

De gemeente en haar financiën

Introductie in de financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeenten

Vooraf

Elke gemeente heeft een groot aantal verschillende wettelijke taken en daarnaast ook (wensen voor) eigen beleid. Hoe wordt dat betaald? De gemeenteraad heeft budgetrecht, maar gaat de gemeenteraad ook wel over het geld? Hoe verdeelt het Rijk het beschikbare geld over de gemeenten? Nieuwe taken zonder geld, mag dat zomaar? Wat gebeurt er als de gemeentebegroting niet sluitend is?

Al deze vragen gaan (direct of indirect) over de financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeenten. De financiële verhouding is het geheel van wetten, regels en bestuurlijke afspraken over de wijze van bekostiging van de taken van decentrale overheden. Het gaat dan bijvoorbeeld over het gemeentefonds, de specifieke uitkeringen, de eigen inkomsten van gemeenten, en het Besluit begroting en verantwoording (BBV). De Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) geeft u in deze brochure een beknopt overzicht van de werking van de financiële verhoudingen en de mythes en misverstanden die daarover bestaan. Doe er uw voordeel mee!

Rfv

2

Hoe komt de gemeente aan haar geld?

Om de uitvoering van alle taken en de gemeentelijke organisatie te kunnen betalen, hebben gemeenten vanzelfsprekend geld nodig. De inkomsten van gemeenten bestaan voor grofweg $\frac{1}{3}$ uit eigen inkomsten, $\frac{1}{3}$ uit de uitkering uit het gemeentefonds en $\frac{1}{3}$ uit specifieke uitkeringen. Tussen gemeenten bestaan daarbij overigens grote verschillen. Gemeenten hadden in 2009 een totaal aan inkomsten van ruim 53 miljard euro. Twee derde hiervan is dus afkomstig van het Rijk (gemeentefonds en specifieke uitkeringen). Ter vergelijking: in 2009 bedroeg de Rijksbegroting bijna 179 miljard euro.

Eigen inkomsten

De eigen inkomsten van gemeenten bestaan uit de opbrengst van **belastingen, rechten en heffingen en overige eigen inkomsten**.

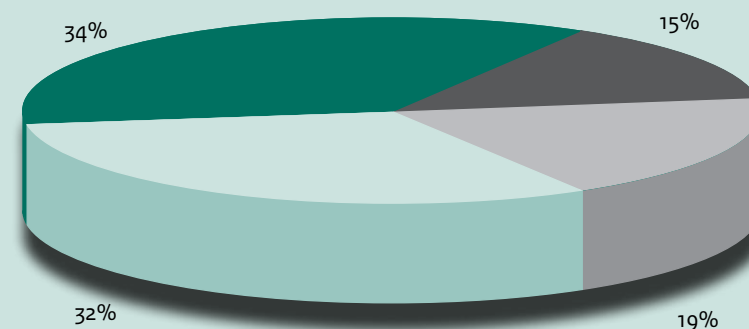
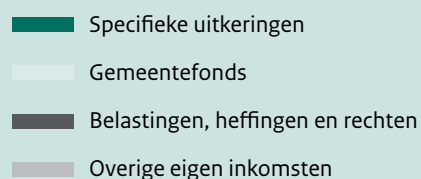
- De belangrijkste **gemeentelijke belasting** is de onroerendezaakbelasting (OZB). De OZB wordt geheven van eigenaren van woningen en van eigenaren én huurders van bedrijfsruimten. Ruim 78% van de gemeentelijke belastinginkomsten is afkomstig uit de OZB. Andere voorbeelden van gemeentelijke belastingen zijn de parkeerbelasting (14%) en de toeristenbelasting (4%). De gemeenteraad beslist over de belastingtarieven. De gemeenteraad mag niet zomaar een nieuwe belasting invoeren. Welke belastingen gemeenten mogen heffen is namelijk limitatief vastgelegd in de Gemeentewet; zo is hondenbelasting toegestaan en kattenbelasting niet. De gemeente mag zelf weten waar zij de belastinginkomsten aan uitgeeft. De inkomsten uit de hondenbelasting hoeven niet gebruikt te worden voor het hondenbeleid. Dat mag natuurlijk wel.
- Voorbeelden van **rechten en heffingen** zijn de afvalstoffenheffing, het rioolrecht en de leges (zoals bouwleges). Ook bij rechten en heffingen beslist de gemeenteraad over de tarieven. Randvoorwaarde daarbij is dat rechten en heffingen maximaal kostendekkend mogen zijn. Er mag dus geen winst worden gemaakt. Bij rechten en heffingen is er altijd sprake van een direct aanwijsbare tegenprestatie (bijvoorbeeld het ophalen van huisvuil of het verlenen van een bouwvergunning). Dit is bij belastingen niet het geval.
- Onder de **overige eigen inkomsten (OEM)** vallen bijvoorbeeld rente-inkomsten, dividenden uit deelnemingen, winsten uit het gemeentelijke grondbedrijf, maar ook de opbrengst van tarieven. Voorbeelden van tarieven zijn abonnementen van de bibliotheek of kaartjes van het zwembad. De gemeente

is volledig vrij in het bepalen van de tarieven. Tarieven en leges worden soms door elkaar gehaald. Kenmerkend verschil is dat bij leges altijd sprake is van een overheidstaak (zoals het verstrekken van paspoorten) en bij tarieven (zoals het zwembadkaartje) niet.

Gemeentefonds

Alle gemeenten ontvangen elk jaar van het Rijk een uitkering uit het 'gemeentefonds'. De uitkering maakt deel uit van de algemene middelen van gemeenten. Het is niet geoormerkt geld. Gemeenten zijn vrij om te bepalen waar ze de uitkering uit het gemeentefonds aan besteden. Ook een groot aantal wettelijke taken wordt gefinancierd via het gemeentefonds. Gemeenten zijn vanzelfsprekend verplicht om die taken uit te voeren. Het is echter aan de gemeente om te bepalen hoeveel geld hiervoor wordt uitgetrokken. Doel van het verdeelstelsel van de algemene uitkering uit het gemeentefonds is om alle gemeenten in staat te stellen bij gelijke lastendruk een gelijkwaardig voorzieningenniveau te realiseren.

Verdeling inkomsten gemeenten



Dit betekent niet dat er geen verschillen tussen gemeenten (mogen) bestaan. Er wordt niet gestreefd naar gelijke belastingen en een gelijk of minimaal voorzieningenniveau. De gemeenteraad bepaalt de belastingtarieven en het voorzieningenaanbod. Niet elke gemeente hoeft bijvoorbeeld een theater of een zwembad te hebben. De verdeling van het gemeentefonds is slechts gericht op het creëren van een gelijkwaardige uitgangssituatie.

Binnen het gemeentefonds bestaan nog twee typen vrij besteedbare uitkeringen, te weten de integratie-uitkering en de decentralisatie-uitkering. Bij de integratie-uitkering gaat het om middelen die tijdelijk op een andere wijze worden verdeeld maar op termijn wel overgaan naar de algemene uitkering. Bij een decentralisatie-uitkering blijven de gelden afzonderlijk zichtbaar op de gemeentefondsbegroting. Er is (nog) niet bepaald of en wanneer de middelen via de algemene uitkering worden verdeeld. Voorbeeld van een decentralisatie-uitkering is de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO).

Specifieke uitkeringen

Specifieke uitkeringen worden – in tegenstelling tot de uitkering uit het gemeentefonds – onder bepaalde voorwaarden en voor een bepaald doel verstrekt. Voorbeelden zijn de middelen voor uitvoering van de Wet werk en bijstand (WWB), de Wet sociale werkvoorziening (WSW) en de personele en materiële bekostiging van scholen. Meestal moet een specifieke uitkering (gedeeltelijk) terug betaald worden als het geld niet is besteed aan het doel waarvoor het is verstrekt of als de beleidsdoelstelling niet is gehaald. De omvang van specifieke uitkeringen verschilt sterk en kan variëren van enkele miljarden euro's (voorbeeld: WWB) tot slechts enkele miljoenen (voorbeeld: de bommenregeling).

Ook de doelstelling verschilt sterk. Sommige specifieke uitkeringen kennen een breed geformuleerde beleidsdoelstelling waarbij gemeenten veel beleidsvrijheid hebben. Een voorbeeld van een dergelijke brede-doeluitkering is de sociale pijler van het grotestedenbeleid. Andere specifieke uitkeringen zijn gericht op het stimuleren van een heel specifiek doel en kennen daarom veel minder beleidsvrijheid. Een voorbeeld daarvan zijn de middelen voor heroïne-experimenten.

Toezicht en artikel 12

Gemeenten moeten een sluitende begroting hebben. Gemeenten die (bijvoorbeeld door financiële tegenvallers) geen sluitende begroting hebben, komen automatisch onder curatele van de provincie te staan. De gemeente moet dan een plan opstellen om de financiën weer op orde te krijgen. Wanneer de gemeente daarin niet slaagt, kan ze een aanvullende uitkering aanvragen. Dit is geregeld in 'artikel 12' van de Financiële-verhoudingswet. De toelatingscriteria zijn streng. Artikel 12 is het allerlaatste financiële vangnet voor gemeenten. De aanvullende uitkering heeft het karakter van een saneringsbijdrage. De aanvullende uitkering wordt uit het gemeentefonds betaald en komt daarmee ten laste van alle gemeenten.

Wie betaalt, bepaalt?

Ongeveer twee derde van de inkomsten van gemeenten is afkomstig van het Rijk. Dit betekent echter niet dat het Rijk ook de bestedingsrichting van twee derde van de gemeentelijke uitgaven kan bepalen. Wie betaalt, bepaalt niet altijd. De tabel hieronder laat zien wie bij welke geldstroom beschikkingsmacht heeft.

Groei gemeentefonds

Het gemeentefonds wordt gevoed vanuit de Rijksbegroting. Er zijn twee manieren waarop de omvang van het gemeentefonds kan wijzigen, namelijk als compensatie voor taakmutaties ('boter bij de vis') of door de autonome groei van het gemeentefonds zelf ('samen de trap op en af').

Boter bij de vis

In artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet is vastgelegd dat wanneer het Rijksbeleid financiële gevolgen heeft voor gemeenten (bijvoorbeeld bij nieuwe taken) het Rijk moet aangeven hoe gemeenten de financiële gevolgen kunnen opvangen.

Dit artikel staat ook wel bekend als het 'boter bij de vis artikel'. Dit is een enigszins misleidende bijnaam.

Artikel 2 schrijft namelijk niet voor dat gemeenten er bij nieuwe taken altijd geld bij krijgen, maar dat het Rijk moet aangeven hoe deze gedekt kunnen worden. Compensatie via het gemeentefonds is daarbij één van de opties, net zoals dekken via de eigen inkomsten. Overigens geldt het omgekeerde ook, dus als gemeentelijke taken vervallen...

Samen de trap op en af

De omvang van het gemeentefonds houdt gelijke tred met (het grootste deel van) de Rijksuitgaven. Deze afspraken worden de normeringssystematiek genoemd. Wanneer het Rijk bezuinigt, daalt de omvang van het gemeentefonds. Wanneer het Rijk meer uitgeeft, neemt de uitkering uit het gemeentefonds toe. De systematiek staat daarom ook wel bekend als 'samen de trap op en af'.

| Inkomstenbron | Bron | Beschikkingmacht |
|--|--|---|
| Gemeentefonds | | |
| - Algemene uitkering | Het Rijk | De gemeenteraad |
| - Integratie- en decentralisatie-uitkeringen | Het Rijk | De gemeenteraad |
| - Aanvullende uitkeringen (artikel 12) | Alle gemeenten (via het gemeentefonds) | Het Rijk |
| Specifieke uitkeringen | | |
| (waaronder brede-doeluitkeringen en verzameluitkeringen) | Het Rijk | Het Rijk. De mate van beleidsvrijheid kan variëren. |
| Eigen inkomsten | | |
| - Belastingen | Burgers en bedrijven | De gemeenteraad |
| - Rechten en heffingen | Burgers en bedrijven | De gemeenteraad, maar maximaal kostendekkend |
| - Overige inkomsten | Burgers en bedrijven | De gemeenteraad |

Als het Rijk een voordeel heeft, hoeft dit niet tot hogere uitkering uit het gemeentefonds te leiden. Het ligt er maar net aan wat er aan de hand is. Een voordeel van het Rijk op inkomsten (bijvoorbeeld aardgasbaten) heeft geen gevolgen voor het gemeentefonds. Een voordeel als gevolg van onderbesteding bij het Rijk, leidt ertoe dat de uitkering daalt. Het gemeentefonds neemt alleen toe als het Rijk een voordeel heeft op de inkomsten én dit

voordeel ook weer uitgeeft én deze uitgaven meetellen in de normering. Aflossingen op de staatsschuld tellen bijvoorbeeld niet mee.

In verband met de economische crisis hebben Rijk en VNG afgesproken de normeringssystematiek voor 2010 en 2011 buiten werking te stellen. Het reële accres voor die jaren bedraagt 0%. Er bestaat nog geen duidelijkheid op welke wijze de normeringssystematiek in 2012 hervat zal worden.

Besteding groei gemeentefonds

De jaarlijkse groei (of krimp) van het gemeentefonds staat ook wel bekend als het accres. Gemeenten mogen zelf bepalen waar ze het accres aan besteden. Het gemeentefonds is immers vrij besteedbaar en dat geldt ook voor het accres. Soms wordt in bestuurlijk overleg tussen het Rijk en de VNG afgesproken dat gemeenten een deel van de jaarlijkse groei van het gemeentefonds (het accres) in zullen zetten voor een bepaalde taak of gezamenlijke doelstelling. Dit wordt ook wel een 'gerichte accres inzet' genoemd. Een gerichte accres inzet leidt vaak tot veel verwarring. Belangrijk om te onthouden is dat het níet gaat om extra geld bóvenop het accres én dat het geen bestedingsverplichting betreft.

Clusters

Het gemeentefonds is opgedeeld in brede beleidsclusters, bijvoorbeeld 'maatschappelijke zorg'. Het Rijk gebruikt deze clusters om te onderzoeken of de verdeling van het gemeentefonds wel aansluit op de uitgaven van gemeenten. De clusters zijn geen richtlijn voor wat een gemeente aan een bepaalde taak moet uitgeven. Het gemeentefonds is ook geen optelsom van bedragen voor verschillende taken. De vraag "hoeveel geld is er in het gemeentefonds beschikbaar voor taak X?" is dan ook niet te beantwoorden.

Verdeelstelsel gemeentefonds

De verdeling van het gemeentefonds houdt rekening met de kosten die gemeenten moeten maken (kostenoriëntatie) en de inkomsten die ze zelf kunnen realiseren (draagkracht).

Kostenoriëntatie

De verdeling van het gemeentefonds houdt rekening met objectieve kenmerken van gemeenten, die de kosten bepalen. Voorbeelden zijn het aantal inwoners, jongeren, ouderen en bijstandsontvangers, de oppervlakte, het aantal kernen, en dergelijke. Deze kenmerken worden maatstaven genoemd. Aan elke maatstaf is een bedrag per eenheid gekoppeld. Een gemeente krijgt geld voor elke inwoner, elke jongere, etc. Er zijn ruim 60 maatstaven. Een bijzondere maatstaf is de maatstaf herindeling, die bij herindeling compensatie biedt voor de kosten daarvan. Een gemeente die hoge kosten heeft (bijvoorbeeld een gemeente met veel lage inkomens) krijgt zo meer uit het gemeentefonds dan een gemeente met minder kosten. Het is een misverstand dat groeigemeenten in de verdeling worden bevoordeeld. Zij worden wél gecompenseerd voor objectief hogere kosten. In feite is de berekening gebaseerd op $p \times q$ (prijs \times aantal).

Draagkracht

De verdeling houdt ook rekening met de mate waarin gemeenten zelf inkomsten kunnen realiseren. Het belangrijkste is daarbij de zogenaamde OZB-capaciteit. De belastingopbrengst die een gemeente kan realiseren op basis van een voor alle gemeenten gelijk rektarief is een min-post (negatieve maatstaf) in de berekening. Of de gemeente in werkelijkheid een hoog of laag OZB-tarief hanteert is daarop

niet van invloed. Een gemeente die relatief hoge inkomsten uit de onroerendezaakbelasting kán halen (bijvoorbeeld een gemeente waar veel dure huizen staan), krijgt zo relatief minder uit het gemeentefonds dan een gemeente die weinig opbrengsten kán realiseren. Het gemeentefonds houdt er verder ook rekening mee dat gemeenten 5% van hun uitgaven dekken met overigen eigen middelen (OEM). In werkelijkheid hebben gemeenten vaak meer OEM.

Uitkeringsfactor

De scores van alle gemeenten op de maatstaven bij elkaar opgeteld zijn niet gelijk aan de totale omvang van het gemeentefonds. Dat kan ook niet. De omvang is immers gekoppeld aan de Rijksuitgaven en niet aan de ontwikkelingen van de maatstaven. De uitkeringsfactor maakt dat de uitkeringen aan de gemeenten en de omvang van het gemeentefonds aan elkaar gelijk zijn.

Berekening, vereenvoudigd voorbeeld

| | | | | |
|---|---|-------------------------|---|-----------------|
| Aantal inwoners | x | bedrag per inwoner | = | ... euro |
| Aantal lage inkomens | x | bedrag per laag inkomen | = | ... euro |
| Aantal woningen | x | bedrag per woning | = | ... euro |
| Aantal ... | x | bedrag per ... | = | ... euro + |
| Totaal maatstaven (= uitkeringsbasis) | | | = | ... euro |
| Uitkeringsfactor | | | = | ... UF x |
| Totaal maatstaven incl. uitkeringsfactor | | | = | ... euro |
| Maatstaf OZB-capaciteit | | | = | ... euro - |
| Uitkering uit gemeentefonds | | | = | ... euro |

De Raad voor de financiële verhoudingen

De Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) is een adviesorgaan van de regering en het parlement. De Raad is onafhankelijk en kan zowel gevraagd als ongevraagd advies uitbrengen.

De adviezen gaan over hoe de middelen van het rijk het beste kunnen worden verdeeld over gemeenten en provincies. Doel is een evenwichtige verdeling die bijdraagt aan de doelmatigheid van de overheid als geheel.

De adviezen hebben veelal betrekking op het gemeente- en provinciefonds, het belastinginstrumentarium en de specifieke uitkeringen. De advisering van de Rfv bestrijkt nagenoeg alle beleidsterreinen. Het kan daarbij zowel om beleid als om uitvoering gaan.

De Raad wil met zijn adviezen de kwaliteit van de besluitvorming beïnvloeden en bijdragen aan een rechtvaardige verdeling van middelen. Het gaat daarbij ook om de kwaliteit van het politiek-bestuurlijke en maatschappelijke debat.

Samenstelling Raad

Maximaal negen onafhankelijke personen op het terrein van de overheidsfinanciën en het openbaar bestuur vormen samen de Raad voor de financiële verhoudingen. Zij zijn geselecteerd op basis van hun deskundigheid en hun maatschappelijke ervaring. De leden van de Raad worden bij Koninklijk Besluit benoemd.

Toetsingskader

De Raad voor de financiële verhoudingen:

- Draagt bij aan een efficiënte en effectieve overheid door toe te zien op de juiste financiële verhoudingen.
- Streeft naar een evenwicht in de verdeling van taken en bevoegdheden én de verdeling van de financiële middelen.
- Probeert de beleids- en bestedingsvrijheid van provincies en gemeenten zoveel mogelijk te waarborgen door de vormgeving van de financiële verhoudingen.
- Let er op dat de verdeelstelsels voldoen aan de eisen van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid, gedegenheid, transparantie en controleerbaarheid.

Colofon

Raad voor de financiële verhoudingen

Postbus 20011

2500 EA DEN HAAG

T 070 426 7540

F 070 426 7625

E rob-rfv@minbzk.nl

W www.rob-rfv.nl

Bezoekadres secretariaat:

Fluwelen Burgwal 56, Den Haag

Vormgeving: Ontwerpbureau 10, Enschede

Druk: Zijlstra drukwerk, Rijswijk

Februari 2010



Rfv