicht: *Als gevolg van het traject “Brinkman” komen er meer integratie-uitkeringen in het gemeentefonds. In deze septembercirculaire zijn enkele integratie-uitkeringen opgenomen die tijdelijk van aard en voor een beperkt aantal gemeenten van toepassing zijn en waarbij soms ook met de betrokken gemeenten door het vakdepartement bestuurlijke afspraken worden gemaakt over de te bereiken beleidsdoelen.* De integratie-uitkering voor de financiering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO) die vanaf 1 januari 2007 van kracht is geworden, heeft een groot financieel belang van ongeveer € 1,3 miljard. Dit is zowel absoluut als relatief een zeer groot bedrag.

*Opvallend is dat doorlooptijd van de WMO (net als twee andere uitkeringen) niet wettelijk is vastgelegd. Er wordt op deze manier misbruik gemaakt van de integratie-uitkering van het gemeentefonds als verdeel- of uitkeringsmechanisme. Ook het gebruik van de integratie-uitkering als een alternatief voor de specifieke uitkering is naar mening van de Raad niet wenselijk. Het probleem is namelijk niet de specifieke uitkering an sich, maar de bemoeienis van de rijksoverheid met de gemeentelijke praktijk. En die verdwijnt hiermee niet.*

Tabel 3. Integratie-uitkeringen in het gemeentefonds in de periode 1997-2007<sup>22</sup>

Integratie-uitkeringen gemeentefonds	Looptijd (tot)
WUW-middelen (wet uitkering wegen)	1993-2019
Huisvesting onderwijs	1997-2002
VERDI	1998-2005
Sociale vernieuwing	1998-2001
Afschaffen milieuleges	1998-2001
Precariobelasting	1999-2008
WMO	2007-geen einddatum genoemd
Amendement De Pater	2006 en 2007
Tijdelijke stimuleringsregeling opsporing en controle (Tsioc)	2006-evaluatie in 2009
Opvoeden in de buurt	1 juli 2006-2009
Anti-discriminatievoorzieningen (ADV)	2006-evaluatie in 2008
Knelpunten verdeelproblematiek	2007-2008
Regionale platforms fraudebestrijding bijstand (RPF)	2007-geen einddatum genoemd
Bibliotheken	2008-2013
Voorkomen en tegengaan van polarisatie en radicalisering	2007-2011

In het provinciefonds zijn sinds 1998 vijf integratie-uitkeringen van kracht geweest.

<sup>22</sup> Samengesteld op basis van de gemeentefondscirculaires

Tabel 4. Integratie-uitkeringen in het provinciefonds in de periode 1998-2007<sup>23</sup>

Integratie-uitkeringen provinciefonds	Looptijd (tot)
Rivierdijkversterking / hoofdwaterkering	1995-2015
Personele middelen VERDI	1998 -2005
Afschaffing milieuleges	1998-2000
Precariobelasting omroepkabels	1999 (één jaar)
Afschaffing provinciale opslagen omroepbijdragen	2000-2008
Anti-discriminatievoorzieningen	2006-2009

#### 2.1.4

##### Normering

De middelen die gemeenten en provincies vanuit het gemeentefonds en het provinciefonds ontvangen zijn vrij aanwendbaar. De uitgaven die met deze algemene middelen worden bekostigd zijn niet constant. Zij ontwikkelen zich onder invloed van prijsstijgingen en maatschappelijke en politieke omstandigheden. Een regelmatige voeding van de fondsen is noodzakelijk. Omdat gemeenten en provincies niet rechtstreeks deelnemen aan het proces van de Rijksbegroting is het noodzakelijk over deze voeding bestuurlijke afspraken te maken. Deze afspraken worden de normeringsmethode genoemd.<sup>24</sup>

De huidige normeringssystematiek van het gemeentefonds en provinciefonds dateert uit 1995. De omvang van de fondsen is gekoppeld aan de netto-gecorrigeerde rijksuitgaven. Dit zijn de rijksuitgaven gecorrigeerd voor de uitgaven aan ontwikkelingssamenwerking, afdrachten aan de Europese Unie, rente-uitgaven op de staatsschuld en de uitgaven aan het gemeentefonds en het provinciefonds. Beleidsintensiveringen, ombuigingen, mee- en tegenvallers en nominale ontwikkelingen op de Rijksbegroting hebben in deze methode daardoor direct invloed op de omvang van het gemeentefonds en het provinciefonds. Ombuigingen en/of beleidsintensiveringen werken direct door naar de fondsen, net als mee- en tegenvallers bij de rijksuitgaven. De normeringsmethode leidt er toe dat de fondsen zich evenredig ontwikkelen met de uitgaven van het rijk. Geeft het rijk meer uit, dan ontvangen gemeenten en provincies ook meer uit de fondsen, en andersom; “samen trap op, samen trap af”.

De normeringssystematiek bestaat uit twee componenten; een rekenkundige component en de bestuurlijke weging van de uitkomsten daarvan. Wanneer de rekenkundige component tot een onredelijk resultaat leidt, voorziet de bestuurlijke component van de normeringssystematiek erin dat ofwel het rijk, ofwel de VNG / het IPO de uitkomst in het halfjaarlijkse bestuurlijk overleg aan de orde

<sup>23</sup> Samengesteld op basis van de provinciefondsbegrotingen

<sup>24</sup> Brochure normeringssystematiek via: [www.minfin.nl/nl/onderwerpen,begroting/gemeenten\\_x\\_provincies/normering.html](http://www.minfin.nl/nl/onderwerpen,begroting/gemeenten_x_provincies/normering.html)

kan of kunnen stellen. Er kan dan van de rekenkundige uitkomsten worden afgeweken.<sup>25</sup> Dit is bijvoorbeeld gebeurd bij de extra uitgaven ten behoeve van de compensatie van de slachtoffers uit WO II en bij buitengewone uitgaven als gevolg van wateroverlast. In het eerste geval was de conclusie dat de compensatie van het rijk mede bedoeld was voor decentrale overheden. In tweede geval was de redenering dat decentrale overheden anders dubbel gecompenseerd zouden krijgen.

De normeringssystematiek wordt per kabinetsperiode geëvalueerd door een ambtelijke werkgroep van vertegenwoordigers van de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Unie van Waterschappen (UvW), en de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (laatstelijk in 2006). Er bestaat grote tevredenheid over de normering en er is in de afgelopen 12 jaar geen reden geweest voor wezenlijke aanpassingen van de normeringssystematiek. De normeringssystematiek is een bestuurlijke afspraak die telkens wordt herbevestigd. *Aangezien de systematiek al lange tijd als positief wordt beoordeeld, adviseert de Raad de systematiek vast te leggen in de wet- en regelgeving.*

#### *Behoedzaamheidsreserve*

Er zijn sinds de introductie van de normeringssystematiek een paar kleine aanpassingen geweest, waarvan de introductie van de behoedzaamheidsreserve in 1997 het meest opvalt.<sup>26</sup> Deze reserve beschermt gemeenten tegen grote fluctuaties in de ramingen van de netto-gecorrigeerde rijksuitgaven. Bijstellingen van de fondsuitkeringen worden met de gevormde reserve verrekend. Een resterende positieve reserve wordt na afloop van het jaar alsnog uitgekeerd aan gemeenten. Een resterende negatieve reserve wordt alsnog verrekend. Sinds 1997 zijn de volgende delen van de behoedzaamheidsreserve uitbetaald:

---

<sup>25</sup> Ibidem

<sup>26</sup> Voor een compleet overzicht van aanpassingen zie brochure normeringssystematiek via: [www.minfin.nl/nl/onderwerpen,begroting/gemeenten\\_x\\_provincies/normering.html](http://www.minfin.nl/nl/onderwerpen,begroting/gemeenten_x_provincies/normering.html)

Tabel 5. Percentage uitkeringen uit de behoedzaamheidsreserve

Jaar	Uitbetaling	Jaar	Uitbetaling	Gemiddeld	
1997*	48%	2002	158%	1997-2006	74%
1998	75%	2003	4%	2003-2006	37%
1999	55%	2004	89%		
2000	90%	2005	41%		
2001	171%	2006	13%		

\* In 1997 is afgesproken dat 100% van de behoedzaamheidsreserve uitbetaald werd. Zou exact zijn afgerekend volgens de normeringsmethode, dan zou slechts 48% zijn uitbetaald.

### 2.1.5

#### Het accres

De groei of krimp van het gemeente- en provinciefonds die ontstaat door het “samen trap op en trap af” gaan, wordt het accres genoemd. In de onderstaande tabel zijn de accrespercentages sinds 1997 opgenomen, met daaraan gekoppeld het absolute financiële belang van het accres per fonds. Hieruit valt op te maken dat in de periode van 2003 tot en met 2005 de accresen aanzienlijk lager uitvielen dan de jaren ervoor. In 2004 waren de accresen zelfs negatief, waarna het in 2007 het gemiddelde accrespercentage weer bereikt. De lage accresen in de periode 2003 tot en met 2005 zijn een deel van de verklaring van de “dip” die in de omvang van het gemeentefonds is op te merken in paragraaf 2.1.1.

Tabel 6. Accresen 1997-2007 \* € miljoen

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Accres %	5,2%	3,9%	5,7%	6,7%	8,0%	5,4%	2,8%	-0,3%	1,6%	3,0%
GF*	434	375	580	734	937	666	369	-35	198	351
PF**	p.m.	30	44	56	76	55	30	-3	16	29

\* Gegevens 1997 en 1998 op basis van gemeentefondsbegroting 1999, gegevens 1999 op basis van begroting 2003, 2000 op basis van begroting 2005, 2001 op basis van begroting 2006, 2002 t/m 2007 op basis van begroting 2007

\*\* Gegevens 1998 uit provinciefondsbegroting 1999, gegevens 1999 uit begroting 2002, gegevens 2000 uit begroting 2005, gegevens 2001 uit begroting 2006, gegevens 2002 t/m 2007 uit begroting 2007

Het accres wordt jaarlijks via de algemene verdeling van de fondsen over de clusters verdeeld. Het accres is onderdeel van de algemene middelen van gemeenten en dus vrij aanwendbaar. Gemeenten kunnen de middelen naar eigen inzicht besteden. Omdat het jaarlijks om vele miljoenen gaat, die feitelijk nog niet bestemd zijn, zijn landelijke politici tijdens begrotingsbehandelingen en nieuwe regeer- of bestuursakkoorden altijd erg geïnteresseerd in de besteding van het accres.

In juni 2001, bijvoorbeeld, schreef minister Zalm aan de Tweede Kamer dat het kabinet afspraken wilde maken met gemeenten over de inzet van het accres, “tegen de achtergrond van de ruime accessen”. Overigens in het besef “dat gemeenten autonoom zijn in de beleidskeuzen die zij maken”. De Tweede Kamer was graag bereid om mee te denken over de besteding van het accres. In de behandeling van de Najaarsnota 2000 werd Kamerbreed een motie aangenomen waarin de regering werd gevraagd met de gemeenten te spreken over de verbetering van de kwaliteit van de onderwijshuisvesting en “daarbij het accres van het gemeentefonds te betrekken” (motie Crone).<sup>27</sup> De motie resulteerde in specifieke afspraken over de inzet van middelen voor onderwijshuisvesting. Bij bestuurlijk overleg van 3 april 2002 werd besloten dat € 68 miljoen uit het accres gericht ingezet zou worden voor onderwijshuisvesting.

*In principe heeft het rijk niets te zeggen over besteding van de eigen middelen van gemeenten en provincies. Het rijk moet zich daar – in principe – dus ook niet mee bemoeien. Meer pragmatisch gezien kunnen rijk en gemeenten op basis van gelijkwaardigheid (beide autonome bestuurslagen) natuurlijk wel degelijk afspraken maken over de beleidsprioriteiten voor de komende jaren.*

In tijden van meevallende accessen moeten rijk én gemeenten en provincies wel oppassen dat zij zich niet onterecht rijk rekenen. Een deel van het accres wordt namelijk door gemeenten en provincies ingezet om de effecten van loon- en prijsbijstellingen op te vangen. Niet het nominaal accres, maar het reële accres is van belang als het gaat om de vraag of er ruimte is voor nieuw beleid. *Enige meerjarige realiteitszin ten aanzien van de accessen is gewenst. Zo was er in 2001 inderdaad sprake van een “vetpot”, maar gemeenten waren tevens herstellende van de magere jaren '90 – een periode waarin het rijk zich niet geroepen heeft gevoeld om gemeenten voor hun verliezen te compenseren.*<sup>28</sup>

Een goed voorbeeld van onterecht rijk rekenen is het jaar 2006. De uiteindelijke omvang van het accres valt tegen ten opzichte van de eerdere voorspellingen. Het accres blijkt zelfs te laag te zijn om de gemeenten te compenseren voor de kosten van loon- en prijsstijgingen en de volumegroei van gemeenten te compenseren.<sup>29</sup> Dat komt doordat een groot gedeelte is “voorbested” door een gerichte verdeling. *Op deze manier wordt het algemene karakter van het accres aangetast.*

- € 13,6 miljoen is bestemd om gemeenten in staat te stellen de onderwijshuisvesting aan te passen aan recente onderwijskundige vernieuwingen (meicirculaire 2002);

<sup>27</sup> Oskam, p. 35, 36

<sup>28</sup> Ibidem

<sup>29</sup> Handboek Financiële Verhouding Overheden, 12 april 2006, p. 5

- € 85,0 miljoen wordt ingezet voor de ingroei van de verborgen kapitaal-lasten van het voortgezet onderwijs (meicirculaire 2005);
- € 40,2 miljoen wordt ingezet voor suppletie-uitkering voor de afschaffing van de OZB voor gebruikers van woningen (meicirculaire 2005);
- € 100,0 miljoen wordt ingezet voor het terugbetalen van BTW sinds 2003 (meicirculaire 2005).<sup>30</sup>

Het bestemmen van het accres heeft dus bepaalde nadelen en risico's voor gemeenten. Als het accres lager is dan verwacht, kan het zo zijn dat er niet voldoende middelen zijn om de loon- en prijscompensatie en de volumegroei te compenseren. Hoe moeilijk het was om het accres van 2006 op juiste waarde te schatten, blijkt uit onderstaande tabel:

Tabel 7. Ramingen van het accrespercentage 2006<sup>31</sup>

Circulaire	Raming van het accres 2006 (%)	Circulaire	Raming van het accres 2006 (%)
Mei 2002	3,75	Mei 2005	2,07
September 2002	2,87	September 2005	3,34
Juni 2003	2,32	Mei 2006	4,48
September 2003	3,41	September 2006	3,77
Juni 2004	3,37	Maart 2007	2,95 (definitief)
September 2004	2,99		

### 2.1.6

#### Artikel 2

Wanneer gemeenten en provincies nieuwe taken krijgen toebedeeld, *of* de gemeentelijke of provinciale taken wijzigen door rijksbeleid, Europees beleid *of* gewijzigde jurisprudentie, *of* als er inkomstenbronnen wegvallen, moet het rijk op grond van Artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet aangeven uit welke nieuwe bron van inkomsten gemeenten of provincies de uitgaven aan deze taak moeten bekostigen.

<sup>30</sup> Ibidem

<sup>31</sup> Handboek Financiële Verhouding Overheden, 15 maart 2007, p.5

### **Artikel 2 Financiële-verhoudingswet:**

1. Indien beleidsvoornemens van het Rijk leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door provincies of gemeenten, wordt in een afzonderlijk onderdeel van de bijbehorende toelichting met redenen omkleed en met kwantitatieve gegevens gestaafd, welke de financiële gevolgen van deze wijziging voor de provincies of gemeenten zijn.
2. In de toelichting wordt tevens aangegeven via welke bekostigingswijze de financiële gevolgen voor de provincies of gemeenten kunnen worden opgevangen.
3. Over de toepassing van het eerste en tweede lid vindt tijdig overleg plaats met Onze Ministers.

Het rijk moet dus informatie geven over de omvang van de kosten die met de wijziging gepaard gaan en de waarop gemeenten deze kosten moeten dekken. Dat betekent niet per se dat er extra geld beschikbaar komt in het gemeentefonds of via een specifieke uitkering, voor nieuwe taken. Het rijk moet de bekostigingswijze aangeven, dat kan ook zijn door te bepalen dat gemeenten hun extra kosten moeten dekken door hun belastingen of heffingen te verhogen. Verder kan het rijk andere verplichtingen voor gemeenten en provincies laten vallen, waardoor er middelen in de decentrale begrotingen vrijvallen.

Voorbeelden van nieuwe of geïntensiveerde taken van gemeenten en provincies in de afgelopen tien jaar zijn:

- De invoering van de Zalmstip, toevoeging van € 308 miljoen aan het gemeentefonds in 1998.<sup>32</sup>
- De invoering van de dualisering van het lokaal bestuur, toevoeging van € 60 miljoen in 2003 aan het gemeentefonds en € 9 ton aan het provinciefonds.
- De invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning in 2007 via een integratie-uitkering in het gemeentefonds (€ 1,3 miljard).<sup>33</sup>
- De overdracht van de verantwoordelijkheid voor de regionale omroepen van het rijk naar de provincies: toevoeging van € 47,6 miljoen m.i.v. 2006 aan het provinciefonds.
- De invoering van de Natuurbeschermingswet en Flora- en Faunawet: toevoeging van € 9 miljoen aan het provinciefonds vanaf 2005 voor de provinciale taakuitvoering van de ontheffingsverlening die samenhangt met de Flora- en Faunawet en de provinciale taakuitoefening van de vergunningverlening die samenhangt met de Natuurbeschermingswet.

<sup>32</sup> VNG i.s.m. BNG, p. 48 en 49

<sup>33</sup> Ibidem

Voorbeelden van overhevelingen van specifieke uitkeringen zijn:

- De decentralisatie van de onderwijshuisvesting (1997); een bedrag van ruim € 800 miljoen voor huisvesting van scholen voor voortgezet en primair onderwijs werd overgeheveld naar het gemeentefonds.<sup>34</sup>
- Overheveling van het Fonds sociale vernieuwing naar het gemeentefonds, € 65 miljoen in 1998.
- Overdracht specifieke uitkering Friese taal en cultuur (€ 1 miljoen vanaf 2006) naar het provinciefonds.

Voorbeelden van vervallen taken van gemeenten met uitlichting uit het gemeente- en provinciefonds zijn:

- De nieuwe bekostigingswijze kinderopvang (€ 122 miljoen in 2004)
- De afschaffing van de Zalmsnip (€ 325 miljoen in 2005)
- De overheveling van de regionale indicatieorganen (Rio's) indicatiestelling voor de AWBZ naar rijk (€ 81 miljoen in 2005).<sup>35</sup>
- Uitname apparaatskosten bodemsanering uit het provinciefonds: met de Wet stedelijke vernieuwing zijn in 2000 de zogenoemde "rechtstreekse" gemeenten zelf verantwoordelijk geworden voor de uitvoering van bodemsanering in stedelijk gebied (waar eerst provincies voor verantwoordelijk waren). Dat heeft geleid tot een uitname van € 5 miljoen uit het provinciefonds vanaf 2006.

Voorbeelden van het wegvallen van een gemeentelijke- of provinciale inkomstenbron zijn:

- De afschaffing van het gebruikersdeel van de onroerende zaakbelasting van gemeenten;
- De afschaffing van de precariobelasting.

De verandering van de financieringssystematiek van de Bijstand heeft in 2001 geleid tot een structurele uitname uit het gemeentefonds vanaf 2001 (omvang ca. € 390 mln.) Met de instelling van het Fonds Werk en Inkomen werden de bijstandsuitgaven van gemeenten gebudgetteerd (hiervoor was sprake van een declaratiesysteem). Het 10%-aandeel van de gemeenten in de bijstandsuitkeringen (inclusief de toelagen) kwam te vervallen.

Een ander bijzonder voorbeeld van de toepassing van Artikel 2 is de instelling van het BTW-compensatiefonds. Daar is het omgekeerde gebeurd: de instelling van een nieuwe financieringsbron heeft geleid tot een uitname uit het gemeentefonds; mogelijk gemaakt door Artikel 2.

In de praktijk leidt de toepassing van Artikel 2 regelmatig tot misverstanden bij gemeenten. Gemeenten verwachten dat nieuwe taken altijd financieel

---

<sup>34</sup> Ibidem

<sup>35</sup> Ibidem



gecompenseerd worden, hetgeen dus niet het geval is. Ook worden algemeen geldende wijzigingen in de kostenstructuur van gemeenten, die gemeenten verplichten om hogere kosten te maken in de eigen bedrijfsvoering – bijvoorbeeld milieuwetgeving, arbo-wetgeving of aanpassingen van de Algemene Wet Bestuursrecht – door hun algemene karakter (waardoor ervan uitgegaan wordt dat de wijzigingen ook leiden tot kostenstijgingen bij het rijk en dus automatisch via het accres worden gecompenseerd) niet expliciet gecompenseerd.<sup>36</sup>

Uit recent onderzoek van het onderzoeksbureau Andersson Elffers Felix (AEF) blijkt dat de naleving van Artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet onvoldoende geborgd wordt. Als verklaring wordt gegeven dat de “waakhond” van Artikel 2, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, pas achteraan in het proces wordt geïnformeerd over gevolgen van rijksbeleid voor de gemeenten en provincies, te weten vaak pas bij de voorbereiding van de ministerraad. Voor de Inspectie der Rijksfinanciën is de Artikel 2-toets nog onvoldoende onderdeel van de reguliere werkzaamheden.<sup>37</sup> Een oplossing zou zijn om het ministerie van Financiën weer een grotere rol te geven in de bewaking van de naleving van Artikel 2.<sup>38</sup>

*De naleving van Artikel 2 wordt ook naar de mening van de Raad voor de financiële verhoudingen onvoldoende gewaarborgd. Bij decentralisatie van beleid is het bijvoorbeeld lang niet altijd duidelijk wat de extra kosten voor gemeenten en provincies zijn, en hoe zij deze kosten moeten dekken. Ook gebeurt het vaak dat het rijk bij decentralisatie en compensatie alvast een voorschot neemt op zogenaamde efficiency voordelen, waardoor de extra kosten van gemeenten niet volledig worden gedekt. Hiermee worden gemeenten met een probleem opgezadeld. Efficiencyvoordelen worden niet meteen na decentralisatie behaald. Daar gaat wat tijd over heen. Natuurlijk mag de rijksoverheid (mee)profiteren van efficiencyvoordelen, maar dan pas als deze daadwerkelijk gerealiseerd zijn. Bepaald rijksbeleid kan daarnaast ook niet voorziene extra kosten voor gemeenten opleveren. In het kader van de stijgende kosten voor openbare orde en veiligheid, heeft de Raad voor de financiële verhoudingen recent gewezen op de verantwoordelijkheid van het rijk.<sup>39</sup> Hoewel het rijk gemeenten niet direct verplicht tot hogere uitgaven, zijn die uitgaven wel het gevolg van ander rijksbeleid (bijvoorbeeld invoering arbeidstijdenwet voor brandweerpersoneel) en/of de landelijke politieke prioriteit die er aan het dossier veiligheid gegeven wordt.*

*De Raad adviseert om de formulering van Artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet te harmoniseren met Artikel 108, lid 3, van de Gemeentewet. Dit artikel is duidelijker over de plichten van het rijk, en luidt: “Onverminderd*

---

<sup>36</sup> Ibidem,

<sup>37</sup> Andersson Elffers Felix, p. 18

<sup>38</sup> Ibidem, p. 26

<sup>39</sup> Rfv, maart 2007

het bepaalde in de artikelen 110, vijfde lid, 119, vierde lid en 120, tweede lid, worden de kosten, verbonden aan de uitvoering van het tweede lid, voor zover zij ten laste van de betrokken gemeenten blijven, door het Rijk aan hen vergoed.”

## 2.2

### Verdeling gemeentefonds en provinciefonds

#### 2.2.1

##### *Clusters en maatstaven*

De belangrijkste uitgangspunten voor het verdeelstelsel zijn globaliteit en kostenoriëntatie. Globaliteit is belangrijk omdat het gemeente- en provinciefonds geen geoormerkte budgetten bevatten, maar een algemene geldstroom, waaraan geen bestedingsvoorwaarden worden gesteld zoals bij specifieke uitkeringen. Hoe minder globaal de verdeling, hoe meer een besteding gerelateerd kan worden aan het beschikbare budget. Dit wordt als onwenselijk gezien. Kostenoriëntatie houdt in dat deze globale verdeelsystematiek moet aansluiten bij de verschillen in de kostenstructuur tussen gemeenten. De verdeling moet zodanig zijn dat gemeenten over een gelijkwaardige voorzieningencapaciteit kunnen beschikken bij gelijke belastingdruk. Of de voorzieningen in de gemeenten daadwerkelijk hetzelfde zijn is daarbij niet relevant; dat is een kwestie van gemeentelijk beleid. Waar het om gaat is dat gemeenten een gelijkwaardige uitgangpositie hebben en niet vanwege bepaalde structuurkenmerken een voor- of nadeel ondervinden.<sup>40</sup>

De algemene uitkering uit het gemeente- en provinciefonds wordt verdeeld met een groot aantal (verdeel)maatstaven, zoals inwonertal, oppervlakte en bebouwingsdichtheid. Deze maatstaven zijn gegroepeerd tot veertien uitgavenclusters en twee inkomensclusters. Een cluster is een samenhangend geheel van beleidsterreinen. Per 2006 bestaan de volgende clusters in het gemeentefonds:

---

<sup>40</sup> POR gemeentefonds 2007, p. 32.

Tabel 8. Clusters in het gemeentefonds<sup>41</sup>

Uitgavenclusters	Inkomstenclusters
Werk en inkomen	Onroerende zaakbelasting
Educatie	Overige eigen middelen
Zorg	
Kunst en ontspanning	
Groen	
Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening, stedelijke vernieuwing	
Oudheid	
Riolering	
Reiniging	
Wegen en water	
Openbare orde en veiligheid	
Fysiek milieu	
Bevolkingszaken	
Bestuursorganen	

De clusters in het provinciefonds zijn:

Tabel 9. Clusters provinciefonds<sup>42</sup>

Uitgavenclusters	Inkomstencluster
Bestuur	Inkomsten
Infrastructuur	
Water en milieu	
Ruimte	
Voorzieningen	

Voor elk van deze clusters (behalve “overige eigen middelen”) is een zogenaamd ijkpunt opgesteld. Dat is een formule die het veronderstelde kosten- respectievelijk inkomstenniveau van een gemeente op een cluster weergeeft. Een eenvoudig voorbeeld is het cluster “kunst en ontspanning”. Daarvan luidt de ijkpuntformule (in ronde bedragen):

$$29 * \text{inwoner} + 45 * \text{lokaal klantenpotentieel} + 11 * \text{regionaal klantenpotentieel}$$

De omvang van de algemene uitkering van een gemeente wordt bepaald door het totaal van alle uitgavenclusters bij elkaar, minus het totaal op de inkom-

<sup>41</sup> Bijvoorbeeld op basis van POR 2008, p. 52

<sup>42</sup> Bijvoorbeeld op basis van septembercirculaire 2007, bijlage 1

stenclusters. Gemeenten zijn binnen het raamwerk van hun wettelijke taken vrij in de besteding van de algemene uitkering. Een gemeente die volgens het ijkpunt een bedrag X ontvangt voor uitgavencluster A is dus niet verplicht dat bedrag werkelijk aan A te besteden.<sup>43</sup>

De verdeelmaatstaven zijn, anders dan voor 1997, niet vastgelegd bij wet. Daardoor is de Financiële-verhoudingswet van 1997 een stuk flexibeler dan zijn voorganger. Een wijziging in de verdeling betekent leidt niet tot een wetswijziging.

Artikel 8 van de Financiële-verhoudingswet benoemt kenmerken en onderscheidingen voor de verdeelmaatstaven van het gemeente- en provinciefonds. (Nieuwe) maatstaven hebben slechts betrekking op de kenmerken die worden genoemd (zie onderstaande tabellen). Bij een kenmerk worden tenminste de in de tabellen vermelde onderscheidingen aangebracht.

*Tabel 10. Kenmerken en onderscheidingen van de verdeelmaatstaven voor het gemeentefonds<sup>44</sup>*

Kenmerk	Onderscheidingen
a Belastingcapaciteit van de gemeenten ter zake van de onroerende zaakbelastingen	Belastingcapaciteit ter zake van woningen Belastingcapaciteit ter zake van niet-woningen
b De inwoners van de gemeenten	Leeftijd Woonplaats Inkomen Recht op uitkering Behoren tot een minderheidsgroep Beroep op voorzieningen in de gemeenten
c Het grondgebied van de gemeenten	Oppervlakte Bodemgesteldheid Historische kern
d De bebouwing in de gemeenten	Grondoppervlak bebouwing Woonruimten Historisch aantal woonruimten Noodzaak voor vernieuwing van de bebouwing Dichtheid van de bebouwing
e Vaste bedragen voor gemeenten	Vaste bedragen voor de vier grootste steden Vast bedrag voor de waddengemeenten Vast bedrag voor alle gemeenten
f Tijdelijke ondersteuning van gemeenten in verband met herindeling	

<sup>43</sup> POR gemeentefonds 2007, p. 46

<sup>44</sup> Financiële-verhoudingswet, artikel 8

Tabel 11. Kenmerken en onderscheidingen van de verdeelmaatstaven voor het provinciefonds<sup>45</sup>

Kenmerk	Onderscheidingen
a Belastingcapaciteit van de provincies ter zake van de motorrijtuigenbelasting	
b De inwoners van de provincies	Bevolkingsdichtheid
c Het grondgebied van de provincies	Oppervlakte Bodemgebruik
d De bedrijvigheid in de provincies	
e Een vast bedrag voor de provincies	

Het gemeentefonds kende in 1997 41 verdeelmaatstaven en het provinciefonds met 11. In 2007 zijn het er respectievelijk 61 en 11. De maatstaven zijn opgenomen in bijlage II. Daarnaast is er sprake van een toename van het aantal verfijningen in de maatstaven van het gemeentefonds (op het gebied van meetgegevens en subcategorieën).

De verdeling van het provinciefonds is een stuk globaler dan de verdeling van het gemeentefonds. Helemaal vergelijkbaar is het niet, want er gaat veel meer geld om in het gemeentefonds dan in het provinciefonds.

#### *Status aparte G4*

Binnen de verdeling van het gemeentefonds hebben de vier grootste gemeenten (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) een aparte positie. Voor deze gemeenten geldt een andere manier van verdelen dan voor de andere gemeenten. Bij het kostenonderzoek dat ten grondslag heeft gelegen aan de kostengeoriënteerde verdeling zijn de G4 buiten beschouwing gelaten. Ten eerste omdat, onder meer als gevolg van de recente ingrijpende reorganisaties zoals de binnengemeentelijke decentralisatie en de deconcentratie, het verzamelen van bruikbare gegevens voor deze groep gemeenten zo veel tijd zou vergen dat het hele onderzoek vertraagd zou worden. Ten tweede omdat de G4 op sommige terreinen meer taken vervullen dan andere gemeenten. Dat zou ze onvergelijkbaar maken. Voor de grootste vier gelden nu, naast de verdeelmaatstaven die op alle gemeenten van toepassing zijn, afzonderlijke, eigen verdeelmaatstaven. De vier gemeenten vielen destijds ook buiten het ijkpuntenonderzoek dat aan de basis ligt van het huidige verdeelstelsel. Er is alleen onderzocht of het totale bedrag dat de vier grote gemeenten uitgaven aannemelijk kon worden gemaakt. Het feitelijke uitgavenniveau van de grote gemeenten in 1992 is als norm-uitgavenniveau vastgesteld. Op basis hiervan zijn de vaste bedragen voor de grote vier vastgesteld. Zij vullen het bedrag dat zou resulteren op basis van alleen de gebruikelijke verdeelmaatstaven aan tot deze norm. Ook bij de herijkingen (zie volgende paragraaf) wordt niet altijd

<sup>45</sup> Ibidem

expliciet onderzoek verricht naar de grote gemeenten. Het uitgangspunt is dat verandering van de verdeelmaatstaven of hun gewichten niet mag leiden tot herverdeeleffecten voor deze gemeenten. Hieraan wordt uitvoering gegeven door zo nodig de aparte vaste bedragen van de vier grote gemeenten in het verdeelstelsel aan te passen.<sup>46</sup> Deze *status aparte* voor de G4 is vaak onderwerp van discussie<sup>47</sup>; de G4 zouden veel te veel toebedeeld krijgen. De discussies hebben echter nog niet geleid tot concrete onderzoeken of het veranderen van deze situatie. *De Raad is van mening dat in de nabije toekomst de positie van de G4 opnieuw onderzocht moet worden. Begonnen kan worden met het staven van de bijzondere positie van de G4 bij herverdelingsonderzoeken.*

### 2.2.2

#### *Artikel 12 (aanvullende uitkering of laatste verdeelsleutel?)*

Als een gemeente er structureel niet in slaagt haar noodzakelijke uitgaven te bekostigen, kan zij de fondsbeheerders om een aanvullende uitkering vragen. Dit is een mogelijkheid op basis van Artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet. Hoewel de Artikel 12-uitkering benoemd wordt als een aanvullende uitkering (dus een onderdeel van de omvang van het gemeentefonds), is het feitelijk “de laatste verdeelsleutel”. De aanvullende uitkering van een Artikel 12-gemeente wordt namelijk betaald uit de algemene uitkering, en gaat dus ten koste van alle gemeenten.

De Artikel 12-constructie bestaat al sinds de jaren '60. Naar aanleiding van het nieuwe verdeelsysteem in de Financiële-verhoudingswet van 1997 zijn de preventieve maatregelen in het kader van Artikel 12 aangescherpt. Onder de huidige wet wordt meer dan daarvoor aandacht gegeven aan de kwaliteit van de financiële functie van gemeenten en aan reëel sluitende meerjarenramingen – o.a. gebaseerd op goede onderhoudsplannen. Daarnaast is het toezicht op Artikel 12-gemeenten verscherpt.

Uit hoofde van artikel 12, lid 2 van de Financiële-verhoudingswet wordt “een aanvullende uitkering slechts verleend indien de algemene middelen van de gemeente aanmerkelijk en structureel tekort zullen schieten om in de noodzakelijke behoeften te voorzien, terwijl de eigen inkomsten van de gemeente zich op een redelijk peil bevinden”. Een aanmerkelijk en structureel tekort is groter dan 2% van de som van de algemene uitkering, de OZB-capaciteit en de bedragen bedoeld in artikel 6 van de Invoeringswet Financiële-verhoudingswet. Een tekort is structureel als de meerjarenbegroting niet sluitend is.

---

<sup>46</sup> Allers, dr. M.A., 2005, p. 158-189

<sup>47</sup> Zie Allers 2005, en ook Merk, p. 199. De Raad voor de gemeentefinanciën had al ten tijde van het verdeelonderzoek moeite met de aparte benadering van de G4

Het redelijk peil is een optelsom van inkomsten uit

- 1 de onroerende-zaakbelastingen;
- 2 de reinigingsheffingen (huisvuil en bedrijfsvuil, zowel afvalstoffenheffing als reinigingsrechten); en
- 3 de rioolrechten (alle aansluitingen).

Deze drie onderdelen worden bij de toetsing voor toelating tot Artikel 12 als één pakket gezien. Dit betekent dat onderdekking op het ene onderdeel gecompenseerd mag worden op het andere onderdeel, zolang dit niet betekent dat het OZB-tarief onder de 120% van het gemiddelde OZB-tarief komt. De reinigingsheffingen en rioolrechten worden geacht kostendekkend te zijn; onderdekking dient gecompenseerd te worden door een hoger OZB-tarief.

Met ingang van 1 januari 2002 is het “toegangskartje” voor artikel 12 verlaagd van 140% naar 120% van het gemiddelde tarief (uit t-2) voor de OZB. Het OZB-tarief van de aanvragende gemeente moet minimaal 120% van het gemiddelde OZB-tarief zijn. Wanneer dit namelijk niet het geval is, is er ook geen sprake van financiële nood bij de gemeente, omdat prima het OZB-tarief omhoog kan worden gebracht om de begroting sluitend te maken. De achtergrond van deze verlaging was dat er eerder bij gemeenten ingegrepen kan worden. Wanneer de artikel 12-status de gemeente valt te verwijten blijft het mogelijk om lopende het artikel 12-traject belastingvoorschriften op te leggen. In de regel tot de huidige grens van 140% van het gemiddelde tarief, maar in uitzonderingsgevallen wordt een hogere opslag niet op voorhand uitgesloten. Lopende artikel 12-gemeenten moeten blijven voldoen aan het redelijk peil van de eigen inkomsten, zoals dat gold bij de aanvraag, danwel is vastgesteld bij de bepaling van de artikel 12-uitkering.

### 2.2.3

#### *Periodiek Onderhoud*

De fondsbeheerders stellen jaarlijks het periodiek onderhoudsrapport (POR) op, zowel voor het gemeentefonds als voor het provinciefonds.<sup>48</sup> De rapportages hebben tot doel inzicht te geven in de werking van het verdeelstelsel van de fondsen in vergelijking met de ontwikkelingen van de kostenstructuur bij gemeenten en provincies. Ook geeft het POR inzicht in vraagstukken die spelen in de financiële verhouding in brede zin. Twee vragen staan centraal in het POR, namelijk 1) *Welke effecten hebben beleidsvoornemens en -maatregelen van het rijk op de verdeelsystematiek en op de financiële verhouding in brede zin* en 2) *Is het verdeelstelsel van het gemeentefonds nog in voldoende mate in overeenstemming met de ontwikkeling van de kostenstructuur van de gemeenten?* Om die laatste vraag te beantwoorden is een scan ontwikkeld, waarbij de algemene uitkering uit het gemeentefonds wordt geconfronteerd met de gegevens zoals die uit de gemeentelijke begrotingen naar voren

<sup>48</sup> Het POR voor het provinciefonds is in 2006 en 2007 niet verschenen

komen.<sup>49</sup> Het POR van het provinciefonds is een stuk globaler opgezet dan dat van het gemeentefonds. Reden daarvoor is dat de verdeling van het provinciefonds ook een stuk globaler is. Onderstaande beschrijving van het periodieke onderhoud wordt dus in mindere mate toegepast in het POR provinciefonds.

Uit de twee genoemde vragen vloeien de onderwerpen voort die een plaats krijgen op de onderhoudsagenda van het verdeelstelsel. Op de agenda worden drie fasen onderscheiden: signalering, onderzoek en aanpassing. “Signalering” betekent dat het onderwerp door de fondsbeheerders wordt gevolgd met het oog op de vraag of nader onderzoek nodig is. “Onderzoek” betekent dat er nader onderzoek naar dit onderwerp plaatsvindt. “Aanpassing” houdt in dat daadwerkelijke aanpassingen in de financiële verhouding aan de orde zijn. Op de onderhoudsagenda staan zowel onderwerpen van bestuurlijke aard als van meer technische aard, bijvoorbeeld de kwaliteit en werking van de verdeelmaatstaven.<sup>50</sup>

Als geconstateerd wordt dat de verdeling van het gemeentefonds niet meer in voldoende mate overeenkomt met de kostenstructuur van de gemeenten, kunnen er verschillende dingen aan de hand zijn:

- a Alle gemeenten geven meer uit dan zij indicatief via het cluster toebedeeld krijgen.
- b Sommige gemeenten geven meer uit dan zij indicatief toebedeeld krijgen.
- c Alle gemeenten geven minder uit dan zij toebedeeld krijgen.
- d Sommige gemeenten geven minder uit dan zij toebedeeld krijgen.

In de situaties waarin sommige gemeenten meer of minder krijgen dan ze nodig hebben (situatie b en d), wordt gesproken van een scheefheid in de verdeling. Die scheefheid is onwenselijk, omdat we in Nederland streven naar een situatie waarin alle gemeenten de mogelijkheid hebben zich een gelijkwaardig voorzieningenniveau aan te meten. Door een scheefheid in de verdeling, kan de ene gemeente zich een hoger voorzieningenniveau aanmeten dan de ander. Het rechte trekken van die scheefheid heet “herijken”. Voordat er wordt geherijkt moet wel duidelijk zijn dat het gaat om een substantiële en structurele scheefheid. De verdeling moet immers ook globaal blijven. Het te snel reageren op incidenten is tegenstrijdig aan het principe van globaliteit en de stabiliteit van het stelsel.

Een combinatie van bovenstaande situaties is ook mogelijk. In februari 2007 is het onderzoek naar de uitgavenontwikkeling in het cluster openbare orde en veiligheid afgerond. In dit cluster bleek sprake te zijn van een buitenproportionele uitgavenontwikkeling bij alle gemeenten. Daarnaast bleek er ook een scheefheid in de verdeling te bestaan. In dit geval is er (tijdelijk) extra geld aan

---

<sup>49</sup> POR 2007, 31

<sup>50</sup> Ibidem



het cluster toegevoegd en heeft er een herijking plaatsgevonden. Toepassing van de geherijkte verdeling heet herverdeling.

Onderstaande tabel geeft weer dat er 29 herverdelingen hebben plaatsgevonden sinds de invoering van de Financiële-verhoudingswet 1997.<sup>51</sup>

Tabel 12. *Overzicht herverdelingen sinds 1997*<sup>52</sup>

Onderwerp	Aankondiging herverdeling in circulaire	POR	Achtergrond herverdeling
1 Maatstaf minderheden: dataprobleem	Juni 1997, p. 5-57	Nee	Dataprobleem
2 Gewenningsbijdrage herindeling: betaalritme	Mei 1998, p. 48-49	Later	Motie (Noorman-Den Uyl c.s.)
3 Maatstaf uitvoeringskosten bijstand: 1995, 1996 en 1997 i.p.v. 1995	Mei 1998, p. 49-50	Nee	Resteerde nog van FVW 1997
4 Wet voorzieningen gehandicapten	Mei 1998, p. 17-18	Nee	Wetswijziging / onderzoek
5 Leerlingenmaatstaf (voortgezet) speciaal onderwijs: klasjes 2, 3 en 6 leerlingen	Mei 1999, p. 48-49	Ja	Motie (Cornielje)
6 Maatstaf uitvoeringskosten bijstand: dak- en thuislozen en WIK	Mei 1999, p. 50	Nee	Wetswijziging
7 Bijstandsmaatstaf uitkeringslasten: dak en thuislozen en WIK (volgt uit 5)	Mei 1999, p. 50	Nee	Wetswijziging
8 Maatstaf laag inkomen: dataprobleem	Mei 1999, p. 50-51	Nee	Dataprobleem
9 Maatstaf herindeling: nieuwe maatstaf	Sept. 1999 p. 30-32	Ja	Motie (Hoekema cs.) signalen gemeenten
10 IJking verzamelcluster	Mei 2000, p. 37-39	Ja	Restant herijking FVW 1997
11 Maatstaf leerlingen: meervoudig gehandicapten leerlingen (volgt uit 5)	Mei 2000, p. 44	Nee	Motie (Cornielje)
12 Maatstaf woonruimten: logiesgebouwen	Mei 2000, p. 45	Nee	Signaal gemeenten
13 Maatstaf herindeling: verruiming (volgt uit 9)	Mei 2000, p. 47-48	Later	Algemeen overleg
14 Maatstaf klantenpotentieel	Sept. 2000, p. 28	Nee	Signaal gemeenten
15 Onderwijshuisvesting: centrumgemeenten en snelle groeigemeenten (volgt uit 5 en 11)	Mei 2001, p. 33-34	Ja	Motie (Cornielje)
16 Maatstaf stadsvernieuwing: nieuwe maatstaf ISV	Mei 2002, p. 43-46	Ja	Wetswijziging
17 Maatstaf omvangrijke opgave woningbouw	Sept. 2003, p. 22	Later	Signaal gemeenten
18 Dualisering	Juni 2004, p. 31	Nee	Signaal gemeenten
19 Herijking clusters Bijstand en Zorg	Mei 2005, p. 31	Ja	Wetswijziging
20 Investeringsfonds stedelijke vernieuwing: ISV 2 (volgt uit 16)	Mei 2005, p. 32-33	Ja	Wetswijziging

<sup>51</sup> Tot en met 21 Van Gilst, p. 66. Daarna op basis van de gemeentefondscirculaires

<sup>52</sup> Ibidem

Onderwerp	Aankondiging herverdeling in circulaire	POR	Achtergrond herverdeling
21 Maatstaf minderheden: nieuwe vreemdelingenwet	Mei 2005, p. 33-34	Nee	Wetswijziging
22 Dynamisering maatstaf huishoudens met laag inkomen	September 2005, p. 38	Nee	Invoering nieuw belastingstelsel
23 Verhoging vast bedrag van gemeente Baarle Nassau	September 2005, p. 40	Nee	Signaal gemeente
24 Verandering geografisch basisregister (GBR): nieuwe manier van meten maatstaven meerkernigheid en omgevingsadressendichtheid	Mei 2006, p. 53	Nee	Kwaliteitsverbetering CBS
25 Maatstaf OZB: WOZ-herwaardering en aanpassing drempel- en rekentarieven	Mei 2006, p. 55	Nee	Noodzaak door aanvang nieuw WOZ-tijdvak op 1-1-2007
26 Aanpassing verdeelstelsel i.v.m. bodemgesteldheid	Mei 2006, p. 22	Nee	Motie (Hoekema)
27 Herijking cluster openbare orde en veiligheid	Juni 2007, p. 19	Ja	Signalering / scan / onderzoek
28 Aanpassing verdeelstelsel i.v.m. actualisering BCF	Juni 2007, p. 20-21	Nee	Correctie
29 Maatstaf huishoudens met laag inkomen (volgt uit 22)	Juni 2007, p. 22	Nee	Nieuwe definitie CBS i.v.m. belastingherziening

Aanpassingen van de verdeling zijn vooral politiek gestuurd en niet gestoeld op geconstateerde scheefheden in de verdeling. Alleen de herijking van het cluster openbare orde en veiligheid is er één “uit het boekje”. De belangrijkste aanleiding voor het opnemen in de onderhoudsagenda zijn moties van de Tweede Kamer, toezeggingen van de ministers aan de Kamer en wetswijzigingen. Daarnaast vloeiden veel onderwerpen op de onderhoudsagenda nog voort uit het plan van aanpak periodiek onderhoud uit 1996 dat opgesteld was voor een geleidelijke overgang van de oude naar de nieuwe wet.<sup>53</sup> Onduidelijk is hoe en in hoeverre de jaarlijkse, partiële herijkingen de totale verdeling hebben beïnvloed.

<sup>53</sup> Idem, p. 65

## 2.3

### Inkomstenbronnen van gemeenten en provincies

#### 2.3.1

##### *Inkomstenbronnen van gemeenten*

Gemeenten kennen verschillende inkomstenbronnen. Naast de middelen die zij van het rijk ontvangen, in de vorm van de algemene uitkering en specifieke uitkeringen, hebben gemeenten OZB-inkomsten, taakgerelateerde eigen inkomsten, baten uit “overige eigen middelen” en overige inkomsten (restpost).

De absolute omvang van de middelen en de verhoudingen in grootte tussen de middelen wordt in onderstaande tabel weergegeven.

*Tabel 13. Gemeentelijke inkomsten naar categorie 1997-2006<sup>54</sup>*

	1997	1998	1999	2000	2001
Algemene uitkering	28 %	29 %	30 %	30 %	30 %
Specifieke uitkeringen	44 %	41 %	40 %	40 %	40 %
OZB	6 %	7 %	6 %	7 %	7 %
Heffingen en rechten	6 %	6 %	6 %	6 %	6 %
Overige belastingen en eigen middelen	16 %	17 %	18 %	18 %	18 %
	2002	2003	2004	2005	2006
Algemene uitkering	30 %	31 %	28 %	27 %	28 %
Specifieke uitkeringen	40 %	39 %	41 %	40 %	39 %
OZB	7 %	7 %	8 %	8 %	6 %
Heffingen en rechten	6 %	6 %	7 %	7 %	7 %
Overige belastingen en eigen middelen	17 %	18 %	16 %	18 %	20 %

Op basis van bovenstaande figuur kan geconcludeerd worden dat de verhoudingen van de verschillende inkomstenbronnen ten opzichte van het totaal aan inkomsten van gemeenten door de jaren heen ongeveer gelijk zijn gebleven. Het aandeel “overige belastingen en eigen middelen” is iets groter geworden, het aandeel “specifieke uitkeringen” iets minder groot. Het aandeel inkomsten uit OZB is gestegen van 6% in 1997 naar 8% in 2004 en 2005, en maakt dan een sprongetje terug naar 6% in 2006, wat natuurlijk o.a. te maken heeft met het afschaffen van het gebruikersdeel OZB op woningen (zie ook paragraaf 2.4.2). Opvallend is dat de afschaffing niet echt geleid heeft tot een – verhoudingsgewijs – historisch minimaal aandeel OZB in de gemeentelijke inkomsten.

<sup>54</sup> Op basis van Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, november 2006, p. 52, grafiek 3.1

## 2.3.2

*Inkomstenbronnen van provincies*

Provincies kennen vier inkomstenbronnen: het provinciefonds, specifieke uitkeringen, opcenten op motorrijtuigenbelasting (het eigen belastinggebied) en de heffingen en rechten. De laatste twee bronnen vallen onder de eigen inkomsten van provincies. Bij heffingen en rechten moet worden gedacht aan grondwaterheffing en waterverontreinigingsheffing, leges en overige eigen middelen (rentebaten, inkomsten uit deelnemingen, onttrekkingen aan de algemene reserve).

*Tabel 14. Begrote provinciale inkomsten naar categorie (als percentage van het totaal)<sup>55</sup>*

	1998	1999	2000	2001	2002
Eigen belastinggebied	25,1%	25,2%	26,5%	26,2%	26,4%
Heffingen en rechten	3,7%	3,6%	0,8%	0,8%	0,8%
Algemene uitkering	33,0%	33,9%	35,3%	35,3%	34,6%
Specifieke uitkeringen	38,2%	37,4%	37,5%	37,7%	38,3%
	2003	2004	2005	2006	2007
Eigen belastinggebied	25,3%	27,1%	29,0%	29,8%	p.m.
Heffingen en rechten	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	p.m.
Algemene uitkering	32,8%	29,1%	27,7%	28,6%	p.m.
Specifieke uitkeringen	41,4%	43,2%	42,6%	41,0%	p.m.

Net als voor gemeenten zijn specifieke uitkeringen de grootste bron van inkomsten voor provincies. Daarna volgt de provinciefondsuitkering. Het eigen belastinggebied heeft door de jaren heen aan belang toegenomen. Het aandeel van heffingen en rechten in de gemeentelijk inkomsten heeft aan waarde ingeboet.

## 2.3.3

*Specifieke uitkeringen*

Al sinds de jaren '80 is het aantal en de omvang van specifieke uitkeringen een *issue*. Er bestaat brede overeenstemming in de wereld van de financiële verhoudingen over de "voorkeursvolgorde" van inkomstenbronnen van gemeenten en provincies – welke inhoudt dat gemeentelijke en provinciale uitgaven het best bekostigd kunnen worden uit achtereenvolgens tarieven, eigen belastingen, de algemene uitkering en specifieke uitkeringen. Daarmee wordt de afweging over de betaling van de voorziening zo dicht mogelijk bij de gebruiker gelegd, zodat het geld zo veel mogelijk in overeenstemming met de individuele burger besteed wordt. Volgens de gangbare economische theorie vergroot dat de

<sup>55</sup> Allers, M.A., et al., 2007, p. 111-136

welvaart.<sup>56</sup> Het bestuurlijk juridische argument voor de voorkeursvolgorde is dat de administratieve lasten voor gemeenten en provincies zo klein mogelijk moeten zijn. Verder sluit de voorkeursvolgorde aan bij de wens voor bestedingsvrijheid voor decentrale besturen, de mogelijkheid voor eigen oordeelsvorming en integraal bestuur.

Aan de andere kant zijn specifieke uitkeringen voor ministers de favoriete uitkeringen om specifiek beleid in de markt te zetten. Een specifieke uitkering heeft het voordeel dat er gericht ingegrepen kan worden in de gemeentelijke uitvoering, er nauwkeurig gemonitord kan worden op de uitvoering, en heel precies en specifiek aan Parlement en burger kan worden uitgelegd wat er met “het belastinggeld” is gebeurd. Ook kunnen zij met de specifieke uitkeringen heel nauwkeurig sturen op beleid. Geen wonder dus, dat ministers, ondanks de voorkeursvolgorde, graag en vaak kiezen voor specifieke uitkeringen, met als gevolg een grote toename van het aantal specifieke uitkeringen (met name rond de tijd van de presentatie van de eerste begroting van een nieuw kabinet).

Naar aanleiding van het rapport van de commissie Brinkman “Anders gestuurd, beter bestuurd” heeft het kabinet besloten dat het rijk bij de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen overheden zal sturen op hoofdlijnen. De bedoeling is om het financieel belang van de administratieve lasten van specifieke uitkeringen te verminderen. Concreet heeft de minister van BZK de volgende drie speerpunten geformuleerd:

- 1 Met ingang van het verantwoordingsjaar 2006 wordt het principe van *single information en single audit (SiSa)* van toepassing. Hierdoor hoeven gemeenten, provincies en regio’s met een gemeenschappelijke regeling voortaan minder informatie te verstrekken aan het Rijk over de besteding van specifieke uitkeringen. Ook wordt de controle van deze informatie sterk verminderd.
- 2 Het aantal specifieke uitkeringen wordt drastisch verminderd.
- 3 Het creëren van nieuwe specifieke uitkeringen wordt tegengegaan. Het nieuwe beoordelingskader, zoals verwoord in het kabinetsstandpunt op het rapport van de stuurgroep Brinkman, wordt ingevoerd en gedisciplineerd en consequent toegepast.<sup>57</sup>

In 1995/1996 waren er rond de 140 specifieke uitkeringen, het aantal daalde licht naar ca. 115 in 1998 en 1999, en steeg weer naar 160 in 2004/2005. In 2007 zijn er nog 134 specifieke uitkeringen. Van deze uitkeringen zullen er op termijn nog een aantal aflopen, worden gebundeld, afgekocht of overgeheveld naar de algemene uitkering. Sinds het verschijnen van het rapport Brinkman

---

<sup>56</sup> Bordewijk, 2006

<sup>57</sup> [www.minbzk.nl/onderwerpen/openbaar-bestuur/financien\\_provincies/specifieke](http://www.minbzk.nl/onderwerpen/openbaar-bestuur/financien_provincies/specifieke)

zijn er ook weer 51 nieuwe specifieke uitkeringen geteld. Onderstaande tabel laat de laatste stand van zaken zien<sup>58</sup>:

Tabel 15. Aantal specifieke uitkeringen naar ministerie en soort beslissing<sup>59</sup>

Ministerie	Afloop	Afkoop	Overhevelen	Bundelen	Blijft	Nieuw	Totaal
BZK	1	2		1	3	5	12
EZ	3			1	2	4	10
FIN			1				1
JUS	3			1	1	5	10
LNV	0	1		1	2		4
OCW	5		1	7	4	4	21
SZW	7				7	8	22
V&W	1		2	1		6	10
VROM	6	5	1	4	2	8	26
VWS	1		1	1	4	11	18
Totaal	27	8	6	17	25	51	134

Het principe van *single information* en *single audit* is voor een aantal specifieke uitkeringen per 1-1-2007 ingevoerd, vanaf 1 januari 2008 volgt de rest.

*Het werkelijke aandeel van de verschillende inkomstenbronnen op het totaal aan inkomsten van – vooral de – gemeenten weerspiegelt niet de theorie van de voorkeursvolgorde. De aantrekkingskracht van specifieke uitkering (de minst verkiesbare manier van financieren van decentrale overheden) op vooral nieuwe kabinetten blijft groot, ondanks de inspanningen van de ministers en staatssecretarissen van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om het gebruik ervan te ontmoedigen.*

## 2.4

### Decentraal belastinggebied

Een belangrijk onderdeel van de financiële verhoudingen tussen rijk en decentrale overheden is het decentraal belastinggebied, ook al is dit niet vastgelegd in de Financiële-verhoudingswet.

#### 2.4.1

##### *Het decentraal belastinggebied in wet- en regelgeving*

In de Nederlandse gedecentraliseerde eenheidsstaat hebben gemeenten en provincies recht op bestuurlijke en financiële autonomie. Gemeenten en provincies hebben het recht om binnen bepaalde grenzen zelfstandige inkomsten te verwerven, uitgaven te doen en leningen aan te gaan om eigen

<sup>58</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, OSU 2007, p. 7

<sup>59</sup> Ibidem

beleidskeuzes te kunnen maken. Daarbij hoort ook een ruime mogelijkheid tot het heffen van eigen belastingen. Gemeenten en provincies zijn in de praktijk echter voor een groot deel van hun inkomsten afhankelijk van het gemeentefonds, provinciefonds en specifieke uitkeringen. Dit staat haaks op de zogenoemde financiële voorkeursvolgorde op grond van de Financiële-verhoudingswet.<sup>60</sup>

De mogelijkheid voor gemeenten om belastingen te heffen is vastgelegd in de Grondwet en Gemeentewet. De Financiële-verhoudingswet bepaalt niets over het belastinggebied, maar gaat er wel van uit dat gemeenten en provincies belastingen heffen.

**Grondwet: artikel 132 lid 6**

*De wet bepaalt welke belastingen door de besturen van provincies en gemeenten kunnen worden geheven en regelt hun financiële verhouding tot het rijk.*

**Gemeentewet: artikel 219**

*1. Behalve de gemeentelijke belastingen waarvan de heffing krachtens andere wetten dan deze geschiedt, worden geen andere belastingen geheven dan die bedoeld in de tweede en derde paragraaf van dit hoofdstuk.*

*2. Behoudens het bepaalde in andere wetten dan deze en in de tweede en derde paragraaf van dit hoofdstuk kunnen de gemeentelijke belastingen worden geheven naar in de belastingverordening te bepalen heffingsmaatstaven, met dien verstande dat het bedrag van een gemeentelijke belasting niet afhankelijk mag worden gesteld van het inkomen, de winst of het vermogen.*

*In de gemeentewet worden vervolgens in artt. 220 tot en met 229 de mogelijkheden voor gemeentelijke belastingen en heffingen opgenoemd, waaronder de onroerende zaakbelasting en belastingen als precariobelasting, parkeerbelasting, hondenbelasting enz. en de rechten.*

---

<sup>60</sup> Rob en Rfv, augustus 2005

**Provinciewet: artikel 221**

1. Behalve de provinciale belastingen waarvan de heffing krachtens andere wetten dan deze geschiedt, worden geen andere belastingen geheven dan die bedoeld in de tweede paragraaf van dit hoofdstuk.

2. Behoudens het bepaalde in andere wetten dan deze en in de tweede paragraaf van dit hoofdstuk kunnen de provinciale belastingen worden geheven naar in de belastingverordening te bepalen heffingsmaatstaven, met dien verstande dat het bedrag van een provinciale belasting niet afhankelijk mag worden gesteld van het inkomen, de winst of het vermogen.

*Ook in de provinciewet worden vervolgens (artt. 222 tot en met 226) bepalingen gesteld aan de belastingen die provincies heffen.*

In de Nederlandse wet- en regelgeving is dus geregeld dat en welke belastingen gemeenten en provincies kunnen heffen, maar er is nergens vastgelegd dat gemeenten en provincies *recht hebben* op een eigen belastinggebied. Dat is op Europees niveau in het Europees Handvest voor de Lokale Autonomie (door Nederland in 1991 geratificeerd) wél geregeld. Hierin is onder meer opgenomen dat *ten minste een deel van de financiële middelen van de lokale autoriteiten dient te worden verkregen uit lokale belastingen en heffingen waarvan zij zelf, binnen de grenzen bij de wet gesteld, de bevoegdheid hebben de hoogte vast te stellen*. Ook moeten de financieringsstelsels op basis waarvan lokale autoriteiten middelen ter beschikking krijgen, voldoende gevarieerd van aard zijn.<sup>61</sup> Naar aanleiding van een rechtszaak van de VNG samen met vier gemeenten tegen de afschaffing van het gebruikersdeel van de onroerende-zaakbelasting (zie volgende paragraaf) bevond een rechter het betreffende artikel 9, lid 3, gezien in samenhang met lid 1, van het Handvest geen “eenieder verbindende verdragsbepaling”. *De positie van de autonome bestuurslaag staat hiermee onder druk. De Raad voor de financiële verhoudingen is van mening dat het recht op een lokaal belastinggebied vastgelegd dient te worden in de Financiële-verhoudingswet.*

## 2.4.2

*Lokale lastenverlichting*

In de theorie en ook in Europees perspectief is het decentraal belastinggebied dus een groot goed. Voor de gemiddelde Nederlander en de gemiddelde Nederlandse politicus lijkt het decentraal belastinggebied echter een grote last te zijn. Media-uitingen over de (stijging van de) lokale lasten zijn vrijwel altijd negatief.

Lokale lastenverlichting is de afgelopen tien jaar een belangrijk politiek speerpunt geweest. Bij de kamerbehandeling van de Wet zijn de verschillen in lastendruk tussen gemeenten nadrukkelijk aan de orde gekomen. Door de jaren

<sup>61</sup> Europees Handvest voor de Lokale Autonomie, artikel 9, lid 3 en 4



heen heeft men met verschillende maatregelen getracht de lokale lastendruk te verlagen. Die ophef over de lokale lasten is overigens niet terecht: van elke euro die huishoudens en bedrijven in Nederland aan belastingen en sociale premies betalen, gaat slechts drie cent naar de gemeenten. Nederland neemt wat betreft het aandeel eigen belastingen in de totale nationale belastingopbrengsten in Europa een zeer bescheiden positie in.<sup>62</sup>

In de begrotingen van het gemeente- en provinciefonds van de afgelopen tien jaar worden veel maatregelen genoemd met het oog op lokale lastenverlichting. Met ingang van 1998 worden de gemeentelijke milieuleges afgeschaft. In het kader van de invulling van het lastenverlichtingspakket 1998 worden de aanslagen van de reinigingsheffingen voor gezinshuishoudens met f 100 verminderd (Zalmsnip). Het gemeentefonds wordt opgehoogd. De lokale lastenverlichting voor bedrijven krijgt vorm door het afschaffen van de gemeentelijke en provinciale milieuleges op grond van de Wet Milieubeheer en door het afschaffen van leges voor de beoordeling van bodemsaneringsplannen (geheven door de vier grote gemeenten en de provincies). Het gemeentefonds wordt in dit kader opgehoogd (integratie-uitkering milieuleges en een toevoeging voor bodemsanering aan de algemene uitkering). Uit de monitor lokale lasten uit 1999 blijkt dat met name door de Zalmsnip en de afschaffing van provinciale en gemeentelijke milieuleges, de lasten voor zowel gezinshuishoudingen als bedrijven en instellingen zijn gedaald. Als percentage van besteedbaar inkomen van gezinshuishoudens zijn de lokale lasten echter gestegen. In 1999 wordt de precariobelasting voor telecom afgeschaft. In 2005 wordt de Zalmsnip weer afgeschaft. Hiervoor in de plaats komt in 2006 het afschaffen van het gebruikersdeel van de onroerende zaakbelasting (OZB) op woningen, het maximeren van de stijging van de OZB op niet-woningen en het eigenaarsdeel, en het maximeren van de tarieven zelf.

De gemeentelijke woonlasten<sup>63</sup> stijgen ook in 2007, met € 22,53 (3,8%) voor het gemiddelde meerpersoonshuishouden. De belangrijkste stijger daarin is het rioolrecht (€ 9,04 oftewel 6,7%). Daarna volgen de reinigingsheffing (€ 6,00 of 2,3%) en de OZB (€ 5,47 of 2,7%). De resterende woonlastenstijging is het gevolg van het feit dat dit jaar minder gemeenten een heffingskorting verlenen.<sup>64</sup>

De belangrijkste belasting voor gemeenten is de onroerende-zaakbelasting. De afschaffing van het gebruikersdeel van de OZB is daarom ook gestuit op de nodige weerstand bij gemeenten en andere partijen, zoals de Raad voor de financiële verhoudingen. Voor de provincies zijn de opcenten op de motor-

---

<sup>62</sup> Stevens, L.G.M., 2007

<sup>63</sup> Het gemiddelde bedrag dat een huishouden in een bepaalde gemeente betaalt aan OZB, rioolrecht en reinigingsheffing, minus een eventuele heffingskorting

<sup>64</sup> Coelo 2007, p. 8

rijtuigenbelasting de belangrijkste belastinginkomsten. Ook deze belasting staat op de tocht door de plannen van het kabinet om de kilometerheffing versneld per 2010 in te voeren. Door de invoering van de kilometerprijs komt de motorrijtuigenbelasting te vervallen, en daarmee ook de provinciale toeslag op de motorrijtuigenbelasting.

### 2.4.3

#### *Herstel lokaal belastinggebied*

Al bij de kamerbehandeling van de wijziging van de Gemeentewet in verband met het afschaffen van de afschaffing van het gebruikersdeel van de OZB en de maximering van de tarieven, heeft de Kamer een motie aangenomen waarin het kabinet wordt gevraagd maatregelen voor te bereiden tot herstel van het gemeentelijke belastinggebied (Motie Engels).

De discussie over het herstel van het gemeentelijk belastinggebied ligt helemaal open. Er is geen sprake van het terugdraaien van de afschaffing van het gebruikersdeel. In een notitie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties worden de mogelijkheden voor baatbelasting en de opcenten op de inkomstenbelasting verkend.<sup>65</sup> De Raad voor de financiële verhoudingen pleitte in zijn brief aan de kabinetsformateur d.d. 8 januari 2007 voor de invoering van een ingezetenenbelasting. Deze belasting is relatief eenvoudig in te voeren. De herverdeel- en inkomenseffecten kunnen beperkt blijven.

Over het herstel van het provinciaal belastinggebied in 2010, wanneer de afschaffing van de motorrijtuigenbelasting een feit is, wordt gesproken in de onderhandelingen in het kader van een bestuursakkoord tussen het rijk en de provincies. De provincies kiezen voor een ingezetenenbelasting, die burgers direct betalen aan de provincie. Een andere mogelijkheid voor een nieuwe provinciale belasting is een provinciale toeslag op de inkomstenbelasting, maar heeft niet de voorkeur van de provincies, omdat het een erg conjunctuur-gevoelige belasting is.<sup>66</sup>

## 2.5

### **De financiële positie van gemeenten en provincies**

#### 2.5.1

##### *Inleiding*

Met de financiële positie van gemeenten en provincies wordt bedoeld **de mate waarin gemeenten en provincies structureel voldoende middelen hebben om hun autonome taken en hun taken in medebewind te kunnen uitvoeren**. Een situatie waarin gemeenten voldoende middelen hebben om

---

<sup>65</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, november 2006

<sup>66</sup> [www.geldactueel.nl/news.php?id=168](http://www.geldactueel.nl/news.php?id=168)

invulling te geven aan al hun taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, zegt veel over de juistheid van de verdeling (en omvang) van het gemeentefonds.

### 2.5.2

#### *De financiële positie van gemeenten*

De financiële positie van gemeenten wordt gemonitord middels de jaarlijkse financiële overzichten gemeenten (FOG).<sup>67</sup> Aan de hand van de mate van intensivering op de taakclusters, de indicatieve groei van het eigen vermogen, inflatie, kosten- en inkomstenontwikkelingen wordt er een uitspraak gedaan over de financiële positie van gemeenten. De financiële positie van gemeenten wordt altijd als gunstig of voldoende beoordeeld, ook als het iets minder gaat, zoals in 2004 en 2005; financieel gezien lijken gemeenten tegen een stootje te kunnen.<sup>68</sup> Uit de vooruitblik in het FOG 2007 blijkt dat de inkomstenontwikkeling in de komende jaren duidelijk ruimte laat voor uitgavenintensivering. Deze financiële ruimte hebben gemeenten overigens hard nodig, omdat afspraken om het Bestuursakkoord (zie paragraaf 2.6.2) beslag leggen op gemeentelijke middelen.<sup>69</sup>

Het is moeilijk om op basis van macro-ontwikkelingen, zoals tegenvallende accessen en extensiveringen, de *werkelijke* financiële positie van gemeenten te beoordelen. Natuurlijk hebben deze ontwikkelingen hun weerslag op de bestedingsruimte. Zo zullen gemeenten als een accres achteraf tegenvalt, in veel gevallen moeten ombuigen, of bepaald beleid moeten uitstellen. Maar dan is er nog bepaald geen sprake van structurele tekorten voor het uitvoeren van regulier beleid. Een aanknopingspunt voor de financiële positie van de Nederlandse gemeenten is de artikel 12-status.

### 2.5.3

#### *Artikel 12 als graadmeter voor de financiële positie van gemeenten*

Het aantal artikel 12-gemeenten is een globale indicator voor de juistheid van de verdeling van de middelen in het gemeentefonds. Immers, artikel 12-gemeenten zijn gemeenten in financiële nood. Al snel na de inwerking-treding van de Financiële-verhoudingswet in 1997 vermindert het aantal artikel 12-gemeenten en het financiële belang van de artikel 12-uitkeringen.

---

<sup>67</sup> Onderdeel van de gemeentefondsbegrotingen

<sup>68</sup> Op basis van verschillende gemeentefondsbegrotingen

<sup>69</sup> TK 31 200 hoofdstuk B, nr. 2, p.21

Tabel 16. Aantal gemeenten dat een beroep doet op een aanvullende uitkering en de bedragen die daarmee gemoeid zijn (in € miljoen)<sup>70</sup>

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Aantal gemeenten	13	9	7	7	3	3
Artikel 12 uitkeringen	562,2	46,1	29,3	96,7	17,0	19,1
	2003	2004	2005	2006	2007	
Aantal gemeenten	4	5	5	5	3	
Artikel 12 uitkeringen	19,9	21,1	23,4	27,3	20,8	

De conclusie die hieraan verbonden kan worden is dat de verdeling geoptimaliseerd is ten opzichte van de vorige periode.

Niet alleen het *aantal* gemeenten dat in de artikel 12-situatie verkeert, maar ook de *reden waarom* gemeenten de artikel 12-status hebben gekregen zegt iets over de financiële positie van gemeenten. Vóór 1997 lag vaak een onevenwichtige sociale structuur van de bevolking aan de aanvraag ten grondslag. Onder de nieuwe wet is er bij gemeenten die de status aanvragen vaak sprake van slecht financieel beheer en/of uitgesteld wegenonderhoud dat op een gegeven moment echt niet meer uitgesteld kan worden, of gemeentelijke herindeling (of een combinatie van deze factoren). Er was bij deze gemeenten geen sprake van structureel te weinig middelen om hun kerntaken uit te voeren. Het karakter van de artikel 12-gemeenten is daarmee sinds de invoering van de Financiële-verhoudingswet van 1997 wezenlijk veranderd.

De hoogte van de OZB is een onderdeel van de toelatingseis tot de artikel 12-status. Een laag OZB-tarief kan betekenen dat een gemeente er financieel goed voor staat, een hoog OZB-tarief kan betekenen dat een gemeente niet veel uitwijkmogelijkheden heeft, mocht het onverwacht tegen zitten. Een analyse van de tarieven voor 2007 wijst uit dat de gemeenten in 2007 gezamenlijk ca. € 190 miljoen minder heffen dan voor dat jaar maximaal mogelijk was. Dit is 7% van de totale inkomsten aan OZB voor alle gemeenten in 2007. Geen van de gemeenten zit in 2007 aan haar maximaal te heffen tarief.<sup>71</sup>

<sup>70</sup> Het hoge bedrag in 1997 betreft voor een groot deel (€ 518,8 miljoen) de beëindiging van de artikel 12-status van Den Haag. Het hoge bedrag in 2000 betreft de uitkering aan de gemeente Gouda. Gegevens exclusief terugbetaling Den Haag ad € 82,5 miljoen (t/m 2004). Bronnen gegevens: TK 25 600 C, nr. 2, p. 16 (voor het jaar 1997), TK 26 800 B, nr. 2, p.20. (voor het jaar 1998), [www.minbzk.nl/onderwerpen/openbaar-bestuur/financien\\_provincies/gemeente-inspectie?ActItd=10034](http://www.minbzk.nl/onderwerpen/openbaar-bestuur/financien_provincies/gemeente-inspectie?ActItd=10034) (voor de jaren 1999 en verder).

<sup>71</sup> Voorgerekend door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

#### 2.5.4

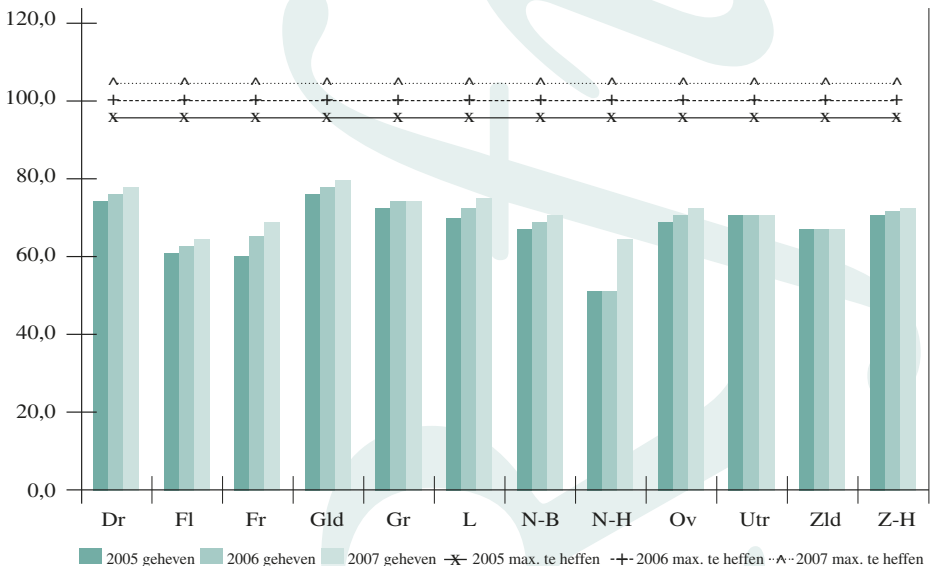
##### *De financiële positie van provincies*

De algemene indruk is dat het met de financiële positie van provincies wel goed zit. Provincies worden in het algemeen gezien als rijke overheden met veel eigen vermogen. In de onderhandelingen over het bestuursakkoord met het IPO probeert het rijk aanspraak te maken op middelen van de provincies ten behoeve van de uitvoering van het rijksbeleid.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bekijkt jaarlijks de provinciale financiën. In het meest recente rapport uit 2006<sup>72</sup> wordt geconstateerd dat de provinciebegrotingen sluitende meerjarenramingen hebben (wat overigens voor provincies en gemeenten verplicht is), waarbij bij een aantal provincies sprake is van een oplopend positief saldo.

Bij gemeenten speelt de niet benutte belastingcapaciteit een rol bij het bepalen van de artikel 12-status. Analoog daaraan is het interessant om te kijken naar de benutting van de belastingcapaciteit van provincies. De potentiële financiële ruimte van provincies is groot. De onbenutte belastingcapaciteit is daarvan de belangrijkste component. In de volgende figuur is de zien wat de onbenutte capaciteit van de afzonderlijke provincies is. Voor alle provincies geldt dat zij geen volledig gebruik maken van hun belastingcapaciteit.

*Figuur 2: Geheven en maximaal te heffen opcenten per 1 april van het jaar*<sup>73</sup>



<sup>72</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Interprovinciale vergelijking, 2006, p. 7

<sup>73</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Interprovinciale vergelijking, augustus 2007, p. 23

## 2.6

### Blik op de toekomst

#### 2.6.1

##### Inleiding

Het jaar 2007 is niet alleen een interessant moment om terug te kijken op tien jaar financiële verhoudingen, maar het is ook een moment om vooruit te kijken. Niet alleen in het licht van het regeerakkoord van het kabinet Balkenende IV en het bestuursakkoord dat in mei 2007 met de VNG is gesloten, maar ook in het licht van een demografische ontwikkeling als bevolkingsdaling. De betekenis van de plannen voor de toekomst en de verwachte maatschappelijke ontwikkelingen, zijn van belang voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag of de Financiële-verhoudingswet van 1997 wel toekomstbestendig is.

#### 2.6.2

##### Meerjarenramingen

De meerjarenramingen voor het gemeentefonds en het provinciefonds zien er voor de komende jaren als volgt uit.

Tabel 17. Meerjarige begroting uitkering gemeente- en provinciefonds

\* € miljard

	2009	2010	2011	2012
Gemeentefonds*	16,1	16,1	16,0	16,0
	2009	2010	2011	2012
Provinciefonds**	1,0	1,0	1,0	1,2

\* Gegevens uit begroting gemeentefonds 2008

\*\* Gegevens uit begroting provinciefonds 2008. Voor 2009-2011 wordt, bij afwezigheid van een meerjarig bestuursakkoord, nog rekening gehouden met een uitname uit het fonds ten behoeve van de investeringsagenda van het rijk.

De accessen voor de komende jaren worden als volgt ingeschat:

Tabel 18. Prognose accessen 2007-2011, stand MEV 2008<sup>74</sup>

Uitkeringsjaar	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Accres in procenten, nominaal	5,6%	6,5%	4,5%	3,0%	2,1%	2,5%
pBBP	1,4%	1,9%	2,0%	1,6%	1,5%	1,5%
Reëel	4,2%	4,5%	2,4%	1,4%	0,5%	0,9%
Accres absoluut (* € miljoen) GF	756,8	890,4	655,0	458,7	323,9	395,1
Accres reëel (* € miljoen) GF	567,6	616,4	349,3	214,1	77,1	142,2
Accres absoluut (* € miljoen) PF	61,4	73,0	54,3	31,9	22,5	27,5
Accres reëel (* € miljoen) PF	46,1	50,5	29,0	14,9	5,4	9,9

<sup>74</sup> Septembercirculaires gemeentefonds 2008, p. 2 en provinciefonds p. 8

### 2.6.3

#### *Bestuursakkoord rijk - VNG*

In mei 2007 is er een bestuursakkoord gesloten tussen het rijk en de VNG met een aantal financiële implicaties. Het bestuursakkoord is door de gemeenten positief ontvangen en op 10 september jl. met een ruime meerderheid van de stemmen (95%) en vrij weinig discussie door de algemene ledenvergadering van de VNG aangenomen. De maximering van de OZB wordt opgeheven. Het gemeentefonds groeit aan met € 1,1 miljard in 2011. Het kabinet stelt extra middelen beschikbaar voor prioriteiten.

Bij dit goede nieuws kunnen een paar kanttekeningen worden geplaatst. Zo is met de opheffing van de maximering inderdaad een belangrijke belemmering voor gemeenten bij het bepalen van hun OZB-tarieven weggenomen, maar dit betekent nog geenszins een herstel van het belastinggebied, laat staan een uitbreiding ervan. Het rijk wil de maximering vervangen door een macronorm. De gemeenten zijn dan niet meer individueel maar gezamenlijk gebonden aan een norm. *De Raad voor de financiële verhoudingen vindt een macronorm onnodig, ongewenst en niet goed mogelijk.*<sup>75</sup>

Tegenover de “meevaller” van € 1,1 miljard staat dat de VNG bepaalde claims op extra middelen, zoals de middelen voor Openbare orde en veiligheid, heeft laten vallen. Over een gedeelte van de € 1,1 miljard, € 280 miljoen, worden afspraken gemaakt op het gebied van jeugd en gezin, onderwijs en armoedebeleid. In de beeldvorming lijkt het alsof de gemeenten naast de € 1,1 miljard nog extra middelen krijgen voor deze onderwerpen, maar feitelijk gaat het veelal om een nadere invulling van de bedragen die al onderdeel uitmaken van de groei van het gemeentefonds.

Het bedrag van € 1,1 miljard is een momentopname. Het bedrag is berekend op basis van de standen in de meicirculaire van 2006. Toen verwachtte men nog dat er in 2011 sprake zou zijn van een negatief accres. Daarnaast moet van jaar op jaar nog blijken hoe hoog het beschikbare bedrag werkelijk is, omdat het jaarlijks zal worden bijgesteld aan de hand van de ontwikkeling van de rijksuitgaven. Het verleden leert dat het allemaal best anders kan lopen dan van te voren verwacht werd (zie paragraaf 2.1.4).<sup>76</sup>

Het extra budget is slechts het gevolg van het naleven van de afspraken; het uitvoeren van de normeringssystematiek. Wanneer de gemeenten de € 280 miljoen volgens de gemaakte afspraken besteden, betekent dat een beslag op het vrij besteedbare deel van de inkomsten. Door het mislopen van de claims voor o.a. Openbare orde en veiligheid en de benodigde financiering van de autonome groei van de kosten blijft er nauwelijks een echt vrij besteedbaar accres over. Aan de andere kant blijkt uit de afspraken over de besteding van de € 280 miljoen een zekere vervlechting van het lokaal en rijksbeleid. Het

<sup>75</sup> Rfv, oktober 2007.

<sup>76</sup> Nijendaal, Mr. G.A. van, augustus 2007

is reëel om te veronderstellen dat prioriteiten van gemeenten grotendeels overeenkomen met die van het rijk. Verder zal het gemeenten weinig moeite kosten om aan te tonen dat de “extra” middelen aan de betreffende beleids-terreinen worden besteed. De beleidsterreinen zijn zo breed en algemeen geformuleerd, dat elke gemeente daar bijna automatisch aan voldoet.<sup>77</sup>

Over de normering is afgesproken dat het kabinet deze blijft volgen. Wel wordt de behoedzaamheidsreserve gehalveerd. De reden hiervoor is dat gemeenten er in hun begrotingen feitelijk al rekening mee hielden dat de helft terug zou komen. Ook komt er een extra bijstellingsmoment van de uitkering bij septem-bercircularre (nu gebeurt dat op basis van de meicircularre).<sup>78</sup>

Het bestuursakkoord benadrukt het belang van decentralisatie en de gemeente als bestuurslaag die het dichtst bij de burger staat. Het belang van artikel 2 wordt dan ook benadrukt. Overigens gebeurde dit tot nu toe in alle bestuurs-akkoorden. Nieuw is de erkenning dat ook Europese regelgeving financiële gevolgen kan hebben voor gemeenten en provincies.

*Het rijk zal Artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet toepassen op nieuw Europees beleid om met de gemeenten en provincies te bezien of er sprake is van financiële consequenties en op welke wijze die (kunnen) worden gedekt.<sup>79</sup>*

Wat betreft het herstel van het lokale belastinggebied verwijst het Bestuursakkoord vooruit naar de resultaten van de commissie Van Aartsen die, in opdracht van de VNG, onderzoek heeft gedaan naar de mogelijkheden voor versterking van de gemeentelijke autonomie en de mogelijkheden voor differentiatie tussen gemeenten. Aan de hand van de advisering van de commissie zullen rijk en VNG verder praten over mogelijk herstel van het lokale belastinggebied. In paragraaf 2.6.5 zal worden ingegaan op de belangrijkste bevindingen van de commissie Van Aartsen.

#### 2.6.4

##### *Bestuursakkoord rijk – IPO*

Voor het jaar 2008 hebben het kabinet en het IPO financiële afspraken gemaakt. Zij streven er naar om in het voorjaar van 2008 een bestuursakkoord tussen rijk en provincies voor de jaren 2009-2011 te sluiten.

De financiële afspraken gaan over de normeringssystematiek, de nettering van de specifieke uitkeringen, de provinciale investeringen in het meerjaren-

---

<sup>77</sup> Idem

<sup>78</sup> Handboek Financiële Verhouding Overheden, 15 maart 2007, p. 4.

<sup>79</sup> Bestuursakkoord rijk en gemeenten, p. 4



programma infrastructuur en transport (MIT) en het investeringsbudget landelijk gebied (ILG) en, tot slot de provinciale belastingen.

De normeringssystematiek wordt herbevestigd, en ook voor het provinciefonds geldt dat de behoedzaamheidsreserve wordt gehalveerd. Provincies en rijk bevestigen een gezamenlijke doelstelling op het gebied van regionaal economisch beleid en EHS (ecologische hoofdstructuur) en vitaal en veelzijdig platteland.

De overeenstemming over de bijdragen van provincies aan de investeringsagenda van het kabinet wijkt af van het voorstel in het Coalitieakkoord. Daarin was vastgelegd dat het rijk een greep in de provinciale kas zou doen, door middel van een korting op het provinciefonds ten gunste van rijksbeleid. In de plaats daarvan is men nu overeengekomen dat de provincies voor 1 maart 2008 een bedrag storten op de rekening van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, waarmee het departement de uitgaven op het reeds voorziene niveau kan houden. In totaal gaat het om € 130 miljoen voor het MIT en € 70 miljoen voor ILG. De afspraken die in het meerjarig bestuursakkoord dat in het voorjaar van 2008 zal worden gesloten zullen betrekking hebben op een provinciale bijdrage van nog eens € 600 miljoen aan de rijksbegroting. Hieraan gekoppeld is de afspraak dat provincies voor de uitvoering van dit akkoord hun belastingen niet extra verhogen. De investeringsagenda van € 200 miljoen wordt daarmee niet afgewenteld op de burger.<sup>80</sup>

---

<sup>80</sup> [www.minbzk.nl/actueel?ActItemIdt=108479](http://www.minbzk.nl/actueel?ActItemIdt=108479) Akkoord rijk en provincies 2008, 19 september 2007. Voor de verdeling van de € 200 miljoen per provincie en bestemming zie bijlage 2 bij het akkoord

Tabel 19. Investering per provincie \* € miljoen in 2008<sup>81</sup>

Provincie	Investering
Friesland	17,5
Groningen	9
Drenthe	5
Overijssel	20
Gelderland	24
Noord-Brabant	26
Limburg	16
Zeeland	12,5
Noord-Holland	29
Zuid-Holland	14
Flevoland	4
Utrecht	23
Totaal	200

*De afspraak dat provincies op deze manier bijdragen aan de investeringsagenda van het kabinet doet enigszins meer recht aan de autonome positie van provincies dan het afkomen van het provinciefonds. Een dergelijke greep uit de provinciale kas zou volledig in strijd zijn geweest met de bestaande financiële verhoudingen. De vraag is echter in hoeverre gesproken kan worden van een vrijwillige bijdrage van de provincies aan de rijksprioriteiten. De Raad constateert dat het rijk steeds meer geneigd is tot ingrijpen in de fondsen als een dwang- of strafmaatregel. De Raad keurt dit ten zeerste af. De autonome positie van provincies en gemeenten komt op deze manier in het geding.*

### 2.6.5

#### *Rapport commissie van Aartsen: De eerste overheid*<sup>82</sup>

De commissie van Aartsen doet concrete aanbevelingen voor versterking van de positie van gemeenten in het openbaar bestuur. De commissie vindt dat het primaire bestuur (weer) bij de gemeenten dient komen te liggen.

Financieel gezien zijn gemeenten volgens de commissie te veel afhankelijk van specifieke uitkeringen. Het eigen belastinggebied moet weer een substantieel deel van de gemeentelijke inkomsten vormen. De commissie noemt een aandeel van 30 à 40%, maar laat na concreet te benoemen hoe een dergelijk belastinggebied vormgegeven dient te worden. De OZB-grondslag is hiervoor te mager.

<sup>81</sup> Ibidem, bijlage 2

<sup>82</sup> VNG, juni 2007

De commissie doet wijzigingsvoorstellen voor de Financiële-verhoudingswet om het aantal specifieke uitkeringen en het aandeel van specifieke uitkeringen in de totale financiering van gemeenten in toom te houden:

- Aanvulling van artikel 16, lid 2 (*cursief*). Specifieke uitkeringen worden slechts verstrekt als deze wijze van bekostiging van provinciale of gemeentelijke taken bijzonder aangewezen moet worden geacht. *Voor zover aan de specifieke uitkeringen voorwaarden verbonden worden, laten deze voldoende beleidsruimte aan provincies en gemeenten.*
- Aanvulling van artikel 18 (*cursief*): Omtrent een voorstel tot regeling van een specifieke uitkering vindt tijdig overleg plaats met Onze Ministers. *Zij dragen er daarbij zorg voor dat het aantal specifieke uitkeringen en de duur hiervan beperkt blijft.*

De commissie stelt vast dat in de praktijk onvoldoende betekenis wordt toegekend aan artikel 16, lid 2, van de Financiële-verhoudingswet. Met de voorgestelde aanvulling op artikel 18 wordt deze bepaling versterkt door de fondsbeheerders uitdrukkelijk te verplichten om het aantal specifieke uitkeringen, alsmede de duur hiervan, te beperken.

Mocht een specifieke uitkering na ampele overweging noodzakelijk wordt geacht, wordt met het wijzigingsvoorstel van artikel 16, lid 2, de beleidsruimte van gemeenten beter gerespecteerd.

*De Raad ondersteunt de wijzigingsvoorstellen voor de Financiële-verhoudingswet van de commissie. De Raad is van mening dat gemeenten en provincies recht hebben op een substantieel belastinggebied.*

#### 2.6.6

##### *Bevolkingsdaling*

Een belangrijke demografische ontwikkeling in de komende decennia is de bevolkingsdaling die zal gaan plaatsvinden in Nederland, Europa en wereldwijd. In Nederland is de krimp van de potentiële beroepsbevolking reeds een feit. Het is het begin van een langdurige daling. In delen van Nederland is er zelfs al sprake van een absolute bevolkingsdaling, in andere delen (vooral Noord-Holland en Utrecht) groeit de bevolking wel nog steeds. Nederland wordt leger, ouder en heterogener. De gemiddelde leeftijd van de bevolking stijgt, er worden minder kinderen geboren en het aantal mensen met een buitenlandse achtergrond neemt toe. Dat zal maatschappelijke, sociale en economische gevolgen hebben. De Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen zullen begin 2008 advies uitbrengen over de mogelijke gevolgen van de daling voor het openbaar bestuur en de financiële verhoudingen.

#### 2.6.7

##### *Voorstel tot wijziging van de Financiële-verhoudingswet*

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft bij de Raad van State een *voorstel van wet tot wijziging van de Financiële-*

*verhoudingswet en enkele andere wetten in verband met het stellen van nadere regels over uitkeringen uit de algemene fondsen en over specifieke uitkeringen aanhangig gemaakt.*

Heel concreet betreft het hier voorstellen voor de instelling van een **decentralisatie-uitkering** en een **verzameluitkering**. De decentralisatie-uitkering is een nieuwe vorm van uitkering in het gemeente- en provinciefonds, naast de algemene uitkering, de aanvullende uitkering en de integratie-uitkering. De decentralisatie-uitkering biedt de mogelijkheid om tijdelijk beleid en beleid waarvan op voorhand de termijn van (eventuele) opname in de algemene uitkering nog niet bekend is in de systematiek van het gemeentefonds op te nemen. De decentralisatie-uitkering geeft ministers meer mogelijkheden om voor een andere financiering dan de specifieke uitkering te kiezen. De decentralisatie-uitkering heeft als voordeel op een specifieke uitkering dat er voor gemeenten minder administratieve- en verantwoordingslasten aan verbonden zijn en er sprake is van meer bestedingsvrijheid. Uit het bestuursakkoord blijkt dat de decentralisatie-uitkering ook gebruikt zal worden om reeds lang bestaande specifieke uitkeringen aan het gemeentefonds toe te voegen.

Naast de decentralisatie-uitkering is de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van plan om een nieuw type specifieke uitkering in het leven te roepen; de verzameluitkering. Departementen worden verplicht om hun bijdragen aan medeoverheden die lager zijn dan een nader te bepalen bedrag (gedacht wordt aan € 10 miljoen) uit te keren in de vorm van een verzameluitkering. Per begroting is één verzameluitkering mogelijk. Een verzameluitkering heeft meerdere beleidsthema's. Er worden beperkingen gesteld aan de hoeveelheid door ontvangers van de verzameluitkering te verstrekken beleidsinformatie. Bij de bevoorschotting wordt aan medeoverheden aangegeven hoeveel geld ze krijgen voor welk beleidsthema, maar de verantwoording gaat slechts over de verzameluitkering in haar geheel, vergelijkbaar met de verantwoording van een brede-doeluitkering. Hiermee worden de administratieve lasten voor medeoverheden verminderd, en hun beleids- en bestedingsvrijheid vergroot.

*De Raad voor de financiële verhoudingen heeft desgevraagd afwijzend geadviseerd over de instelling van een decentralisatie-uitkering.<sup>83</sup> De Raad vreest voor een verrommeling van de financiële verhoudingen. Hij vindt dat het bij decentralisatie de voorkeur verdient de middelen toe te voegen aan de algemene uitkering. Een integratie-uitkering kan tijdelijk herverdeelp Problemen voorkomen. De decentralisatie-uitkering zoals in het wetsvoorstel voorgesteld, acht de Raad een halfslachtige oplossing. Departementen worden onvoldoende gestimuleerd mee te werken aan een daadwerkelijke overheveling van middelen naar de algemene uitkering en daadwerkelijke sanering van*

---

<sup>83</sup> Rfv, 31 mei 2007

*specifieke geldstromen. De Raad is daarom van mening dat aan middelen die aan het gemeentefonds worden toegevoegd, maar niet via de algemene uitkeringssystematiek worden verdeeld, een termijn moet worden gesteld waarop overheveling aan de orde is of na vier jaar moet worden geëvalueerd of een overheveling naar de algemene uitkering nog in de rede ligt. Uitgangspunt voor de Raad is dat indien overheveling naar de algemene uitkering wordt uitgesloten er geen reden is voor opname in het gemeentefonds via een aparte uitkeringssystematiek.*

*De Raad voor de financiële verhoudingen erkent de duidelijke efficiëntievoordelen die gepaard gaan met de instelling van een verzameluitkering, maar heeft wel een aantal concrete bezwaren. Met de verzameluitkering wordt namelijk een bestaande en ongewenste situatie – namelijk dat er veel kleine specifieke uitkeringen per departement zijn of waren – gelegitimeerd. Het is geen werkelijke oplossing, geen overheveling naar de algemene uitkering. Ook bestaat het gevaar dat met de uitkering het werkelijke probleem, namelijk dat “Den Haag” te veel stuurt, wordt verhuld. Verder bestaat het gevaar dat met een verplichte vermindering van (beleids)informatie in de verantwoording áchteraf een verschuiving kan plaatsvinden naar een verantwoording vooraf, bij de aanvraag.*



### 3. Theorie in praktijk

#### 3.1

##### **Inleiding**

In dit hoofdstuk worden de basisgegevens uit het vorige hoofdstuk geanalyseerd aan de hand van de theoretische kaders die in het eerste hoofdstuk uiteen zijn gezet, namelijk;

- a de uitgangspunten voor een nieuwe verdeling van het gemeentefonds (paragraaf 4.1);
- b de uitgangspunten voor een nieuwe verdeling van het provinciefonds (paragraaf 4.2);
- c de risico's en randvoorwaarde voor het functioneren van de wet (paragraaf 4.3).

De Raad geeft in paragraaf 4.4 zijn aanvullende analyse van twee onderwerpen die op basis van het theoretisch kader niet of niet voldoende aan de orde zijn gesteld, te weten de normatieve werking van het systeem en de financiële posities van provincies.

#### 3.2

##### **De uitgangspunten voor de verdeling van het gemeentefonds**

Het nieuwe verdeelstelsel moest rechtvaardiger en flexibeler zijn dan het oude stelsel; met een goede verdeling, een globale verdeling en zonder ongewenste prikkels. De verdeling moest dynamisch en tegelijkertijd stabiel zijn.<sup>84</sup> Ze moest rekening houden met belangrijke structuurverschillen tussen gemeenten, en de dynamiek van de maatschappij volgen.<sup>85</sup> Dat gold overigens voor zowel de verdeling van het gemeentefonds als van het provinciefonds.

De lijstjes met uitgangspunten voor de twee verdeelsystemen verschilden vanwege de verschillende achtergronden enigszins van elkaar.<sup>86</sup> In deze paragraaf wordt verkend of de uitgangspunten voor het gemeentefonds door de jaren heen overeind zijn gebleven en wat de betekenis is geweest.

##### 3.2.1

*Uitgangspunt 1: Het verdeelstelsel moet rekening houden met belangrijke externe factoren die tot kostenverschillen kunnen leiden, zoals bijvoorbeeld de centrumfunctie en de sociale en fysieke structuur. De omvang van de gemeente wordt dan als verdelingsfactor minder dominant.*

---

<sup>84</sup> TK 24 552, nr. 3, p.17

<sup>85</sup> Van Zaal, p. 49

<sup>86</sup> De uitgangspunten zijn letterlijk ontleend aan de criteria voor nieuwe verdeelmodellen uit de memories van toelichtingen bij de wetswijzigingen

Met de introductie van tal van verdeelmaatstaven die niet direct gerelateerd zijn aan de omvang van een gemeente is de dominantie van de omvang van een gemeente in de verdeling bij aanvang van het nieuwe verdeelsysteem in 1997 afgenomen.

Op basis van het karakter van de wijzigingen in het verdeelstelsel in de afgelopen tien jaar kan geconcludeerd worden dat de verdeling ook voor kleinere en centrumgemeenten naar tevredenheid heeft gewerkt. Slechts één aanpassing is ingegeven door de omvang van gemeenten, namelijk de wijziging in het kader van de aanpassing voor onderwijshuisvesting voor centrumgemeenten en snelle groeigemeenten. Andere aanpassingen hebben meer impliciet geleid tot een vermindering van de dominantie van omvang van gemeenten, zoals de aanpassing van het verdeelstelsel in verband met de bodemgesteldheid per 1 januari 2007. De waarde van het vaste bedrag voor alle gemeenten in de totale verdeling is de afgelopen tien jaar toegenomen. Het vaste bedrag werkt ten gunste van de kleine gemeenten.

### 3.2.2

*Uitgangspunt 2: Het stelsel moet meer kostengeoriënteerd zijn.*

Het uitgangspunt van de kostenoriëntatie van het verdeelsysteem is het meest dominant criterium bij verdeelvraagstukken geworden. Nieuwe maatstaven, verdelingen en herijkingen zijn nagenoeg altijd onderzocht in het licht van de werkelijke kosten van gemeenten. Het belang dat wordt gehecht aan een goede aansluiting van de verdeling bij de werkelijke kosten van gemeenten, heeft geleid tot 29 herverdelingen (zie paragraaf 2.2.3). Het aantal verdeelmaatstaven is in tien jaar gegroeid van 41 naar 61. Ook het aantal verfijningen in de maatstaven (meetgegevens, subcategorieën) is toegenomen.

### 3.2.3

*Uitgangspunt 3: Het stelsel moet rekening te houden met verschillen in belastingcapaciteit.*

De belastingcapaciteit van gemeenten voor de onroerende zaakbelasting is als inkomensmaatstaf een onderdeel van de verdeling van de middelen in het verdeelsysteem. De belastingcapaciteit wordt verwerkt in een negatieve maatstaf; hoe groter de belastingcapaciteit, hoe groter het negatieve bedrag dat de gemeenten krijgt toebedeeld. De maatstaf is steeds meer geaccepteerd als onderdeel van een rechtvaardige verdeling.

### 3.2.4

*Uitgangspunt 4: Het stelsel moet objectief zijn: gelijke gevallen verdienen gelijke behandeling.*

Het verdeelstelsel van het gemeentefonds is zeer objectief te noemen. De verdeling kent nu 61 objectieve verdeelcriteria. Het is voor gemeenten moeilijk, zometer onmogelijk, de verdeling door middel van beleid te beïnvloeden in hun voordeel.



De grote objectiviteit van de verdeling geldt overigens niet voor de vier grootste gemeenten in Nederland. De verdeling van de deze gemeenten is op een andere manier tot stand gekomen dan voor de rest van de gemeenten, waardoor ze niet te vergelijken zijn met de overige gemeenten. De vraag is of het tien jaar na dato nog steeds redelijk is om deze bijzondere positie te laten voortbestaan. Een veel gehoord argument vóór, is dat de vier grootste gemeenten een andere taakopdracht hebben dan de overige gemeenten. Op basis van het recente herijkingsonderzoek van het cluster Openbare orde en veiligheid, waarin de G4 op dezelfde manier zijn onderzocht als de overige gemeenten, blijkt dat het uitgavenpatroon in de G4 afwijkt ten opzichte van de overige gemeenten. De ijking heeft een geheel ander effect op de G4 dan op de andere gemeenten. Daartegenover staat dat de G4 in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning verdeeltechnisch helemaal geen bijzondere positie vervullen. Op bepaalde beleidsterreinen is een uitzonderingspositie dus kennelijk niet nodig. De Raad voor de financiële verhoudingen vindt dat werkelijke positie van de G4 de komende jaren moet worden onderzocht.

### 3.2.5

*Uitgangspunt 5: Het stelsel moet globaal zijn, ter bescherming van de gemeentelijke autonomie.*

Het aantal verdeelmaatstaven is in tien jaar met 20 gegroeid, waarmee het aantal maatstaven op 61 is komen te liggen. Dat is een groei van 50%. Het verdeelstelsel is daarmee behoorlijk minder globaal geworden. De vraag is overigens of de uitgangsverdeling in 1997 überhaupt globaal te noemen was, want hoe globaal is een verdeelsysteem met 41 verdeelmaatstaven nu eigenlijk? Aan de andere kant gaat het wel om relatief veel geld.

De beheersbaarheid van het verdeelsysteem is een punt van aandacht. Alleen al de berekening van de bedragen die de gemeenten jaarlijks toekomen is enorm ingewikkeld, en leidt vaak tot fouten, die dan weer hersteld moeten worden. De verdeling boet door het groeiende aantal maatstaven, clusters en subclusters in aan transparantie en verliest draagvlak. Er zijn maar weinigen die de dynamiek van de verdeling echt kunnen doorgronden. Het is tijd om de ontwikkeling naar verdergaande verfijning, en daarmee verdergaande complicatie te laten kenteren.

### 3.2.6

*Uitgangspunt 6: De verdeling moet minder gevoelig worden voor gemeentelijke herindeling of grenswijziging.*

Nagenoeg alle maatstaven zijn herindelingsongevoelig, dat wil zeggen dat bij een herindeling de nieuwe algemene uitkering nagenoeg gelijk is aan de som van de algemene uitkeringen van voor de herindeling. Maatstaven als het vaste bedrag, de schaalbedragen bij de sociale dienst, de maatstaven bij grote scholen in kleine gemeenten zijn (licht) gevoelig voor herindelingen. Ook de maatstaf regionaal klantenpotentieel geeft in bepaalde gevallen bij herindelingen een niet gewenst effect.

*De Raad concludeert op basis van de analyse van de uitgangspunten voor de verdeling van het gemeentefonds dat het spanningsveld tussen de wens naar kostenoriëntatie en globaliteit nog steeds actueel is; vergaande kostenoriëntatie gaat ten koste van de globaliteit. Ook is de uitzonderingspositie van de G4 in het verdeelsysteem een opvallend verschijnsel en kan de vraag gesteld worden of deze nog terecht is. Maar al met al zijn de uitgangspunten op zichzelf geen onderwerp van discussie geweest. Dat heeft ertoe geleid dat het verdeelsysteem in grote lijnen heeft gewerkt zoals beoogd was.*

### **3.3**

#### **De uitgangspunten voor de verdeling van het provinciefonds**

In deze paragraaf wordt verkend of de uitgangspunten voor de verdeling van het provinciefonds door de jaren heen overeind zijn gebleven en wat de betekenis is geweest.

##### *3.3.1*

*Uitgangspunt 1: De maatstaven van het verdeelmodel moeten ontwikkelingen in het provinciale takenpakket en in de kostenstructuren van taken kunnen volgen. Daaruit volgt het criterium van herkenbaarheid in relatie tot provinciale taakgebieden.*

Er is in de afgelopen negen jaar sprake geweest van één aanpassing in de maatstaven, namelijk de vervanging van de maatstaf elektriciteitsverbruik door de maatstaf warmtekrachtkoppeling (wkk) in combinatie met de maatstaf inwonertal, met ingang van het uitkeringsjaar 2001. Met deze wijziging is nadrukkelijk rekening gehouden met de provinciale taken op het gebied van milieubescherming.

##### *3.3.2*

*Uitgangspunt 2: Met het oog op de eenvoud en globaliteit van het verdeelmodel moet aan elke maatstaf voldoende gewicht kunnen worden toegekend; het bedrag dat met elke maatstaf wordt verdeeld dient voldoende groot te zijn. In dit verband wordt ook de eis gesteld dat elke maatstaf betrekking heeft op een niet te beperkt beleidsterrein.*

Voor de nieuwe maatstaf warmtekrachtkoppeling is nadrukkelijke getoetst op de reële en robuuste bijdrage van de maatstaf aan de provinciale kostenverschillen.

##### *3.3.3*

*Uitgangspunt 3: De waarden van de maatstaven mogen niet rechtstreeks op korte termijn door de provincies te beïnvloeden zijn.*

De maatstaf warmtekrachtkoppeling is niet in betekenende mate door provincies beïnvloedbaar; daarvoor is ook het bedrag dat ten hoogste met deze maatstaf verdeeld zal worden te gering.

### 3.3.4

*Uitgangspunt 4: Een bijzondere opgave voor het verdeelmodel betreft de herverdeling bij wijziging van de provinciale gebiedsindeling, ook wel de eis van “reorganisatiebestendigheid” genoemd. Bij een dergelijke gebeurtenis moet het aandeel van de betrokken gebieden worden herverdeeld, zonder repercussies voor de niet betrokken provincies. Met het oog hierop werden niet-lineaire elementen in het model (vaste bedragen, franchises of schijven) zo weinig mogelijk toegepast.*

Kennelijk was de verwachting in de jaren '90 dat provinciale herindelingen veel vaker plaats zouden vinden dan de afgelopen tien jaar het geval was. Er zijn sindsdien twee gevallen geweest van provinciale herinrichtingen, namelijk de overgang van de gemeente Vianen van provincie Zuid-Holland naar Utrecht in 2002 en de verhuizing van Loosdrecht van Utrecht naar Noord-Holland in verband met de gemeentelijk herindeling tot Wijdmeren in 2003. In de meicirculaire van 2002 werken de fondsbeheerders de financiële berekening en gevolgen voor deze herinrichting uit. Eén en ander heeft niet tot problemen geleid.

Overigens zou het huidige model niet zonder slag of stoot voldoen wanneer er sprake is van grootscheepse provinciale herindelingen, zoals de vorming van een Randstadprovincie. Bij de vorming van een Randstadprovincie ligt het ook in de rede te verwachten dat het takenpakket fundamenteel zal afwijken van de huidige provincie. Het vermoeden bestaat dat financiering dan grotendeels zal plaatsvinden via taakgebonden (specifieke) uitkeringen.

### 3.3.5

*Uitgangspunt 5: Het aantal eenheden van de maatstaven moeten jaarlijks eenduidig en objectief kunnen worden vastgesteld. Daartoe moeten de maatstaven in goed waarneembare eenheden kunnen worden uitgedrukt. Liefst moet gebruik kunnen gemaakt worden van een onafhankelijke bron. Voor een ordelijke uitvoering is het nodig dat de gegevens tijdig beschikbaar en in redelijke mate voorspelbaar zijn. Mede om bezwaar- en beroepsprocedures zoveel mogelijk te beperken moeten eventuele meetregels duidelijk worden neergelegd.*

Ook hier geldt dat voor de nieuwe maatstaf rekening gehouden is met dit uitgangspunt; de gegevens voor de maatstaf warmtekrachtkoppeling worden geleverd door het CBS.

*De Raad constateert dat, meer nog dan bij het gemeentefonds, in de uitgangspunten van het provinciefonds de overgangssituatie van het oude verdeelstelsel naar het nieuwe zijn terug te lezen. De dynamiek van het provinciale takenpakket is beperkt, provincies beschikken over een relatief ruim belastinggebied waardoor ze veranderingen beter kunnen opvangen. Bepaalde ontwikkelingen hebben zich in mindere mate voorgedaan dan verwacht werd, zoals provinciale herindeling. De wijzigingen in de verdeling van het provinciefonds zijn daarnaast minder talrijk dan in de verdeling van het gemeentefonds. De redenen*

*daarvoor kan gezocht worden in de grote globaliteit van het systeem, waardoor er minder snel aanleiding voor aanpassingen is. Dit argument wordt onderstreept door de fondsbeheerders in hun periodieke onderhoudsrapportages. In grote lijnen is de verdeling altijd acceptabel gebleven. Een andere reden voor geringe aantal aanpassingen, is dat het erg moeilijk zal zijn om met de provincies te komen tot een nieuwe verdeling, zeker wanneer er sprake is van herverdeel-effecten. Een belangrijke les voor de toekomstige ontwikkelingen van het provinciefonds is dat men destijds, ten behoeve van bestuurlijke consensus, de kostenoriëntatie als prioriteit los heeft moeten laten.*

### 3.4

#### **De risico's en randvoorwaarde voor het functioneren van de wet**

Aanvullend op de uitgangspunten zijn in het eerste hoofdstuk risico's en randvoorwaarden voor het functioneren van de herziene wet in het algemeen, en de verdeling (van beide fondsen) in het bijzonder, geformuleerd. In deze paragraaf zal gekeken worden in hoeverre de verwachte risico's en randvoorwaarden voor het functioneren van de wet, de werking van de wet hebben beïnvloed.<sup>87</sup>

##### 3.4.1

*Risico: aantasting van de globaliteit van het verdeelstelsel. In het streven naar een optimale verevening van verschillen tussen gemeenten, kan de ene specifieke behandeling binnen het verdeelstelsel een volgende specifieke behandeling uitlokken en daarmee de globaliteit van het verdeelstelsel verder aantasten.*

De vele aanpassingen van de verdeling van het gemeentefonds, zijn een indicatie voor de aantasting van de globaliteit van het verdeelstelsel van het gemeentefonds. Het lijkt alsof momenteel de balans doorslaat naar verdergaande verfijning ten koste van de globaliteit. Dat is te merken aan de vergroting van het aantal maatstaven, maar ook aan discussies zoals – heel recent – de discussie over de toedeling van middelen aan subclusters in het cluster openbare orde en veiligheid in het gemeentefonds. Het verdeelstelsel van het provinciefonds is nog zo globaal als in het begin.

##### 3.4.2

*Risico: al te subjectieve ingrepen in het verdeelstelsel kunnen leiden tot de behoefte het verdeelstelsel volledig te herzien omdat een kloof ontstaat tussen de werkelijke verdeling en een verdeling die aansluit bij wat als rechtvaardige wordt gezien.*

Veel aanpassingen van het verdeelstelsel van het gemeentefonds zijn de uitkomst van bestuurlijke beslissingen, en niet van het periodiek onderhoud. Dat zou kunnen betekenen dat er veel subjectieve ingrepen hebben plaatsgevonden. Deze subjectieve ingrepen hebben overigens niet geleid tot een

---

<sup>87</sup> Zie noot 13

volledige herziening van het verdeelstelsel. Wel is recent door – al dan niet subjectieve – ingrepen door de jaren heen bij de Raad het inzicht ontstaan dat de onderlinge samenhang van clusters moet worden vergroot. Naar de mening van de Raad moeten de clusters meer “mee ademen” met de maatschappelijke trends en ontwikkelingen. Het gemeentefonds dient immers zo goed mogelijk aan te sluiten bij de collectiviteit van de maatschappelijke behoeften zoals die tot uitdrukking komt in de kosten die de gemeenten maken. Tenzij het rijk daar om weloverwogen en zwaarwegende redenen niet aan tegemoet wenst te komen. Wanneer uit het periodiek onderhoudsrapport blijkt dat voor een bepaald cluster structureel meer wordt uitgegeven dan indicatief beschikbaar is, valt ook aan te wijzen hoe de kosten worden gedekt. Vaak is er sprake van “onderbesteding” op andere clusters. De Raad bepleit dat in deze gevallen eerst de verhoudingen van de clusters ten opzichte van elkaar worden herzien, alvorens over te gaan tot herijkingsonderzoek.<sup>88</sup> *In dit perspectief is het zeer aan te bevelen om in de nabije toekomst het gemeentefonds in zijn geheel te herijken om de aansluiting bij de werkelijkheid te waarborgen.*

Van subjectieve ingrepen in het verdeelstelsel van het provinciefonds is geen sprake geweest.

### 3.4.3

*Risico: herziening van de bestuurlijke organisatie. Ingrijpende wijzigingen in de bestuurlijke organisatie, zoals veranderingen van taken en bevoegdheden van de afzonderlijke overheidslagen kunnen gevolgen hebben voor de inrichting van de financiële verhouding.*

In de afgelopen tien jaar zijn er geen werkelijke ingrepen geweest in de bestuurlijke verhoudingen, ondanks de discussies over een Randstadprovincie. Er hebben wel decentralisaties en centralisaties van beleid plaatsgevonden, en continue herindelingen, dus veranderingen in taken en bevoegdheden. Deze hebben echter plaatsgevonden binnen de kaders van de bestuurlijke verhoudingen en zijn niet van invloed geweest op de inrichting van de financiële verhouding. De Financiële-verhoudingswet heeft deze wijzigingen goed kunnen opvangen.

Ook de instelling van WGR+ regio's en/of veiligheidsregio's zijn (nog) niet van invloed geweest op inrichting van de financiële verhouding. In het geval van vorming van de veiligheidsregio's heeft men gespeeld met de gedachte om middelen te onttrekken uit het gemeentefonds, en over te hevelen naar een specifieke uitkering, toe te kennen aan de veiligheidsregio. Uiteindelijk is gekozen voor een hybride financiering.

---

<sup>88</sup> Rfv, 14 maart 2007, p. 13

#### 3.4.4

*Risico: veranderingen in het nationale belastingregime. Iedere verandering in het belastingsysteem van de provincies of gemeenten heeft haar weerslag op de totale financiële verhouding. Er zal gezocht moeten worden naar alternatieve financiering of belastinggrondslagen.*

Het lokale belastinggebied staat onder druk. Lokale belastingen staan in een negatief daglicht. De ontwikkeling van de lokale lasten heeft in de periode van 1997 tot 2007 ruime landelijke politiek belangstelling getrokken, met als hoogtepunt het afschaffen van het gebruikersdeel van de OZB. Gemeenten zijn via de algemene uitkering gecompenseerd voor het wegvallen van deze inkomstenpost. Het huidige kabinet lijkt overigens open te staan voor een uitbreiding van het lokale belastinggebied.

De omvang van de lokale lastendruk per inwoner kan overigens worden gerelativeerd; in vergelijking met de inkomstenbelasting gaat het niet om grote bedragen. Het lokale belastinggebied speelt echter een belangrijke rol in de financiële verhoudingen. Op nationaal en Europees niveau wordt veel belang gehecht aan de autonomie van gemeenten en provincies en daar hoort een eigen belastinggebied bij. In de nationale wet- en regelgeving is echter niet vastgelegd dat gemeenten en provincies *recht hebben* op een belastinggebied. Het beroep van de VNG tegen de afschaffing van het afschaffen van het gebruikersdeel van de OZB op woning is ongegrond verklaard vanwege het niet afdwingbare karakter van de bepalingen. Het lokale belastinggebied wordt daardoor onvoldoende beschermd. De rijksoverheid heeft in principe de ruimte om het lokale belastinggebied te minimaliseren, en daarmee de facto af te schaffen.

Het wegvallen van het provinciaal belastinggebied door de introductie van de kilometerheffing noopt in de nabije toekomst wél tot een discussie over alternatieve financiering of een andere belastinggrondslag.

#### 3.4.5

*Risico: de doorontwikkeling van Europa. De vraag is of als gevolg van de ontwikkelingen in de Europese Unie de financiële verhouding in Nederland kan blijven bestaan.*

Het karakter van de Europese Unie is in tien jaar niet zodanig veranderd dat er sprake is van een wezenlijk andere situatie dan in 1997. Europese regelgeving heeft niet geleid tot een substantiële inperking van de gemeentelijke bestedingsvrijheid. Wél moet er meer aandacht komen voor het feit dat Europees beleid van invloed kan zijn op de kosten die gemeenten en provincies moeten maken.<sup>89</sup> Dit is bevestigd in het bestuursakkoord, waarin is opgenomen dat Artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet van toepassing zal zijn op nieuw Europees beleid.

---

<sup>89</sup> Rfv, mei 2004, p. 62

De verwachting is nog steeds dat Europa in de toekomst een belangrijkere bestuurslaag zal worden. Dat vraagt om een heldere bestuurlijke verhouding en verantwoording die óók tot uitdrukking moet komen in de financiële verhoudingen.

#### 3.4.6

*Randvoorwaarde: het derde aspiratieniveau als algemeen erkend uitgangspunt voor de inrichting van de financiële verhouding in Nederland. Hoewel het derde aspiratieniveau sinds jaar en dag het uitgangspunt voor de financiële verhouding in Nederland is, kan het zo zijn dat het maatschappelijk denken verandert en men gaat streven naar meer of minder uniformiteit van overheidsvoorzieningen.*

Door de jaren heen is het moeilijk gebleken om in de praktijk de situatie van het derde aspiratieniveau na te streven, waar in theorie voor gekozen is. Burgers, ministers en Tweede Kamer vinden het moeilijk om verschillen tussen gemeenten te accepteren. Het gaat dan vooral om verschillen in belastingen en voorzieningen die gericht zijn op individuen. Verschillen in de aard en de omvang van collectieve voorzieningen worden doorgaans gemakkelijker geaccepteerd. Er ontstaat altijd veel ophef over berichten van allerlei instanties (CBS, Coelo of belangenorganisaties als Vereniging Eigen Huis en de Consumentenbond) over de verwachte en geconstateerde stijging van de lokale lasten en de verschillen tussen gemeenten. Ook bij de totstandkoming van de Wet maatschappelijke ondersteuning is gebleken dat keuzeverschillen tussen gemeenten niet acceptabel worden geacht. Het grote aantal specifieke uitkeringen, waarvan de groei maar moeilijk in toom kan worden gehouden, duidt op een verschuiving naar het vierde aspiratieniveau; de uitvoering van specifieke uitkeringen laat geen verschillen aan gemeenten.<sup>90</sup> Ondanks deze ontwikkelingen wordt in het bestuursakkoord dat in 2007 is gesloten tussen rijk en gemeenten, toch weer (impliciet) gekozen voor het derde aspiratieniveau; het belang van de gemeente als overheid die het dichtst bij de burger staat wordt op allerlei manieren benadrukt. Een autonome gemeente moet binnen bepaalde grenzen eigen afwegingen kunnen maken tussen lasten en voorzieningen. Het behouden van het derde aspiratieniveau als basis voor de financiële verhoudingen is een blijvend punt van aandacht voor de toekomst.

*De analyse van de risico's en randvoorwaarde in relatie tot de ontwikkelingen in de afgelopen tien jaar brengen drie belangrijke aandachtspunten aan het licht. In de verdeling van het gemeentefonds blijft de spanning tussen globaliteit en kostenoriëntatie een punt van aandacht, waarbij de Raad concludeert dat de balans in de laatste jaren teveel is doorgeslagen naar kostenoriëntatie. Een tweede kwestie is het derde aspiratieniveau. De uitwerking van dit aspiratieniveau, namelijk het toestaan van verschillen die ontstaan doordat*

---

<sup>90</sup> De bundeling van specifieke uitkeringen tot brede doeluitkeringen biedt gemeenten overigens weer meer beleidsruimte

*gemeenten in autonomie afwegingen maken over lasten en voorzieningen word vaak door politici en burgers als onrechtvaardig beschouwd, en zij eisen gelijke behandeling. Daarop is het huidige stelsel van financiële verhoudingen echter niet gebaseerd. De bescherming van het derde aspiratieniveau blijft een punt van aandacht.*

*Het slechte imago van het lokale belastinggebied is een derde vraagstuk. De belastinginkomsten van gemeenten en provincies maken onderdeel uit van de verdeling. Wanneer het belastinggebied geheel, of gedeeltelijk wegvalt heeft dit gevolgen voor de verdeling. Technisch is de verdeling aan te passen, maar daarmee ontstaat een verdere druk op de verfijning van het stelsel, het beperkt de autonomie, er gaat een signaalfunctie voor artikel 12 verloren, kortom: het belastinggebied is een essentieel onderdeel van het huidige verdeelsysteem. Het belang van het lokale belastinggebied in het openbaar bestuur en de financiële verhoudingen als onderdeel van de zelfstandigheid en autonomie van gemeenten, wordt keer op keer wordt bevestigd door de nieuwe kabinetten. De afschaffing van het gebruikersdeel van de OZB op woningen druist geheel tegen deze opvatting in. Ook het huidige kabinet Balkenende IV benadrukt opnieuw het belang van de autonomie van gemeenten en het decentrale belastinggebied.*

### **3.5**

#### **Analyse van de Raad**

Het is niet verrassend om te constateren dat aan de hand van de uitgangspunten, risico's en randvoorwaarde die aan het begin van de nieuwe Financiële-verhoudingswet zijn geformuleerd, nog niet alles is gezegd over het functioneren van de Wet. Het theoretisch kader is gestoeld op de inzichten en wensen van toen, en in tien jaar is er veel gebeurd.

Voordat de Raad zijn conclusies trekt over de toekomstbestendigheid van de Wet en zijn aanbevelingen zal doen, volgt in deze paragraaf een analyse van de basisgegevens uit hoofdstuk 2 op basis van de kennis van nú. Het blijkt dat er een paar aanvullende aandachtspunten te formuleren zijn.

#### *3.5.1*

*Er gaat weinig normatieve werking uit van het huidige systeem voor de financiële verhoudingen.*

De wens naar een flexibel systeem heeft geleid tot een soort Kaderwet voor de financiële verhoudingen, waar weinig sturing en normatieve werking van uit gaat. Te weinig, naar de mening van de Raad. Op punten, en vaak ongemerkt, wordt de Wet naar letter en geest niet altijd even goed nageleefd, bijvoorbeeld het Artikel 2-principe of de voorwaarden voor een integratie-uitkering. Uitgangspunten die essentieel zijn voor het functioneren van de financiële verhoudingen, zijn niet in wet- of regelgeving vastgelegd. In concreto denkt de Raad hierbij aan het recht op een lokaal belastinggebied en de normerings-systematiek. De eisen die aan de verdeelmaatstaven worden gesteld zijn zo



ruim geformuleerd dat ze geen belemmering vormen voor de invoering van nieuwe maatstaven waardoor globaliteit ondergraven wordt.

Het niet naleven van de Financiële-verhoudingswet leidt tot ongemerkte en ongewenste verschuivingen in de financiële verhoudingen. Een voorbeeld is de instelling van de integratie-uitkering voor de Wet Maatschappelijke Ondersteuning. Deze integratie-uitkering kent geen einddatum waarop de middelen overgaan in de algemene uitkering, waar de wet wél expliciet om vraagt. Hiermee is een onrechtmatige situatie ontstaan. Met het wetsvoorstel van de staatssecretaris voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om een decentralisatie-uitkering in te stellen, wordt deze onrechtmatige situatie rechtmatig. De Raad voor de financiële verhoudingen is om verschillende redenen tegen de instelling van een dergelijke decentralisatie-uitkering<sup>91</sup>, maar wordt ingehaald door de werkelijkheid, omdat de decentralisatie-uitkering in de praktijk dus al bestaat.

Ook van het derde aspiratieniveau als belangrijk uitgangspunt voor de financiële inrichting van Nederland gaat weinig normatieve sturing uit. Het ontbreken van een minimumnorm leidt tot de roep van politici en burgers om een gelijke behandeling. Vooral als het gaat om decentralisatie van bepaald beleid, zoals de maatschappelijke ondersteuning of onderwijs, worden burgers en parlement onzeker over wat zij kunnen verwachten.

### 3.5.2

#### *De financiële positie van provincies is de afgelopen jaren onderbelicht gebleven*

Bij het maken van deze evaluatie heeft de Raad onderkend dat er in de afgelopen tien jaar veel meer aandacht is besteed aan de financiële positie van gemeenten en het gemeentefonds dan aan de financiële positie van provincies en het provinciefonds. Gezien het verschil in de omvang van de fondsen is dat ook ergens wel logisch. Door verwachte toekomstige ontwikkelingen in de financiële verhoudingen is de tijd rijp om de financiële positie van provincies en het provinciefonds nader te onderzoeken. Een eerste aanleiding is de verwachte invoering de kilometerheffing, en daarmee de afschaffing van de motorrijtuigenbelasting. Dit leidt tot het verdwijnen van het belastinggebied van de provincies. De maatregel treft sommige provincies zwaarder dan andere. Er zal iets voor in de plaats moeten komen. Een nieuw belastingsstelsel hangt nauw samen met de verdeling van het provinciefonds.

Een tweede aanleiding zijn signalen van sommige provincies dat door grote verschillen in eigen inkomsten van provincies de verdeling van het provinciefonds nader moet worden herzien. Daarbij komt dat uit de laatste periodieke onderhoudsrapportages telkens weer bleek dat provincies feitelijk meer te besteden hebben dan waar in het verdeelstelsel vanuit wordt gegaan. Ook in

---

<sup>91</sup> Rfv, 31 mei 2007

het licht van een nieuw bestuursakkoord (dat nog moet komen) waarin het rijk financiële verwachtingen heeft van provincies, lijkt het tijd voor een grondige evaluatie van het provinciefonds.

*De Raad constateert dat er in het algemeen weinig normatieve werking uit gaat van het huidige systeem van de financiële verhoudingen. Dat komt, onder andere, door de gewenste, én bereikte, flexibiliteit van de wet. Hierdoor wordt de wet regelmatig bewust of onbewust niet nageleefd. Dit is een onwenselijke situatie. Om de principes van de financiële verhoudingen te bewaken, moet er meer sturing van de wet uit gaan. Een tweede constatering is dat het provinciefonds door verschillende maatschappelijke ontwikkelingen, aan een evaluatie onderworpen moet worden.*

#### 4.

### **Conclusie Financiële-verhoudingswet 1997: toekomstbestendig?**

In het licht van de uitgangspunten voor de verdeelstelsels, de risico's en de randvoorwaarden voor het functioneren van de Financiële-verhoudingswet die bij aanvang van de wet zijn geformuleerd, heeft de Wet zich behoorlijk staande gehouden. Er zijn in de afgelopen tien jaar ook geen sterke geluiden geweest die pleitten voor wezenlijke aanpassingen van de Wet of de verdeelsystemen. De financiële positie van gemeenten en provincies wordt positief beoordeeld; uit jaarlijkse rapportages blijkt dat het gemeentefonds de gemeenten altijd voldoende in staat heeft gesteld om ten volle aan hun maatschappelijke taken te werken. Steeds minder gemeenten hebben een artikel 12-status en er is sprake van een onbenutte belastingcapaciteit bij veel gemeenten en alle provincies. De Raad voor de financiële verhoudingen stelt dat de wet, tot op heden, naar verwachting heeft gefunctioneerd. Het stelsel is dynamisch, flexibel en rechtvaardig.

Is de Financiële-verhoudingswet in zijn huidige vorm dan toekomstbestendig? Het oordeel van de Raad voor de financiële verhoudingen luidt: Ja, mits... Er is op dit moment geen grondige hervorming van het verdeelstelsel nodig zoals tien jaar geleden wel het geval was. Wel is het de vraag hoe en in hoeverre het jaarlijkse onderhoud aan onderdelen van het verdeelstelsel invloed heeft gehad op de totale verdeling. De partiële wijzigingen zouden meer in samenhang moeten worden gezien. De wereld staat niet stil, en inzichten veranderen met de tijd. Het is van belang dat we de principes van de financiële verhoudingen hoog houden. De wet moet deze principes bewaken. De wet moet daarom regelmatig worden getoetst. Om te kunnen concluderen dat we nog steeds op de goede weg zijn, of dat er aanpassingen nodig zijn.

In het licht van de ontwikkelingen in de financiële verhoudingen van de afgelopen tien jaar en met het oog op de verwachte toekomstige ontwikkelingen doet de Raad voor de financiële verhoudingen de volgende aanbevelingen:

*1. De Financiële-verhoudingswet moet op onderdelen worden aangepast en aangevuld om het systeem meer normatieve werking mee te geven.*

- De formulering van Artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet moet worden aangescherpt en geharmoniseerd met artikel 108, lid 3 van de Gemeentewet.<sup>92</sup> Te vaak krijgen gemeenten wél de taken, maar niet de

---

<sup>92</sup> Gemeentewet, Artikel 108, lid 3: "Onverminderd het bepaalde in de artikelen 110, vijfde lid, 119, vierde lid, en 120, tweede lid, worden de kosten, verbonden aan de uitvoering van het tweede lid, voor zover zij ten laste van de betrokken gemeenten blijven, door het Rijk aan hen vergoed."

middelen. Of niet voldoende middelen. Artikel 2 is een essentieel onderdeel van de Financiële-verhoudingswet, en de Raad voor de financiële verhoudingen vindt het ontoelaatbaar dat het rijk zijn verantwoordelijkheden op dit punt niet voldoende nakomt. Juist in de situatie waarin het eigen belastinggebied van gemeenten verkleind en ingeperkt is, wordt een correcte naleving van het Artikel nog belangrijker.

- Het recht op een substantieel lokaal belastinggebied moet worden vastgelegd in de Financiële-verhoudingswet. De Raad constateert dat het eigen belastinggebied van decentrale overheden door nationale en internationale wet- en regelgeving onvoldoende wordt beschermd, terwijl het decentraal belastinggebied één van de belangrijkste uitgangspunten voor de financiële verhoudingen is.
- De uitgangspunten van de normeringssystematiek moeten worden vastgelegd in de Financiële-verhoudingswet. Sinds 1995 groeien en krimpen het gemeente- en provinciefonds met de ontwikkeling van de omvang van de rijksuitgaven. Deze normeringssystematiek (“samen trap op, samen trap af”) is een bestuurlijke afspraak die sindsdien iedere kabinetsperiode herbevestigd wordt. Verankering in de wet- en regelgeving betekent een versterking van de financiële basis van de lokale overheden.
- Om de globaliteit van het verdeelstelsel te waarborgen, moeten de criteria voor de verdeelmaatstaven in de Financiële-verhoudingswet worden aangescherpt.
- De fondsbeheerders moeten meer instrumenten krijgen om de naleving van de Financiële-verhoudingswet te borgen. Het komt te vaak voor dat bepalingen expliciet (Artikel 2) of impliciet (integratie-artikel, wildgroei specifieke uitkeringen) niet worden nageleefd. Omdat hier geen consequenties aan zijn verbonden, worden onrechtmatige situaties gemeengoed en veranderen de financiële verhoudingen ongemerkt en zonder dat er bewust voor gekozen is.
- De Raad ondersteunt de wijzigingsvoorstellen voor de Wet van de commissie Van Aartsen.

*2. Omdat de globaliteit door verregaande verfijning van het verdeelstelsel van het gemeentefonds in het geding is, pleit de Raad voor de financiële verhoudingen voor onderzoek naar herordening van het huidige verdeelstelsel.*

De Raad voor de financiële verhoudingen is van mening dat het in de afgelopen tien jaar niet goed gelukt is om een juiste balans te behouden tussen de gewenste globaliteit van het verdeelsysteem en de kostenoriëntatie. Hij vindt dat er sprake is van een te verregaande verfijning van het verdeelsysteem ten gunste van de kostenoriëntatie en ten koste van de globaliteit. Beide uitgangspunten zijn belangrijk voor de verdeling en dienen te worden bewaakt.

In tien jaar is het aantal maatstaven voor de verdeling van het gemeentefonds behoorlijk gegroeid. Er is geen indicatie dat deze ontwikkeling van verfijning van het verdeelstelsel op korte termijn zal stoppen. Door de verbijzondering van de verdeling ontstaat een soort schijnexactheid. Het risico bestaat dat

vergaande kostenoriëntatie het stelsel zal ondergraven waardoor het aan zijn eigen succes ten onder gaat. Op basis van onderhavige evaluatie stelt de Raad dat de verdeling in de afgelopen tien jaar naar behoren heeft gewerkt. Er is geen noodzaak meer voor nog meer verfijning. Het is tijd om te onderzoeken in hoeverre de huidige verdeling benaderd kan worden met minder verdeelmaatstaven. Ook moet worden bezien in hoeverre de aanpassingen van de afgelopen jaren hebben geleid tot werkelijke, aanzienlijke en uitlegbare verbeteringen van het verdeelsysteem.

De Raad denkt dat de huidige verdeling zeer goed benaderd kan worden met een drastisch verminderd aantal maatstaven en clusters. De Raad is voornemens hier onderzoek naar te doen. De Raad erkent dat er aan deze oefening haken en ogen zitten, zoals het risico van grote herverdelingen voor individuele gemeenten. Een meer globale verdeling gaat ten koste van de nauwkeurigheid van de kostenoriëntatie. Twee elementen worden dan nog belangrijker dan in het huidige systeem; ten eerste de naleving van het Artikel 2-principe en zekerheid over de normering (voor beide, zie ook volgende aanbeveling).

### *3. De uitzonderingspositie van de vier grootste gemeenten in de verdeling van het gemeentefonds moet opnieuw worden beoordeeld.*

De Raad voor de financiële verhoudingen vindt dat positie van de vier grootste gemeenten in de verdeling van het gemeentefonds opnieuw moet worden onderzocht. De vraag is of er nog steeds gegronde redenen zijn voor een uitzonderingspositie. Een andere vraag is of de verdeling naar de G4 wel eerlijk is. Bij velen bestaat het beeld dat de G4 “bulken” van het geld. Misschien zijn het vooroordelen, maar het punt is dat niemand het echt weet. De lage OZB-tarieven in bijvoorbeeld Amsterdam geven een indicatie dat deze gemeente ruim wordt bedeed door het gemeentefonds. Verder adviseert de Raad om vanaf heden de G4, net als bij het cluster Openbare orde en veiligheid gebeurd is, mee te nemen in de herijkings- en verdeelonderzoeken.

### *4. Maatschappelijke ontwikkelingen leiden tot de noodzaak van een evaluatie van het provinciefonds.*

Door de ontwikkelingen op het gebied van het eigen belastinggebied van provincies en de verwachtingen van de rijksoverheid van de provincies in financiële zin, vindt de Raad het tijd voor een evaluatie van het provinciefonds. In de evaluatie moeten de overige eigen inkomsten (OEI) en de overige eigen middelen (OEM) van provincies mee worden genomen.



## Aangehaalde literatuur

- Allers, dr. M.A., 'De verdeling van het gemeentefonds: kritiek op de bestaande methode en voorstel voor alternatief', COELO EN RUG in: *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, nr. 4, 2005, blz. 158-189
- Allers, M.A., E. Gerritsen, C. Hoeben en A.S. Zeilstra, 'Decentrale overheden', in: C.A. de Kam en A.P. Ros (red.), *Jaarboek overheidsfinanciën 2007*, Den Haag, 2007
- Andersson Elffers Felix, *Evaluatie ontvlechting Fipuli*, Utrecht, 30 mei 2007
- Bordewijk, P., 'De voorkeursvolgorde onder vuur', in: *B&G*, jaargang 33 (2006) 2
- Coelo, *Atlas van de lokale lasten 2007*, 2007
- Gilst, J. van, *Opsporing verzocht. Onderzoek naar de methodiek en uitvoering van het periodiek onderhoud van het gemeentefonds*, Doctoraalscriptie Rijksuniversiteit Groningen, 10 augustus 2005
- Goedhart, C., 'Een theoretisch kader voor inkomstenvererving door lagere overheden', in: N.C.M. van Niekerk (red.), *Macht en middelen in de verhouding Rijk – lagere overheden*, Den Haag 1982
- *Handboek Financiële Verhouding Overheden (Snelle berichtgeving) – jaargang 10, nummer 6*, 15 maart 2007
- *Handboek Financiële Verhouding Overheden (Snelle berichtgeving) – jaargang 10, nummer 8*, 12 april 2007
- Merk, O.M., 'Grote steden en het kind van de rekening', in: *ESB*, 5-5-2006
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *De provinciale financiën 2006. Een interprovinciale vergelijking*, 2006
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Scenario's gemeentelijk belastinggebied in relatie tot de bestuurlijke verhoudingen*, november 2006
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Overzicht specifieke uitkeringen 2007*, mei 2007
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *De provinciale financiën 2007. Een interprovinciale vergelijking*, augustus 2007
- Nijendaal, Mr. G.A. van, 'Bestuursakkoord rijk en gemeenten: opmaat voor nieuwe financiële verhoudingen', in: *Bestuurswetenschappen*, no. 4, augustus 2007
- Oskam, G., 'Accres gemeentefonds ontleed', *B&G*, jaargang 28 (2001) 9
- Raad voor de financiële verhoudingen, *Trends in de financiële verhoudingen. Jaarrapport 2004*, mei 2004
- Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen, *Autonom of automaat? Advies over de gemeentelijke autonomie*, augustus 2005
- Raad voor de financiële verhoudingen, *Advies herijking Openbare Orde en Veiligheid*, 14 maart 2007
- Raad voor de financiële verhoudingen, *Advies wetsvoorstel Specifieke Uitkeringen*, 31 mei 2007

- Raad voor de financiële verhoudingen, *Advies Macronorm OZB*, 15 oktober 2007
- *Samen aan de slag. Bestuursakkoord rijk en gemeenten*, 4 juni 2007
- Stevens, L.G.M., 'Hebben gemeentelijke heffingen nog toekomst?', in: Raad voor de financiële verhoudingen, *Essays en columns over de financiële en bestuurlijke verhoudingen*, 31 oktober 2005
- Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24 552, nr. 3
- Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 25 185, nr. 3
- VNG, in samenwerking met de BNG, *De gemeente kiest. Gemeentefinanciënbericht 2006*, juni 2006
- VNG Commissie Gemeentewet en Grondwet, *De eerste overheid*, juni 2007
- Zaalén, Drs. W.M.C. van, *Financiële verhoudingen in Nederland. Politieke en bestuurlijke drijfveren in een subtiel en dynamisch evenwicht*

### **Begrotingen en jaarverslagen**

Vaststellingen van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor de jaren 1997 tot en met 2008:

- Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 25 000 hoofdstuk C, nr. 2
- Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25 600 hoofdstuk C, nr. 2
- Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 200 hoofdstuk C, nr. 2
- Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26 800 hoofdstuk B, nr. 2
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 400 hoofdstuk B, nr. 2
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 000 hoofdstuk B, nr. 2
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 600 hoofdstuk B, nr. 2
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 200 hoofdstuk B, nr. 2
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 800 hoofdstuk B, nr. 2
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 300 hoofdstuk B, nr. 2
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 800 hoofdstuk B, nr. 2
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 200 hoofdstuk B, nr. 2

Periodieke onderhoudsrapportages gemeentefonds (vanaf 2000 als bijlage bij de begroting van het gemeentefonds)

- Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25 610, nrs. 1-2
- Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 208, nrs. 1-2

Vaststellingen van de begrotingsstaat van het provinciefonds voor de jaren 1998 tot en met 2008:

- Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25 600 hoofdstuk D, nr.2
- Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 200 hoofdstuk D, nr. 2
- Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26 800 hoofdstuk C, nr. 2
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 400 hoofdstuk C, nr. 2
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 000 hoofdstuk C, nr. 2
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 600 hoofdstuk C, nr. 2
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 200 hoofdstuk C, nr. 2
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 800 hoofdstuk C, nr. 2
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 300 hoofdstuk C, nr. 2



- Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 800 hoofdstuk C, nr. 2
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 200 hoofdstuk C, nr. 2

#### Jaarverslagen / financiële verantwoordingen gemeentefonds

- Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 26 025, nr. 29
- Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 541, nr. 28
- Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 27 127, nr. 21
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 700, nr. 21
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 380, nr. 20
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 880, nr. 38
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 540, nr. 38
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30 100 B, nr. 1
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 550 B, nr. 1
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 31 031 B, nr. 1

#### Miljoenennota 2007

- Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 800, nr. 1

#### Circulaires Gemeentefonds

- 1997: junicirculaire
- 1998: mei-, september- en decembercirculaire
- 1999: mei-, september- en decembercirculaire
- 2000: mei-, september- en decembercirculaire
- 2001: mei- en septembercirculaire
- 2002: mei-, september- en decembercirculaire
- 2003: juni- en septembercirculaire
- 2004: juni- en septembercirculaire
- 2005: mei- en septembercirculaire
- 2006: maart-, mei-, september en decembercirculaire
- 2007: maart-, juni- en septembercirculaire

#### Circulaires Provinciefonds

- 2000: maart-, mei- en septembercirculaire
- 2001: maart- mei-, september en decembercirculaire
- 2002: mei-, september- en decembercirculaire
- 2003: maart-, september- en decembercirculaire
- 2004: maart-, juni- en septembercirculaire
- 2005: maart-, juni- en oktobercirculaire
- 2006: maart-, juni- en septembercirculaire
- 2007: maart-, juni- en septembercirculaire

#### Wet- en regelgeving

- Financiële-verhoudingswet
- Gemeentewet
- Europees Handvest voor de Lokale Autonomie

**Websites**

- [www.minbzk.nl/onderwerpen/openbaar-bestuur/financien\\_provincies](http://www.minbzk.nl/onderwerpen/openbaar-bestuur/financien_provincies)
- [www.minfin.nl/nl/onderwerpen,begroting/gemeenten\\_x\\_provincies/normering.html](http://www.minfin.nl/nl/onderwerpen,begroting/gemeenten_x_provincies/normering.html) (Brochure normeringssystematiek)
- [www.minbzk.nl/onderwerpen/openbaar-bestuur/financien\\_provincies/specifieke](http://www.minbzk.nl/onderwerpen/openbaar-bestuur/financien_provincies/specifieke)
- [www.geldactueel.nl/news.php?id=168](http://www.geldactueel.nl/news.php?id=168)
- [www.minbzk.nl/onderwerpen/openbaar-bestuur/financien\\_provincies/gemeente-inspectie/gemeente-inspectie?ActItmIdt=10034](http://www.minbzk.nl/onderwerpen/openbaar-bestuur/financien_provincies/gemeente-inspectie/gemeente-inspectie?ActItmIdt=10034)
- [www.minbzk.nl/actueel?ActItmIdt=108479](http://www.minbzk.nl/actueel?ActItmIdt=108479), (Akkoord rijk en provincies 2008, 19 september 2007)

# Bijlage I

## Tekst financiële verhoudingswet

**Wet van 21 oktober 1996, houdende regels inzake de financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeenten (Financiële-verhoudingswet)<sup>93</sup>**

### HOOFDSTUK 1. ALGEMENE BEPALINGEN

#### Artikel 1

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- a. Onze Ministers: Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Onze Minister van Financiën;
- b. uitkeringsjaar: het kalenderjaar waarover het recht op uitkering ontstaat.

#### Artikel 2

1. Indien beleidsvoornemens van het Rijk leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door provincies of gemeenten, wordt in een afzonderlijk onderdeel van de bijbehorende toelichting met redenen omkleed en met kwantitatieve gegevens gestaafd, welke de financiële gevolgen van deze wijziging voor de provincies of gemeenten zijn.
2. In de toelichting wordt tevens aangegeven via welke bekostigingswijze de financiële gevolgen voor de provincies of gemeenten kunnen worden opgevangen.
3. Over de toepassing van het eerste en tweede lid vindt tijdig overleg plaats met Onze Ministers.

### HOOFDSTUK 2. HET PROVINCIEFONDS EN HET GEMEENTEFONDS

#### *Paragraaf 2.1 Algemeen*

#### Artikel 3

1. Er is een provinciefonds en een gemeentefonds. De fondsen zijn begrotingsfondsen.
2. Onze Ministers beheren de begroting van de fondsen.

#### Artikel 4

1. Bij wet wordt ten aanzien van ieder uitkeringsjaar een bedrag aan middelen van het Rijk ten behoeve van elk van de fondsen afgezonderd.
2. De uitgaven en de ontvangsten van de fondsen zijn over ieder uitkeringsjaar aan elkaar gelijk.

---

<sup>93</sup> Via [www.overheid.nl](http://www.overheid.nl)

### **Artikel 5**

1. De begroting van het provinciefonds vermeldt het bedrag dat als verplichting geldt voor het totaal van de algemene uitkeringen. De begroting van het gemeentefonds vermeldt het bedrag dat als verplichting geldt voor het totaal van de algemene uitkeringen en de aanvullende uitkeringen.
2. In de begroting van elk van de fondsen kunnen tijdelijk bedragen als verplichting worden opgenomen, om aan provincies of gemeenten te worden uitgekeerd op een andere wijze dan door middel van de algemene uitkering.
3. In de begroting van elk van de fondsen kan een voorziening worden getroffen voor de uitbetaling van specifieke uitkeringen aan provincies of gemeenten waarbij meer dan één departement financieel is betrokken.

#### *Paragraaf 2.2 De algemene uitkering*

### **Artikel 6**

1. Een provincie heeft over ieder uitkeringsjaar recht op een algemene uitkering uit het provinciefonds. Een gemeente heeft over ieder uitkeringsjaar recht op een algemene uitkering uit het gemeentefonds.
2. De uitkering komt ten goede aan de algemene middelen van de provincie of van de gemeente.
3. De provincies hebben gezamenlijk over een uitkeringsjaar recht op het in de begroting van het provinciefonds vermelde bedrag, bedoeld in artikel 5, eerste lid, voor dat jaar.
4. De gemeenten hebben gezamenlijk over een uitkeringsjaar recht op het in de begroting van het gemeentefonds vermelde bedrag, bedoeld in artikel 5, eerste lid, voor dat jaar, verminderd met het totaal aan verplichtingen voor aanvullende uitkeringen die over het uitkeringsjaar worden aangegaan.

### **Artikel 7**

De verdeling over de provincies en gemeenten van het voor de algemene uitkeringen beschikbare bedrag houdt rekening met de verschillen tussen de provincies onderling en de gemeenten onderling in het vermogen tot het voorzien in eigen inkomsten en met de verschillen in noodzakelijke uitgaven.

### **Artikel 8**

1. Ten behoeve van de verdeling van het provinciefonds en het gemeentefonds worden verdeelmaatstaven gehanteerd. De maatstaven hebben slechts betrekking op de kenmerken die zijn vermeld in de navolgende tabellen A en B. Bij een kenmerk worden ten minste de in de tabellen vermelde onderscheidingen aangebracht.

**Tabel A Kenmerken en onderscheidingen van de verdeelmaatstaven voor het provinciefonds**

Kenmerk	Onderscheidingen
a	Belastingcapaciteit van de provincies ter zake van de motorrijtuigenbelasting
b	De inwoners van de provincies
c	Het grondgebied van de provincies
d	De bedrijvigheid in de provincies
e	Een vast bedrag voor de provincies
	Bevolkingsdichtheid
	Oppervlakte
	Bodemgebruik

**Tabel B Kenmerken en onderscheidingen van de verdeelmaatstaven voor het gemeentefonds**

Kenmerk	Onderscheidingen
a	Belastingcapaciteit van de gemeenten ter zake van de onroerende-zaakbelastingen
b	De inwoners van de gemeenten
c	Het grondgebied van de gemeenten
d	De bebouwing in de gemeenten
e	Vaste bedragen voor gemeenten
f	Tijdelijke ondersteuning van gemeenten in verband met herindeling
	Belastingcapaciteit ter zake van woningen
	Belastingcapaciteit ter zake van niet-woningen
	Leeftijd
	Woonplaats
	Inkomen
	Recht op uitkering
	Behoren tot een minderheidsgroep
	Beroep op voorzieningen in de gemeenten
	Oppervlakte
	Bodemgesteldheid
	Historische kern
	Grondoppervlak bebouwing
	Woonruimten
	Historisch aantal woonruimten
	Noodzaak voor vernieuwing van de bebouwing
	Dichtheid van de bebouwing
	Vaste bedragen voor de vier grootste steden
	Vast bedrag voor de waddegemeenten
	Vast bedrag voor alle gemeenten

2. De belastingcapaciteit ter zake van woningen, bedoeld in tabel B onder a, wordt slechts voor 80% in de verdeelmaatstaf betrokken. De belastingcapaciteit ter zake van niet-woningen wordt slechts voor 70% in de verdeelmaatstaf betrokken.

3. Bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald welke verdeelmaatstaven worden gehanteerd en hoe deze worden gehanteerd. Krachtens de maatregel kunnen nadere voorschriften worden gegeven omtrent de toepassing van de bij de bepaling gebruikte begrippen en omtrent de wijze van telling van het aantal eenheden per verdeelmaatstaf.
4. Een krachtens het derde lid vastgestelde algemene maatregel van bestuur treedt niet eerder in werking dan acht weken na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin hij is geplaatst. Van de plaatsing wordt onverwijld mededeling gedaan aan de beide kamers der Staten-Generaal.

#### **Artikel 9**

1. Ten behoeve van de verdeling stellen Onze Ministers over ieder uitkeringsjaar bedragen per eenheid vast die behoren bij de verdeelmaatstaven.
2. Op de voorbereiding van de vaststelling is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.

#### **Artikel 10**

Onze Ministers stellen over ieder uitkeringsjaar de algemene uitkeringen aan de provincies en de gemeenten vast. Zij verdelen daartoe het voor de algemene uitkeringen in het provinciefonds beschikbare bedrag onder de provincies en het voor de algemene uitkeringen in het gemeentefonds beschikbare bedrag onder de gemeenten naar rato van de uitkeringsbases.

#### **Artikel 11**

De in artikel 10 bedoelde uitkeringsbasis voor een provincie of gemeente is de som van de produkten die worden verkregen door voor iedere verdeelmaatstaf het aantal eenheden van die maatstaf te vermenigvuldigen met het bij de maatstaf behorende bedrag per eenheid.

#### *Paragraaf 2.3 De aanvullende uitkering*

#### **Artikel 12**

1. Onze Ministers kunnen op verzoek van de gemeenteraad de gemeente over een uitkeringsjaar een aanvullende uitkering verlenen.
2. Een aanvullende uitkering wordt slechts verleend indien de algemene middelen van de gemeente aanmerkelijk en structureel tekort zullen schieten om in de noodzakelijke behoeften te voorzien, terwijl de eigen inkomsten van de gemeente zich op een redelijk peil bevinden.
3. Onze Ministers kunnen voorschriften verbinden aan het besluit tot verlening van een aanvullende uitkering.
4. Onze Ministers kunnen een verleende aanvullende uitkering verminderen of intrekken indien:
  - a. de financiële positie van de gemeente verbetert;

- b. de gemeente in strijd handelt met een wettelijk voorschrift dat betrekking heeft op de aanvullende uitkering, of met een voorschrift dat aan het besluit tot verlening van de aanvullende uitkering is verbonden.
5. De gemeente die een aanvullende uitkering heeft aangevraagd, of waaraan een aanvullende uitkering is verleend, neemt maatregelen ter verbetering van haar financiële positie.

#### *Paragraaf 2.4 De overige uitkeringen*

##### **Artikel 13**

1. De verdeling van de in artikel 5, tweede lid, bedoelde bedragen wordt bij algemene maatregel van bestuur geregeld. Krachtens de maatregel kan de verdeling nader worden bepaald.
2. De uitkering komt ten goede aan de algemene middelen van de provincie of gemeente.
3. Bij de maatregel wordt bepaald binnen welke termijn de uitkering wordt opgenomen in de algemene uitkering.

##### **Artikel 14**

De uitkeringen, bedoeld in artikel 5, derde lid, worden vastgesteld door Onze Ministers wie het aangaat.

#### *Paragraaf 2.5 De betalingen*

##### **Artikel 15**

1. Onze Ministers doen betalingen uit de fondsen aan de provincies en de gemeenten, zo nodig vooruitlopend op de vaststelling van de uitkeringen over het uitkeringsjaar.
2. Indien de over enig uitkeringsjaar verrichte betalingen aan een provincie of gemeente hoger of lager zijn dan de over dat jaar voor de provincie of gemeente vastgestelde uitkeringen, wordt het verschil teruggevorderd of uitbetaald.

### **HOOFDSTUK 3. SPECIFIEKE UITKERINGEN**

##### **Artikel 16**

1. Aan provincies en gemeenten kunnen uit 's Rijks kas specifieke uitkeringen worden verstrekt voor de bestrijding van in de regeling van de uitkering aangeduide kosten van provincies en gemeenten.
2. Specifieke uitkeringen worden slechts verstrekt als deze wijze van bekostiging van provinciale of gemeentelijke taken bijzonder aangewezen moet worden geacht.

##### **Artikel 17**

1. Specifieke uitkeringen worden geregeld bij of krachtens de wet.

2. Het eerste lid is niet van toepassing in de gevallen, bedoeld in artikel 4:23, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht, met dien verstande dat in de gevallen, bedoeld in artikel 4:23, derde lid, onderdeel a, van de Algemene wet bestuursrecht de specifieke uitkering wordt geregeld bij ministeriële regeling.
3. Tijdelijke specifieke uitkeringen kunnen worden geregeld bij algemene maatregel van bestuur. Krachtens de maatregel kan de verdeling van de uitkering nader worden bepaald.
4. Een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in het derde lid vervalt vier jaren nadat hij in werking is getreden, tenzij voor dat tijdstip een voorstel van wet bij de Staten-Generaal is ingediend waarin de specifieke uitkering wordt geregeld.
5. Eenmalige specifieke uitkeringen kunnen worden geregeld bij ministeriële regeling.

### **Artikel 18**

Omtrent een voorstel tot regeling van een specifieke uitkering vindt tijdig overleg plaats met Onze Ministers.

### **Artikel 19**

De artikelen 117, eerste lid, van de Provinciewet en 119, eerste lid, van de Gemeentewet zijn niet van toepassing op de regeling van de informatievoorziening ten aanzien van een specifieke uitkering als bedoeld in artikel 17, derde en vijfde lid.

### **Artikel 20**

Onze Ministers publiceren jaarlijks voor 1 oktober een overzicht van de specifieke uitkeringen.

### **Artikel 21**

De artikelen 16 en 18 tot en met 20 zijn van overeenkomstige toepassing op uitkeringen uit 's Rijks kas aan derden, ter bekostiging van activiteiten van die derden, waarbij de verstrekking afhankelijk is van de verstrekking van een uitkering door provincies of gemeenten aan die derden.

## **HOOFDSTUK 4. OVERIGE BEPALINGEN, OVERGANGSBEPALINGEN EN SLOTBEPALINGEN**

### *Paragraaf 4.1 Overige bepalingen*

### **Artikel 22**

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld omtrent:

- a. de toepassing van de in deze wet gehanteerde begrippen;
- b. de procedure tot vaststelling en verstrekking van uitkeringen als bedoeld in deze wet;



- c. het verzamelen en vaststellen van gegevens ten behoeve van uitkeringen;
- d. het doen van mededelingen en het verschaffen van inlichtingen in verband met de vaststelling en verstrekking van uitkeringen.

**Artikel 23**

Op een uitkering als bedoeld in deze wet kan geen beslag onder de Staat worden gelegd.

*Paragraaf 4.2 Overgangsbepalingen***Artikel 24**

1. In afwijking van artikel 8, derde lid, wordt voor de eerste maal bij wet bepaald welke verdeelmaatstaven worden gehanteerd en hoe deze worden gehanteerd. Krachtens die wet, bij regeling van Onze Ministers, kunnen nadere voorschriften worden gegeven omtrent de toepassing van de bij de bepaling gebruikte begrippen en omtrent de wijze van telling van het aantal eenheden per verdeelmaatstaf.
2. In afwijking van artikel 9, eerste lid, worden de bedragen per eenheid behorend bij de in het eerste lid bedoelde maatstaven, over het eerste uitkeringsjaar bij wet vastgesteld. Daarbij kan worden bepaald dat Onze Ministers deze bedragen aan kunnen passen in verband met wijzigingen ten aanzien van het fonds over de jaren 1996 en 1997, die door middel van wijzigingen in de bedragen per eenheid over de gemeenten verdeeld behoren te worden. Artikel 9, tweede lid, blijft buiten toepassing bij de vaststelling van de bedragen per eenheid over het eerste uitkeringsjaar.

*Paragraaf 4.3 Slotbepalingen***Artikel 25**

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

**Artikel 26**

Deze wet wordt aangehaald als: Financiële-verhoudingswet.

## Bijlage II

### Verdeelmaatstaven gemeente- en provinciefonds

#### Verdeelmaatstaven gemeentefonds<sup>94</sup>

1. OZB (woning eigenaar, eenheden van € 2500)	32. buitenwater
2. OZB (niet woningen gebruiker, eenheden van € 2500)	33. oppervlak bebouwing
3. OZB (niet woningen eigenaar, eenheden van € 2500)	34. opp. bebouwing kern *bodemfactor kern
4. inwoners	35. opp. beb. buitengebied *bf. buitengebied
5. inwoners potlood nieuw	36. woonruimten
6. kernen met minstens 500 adressen	37. woonruimten *bodemfactor kern
7. woz waarde niet woningen (in miljoenen)	38. woonruimten *% slechte grond
8. jongeren	39. opp. historische kernen, <40 ha
9. ouderen	40. opp. historische kernen, 40-64 ha
10. ouderen 75-85 jaar	41. opp. historische kernen, >64 ha
11. wadden, t/m 2500 inwoners	42. lengte historisch water
12. wadden, van 2501 t/m 7500 inwoners	43. bewoonde oorden 1930
13. wadden, vanaf 7501 inwoners	44. hist. woningen in bewoonde oorden
14. huishoudens met laag inkomen	45. ISV (a)
15. huishoudens met laag inkomen (drempel)	46. ISV (b)
16. bijstandsontvangers	47. omgevingsadressendichtheid (OAD)
17. ABW schaalnadeel	48. OAD *% slechte grond
18. ABW schaalvoordeel	49. oeverlengte * bodemfactor gemeente
19. uitkeringsontvangers	50. oeverlengte *dichtheid *bf. gemeente
20. minderheden	51. kernen
21. eenouderhuishoudens	52. kernen *bodemfactor buitengebied
22. klantenpotentieel lokaal	53. bedrijfsvestigingen
23. klantenpotentieel regionaal	54. vast bedrag voor iedere gemeente
24. leerlingen (V)SO	55. vast bedrag voor Amsterdam
25. leerlingen VO	56. vast bedrag voor Rotterdam
26. extra groei leerlingen VO	57. vast bedrag voor Den Haag
27. extra groei jongeren	58. vast bedrag voor Utrecht
28. land	59. vast bedrag Waddengemeenten
29. land *% slechte grond	60. herindeling (per gemeente)
30. land *bodemfactor gemeente	61. herindeling (per inwoner)
31. binnenwater	

<sup>94</sup> Septembercirculaire gemeentefonds 2007, bijlage 1, tabel 3, p.45

*Verdeelmaatstaven provinciefonds<sup>95</sup>*

1. Inwoners
2. Inwoners met minimum van 640.000
3. Inwoners in stedelijke gebieden
4. Inwoners in landelijke gebieden met maximum van 607.000
5. Hectaren land
6. Hectaren water
7. Hectaren groen
8. Gewogen kilometers weglengte
9. Warmtekrachtkoppeling
10. Vast bedrag
11. Opbrengst per opcent MRB

---

<sup>95</sup> Septembercirculaire provinciefonds 2007, bijlage 11, tabel 1 t/m 3

## **Bijlage III**

### **Wet- en regelgeving omtrent “Artikel 12”**

#### ***Financiële-verhoudingswet***

##### **Artikel 12**

1. Onze Ministers kunnen, op aanvraag van een gemeente, aan de gemeente over een uitkeringsjaar een aanvullende uitkering verlenen.
2. Een aanvullende uitkering wordt slechts verleend indien de algemene middelen van de gemeente aanmerkelijk en structureel tekort zullen schieten om in de noodzakelijke behoeften te voorzien, terwijl de eigen inkomsten van de gemeente zich op een redelijk peil bevinden.
3. Onze Ministers kunnen voorschriften verbinden aan het besluit tot verlening van een aanvullende uitkering.
4. Onze Ministers kunnen een verleende aanvullende uitkering verminderen of intrekken indien:
  - a. de financiële positie van de gemeente verbetert;
  - b. de gemeente in strijd handelt met een wettelijk voorschrift dat betrekking heeft op de aanvullende uitkering, of met een voorschrift dat aan het besluit tot verlening van de aanvullende uitkering is verbonden.
5. De gemeente die een aanvullende uitkering heeft aangevraagd, of waaraan een aanvullende uitkering is verleend, neemt maatregelen ter verbetering van haar financiële positie.

#### ***Besluit financiële verhouding 2001***

##### **Artikel 19**

1. Het gemeentebestuur doet een aanvraag voor een aanvullende uitkering voor 1 december van het jaar voorafgaand aan het jaar waarvoor zij wordt aangevraagd.
2. De aanvraag bevat de vastgestelde begroting voor het jaar waarvoor de aanvullende uitkering wordt aangevraagd.
3. De aanvraag wordt ingediend bij Onze Ministers en gelijktijdig in afschrift gezonden aan gedeputeerde staten.

##### **Artikel 20**

Gedeputeerde staten brengen vóór 15 februari van het jaar waarvoor de aanvullende uitkering is aangevraagd dan wel verleend, aan Onze Ministers verslag uit over de financiële positie van de gemeente.

##### **Artikel 21**

Onze Ministers kunnen bepalen dat de artikelen 19 en 20 geheel of gedeeltelijk buiten toepassing blijven in verband met een besluit tot vaststelling van de aanvullende uitkering voor meer dan een jaar.

**Artikel 22**

Onze Ministers besluiten omtrent de aanvraag vóór 1 juni van het jaar, volgend op het jaar waarvoor de aanvullende uitkering wordt aangevraagd.

**Artikel 23**

1. Een aanmerkelijk en structureel tekort als bedoeld in artikel 12, tweede lid, van de wet is een tekort dat groter of gelijk is aan 2% van de som van:
  - a. de belastingcapaciteit van de gemeente met betrekking tot de onroerende zaakbelastingen;
  - b. de algemene uitkering aan de gemeente;
  - c. de bedragen, bedoeld in artikel 6 van de Invoeringswet Financiële-verhoudingswet, waar de gemeente recht op heeft; terwijl in het eerste jaar van aanvraag aannemelijk is dat het tekort zich over het begrotingsjaar en de gehele periode van de meerjarenraming voor de drie op het begrotingsjaar volgende jaren uitstrekt.
2. De belastingcapaciteit wordt bepaald door het totaal van de vastgestelde waarden bedoeld in artikel 22 van de Wet waardering onroerende zaken, in de gemeente, neerwaarts afgerond op een veelvoud van 453.780 euro, te vermenigvuldigen met de absolute waarde van het bedrag per eenheid behorende bij de maatstaf die in bijlage 2 (de maatstaven van het gemeentefonds, red), onder nummer 1, is vermeld.
3. Bij de bepaling van de in het tweede lid bedoelde waarden worden niet meegerekend de waarden die op grond van artikel 220d van de Gemeentewet buiten aanmerking worden gelaten, alsmede de waarden van onroerende zaken ten aanzien waarvan op grond van artikel 243 van de Gemeentewet vrijstelling is verleend.

**Artikel 24**

1. Van een redelijk peil van eigen inkomsten van een gemeente, als bedoeld in artikel 12, tweede lid, van de wet is sprake indien:
  - a. een door Onze Ministers bij ministeriële regeling vast te stellen tarief per € 2.268,- waarde van de onroerende zaken wordt geheven;
  - b. de door de gemeente gemaakte lasten inzake huisvuil en bedrijfsvuil volledig worden doorberekend in de reinigingsheffingen;
  - c. de door de gemeente gemaakte lasten inzake de riolering volledig worden doorberekend in de rioolrechten.
2. Van een redelijk peil van eigen inkomsten is eveneens sprake indien een tekort op de in het eerste lid, onder b en c, bedoelde onderdelen wordt gecompenseerd door een opbrengst op de onroerende-zaakbelastingen die uitstijgt boven de opbrengst overeenkomstig het in het eerste lid, onder a, bedoelde.

**Artikel 25**

Onze Ministers kunnen nadere regels stellen omtrent:

- a. het verslag van gedeputeerde staten, bedoeld in artikel 20;

- b. de procedure in verband met de voorbereiding van het besluit omtrent het verlenen van de aanvullende uitkering;
- c. de uitwerking van de in paragraaf 2.4. van dit besluit gehanteerde begrippen.

### ***Regeling aanvullende uitkering gemeentefonds***

#### *Paragraaf 1. Begripsbepalingen*

##### **Artikel 1**

In deze regeling wordt verstaan onder:

- a. de ministers: de Minister van Binnenlandse Zaken en de Minister van Financiën;
- b. de wet: de Financiële-verhoudingswet;
- c. het besluit: het Besluit financiële verhouding 2001;
- d. de gemeente: de gemeente die een aanvraag heeft ingediend op grond van artikel 12 van de wet.

#### *Paragraaf 2. Voorschriften inzake het verslag van gedeputeerde staten en het toepassen van enkele begrippen*

##### **Artikel 2**

- 1 Het verslag van gedeputeerde staten, bedoeld in artikel 20 van het besluit, bevat in ieder geval:
  - a. een beschrijving van de maatregelen die gedeputeerde staten hebben getroffen om evenwicht in de begroting van de gemeente te brengen of te houden;
  - b. een analyse van de ontwikkelingen in de lasten en baten van de gemeente;
  - c. een analyse van de ontwikkelingen in de reserves en voorzieningen van de gemeente;
  - d. een analyse van de ontwikkelingen in de gegevens over de fysieke, sociale en financiële structuur van de gemeente;
  - e. een berekening en beoordeling van de mate waarin sprake is van een aanmerkelijk en structureel tekort van de gemeente en van het in artikel 24 van het besluit juncto artikel 4 van deze regeling bedoelde redelijk peil.
2. Bij het verslag worden betrokken:
  - a. de vastgestelde begroting van de gemeente voor het jaar waarover de aanvullende uitkering wordt aangevraagd;
  - b. de begrotingswijzigingen die gelijktijdig met de begroting zijn vastgesteld;
  - c. de begrotingen voor de vijf jaren voorafgaand aan het onder a bedoelde jaar;
  - d. de rekeningen over de vier jaren die voorafgaan aan het jaar waarin een aanvullende uitkering voor een volgend jaar wordt aangevraagd.

3. Gedeputeerde staten zenden het verslag gelijktijdig aan de ministers en het gemeentebestuur.

### **Artikel 3**

Vervallen.

### **Artikel 4**

Het tarief, bedoeld in artikel 24, eerste lid onder a van het besluit, bedraagt € 6,30 per € 2.268,- waarde van de onroerende zaken.

*Paragraaf 3. Beleidsregels bij het gebruik van de bevoegdheid tot het verlenen van een aanvullende uitkering*

### **Artikel 5**

1. Bij het nemen van een besluit omtrent de verstrekking van een aanvullende uitkering aan de gemeente laten de ministers bij de bepaling van de financiële positie van de gemeente buiten beschouwing de besluiten van de gemeente, genomen na de indiening van de aanvraag, die:
  - a. leiden tot nieuwe lasten of tot verhoging van bestaande lasten of tot een verlaging van bestaande baten;
  - b. in de toekomst kunnen leiden tot nieuwe lasten of verhoging van bestaande lasten, verlaging van bestaande baten of de vermindering van het vermogen van de gemeente.
2. De ministers kunnen afwijken van het eerste lid indien de gemeente het besluit neemt nadat de ministers te kennen hebben gegeven dat het besluit naar hun oordeel onontkoombaar en onuitstelbaar is en door de gemeente is voorzien van dekking.
3. De ministers geven het in het tweede lid bedoelde oordeel op basis van een verzoek van de gemeente, dat hen bereikt door tussenkomst van gedeputeerde staten.

### **Artikel 6**

De ministers verlenen slechts een aanvullende uitkering indien de eigen inkomsten van de gemeente vanaf het jaar waarover wordt aangevraagd ten minste liggen op het in artikel 24 van het besluit juncto artikel 4 van deze regeling bedoelde redelijk peil.

### **Artikel 7**

De ministers verbinden aan een besluit tot verlening van een aanvullende uitkering aan de gemeente in ieder geval voorschriften die er toe strekken dat de eigen inkomsten van de gemeente ten minste op het in artikel 24 van het besluit juncto artikel 4 van deze regeling bedoelde redelijk peil blijven.

## **Bijlage IV**

### **Samenstelling Raad voor de financiële verhoudingen**

Voorzitter : De heer **mr. M.A.P. van Haersma Buma**,  
Dijkgraaf van Delfland en tevens waarnemer Raad voor het  
Openbaar Bestuur

Plv. voorzitter : Mevrouw **A.G.M. van de Vondervoort**,  
Gedeputeerde van de provincie Zuid-Holland

Leden : De heer **C.A.P. Bolhuis**,  
Oud-burgemeester van Raalte

De heer **drs. R.M. Freeke**,  
Directeur van De Lokale Rekenkamer BV

De heer **prof. mr. C.A. de Kam**,  
Hoogleraar Economie van de publieke sector aan de  
Rijksuniversiteit Groningen

De heer **drs. J.K.T. Postma**,  
Oud-burgemeester van Leiden

De heer **drs. P.A. van Vugt**,  
Oud-gedeputeerde van de provincie Noord-Brabant  
Mevrouw **H. van Rijnbach-de Groot**,  
Burgemeester van Bunnik

Mevrouw **prof. dr. B. Unger**,  
Hoogleraar Economie van de Publieke Sector aan de  
Universiteit in Utrecht

Secretaris : De heer **drs. C.J.M. Breed**