ADVIES VAN DE RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR

BELEIDS-VRIJHEID GEDUID

BELEIDSVRIJHEID BIJ DECENTRALE TAKEN: EEN NADERE UITWERKING TEN BEHOEVE VAN DE VORMGEVING VAN DE FINANCIËLE VERHOUDINGEN

BELEIDS-VRIJHEID GEDUID

BELEIDSVRIJHEID BIJ DECENTRALE TAKEN: EEN NADERE UITWERKING TEN BEHOEVE VAN DE VORMGEVING VAN DE FINANCIËLE VERHOUDINGEN

ADVIES VAN DE RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR

Vormgeving: Studio Tint, Den Haag
Druk: Xerox OBT
© maart 2019 Raad voor het Openbaar Bestuur
ISBN 978 90 5991 113 0

Inhoud

Voorwoord 5

Advies: Beleidsvrijheid bij decentrale taken: een nadere uitwerking ten behoeve van de vormgeving van de financiële verhoudingen 7

Aanbevelingen 20

Bijlage I Beleidsvrijheid bij decentrale taken: een nadere uitwerking ten behoeve van de vormgeving van de financiële verhoudingen 22
1 Inleiding 23
2 Aanleiding 24
3 Probleemstelling 27
4 Normatieve en feitelijke opvattingen over de gedecentraliseerde eenheidsstaat 30
5 Relatie beleidsvrijheid en bekostigingswijze 39
6 Een poging tot operationalisering van de mate van beleidsvrijheid 45
7 Bestuurlijke en maatschappelijke acceptatie van verschillen 58

Bijlage II Globale verkenning gemeentelijke beleidsvrijheid 66

Bijlage III Adviesaanvraag 88

Voorwoord

Binnen een gedecentraliseerde eenheidsstaat is er voortdurend discussie over de beleidsvrijheid van decentrale overheden. Dat is onvermijdelijk. Het zorgt voor dynamiek. Het houdt overheden onderling scherp over de vraag welke taken, hoe en door wie het meest democratisch en doelmatig kunnen worden uitgevoerd. Deze discussie wordt niet zelden ingegeven door de mogelijkheden van decentrale overheden om zelf te kunnen beslissen over de inzet van hun middelen. Decentrale overheden voelen zich vaak in hun beleidsvrijheid beknot. Bij decentralisaties van taken geven decentrale overheden veelal aan dat ze de betreffende taak beter en goedkoper kunnen uitvoeren mits hun de nodige vrijheid wordt gegeven om maatwerk te leveren. Bij de verdeling van geld over decentrale overheden vormt de mate van beleidsvrijheid een belangrijk gegeven. Het is dan ook logisch dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voorafgaande aan de herziening van de financiële verhoudingen inzicht wil hebben in de mate van beleidsvrijheid. Naast de formele beleidsvrijheid is het van belang inzicht te hebben wat de maatschappelijk geaccepteerde verschillen zijn tussen het aanbod van voorzieningen in de verschillende taakvelden van gemeenten en provincies. Dit inzicht is nodig om vervolgens vast te stellen in welke mate met de kosten die daaruit voortvloeien rekening moet worden gehouden. Naarmate de beleidsvrijheid minder ruim is zal er meer en preciezer moeten worden verevend. Dit verschilt per taakgebied.

De Raad geeft met dit advies nader uitwerking aan het begrip beleidsvrijheid. Hij bouwt hiermee voort op het rapport van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) 'Eerst de politiek, dan de techniek'. Dat rapport geeft aan dat de mate waarin gemeenten vrij zijn hun eigen afwegingen te maken bepalend is voor de vormgeving van de financiële verhoudingen.
Dit rapport bestaat uit drie delen. Hierna volgen eerst het Advies en de Aanbevelingen. In Bijlage I vindt u de onderbouwing van het advies. Bijlage II biedt een eerste globale indicatieve verkenning van de mate van de gemeentelijke beleidsvrijheid op de verschillende taakvelden.

Met dit rapport biedt de Raad een conceptueel kader voor het objectiveren van de mate van beleidsvrijheid. Inzichtelijk wordt gemaakt welke factoren de mate van beleidsvrijheid bepalen. Het gaat daarbij om zowel de formele beleidsvrijheid als de materiële ofwel de ervaren beleidsvrijheid. Er is daarbij geen absolute maat voor beleidsvrijheid maar het is goed de relativiteit van beleidsvrijheid te onderkennen. De Raad doet tevens enkele richtinggevende aanbevelingen over hoe daar in het verdere vervolg van de herziening van de financiële verhoudingen mee moet

worden omgegaan. De kern van elk verdeelvraagstuk is uiteindelijk een normatief bestuurlijke uitspraak over het kostenniveau dat de Rijksoverheid wenst te honoreren en met welke factoren zij daarbij in de verdeling van middelen naar gemeenten rekening wenst te houden. Het is daarbij wel van belang dat die keuze wordt geëxpliciteerd en onderbouwd. Dit draagt bij aan een heldere discussie over de beleidsvrijheid.

Bij de totstandkoming van dit advies heeft afstemming plaatsgevonden met het onderzoeksbureau B&A dat in opdracht van het ministerie van BZK nader onderzoek doet naar beleidsvrijheid en verevening van de kosten.

Vanuit de Raad zijn met name Maarten Allers en Miranda de Vries betrokken geweest bij de totstandkoming van dit advies. Vanuit de staf voerde Gerber van Nijendaal de pen over dit rapport.





Han Polman (voorzitter)
Voorzitter
Raad voor het
Openbaar Bestuur

Rien Fraanje
Secretaris-directeur
Raad voor het
Openbaar Bestuur

Advies:
Beleidsvrijheid bij decentrale taken: een nadere uitwerking ten behoeve van de vormgeving van de financiële verhoudingen

INLEIDING

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) advies gevraagd over een nadere uitwerking van het begrip beleidsvrijheid, dit met het oog op de beoogde herziening van de financiële verhoudingen. De vraag naar de mate van beleidsvrijheid is een bestuurlijk relevant gegeven en daarmee ook van betekenis van voor de meest doelmatige vormgeving van de financiële verhoudingen. Met dit advies wil de Raad een bijdrage leveren aan het objectiveren van de mate van beleidsvrijheid. Het dient als bouwsteen voor de herziening van de financiële verhoudingen.[1]

Doel van dit advies is om vast te stellen waaruit de mate van beleidsvrijheid van de decentrale overheden valt af te leiden. Beleidsvrijheid definieert de Raad als de mate waarin de uitkomsten van beleid tussen gemeenten mogen verschillen. Waar het, kort gezegd om gaat, is om vast te stellen in welke mate gemeenten in staat worden gesteld om eigen afwegingen te maken over de inzet van hun middelen en daarmee zelfstandig de uitkomsten van het beleid mogen en kunnen bepalen. Beleidsvrijheid is in dit advies alleen van belang voor zover deze van invloed is op de kosten die gemeenten maken. Beleidsvrijheid die niet leidt tot verschillen in uitgaven van gemeenten zijn in het kader van de herziening van de financiële verhoudingen immers niet van belang.

SPANNINGSVELDEN IN EEN GEDECENTRALISEERDE EENHEIDSSTAAT

In een gedecentraliseerde eenheidsstaat bestaan er verschillende spanningsvelden. Dat is inherent aan een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Dat is niet per se negatief te duiden. Het draagt bij aan de nodige *checks and balances*. Het voorkomt ook dat te veel macht bij één overheidslaag wordt geconcentreerd. Het zorgt voor dynamiek en houdt overheden onderling scherp over de vraag welke taken, hoe en door wie het meest democratisch en doelmatig kunnen worden uitgevoerd. De autonomie en beleidsvrijheid staan echter onder permanente druk.

Een van die spanningen is terug te voeren op de ongelijke verdeling van taken en middelen.

- Bij de taakverdeling tussen de overheidslagen gaat het om de vraag, wie moet of kan een taak het meest doelmatig en doeltreffend uitvoeren, de gemeente, de regio, de provincie of het Rijk? Wat moet centraal en wat kan het beste overgelaten worden aan decentrale overheden zelf? In hoeverre is uniformiteit noodzakelijk dan wel differentiatie gewenst? Binnen de bestuurlijke verhoudingen in Nederland geldt dat de Rijks-

1 Het advies spitst zich toe op de beleidsvrijheid bij gemeenten. In grote lijnen gelden de bevindingen ook voor de provincies. Tegelijkertijd geldt dat de aard van het takenpakket van de provincies gekenmerkt wordt door het geheel eigen karakter. Dit rechtvaardigt een aparte benadering.

overheid of provincies alleen mogen doen wat niet door de gemeente besturen op 'doelmatige en doeltreffende wijze' gedaan kan worden; 'decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan'.[2]
- Het grootste deel van de inkomsten voor het bekostigen van de overheidstaken komt echter uit belastinginkomsten die door de centrale overheid worden geïnd van burgers en bedrijven. De Rijksoverheid is vervolgens verantwoordelijk voor de toedeling van taken en middelen aan gemeenten. Gemeenten zijn daarmee voor hun inkomsten in belangrijke mate afhankelijk van de Rijksoverheid.

Doordat de inning en de besteding van publieke middelen niet in één bestuurlijke hand liggen, ontstaan er discussies over de wenselijkheid, rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van die taken tussen de overheden. Burgers zijn onderworpen aan landelijke uniforme belastingen en premies en verwachten daarvoor vaak ook uniforme voorzieningen. Voor de burger is de overheid vaak één geheel. Tussen het bevorderen van een doelmatige besteding van middelen en het waarborgen van gelijke voorzieningen bestaat een natuurlijke spanning, waarbij de beleidsvrijheid van gemeenten in het geding is.

Het normatieve belang van beleidsvrijheid

In de discussie over autonomie en beleidsvrijheid lopen normatieve opvattingen en feitelijke constateringen vaak door elkaar. Het is daarbij van belang autonomie en beleidsvrijheid te onderscheiden. Autonomie en beleidsvrijheid liggen in elkaars verlengde maar hebben een andere oorsprong. Bij autonomie gaat het om het recht op eigen initiatief. Het recht om zelf beleidsdoelen te formuleren en uit te voeren. Bij beleidsvrijheid gaat het om de vrijheid om binnen de bestaande wettelijke opdracht eigen beleidskeuzes en afwegingen te maken. Bij medebewind gaat het dus vooral om de mate van beleidsvrijheid. Bij autonomie is dat een gegeven. Het onderscheid tussen autonome en medebewindstaken is wel steeds vloeiender geworden.

Dit advies gaat niet primair over de normatieve waarde van autonomie en beleidsvrijheid. Wel wil de Raad de grote betekenis van lokale beleidsvrijheid voor de lokale democratie benadrukken. Gemeenten zijn een zelfstandig democratisch gekozen bestuurslaag met een open huishouding. Zij zijn geen uitvoeringsorganisaties van de Rijksoverheid. Gemeenten moeten voor hun burgers het verschil kunnen maken door eigen afwegingen te kunnen maken over de aard en de omvang van het lokaal gewenste voorzieningenniveau. Dit geeft

2 Artikel 117 lid 2 Gemeentewet: Voorstellen van maatregelen waarbij bepaalde aangelegenheden tot rijks- of provinciaal beleid worden gerekend, slechts worden gedaan indien het onderwerp van zorg niet op doelmatige en doeltreffende wijze door de gemeentebesturen kan worden behartigd.

inhoud en betekenis aan de lokale politiek. Een reden voor burgers om te gaan stemmen.
De mogelijkheden om op lokaal niveau verschillende keuzes te kunnen maken, versterkt daarbij het innoverend vermogen van de overheid als geheel. Door verschillende keuzes te maken kunnen overheden van elkaar leren wat in welke omstandigheden de meest effectieve en doelmatige aanpak is. Het maakt maatwerk mogelijk en voorkomt eenheidsworst.
Vaak lijkt vergeten te worden dat gemeenten een democratische bestuurde overheid vormen. Gemeenten moeten ook als medeoverheid in staat zijn eigen keuzes te maken die bijdragen aan maatschappelijke opgaven. De meerwaarde van lokale beleidsvrijheid geldt voor de Raad als een gegeven.

FACTOREN DIE DE BELEIDSVRIJHEID VAN GEMEENTEN BEPERKEN

- *Centraliserende werking van de belastingmacht*
  In het geval de gemeente zelf de afwegingen kan maken welke taken zij wenst uit te voeren en welke voorzieningen zij aan haar burgers zou willen aanbieden, zou zij idealiter daarvan ook de kosten moeten dragen: wie bepaalt, betaalt. De Raad stelt vast dat het huidige lokale belastinggebied slechts in beperkte mate lokale verschillen in voorkeuren voor het gewenste voorzieningenniveau tot uiting brengt. Binnen de Nederlandse politieke bestuurlijke verhoudingen is er naar de opvatting van de Raad een grote gevoeligheid voor verschillen in voorzieningencapaciteit en/of belastingdruk. Deze politiek-bestuurlijke cultuur is slechts voor een deel te verklaren uit het feit dat Nederland een klein, dichtbevolkt en homogeen land is. Voor een ander deel volgt dit uit het feit dat de belastingmacht bij de Rijksoverheid is geconcentreerd. Het Rijk is verantwoordelijk voor het macro-economisch beleid waaronder het beheersen van de collectieve lastendruk. Ondanks de betrekkelijk geringe betekenis van het lokale belastinggebied is daarom op landelijk niveau een plafond vastgesteld voor de hoogte van de opbrengsten van de OZB, de zogeheten macronorm. De Rijksoverheid is daarbij verantwoordelijk voor de doelmatige verdeling en de besteding van de publieke middelen. Door regels te stellen aan de taken en de besteding van middelen door gemeenten geeft de Rijksoverheid hieraan uiting. Van dit alles gaat onmiskenbaar een grote mate van centraliserende werking vanuit. De Raad stelt vast dat het systeem bijna als vanzelf neigt tot rijksturing op de door gemeenten uit te voeren taken.

- *Loslaten is moeilijk*
  Deze druk op de beleidsvrijheid komt niet in de laatste plaats voort uit taken die vanuit het Rijk naar gemeenten zijn gedecentraliseerd. Dit wordt versterkt door de dominantie van de landelijke media, waarbij lokale kwesties snel tot landelijke gevoelde problemen kunnen uitgroeien. Maatwerk wordt met de mond beleden maar in de praktijk is er de vrees voor ongelijke behandeling

en is er de roep om uniformiteit, de reflex tot regelgeving. Hoewel dat niet altijd leidt tot de meest doelmatige aanwending van belastingmiddelen. In weerwil van alle pleidooien voor meer beleidsvrijheid voor gemeenten ziet de Raad een sterke tendens tot uniformiteit.

- *Noodzakelijke samenwerking beperkt beleidsvrijheid*
  Daarbij komt dat gemeenten voor de uitvoering van de gedecentraliseerde taken zijn aangewezen op samenwerking met andere gemeenten en maatschappelijke actoren. Belangrijke motieven voor regionale samenwerking zijn kwaliteitsverhoging, kostenreductie, het beperken van kwetsbaarheid en het kunnen bieden van bestuurlijke slagkracht. Dit brengt echter beperkingen mee voor de beleidsvrijheid van individuele gemeenten.

- *Onderlinge verwevenheid van overheidstaken*
  Grote maatschappelijke vraagstukken kunnen vaak niet door de Rijksoverheid alleen worden aangepakt. Samenwerking tussen overheidslagen, maatschappelijke organisatie en bedrijfsleven is dan geboden. Van gemeenten wordt als partner van de Rijksoverheid een bijdrage verwacht aan de grote maatschappelijke opgaven zoals de klimaat- en energietransitie. Door dit veranderende samenspel komt de autonomie en de beleidsvrijheid van decentrale overheden ook in een ander daglicht te staan.

DE BETEKENIS VAN DE BELEIDSVRIJHEID VOOR DE VORMGEVING VAN DE FINANCIËLE VERHOUDINGEN

De uitkeringen uit het gemeentefonds zijn in principe vrij besteedbaar. Naast de algemene uitkering en de aanvullende uitkering zijn de afgelopen jaren onder de paraplu van het gemeentefonds ook decentralisatie- en integratie uitkeringen ontstaan. Bij sommige decentralisatie-uitkeringen is er slechts sprake van theoretische bestedingsvrijheid. De algemene uitkering uit het gemeentefonds dient overigens ook niet alleen ter bekostiging van autonome taken maar ook voor bekostiging van taken die door de centrale overheid aan haar zijn opgedragen, de zogenaamde medebewindstaken.

Onderscheid beleidsvrijheid en bestedingsvrijheid

Bestedingsvrijheid houdt in dat gemeenten zelf de afwegingen kunnen maken over de meest doelmatige inzet van publiek middelen. Bestedingsvrijheid is echter niet identiek aan beleidsvrijheid. De uitkeringen uit het gemeentefonds zijn voor een belangrijk deel bedoeld ter bekostiging van wettelijk voorgeschreven taken. Over de besteding van de middelen hoeft de decentrale overheid echter alleen verantwoording af te leggen aan de eigen democratisch gekozen volksvertegenwoordiging. Maar dat wil dus niet zeggen dat er sprake is van beleidsvrijheid. Zelfs bij taken waar gemeenten louter uitvoering geven aan door het Rijk gedreven regels is bekostiging via het gemeentefonds niet uitgesloten alleen vindt er geen verantwoording van de uitgaven aan het Rijk

plaats. De begroting van het gemeentefonds bevat zelf geen output- en/of outcomegegevens waarop gemeenten worden afgerekend.

Dat het verschil tussen autonome en medebewindstaken steeds vloeiender is geworden en gemeenten de uitgaven voor beide taken uit het gemeentefonds moeten bekostigen, heeft gevolgen voor de wijze waarop bij de verdeling van de uitkering uit het gemeentefonds met de verschillen in kosten rekening moet worden gehouden. De vraag daarbij is welk deel van de gemeentelijke uitgaven door eigen afwegingen en voorkeuren van gemeenten wordt bepaald, en welk deel door wet- en regelgeving of door maatschappelijke verwachtingen.
De verhoudingen tussen de overheidslagen zijn voor een deel vastgelegd in nationale wet- en regelgeving. Hierin klinken de politieke opvattingen over de aanvaardbaarheid van verschillen tussen gemeenten door. De bestuurlijke en maatschappelijke acceptatie van verschillen komt ook op andere manieren tot uiting. De maatschappelijke opvattingen beperken indirect ook de mogelijkheden van gemeenten om eigen beleidskeuzes te maken.

Algemeen uitgangspunt binnen de Nederlandse verhoudingen is dat alle gemeenten aan hun inwoners een gelijkwaardig pakket aan voorzieningen moeten kunnen aanbieden zonder dat dit leidt tot grote verschillen in lokale belastingdruk. Het zogenaamde derde aspiratieniveau van Goedhart. Wat wel en niet tot een gelijkwaardig pakket aan lokale of regionale voorzieningen moet worden gerekend vormt de kernvraag voor elk verdeelvraagstuk.

De Raad onderscheidt bij de mate van beleidsvrijheid een vloeiende overgang met een verschuiving van accenten. Dat heeft gevolgen voor de wijze waarop daarbij de verevening van de kosten die daaruit voortvloeien rekening dient te worden gehouden.

- Van oorsprong bestaat er een vrij eenduidige koppeling tussen autonome taken en de eigen belastinginkomsten. Veel beleidsruimte maakt ruimte voor verschillen in aanbod zowel qua omvang als kwaliteit van de voorzieningen. Dit maakt bekostiging via eigen belastinginkomsten mogelijk. Hoewel dit vanuit allocatieve overwegingen de voorkeur verdient, leidt de vrees voor grote verschillen in belastingdruk er in de praktijk toe dat politiek gekozen wordt voor bekostiging via de algemene uitkering. De algemene uitkering is in het leven geroepen als compensatie voor het beperken van het lokale belastinggebied. Het is een herverdeling van belastinginkomsten over de gemeenten. De algemene uitkering is in strikte zin dan ook een aanvulling op de capaciteit van de gemeente om eigen inkomsten te verwerven.
  Bij gebrek aan een adequaat belastinggebied moeten gemeenten via de algemene uitkering in staat gesteld worden de beleidsvrijheid waar te maken. Bij

de verdeling van de algemene uitkering kan echter geen rekening houden met de voorkeuren van individuele gemeenten, maar worden gemeenten onderling vergeleken met soortgelijke gemeenten. Het uitgangspunt is immers het kunnen bieden van een gelijkwaardig voorzieningenniveau in elke gemeente bij een gelijke belastingdruk. Het is vervolgens aan de lokale overheid om invulling te geven aan die lokale voorkeuren. Gemeenten hebben binnen het beschikbare budget immers nog steeds de beleidsvrijheid wel of niet voor een voorziening te kiezen. In theorie leidt dan de keuze voor een lager voorzieningenniveau tot een lagere belastingdruk. De praktijk laat zien dat deze afweging minder snel wordt gemaakt, het zogenaamde *flypapereffect*. Impliciet leidt bekostiging via de algemene uitkering daarmee tot een meer gelijkvormig voorzieningenniveau in weerwil van de wens tot differentiatie en maatwerk.

  – De verdeling van de algemene uitkering wordt geacht uitdrukking te geven aan de zelfstandige positie van gemeenten. De verevening kan bij veel beleidsvrijheid daarom globaler zijn.

- In het verlengde van deze impliciete drang naar een min of meer gelijk voorzieningenniveau voor vergelijkbare gemeenten geldt dat gemeenten dienen te kunnen voldoen aan een ongedefinieerd maatschappelijk aanvaardbaar minimum voorzieningenniveau dat inwoners van hun gemeente mogen verwachten zonder dat dit leidt tot grote verschillen in belastingdruk tussen gemeenten. Als alleen de kosten van de taken worden verevend, kunnen gemeenten met een grote OZB-capaciteit, veel gemakkelijker een ruim voorzieningenaanbod realiseren. Om gemeenten echter in staat te stellen die uitgaven te doen die samenhangen met dat takenpakket wordt bij de verdeling van middelen rekening gehouden met de verschillen in kosten én de mogelijkheden belasting te heffen (deels) gladstrijken.
  – Bij deze vorm van verevening gaat het vooral om de onderlinge horizontale solidariteit tussen gemeenten.

- Van gemeenten wordt als partner van de Rijksoverheid ook een bijdrage verwacht aan de grote maatschappelijke opgaven zoals de verduurzaming, het stimuleren van gezonde levensstijl, het bevorderen van verkeersveiligheid en dergelijke. Zo bevat het Interbestuurlijk Programma (IBP) dat de regering en decentrale overheden begin 2018 met elkaar overeenkwamen de opdracht om als overheden gezamenlijk maatschappelijke opgaven aan te pakken. Veel van deze opgaven worden niet in expliciete vormen van wetgeving neergelegd maar staan verwoord in beleidsnota's van het Rijk, vloeien voort uit bestuursovereenkomsten, maatschappelijke akkoorden, aanvalsplannen en dergelijke. Gemeenten zijn als collectiviteit vaak betrokken.
  – Het gaat weliswaar niet om afdwingbare bindende afspraken maar er gaat wel een normerende werking vanuit. Gemeenten moeten wel in

staat zijn om aan deze afspraken invulling te geven. Een zekere mate van verevening is daarom op zijn plaats.

- Het oorspronkelijke karakter van het gemeentefonds als een herverdeling van de gezamenlijke belastinginkomsten voor de bekostiging van autonome taken is als gevolg van de decentralisatie van taken en middelen steeds meer geëvolueerd tot een bekostigingsvorm voor medebewindstaken. De decentralisatietendens van de laatste 30 jaar is vooral ingegeven door doelmatigheidsoverwegingen. De voordelen van decentraal beleid treden alleen op bij een voldoende mate aan beleidsvrijheid.[3] Dat betekent dat het Rijk zich dient te beperken in het stellen van voorwaarden, voorschriften en verantwoordingseisen. Naast doelmatigheid zijn er ook andere waarden die in het beleid van de overheid tot gelding moeten komen zoals doeltreffendheid, rechtmatigheid en rechtvaardigheid. Bij dat laatste gaat het ook om maatschappelijke acceptatie. De mate waarin de bestuurlijke en beleidsmatige verantwoordelijkheid voor de uitvoering van die taken aan gemeenten is overgelaten verschilt per taak. Indien de Rijksoverheid vindt dat gemeenten bepaalde diensten moeten leveren en dat de dienstverlening in elke gemeente hetzelfde moet zijn (weinig beleidsvrijheid), dan luistert de verevening van de kosten nauwer. Niet in alle gevallen is echter een strikt uniforme uitkomst gewenst, maar gelden er meer of minder globale normen.
  - Het gaat bij deze taken vooral om een verticale compensatie van de kosten. Bij weinig beleidsvrijheid is bekostiging van taken via de algemene uitkering niet uitgesloten alleen luistert de verevening nauwer. Het is echter niet zo dat de mate van gedetailleerdheid van de verdeling de uitgaven van de gemeenten bepaalt.

Uit het voorgaande blijkt de vloeiende overgang van afnemende formele beleidsvrijheid. De Raad stelt daarbij vast dat ook op de terreinen waar op grond van wet- en regelgeving een grote mate van beleidsvrijheid geldt deze beleidsvrijheid in de praktijk niet zelden wordt ingeperkt door maatschappelijke en bestuurlijke opvattingen over aanvaardbaarheid van verschillen of de effecten van lokale keuzes. Er ontstaan allerlei informele normen die de ervaren beleidsvrijheid van gemeenten beperken: van uniformerende rechterlijke uitspraken, normen van publieke organisaties in de vorm van richtlijnen, handleidingen, normen van maatschappelijke organisaties, tot allerlei benchmarken en beleidsindicatoren. Het is van belang bij de verevening van kosten rekening te houden met de uitgaven die voortvloeien uit algemeen maatschappelijke opvattingen of verwachtingen van wat een gemeente geacht wordt te kunnen bieden. Deze opvattingen zijn voor een deel tijd en plaats afhankelijk.
De kern van elk verdeelvraagstuk is uiteindelijk een normatief bestuurlijke uitspraak over het kostenniveau dat de Rijksoverheid wenst te honoreren en met

3 Rfv, *Verdelen, vertrouwen en verantwoorden*, blz. 22-25.

welke factoren zij daarbij in de verdeling rekening wenst te houden. Met het oog op dit vraagstuk is het van belang om op basis van een conceptueel kader te kunnen beschikken over een instrument om de mate van beleidsvrijheid vast te stellen.

EEN OBJECTIEVE MAAT VOOR HET METEN VAN BELEIDSVRIJHEID?

Beleidsvrijheid is een relatief begrip. Gemeenten hebben zich niet alleen aan wet- en regelgeving te houden maar zich ook rekenschap te geven van maatschappelijke normen. Er bestaat dan ook geen absoluut objectieve maat voor het vaststellen van de mate van beleidsvrijheid. Wel kan inzichtelijk gemaakt worden welke factoren de mate van beleidsvrijheid bepalen. De Raad maakt daarbij een onderscheid tussen de formele beleidsvrijheid en de materiele ofwel de ervaren beleidsvrijheid.

We doen dit door consequent na te gaan vragen in hoeverre de betrokken overheid vrij is om zelf de beleidsdoelen te bepalen. Dus wie het beleidsdoel bepaalt. Als de gemeente dat zelf kan spreken we van autonomie. De beleidsvrijheid kan worden afgeleid uit wat in wet- en regelgeving is bepaald over met name de taak en de beleidsdoelen. De mate waarin nauwkeuriger is bepaald hoe de taak moet worden uitgevoerd, of aan welke eisen de besluitvorming moet voldoen of en hoe er al dan niet moet worden samengewerkt, geeft een indicatie van de mate waarin de gemeente vrij is zelf de uitkomst van het beleid te bepalen. Dit leidt tot een glijdende schaal van geheel vrij, in hoge mate vrij, gedeeltelijk vrij, in beperkte mate of het geheel gebonden zijn aan het stellen en nastreven van de beleidsdoelen.

Vaststellen formele beleidsvrijheid

Bij het vaststellen van de formele beleidsvrijheid is het van belang eerst vast te stellen wie verantwoordelijk is voor het formuleren van het beleidsdoel. Taak en beleidsdoelstellingen vormen het vertrekpunt voor het vaststellen van de beleidsvrijheid. Taak en beleidsdoelstellingen liggen in elkaars verlengde. Het doel is datgene dat wat moet worden bereikt, de taak is datgene wat daarvoor moet worden gedaan. De kernvraag is welke overheid verantwoordelijk is voor het formuleren van het Beleidsdoel en de daarbij behorende Taak. Niet wie verantwoordelijk is voor de uitvoering. Naarmate Beleidsdoel en Taak nauwkeuriger zijn omschreven des te geringer is de beleidsvrijheid van gemeenten. De ruimte die decentrale overheden hebben om zelf beleidsdoelstellingen te formuleren valt af te leiden uit:

- de mate waarin decentrale overheden de mogelijkheid hebben zelf aanvullende regels te stellen;
- de gedetailleerdheid waarin gemeenten zich moeten houden aan uitvoeringsregels;
- of er besluitvormingsregels gelden waaraan de gemeenten zich hebben te houden;

- of de mate waarin gemeenten verplicht, dan wel aangewezen zijn of geheel vrij zijn in het aangaan van samenwerkingsverbanden.

Daarnaast geldt dat:

- de aanwezigheid van extern toezicht niet de beleidsvrijheid beperkt maar wel een aanwijzing vormt dat de beleidsvrijheid niet onbeperkt is;
- bestedingsvoorschriften wel duiden op een geringe beleidsvrijheid maar uit de afwezigheid kan niet worden afgeleid dat gemeenten beschikken over een grote mate van beleidsvrijheid.

Vaststellen van de materiele ofwel de ervaren beleidsvrijheid

De formeel juridische beleidsvrijheid kan afwijken van de ervaren beleidsvrijheid. De maatschappelijk geaccepteerde verschillen tussen het aanbod van voorzieningen in de verschillende taakvelden van gemeenten slaan immers slechts gedeeltelijk neer in wet- en regelgeving. De eigen beleidskeuzes worden voor een belangrijk deel ingevuld door maatschappelijke opvattingen over in hoeverre uitkomsten van beleid mogen verschillen. Zo is er in theorie veel beleidsvrijheid in het sociaal domein maar maatschappelijk worden verschillen daar veel minder geaccepteerd dan in andere domeinen. Inkomensgerelateerde, persoonsgebonden voorzieningen zijn gevoeliger voor verschillen dan collectieve, fysieke voorzieningen. Voorzieningen die te maken hebben met persoonsgebonden zorg laten doorgaans minder ruimte voor verschil. Bij collectieve zorgarrangementen hebben gemeenten al iets meer ruimte om eigen keuzes te maken. Waar in wet en regelgeving open normen zijn geformuleerd blijken die in de praktijk ingevuld te worden door protocollen, handleidingen, richtlijnen van maatschappelijke organisaties. Ook rechterlijke uitspraken leiden tot een uniformering van rechten. Factoren die de maatschappelijke en bestuurlijke acceptatie van verschillen in voorzieningsniveaus beïnvloeden zijn gelegen in de aard van de voorziening. Maatschappelijke acceptatie is daarbij afhankelijk van de impact en de mogelijkheden die de burger heeft om de effecten te compenseren. Bij veel taken die verband houden met de in de sociale grondrechten verankerde onderwerpen van overheidszorg spelen maatschappelijke opvattingen over een zekere minimaal niveau een rol. Ook het feit dat iets als een basisvoorziening wordt beschouwd speelt daarbij een rol. Verder is van belang of de mogelijkheid bestaat om op andere wijze tegemoet te komen aan de behoeften van mensen. Voor gemeenten gaat het bij het accepteren van verschillen vooral om de vergelijking met andere vergelijkbare gemeenten.

CONCLUSIE

De financiële verhoudingen dienen in de eerste plaats de politiek bestuurlijke keuzes zoals die in wet- regelgeving zijn vastgelegd te volgen. Het traditionele juridische scherpe onderscheid tussen autonomie en medebewind volstaat daarbij niet als grondslag voor de bekostiging van decentrale taken. Beleidsvrijheid is de mate waarin de uitkomsten van beleid tussen gemeenten mogen verschillen. De meerwaarde van lokale beleidsvrijheid dient bij de vormgeving van de financiële verhoudingen te worden gekoesterd. Dit geldt in het bijzonder voor de verdeling van het gemeentefonds.
Er is geen absoluut objectieve maat voor het vaststellen voor de mate van beleidsvrijheid. Wel kan inzichtelijk gemaakt worden welke factoren de mate van beleidsvrijheid bepalen, door consequent na te gaan in hoeverre de betrokken overheid vrij is om zelf de beleidsdoelen te bepalen. Dit kan worden afgeleid uit wat in wet en regelgeving is bepaald over met name de taak en de beleidsdoelen. Bij de taak gaat het er om wat voor het bereiken van beleidsdoelen moet worden gedaan. De mate waarin nauwkeuriger is bepaald hoe de taak moet worden uitgevoerd, of aan welke eisen de besluitvorming moet voldoen of en hoe er al dan niet moet worden samengewerkt, geven een indicatie in welk mate de gemeente vrij is zelfde uitkomst van het beleid te bepalen. Als het Rijk bepaalt dat een gemeente een taak moet uitvoeren, dan is de beleidsvrijheid per definitie klein. De mate waarin de gemeente vrij zelf haar beleidsdoelen en daarmee verbonden taak kan vaststellen wordt bepaald door de mate waarin zij zelf aanvullende regels kan stellen, gehouden is aan uitvoeringsregels, regels over besluitvorming en/of vrij is te kiezen in de samenwerking. Dit kan per onderdeel variëren van geheel vrij, wenselijk, dwingend tot verplicht. Door de taken aan de hand van deze termen te scoren ontstaat een indicatie van de mate van formele beleidsvrijheid. Dit leidt tot een glijdende schaal van het geheel gebonden zijn bij het stellen en uitvoeren van de beleidsdoelen, een beperkte mate van vrijheid, het gedeeltelijk vrij zijn tot het nagenoeg geheel vrij zijn.

Op een schaal van 1-10 leidt dit voor de formele beleidsvrijheid tot de volgende indicatieve scores op clusters van het gemeentefonds. Een score 1 betekent veel beleidsvrijheid, een score van 10 volledige beleidsvrijheid.

Tabel 1: Indicatieve scores beleidsvrijheid per cluster

Cluster	Omvang cluster Gemeentefonds (begroting 2018, x miljoen euro)	Indicatieve score
Inkomen en participatie	2.953	2
Bestuur en algemene ondersteuning	1.858	2
Jeugd	3.842	3
Educatie	2.027	3
Samenkracht en burgerparticipatie	554	3
Maatschappelijke ondersteuning	6.280	4
Openbare Orde en Veiligheid	1.693	4
Volksgezondheid	172	4
Riolering en reiniging	-568	5
Infrastructuur en gebiedsontwikkeling	4.591	7
Onroerende Zaakbelastingen	-2.654	8
Overige eigen middelen	400	8
Cultuur en Ontspanning	3.593	9
Totaal	**24.742**	

Bron: bijlage II van dit advies.

Naarmate de formele beleidsvrijheid groter is de invloed van de maatschappelijke acceptatie op de ervaren beleidsvrijheid groter. De eigen beleidskeuzes worden mede bepaald door maatschappelijke opvattingen over in hoeverre uitkomsten van het beleid mogen verschillen. Bij de maatschappelijke acceptatie van verschillen tussen gemeenten gaat het primair om beginselen van gelijkheid en rechtszekerheid. Daarbij is van belang wat voor type voorziening het betreft, een basisvoorziening of een persoonsgebonden dan wel collectieve voorziening, of er alternatieven voorhanden zijn, enz. Bij collectieve voorzieningen gaat het vooral om de vergelijking met soortgelijke gemeenten. Maatschappelijke en bestuurlijke acceptatie van verschillen is geen hard gegeven maar vooral een inschatting. Wanneer bij de beoordeling van de beleidsvrijheid ook rekening wordt gehouden met de maatschappelijke acceptatie van verschillen leidt dit ertoe dat vooral de scores op de clusters met relatief veel formele beleidsvrijheid iets lager zullen uitvallen. Het is uiteindelijk een politieke weging of en in welke mate met de maatschappelijke acceptatie bij de verdeling van middelen rekening moet worden gehouden.
Op impliciete wijze houdt de huidige verdeling van het gemeentefonds overigens al rekening met de maatschappelijke acceptatie doordat bij de verdeling vergelijkbare gemeenten onderling worden vergeleken. Het uitgangspunt is

immers dat vergelijkbare gemeenten in staat moeten zijn hetzelfde voorzieningenniveau te kunnen bieden. Dit omdat grote verschillen in voorzieningencapaciteit bestuurlijk en maatschappelijk niet worden geaccepteerd. Het beperken van de verevening vergroot de verschillen tussen gemeenten. De acceptatie van die verschillen is afhankelijk van mate van zowel de formele als de ervaren beleidsvrijheid.

Op basis van een globale inventarisatie van de uitgaven op de verschillende beleidsclusters komt de Raad tot de conclusie dat slechts een beperkt deel van de gemeentelijke uitgaven volgt uit volledig autonome beleidskeuzes. Het overgrote deel van de uitgaven vloeit voort uit politiek bestuurlijke keuzes zoals die in nationale wet- regelgeving zijn vastgelegd en of uit rijksbeleid volgen. Een substantieel deel vloeit voort uit de keuze van gemeenten om vooral niets anders te zijn dan andere Nederlandse vergelijkbare gemeenten; isomorfie.

De beleidsvrijheid in de financiële verhoudingen komt vooral tot uiting in de uitgaven op de beleidsterreinen cultuur en ontspanning, infrastructuur en gebiedsontwikkeling en economische aangelegenheden. Goed voor ongeveer een derde deel van het gemeentefonds. Voor de andere beleidsterreinen met name die gericht zijn op sociale voorzieningen, het waarborgen van de kwaliteit van het openbaar bestuur of openbare veiligheid geldt dat de beleidsvrijheid beperkt is.

Aanbevelingen

Op basis van de voorgaande analyse komt de Raad tot de volgende richtinggevende uitspraken die voor het verdere vervolg van de herziening van de financiële verhoudingen in acht zouden moeten worden genomen.

- **Geef ruimte voor lokale afwegingen. Bij lokale beleidsvrijheid hoort een eigen belastinggebied. Lokale beleidskeuzes kunnen leiden tot verschillen in zowel voorzieningenniveau als belastingdruk. De huidige macronorm voor de OZB beïnvloedt indirect de beleidsvrijheid van individuele gemeenten en doet geen recht aan de relatief geringe invloed van de lokale lasten op de collectieve lastendruk.**

- **Het karakter van het gemeentefonds als vrij besteedbare uitkering dient onverkort te worden gehandhaafd. Decentralisatie-uitkeringen waar direct of indirect bestedingsvoorwaarden aan zijn verbonden doen daaraan afbreuk.**

- **De Raad bepleit een brede algemene uitkering ter bekostiging van het gemeentelijk takenpakket. Dit bevordert integrale afwegingen bij gemeenten en ondersteunt daarmee de beleidsvrijheid. Van de huidige gedetailleerde ververdeling met meer dan 90 verdeelmaatstaven gaat onbedoeld een normerende werking uit en leidt tot schijnexactheid.**

- **Bij de verdeling van de algemene uitkering dient als uitgangspunt te gelden, globaal als het kan alleen specifiek als het niet anders kan. Lokaal maatwerk is niet gebaat bij te veel normatieve keuzes met te specifieke maatstaven.**

- **De Raad adviseert de politieke weging of en in welke mate bij de verdeling van middelen rekening wordt gehouden met de verschillende factoren die de beleidsvrijheid beïnvloeden te expliciteren. Maak duidelijk welke uitgaven als kosten, dat wil zeggen onvermijdelijke uitgaven in de verdeling worden meegenomen. En welke uitgaven als uitdrukking van de lokale beleidsvrijheid gelden en daarom niet zullen worden betrokken bij de verevening.**

- **De mate van maatschappelijke afwijzing van verschillen versus beleidsvrijheid moet een expliciet beslispunt zijn vooraleer tot een verdeling besloten wordt. Hoe lager de acceptatie van verschillen, hoe preciezer de verdeling moet zijn.**

- **Maak waar nodig onderscheid in de mate van beleidsvrijheid bij de verschillende taken binnen de huidige uitgavenclusters. Dit onderscheid is van belang voor de analyse maar moet niet leiden tot opdeling in subclusters bij de verdeling omdat dit onbedoeld normerend kan werken. Dit kan afbreuk doen aan de integrale afwegingen op lokaal niveau.**

- **Het Interbestuurlijke Programma bevat de opdracht om als overheden gezamenlijk maatschappelijke opgaven aan te pakken. Erken dat dit kan leiden tot kosten die in de verdeling van de algemene uitkering moeten worden meegewogen. Gemeenten moeten immers in staat zijn om aan deze afspraken invulling te geven.**

- **Bekostiging van taken via de algemene middelen verdient de voorkeur boven specifieke uitkeringen. Indien het Rijk de normen vaststelt die de uitgaven bepalen en het Rijk wil waarborgen dat de middelen ook aan het gestelde doel worden besteed is een kostendekkende specifieke uitkering de meest aangewezen bekostigingswijze. Het is dan niet zuiver om bij de verdeling van de algemene uitkering te verevenen voor tekorten op deze rijksuitkeringen.**

- **De beleidsvrijheid bij het kunnen bepalen van de eigen inkomsten en de mate waarin die zijn gebonden aan een specifieke taak moet bij de verevening daarvan worden meegewogen.**

BIJLAGE I

BELEIDSVRIJHEID BIJ DECENTRALE TAKEN: EEN NADERE UITWERKING TEN BEHOEVE VAN DE VORMGEVING VAN DE FINANCIËLE VERHOUDINGEN

1 INLEIDING

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) advies gevraagd over een nadere uitwerking van het begrip beleidsvrijheid. Dit met het oog op de beoogde herziening van de financiële verhoudingen.[4]
De vraag die in dit advies centraal staat is in welke mate worden gemeenten in staat gesteld om eigen afwegingen te maken over de optimale inzet van hun middelen en daarmee zelfstandig de uitkomsten van het beleid mogen en kunnen bepalen. Beleidsvrijheid is in dit advies alleen van belang voor zover het van invloed is op de kosten die gemeenten maken. De Raad gebruikt de bestuurlijke gangbare tem beleidsvrijheid in plaats van het juridische meer zuivere begrip beleidsruimte.[5] De Raad geeft in dit advies zijn visie op betekenis van beleidsvrijheid voor de vormgeving van de financiële verhoudingen.

Leeswijzer
De aanleiding, wat aan deze adviesaanvraag voorafging, staat in hoofdstuk 2. Hoofdstuk 3 geeft een nadere duiding van de opdracht, door de vraag achter de vraag te schetsen. Als uitgangspunt geldt dat de bestuurlijke verhoudingen bepalend zijn voor de financiële verhoudingen. Om een goed beeld te krijgen van de betekenis van de beleidsvrijheid van gemeenten voor de vormgeving van de financiële verhoudingen, is het daarom van belang inzicht te hebben in de ontwikkeling van zowel de normatieve als de feitelijke bestuurlijke verhoudingen. Dit komt in hoofdstuk 4 aan de orde. Hoofdstuk 5 gaat in op de spanning tussen de, vanuit doelmatigheidsoverwegingen, meest effectieve allocatie van middelen en de feitelijke situatie.
De beantwoording van de hoofdvraag staat in de hoofdstukken 6 en 7. Hoofdstuk 6 geeft een aanzet voor ontleden van de factoren die de mate van formele beleidsvrijheid bepalen. Tot slot gaat hoofdstuk 7 in op de vraag welke factoren en overwegingen ertoe leiden dat de formele beleidsvrijheid in de praktijk onder druk staat.

4 Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkszaken, *Adviesaanvraag beleidsvrijheid*, 5 februari 2018.
5 Naast 'beleidsvrijheid' wordt de term 'beleidsruimte' gebruikt. De Raad van State heeft de term 'beleidsvrijheid' vervangen door 'beleidsruimte'. De sinds jaar en dag gebruikte term 'vrijheid' wordt niet meer gebruikt, omdat deze verwarrend kan zijn. Geen enkel gebruik van een publiekrechtelijke bevoegdheid is geheel vrij, maar steeds gebonden aan de regels van het recht. Met de term 'beleidsruimte' wordt overigens wel hetzelfde bedoeld als voorheen met de term 'beleidsvrijheid'. *Jaarverslag 2017*, Raad van State, blz. 61.

2 AANLEIDING

In de brief aan de Tweede Kamer schetst het ministerie van BZK de ontwikkelingen die de aanleiding vormen voor de herziening van de financiële verhoudingen.[6] De overheveling van taken, de uiteenlopende opgaven, onder meer als gevolg van groei en krimp, maken het noodzakelijk de financiële verhoudingen tegen het licht te houden. Ook het toenemend aantal samenwerkingsverbanden – niet alleen tussen overheden, maar ook tussen overheid en private partijen – zijn mogelijk van invloed op de financiële verhoudingen. Daar komt bij de in het regeerakkoord en het Interbestuurlijke Programma geformuleerde opdracht om als overheden gezamenlijk maatschappelijke opgaven aan te pakken. Het regeerakkoord kondigt op tal van terreinen akkoorden aan, bijvoorbeeld voor klimaat, energie, gezondheid, en sport. Dit alles wijst op de veranderende context waarin het openbaar bestuur functioneert en heeft daarmee ook betekenis voor de financiële verhoudingen.

Achtergrond

Bovenstaande analyse sluit aan op de signalen uit verschillende rapporten en adviezen van de afgelopen jaren.

'Wel Zwitsers, geen geld?'

De Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) gaf met dit discussiestuk een aanzet voor een nieuwe denkrichting voor de bekostiging van gemeentelijke taken.[7] Dit omdat de manier waarop de bekostiging van taken plaatsvindt vaak gebaseerd is op gestolde onbewuste principes. Deze zijn tot uitdrukking gekomen in de Financiële-verhoudingswet van 1997. Sinds die tijd zijn er vele ingrijpende ontwikkelingen geweest, zowel bestuurlijk, maatschappelijk als economisch. Deze ontwikkelingen zijn in de loop der tijd, in verschillende fases vertaald binnen het stelsel van de financiële verhoudingen. De Rfv stelde daarbij de vraag of de optelsom van al die aanpassingen nog wel aansloot op de actuele politieke bestuurlijke verhoudingen tussen Rijksoverheid en decentrale overheden. Gaandeweg is er een steeds grotere nadruk op het streven naar gelijkheid en uniformiteit in het systeem geslopen. De Rfv gaf aan dat naar zijn opvatting de financiële verhoudingen meer ruimte zouden moeten en kunnen bieden aan de financiële verantwoordelijkheid van gemeenten. Dit zou kunnen door een uitbreiding van het eigen belastinggebied en een minder sterke nadruk op de verevening van kosten, meer onafhankelijkheid van het Rijk en meer ruimte voor differentiatie.

6 Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 34 775 B, nr. 18.
7 Rfv, *Wel Zwitsers, geen geld?* mei 2016.

'Eerst de politiek, dan de techniek'
In dit rapport geeft de Rfv aan dat voor het doelmatig uitgeven van gemeenschapsgeld nodig is dat de voor- en nadelen van de besteding goed tegen elkaar worden afgewogen.[8] Belangrijk is dat de overheid die verantwoordelijk is voor de beleidskeuzes en de gevolgen daarvan ondervindt, ook de kosten betaalt. Het is daarvoor van belang dat eerst enkele politieke keuzes worden gemaakt. Drie vragen staan centraal:

1 Wie moet of kan een taak het meest doelmatig en doeltreffend uitvoeren, de gemeente, de regio, de provincie of het Rijk?
2 Hoeveel lokale beleidsvrijheid is er? Mogen voorzieningen tussen gemeenten verschillen?
3 Moeten gemeenten allemaal dezelfde financiële mogelijkheden krijgen? Of is dit minder belangrijk?

Daarna volgt uit het principe 'wie bepaalt, betaalt' wat de efficiënte financieringsmethode is.
Voor zover gemeenten zelf kunnen bepalen of en hoeveel geld ze voor bepaalde voorzieningen uit willen geven (veel beleidsvrijheid) ligt het voor de hand dergelijke voorzieningen uit lokale belastingen te betalen. Het is dan aan de gemeenteraad om te kiezen of ze het belastinggeld waard zijn. Als de landelijke overheid echter wil dat alle gemeenten hun inwoners ongeveer dezelfde voorzieningen kunnen bieden, dan kan het Rijk verschillen in kosten en in de mogelijkheden belasting te heffen (deels) gladstrijken. Dat kan door bij de verdeling van het gemeentefonds rekening te houden met dergelijke verschillen. Indien de Rijksoverheid vindt dat gemeenten bepaalde diensten moeten leveren en dat de dienstverlening in elke gemeente hetzelfde moet zijn (weinig beleidsvrijheid), dan moet het Rijk dus ook de rekening betalen. Een kostendekkende uitkering van het Rijk is dan de meest aangewezen bekostiging. Verdeling via de algemene uitkering kan ook maar dan luistert de verdeling zeer nauw.
De Raad beveelt aan de hand van dit afwegingsschema de stofkam door de financiële verhoudingen halen. Het gevaar is anders dat het draagvlak voor het (lokaal) bestuur verdwijnt.

'Maak Verschil'
De Studiegroep Openbaar Bestuur (SOB) concludeerde in dit rapport dat de inrichting en werkwijze van het openbaar bestuur bepalend is voor de mogelijkheden waarin het openbaar bestuur flexibel en adaptief kan inspelen op maatschappelijke en economische ontwikkelingen.[9]

8 Rfv, *Eerst de politiek dan de techniek*, januari 2017.
9 Studiegroep Openbaar Bestuur, *Maak verschil; Krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven*, maart 2016.

Economische opgaven hebben steeds meer een regionaal karakter. De opgaven die daaruit volgen lopen voor de Nederlandse regio's uiteen. De inrichting van de financiële verhoudingen zou kunnen bijdragen aan het stimuleren van regionaal economische samenwerking.
De financiële verhoudingen zouden meer verschil ten opzichte van wat nu acceptabel wordt geacht moeten toestaan om zo ruimte te bieden voor lokale en regionale afwegingen en verschillen in opgaven. Dit zou bijdragen aan de economische groei voor Nederland als geheel. Naast het principe van verdelende rechtvaardigheid *(equity)*, dat nu de basis vormt voor de financiële verhoudingen, zouden ook andere principes moeten meewegen zoals efficiency. Tegelijkertijd is het van belang, zowel vanuit maatschappelijk oogpunt als omwille van draagvlak voor de voorgestelde herziening, dat in het toekomstig stelsel alle gemeenten hun taken kunnen uitvoeren zonder al te grote verschillen in lokale belastingdruk.

'Rekening houden met verschil'
Dit rapport van de stuurgroep Financiële Verhoudingen wijst, naast de economische opgaven als reden voor het herzien van de financiële verhoudingen, vooral op de veranderingen in de aard en omvang van het takenpakket van gemeenten, schaalvergroting, taakdifferentiatie en op de toegenomen regionale samenwerking.[10] Het rapport gaat uit van de behoefte van gemeenten om te beschikken over meer financiële beslis- en afwegingsruimte. Daarmee ontstaat meer ruimte voor verschillen tussen gemeenten. De stuurgroep stelt voor te streven naar een vereenvoudiging van de verdeling, een andere afweging tussen noodzakelijke kostenoriëntatie en gewenste globaliteit van de verdeling, een andere verevening van kosten en inkomsten tussen gemeenten en het vergroten van de mogelijkheid om uitkeringen naar de algemene uitkering te kunnen overhevelen. In dit rapport werd de uitbreiding van het lokale belastinggebied min of meer als een gegeven beschouwd

Al deze achtergrondstudies en adviezen geven aan dat de mate van beleidsvrijheid een belangrijk element is voor het bepalen van de optimale wijze van bekostigen van decentrale taken, waaronder begrepen de mate van verevening. In de brief aan de Tweede Kamer[11] over de herziening staat dan ook:

'Ten eerste heb ik inzicht nodig in de mate van beleidsvrijheid van maatschappelijk geaccepteerde verschillen tussen het aanbod van voorzieningen in de

10 Stuurgroep herziening financiële verhoudingen, *Rekening houden met verschil; Ruimte bieden in de financiële verhoudingen*, juni 2017.
11 Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 34 775 B, nr. 18.

verschillende taakvelden van gemeenten en provincies. Dit inzicht is nodig om vast te stellen in welke mate er rekening met kostenverschillen moet worden gehouden in de verdeling. Grof gesteld zou er veel verevend moeten worden als er weinig ruimte is voor verschil en kan het minder als er meer ruimte is voor verschil. Deze afweging verschilt per taakgebied.'

De uitgangspunten van de financiële verhoudingen zoals kostenoriëntatie, globaliteit, objectiviteit en flexibiliteit staan bij de herziening niet ter discussie. Wel is er reden de balans tussen de uitgangspunten nog eens tegen het licht te houden.

3 PROBLEEMSTELLING

Voordat we overgegaan tot de beantwoording van de adviesvraag is het van belang de vraag achter de vraag te duiden. Wat is het probleem, en wat moet het antwoord op de vraagstelling opleveren wil het kunnen bijdragen aan de oplossing van het probleem?

U vraagt de Raad voor het Openbaar Bestuur:

> 'nader uitwerking te geven aan het begrip beleidsvrijheid. Dit als vervolg op het rapport 'Eerst de politiek, dan de techniek' van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) waarin de mate van beleidsvrijheid als belangrijk element voor de vormgeving van de bestuurlijke en daarmee ook de financiële verhoudingen is gepositioneerd.
>
> In het rapport 'Rekening houden met verschil', dat de basis vormt voor de beoogde herziening van de financiële verhoudingen, staan verschillende aanbevelingen over de mate van verevening, de afweging tussen noodzakelijke kostenoriëntatie en gewenste globaliteit waarbij de mate van beleidsvrijheid bepalend is. Een heldere vertaling van de bestuurlijke en beleidsmatige verantwoordelijkheid is voor toekomstbestendige financiële verhoudingen belangrijk. Mede met het oog op het verdere vervolg is het van belang om op basis van een conceptueel kader te kunnen beschikken over een instrument om de mate van beleidsvrijheid te kunnen vaststellen. Beleidsvrijheid zou zich daarbij moeten richten op de ruimte die decentrale bestuurders hebben voor het maken van politiek-bestuurlijke afwegingen die van invloed zijn op de kosten.'[12]

12 Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkszaken, *Adviesaanvraag beleidsvrijheid*, 5 februari 2018.

Niet nieuw

De vraag naar de mate van beleidsvrijheid is niet nieuw. De kern van elk verdeelvraagstuk is immers een normatief bestuurlijke uitspraak over het kostenniveau dat de Rijksoverheid wenst te honoreren en met welke factoren zij daarbij in de verdeling van middelen naar gemeenten rekening wenst te houden.

Beleidsvrijheid binnen de financiële verhoudingen

Uit het voorgaande kan worden afgeleid dat de vraag zich primair concentreert op de beleidsvrijheid ten aanzien van taken die gemeenten uit het gemeentefonds bekostigen. De Raad acht de mate van beleidsvrijheid echter van belang voor de vormgeving van de gehele stelsel van financiële verhoudingen.

Idealiter is de mate van beleidsvrijheid bepalend voor de vormgeving van de financiële verhoudingen. Door eerst de mate van beleidsvrijheid vast te stellen kan een zuiverder afweging plaats vinden tussen de meest geëigende bekostigingswijzen. De mate van beleidsvrijheid en de gevoelde noodzaak van een gelijke financiële uitgangspositie van gemeenten bepalen de optimale wijze van bekostigingswijze (eigen belastingen, algemene uitkering dan wel specifieke uitkering) voor decentrale taken. In het geval de taken vanuit de algemene uitkering bekostigd worden is vervolgens de mate van beleidsvrijheid van belang voor de mate van verevening. Een afweging tussen noodzakelijke kostenoriëntatie en gewenste globaliteit.
In het geval dat decentrale overheden weinig beleidsvrijheid hebben maar er ook geen reden is voor verevening gaat het veelal om zaken waarbij de Rijksoverheid bewust streeft naar een ongelijk voorzieningenniveau. Voor het draagvlak voor de financiële verhoudingen is het van belang dat het aansluit bij de ervaren praktijk van gemeenten. Een rechtvaardige verdeling van middelen is in overeenstemming met de ervaren beleidsvrijheid.

Het is overigens niet zo dat de mate van gedetailleerdheid van de verdeling de beleidsvrijheid van de gemeenten bepaalt, zoals impliciet in de adviesaanvraag lijkt te worden verondersteld. Wel onderschrijft de Raad dat van een gedetailleerder verdeling een normerende werking kan uitgaan.

Zoals verder uit de vraagstelling blijkt gaat het bij de beleidsvrijheid enerzijds om de formele beleidsvrijheid en anderzijds om de materiele beleidsvrijheid, dat wil zeggen de maatschappelijk acceptatie van verschillen in het aanbod van voorzieningen tussen gemeenten. Randvoorwaarde voor de verdeling van de algemene uitkering is dat verschillen in het aanbod aan voorzieningen tussen gemeenten moeten worden geaccepteerd. Het kan zijn dat decentrale overheden volgens de wet- en regelgeving beschikken over een grote mate van beleidsvrijheid, maar desalniettemin door de beperkte maatschappelijke acceptatie van verschillen weinig beleidsvrijheid ervaren. Met andere woorden

de formele beleidsvrijheid is een noodzakelijke maar geen voldoende voorwaarde voor het vaststellen van de reële of ervaren beleidsvrijheid.

De vraag is vervolgens: waardoor worden de formele en materiele beleidsvrijheid van gemeenten bepaald? Is het mogelijk om op basis van een analyse van het takenpakket van gemeenten de beleidsvrijheid die zij hebben op een geobjectiveerde wijze vast te stellen?

CONCLUSIE

De Raad betrekt de vraag naar de mate van beleidsvrijheid op de vormgeving van het gehele stelsel van financiële verhoudingen. Bij elk verdeelvraagstuk gaat het uiteindelijk om een normatief bestuurlijke uitspraak over het kostenniveau dat de Rijksoverheid wenst te honoreren en met welke factoren zij daarbij in de verdeling van middelen naar gemeenten rekening wenst te houden. De vraag daarbij is in hoeverre uitgaven aan bepaalde voorzieningen worden ingegeven door eigen beleidskeuzes van decentrale overheden. De formeel juridische beleidsvrijheid kan echter afwijken van de ervaren beleidsvrijheid. De maatschappelijk geaccepteerde verschillen tussen het aanbod van voorzieningen in de verschillende taakvelden van gemeenten en provincies slaan slechts gedeeltelijk neer in wet- en regelgeving. De maatschappelijke opvattingen beperken echter ook de mogelijkheden om eigen beleidskeuzes te maken. De financiële verhoudingen dienen in de eerste plaats de politiek bestuurlijke keuzes te volgen zoals die in wet- en regelgeving zijn vastgelegd. De vervolgvraag is in hoeverre bij de verdeling van middelen ook rekening moet worden gehouden met de maatschappelijke aanvaardbaarheid van verschillen.

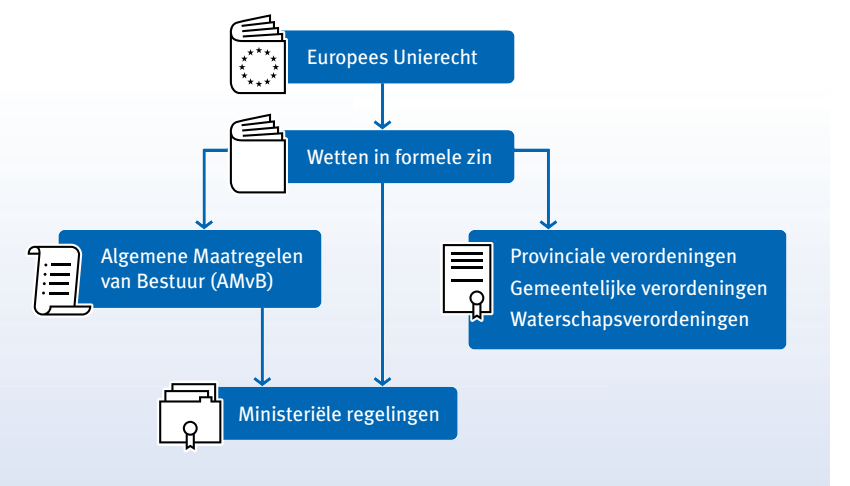
4 NORMATIEVE EN FEITELIJKE OPVATTINGEN OVER DE GEDECENTRALISEERDE EENHEIDSSTAAT

Om een goed beeld te krijgen van de betekenis van de beleidsvrijheid van gemeenten voor de vormgeving van de financiële verhoudingen, is het van belang inzicht te hebben in de ontwikkeling van zowel de normatieve opvattingen over de bestuurlijke verhoudingen, als de feitelijke bestuurlijke verhoudingen. De vormgeving van de financiële verhoudingen moet ook rekenschap geven van de spanning die tussen die twee bestaat. De financiële verhoudingen dienen niet alleen de bestuurlijke verhoudingen te volgen, maar ook rekening te houden met de maatschappelijke opvattingen.

Staatsrechtelijke verankering

Nederland geldt als een gedecentraliseerde eenheidsstaat, waarbij de taken over de verschillende bestuurslagen zijn verdeeld. De term 'gedecentraliseerde eenheidsstaat' lijkt op het eerste gezicht tegenstrijdig. Decentralisatie heeft betrekking op de overdracht van taken en bevoegdheden naar decentrale overheden; dit in tegenstelling tot het begrip 'eenheidsstaat' dat betrekking heeft op samenhang en coördinatie van bovenaf (centralisatie). De gemeenten staan in een gedecentraliseerde eenheidsstaat strikt genomen in hiërarchie niet onder, maar naast de Rijksoverheid. Tegelijkertijd bestaat er wel een hiërarchie in regelgeving, dat wil zeggen dat wet- en regelgeving van hoger niveau (internationale verdragen, nationale wet- en regelgeving) voorgaat op regelgeving op een lager niveau. De wetgevers op nationaal en in voorkomende gevallen internationaal niveau bepalen daarmee de ruimte die decentrale overheden hebben om zelf afwegingen te maken.

Figuur 1: Hiërarchie van wet en regelgeving



Autonomie en medebewind

De positie van de gemeente in het stelsel van het openbaar bestuur is vastgelegd in hoofdstuk 7 van de Grondwet. De gemeente wordt daarin aangeduid als een orgaan van algemeen bestuur, met een open huishouding.

Autonomie

Artikel 124 lid 1 van de Grondwet bepaalt voor gemeenten en provincies dat de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake hun huishouding aan hun besturen wordt overgelaten. Dit autonomiebeginsel houdt in dat de gemeenten als orgaan van algemeen bestuur, zelfstandig en op eigen initiatief regels en beleid kunnen vaststellen, die binnen hun rechtsgebied gelden voor zover dit niet door landelijke regelingen aan hun beslissingsmacht is onttrokken.[13] De grens van die open bevoegdheid wordt bepaald door hetgeen de hogere overheid aan zich heeft getrokken maar ook door de grondrechten. Elk van de bestuursorganen en ook het verkeer tussen de bestuursorganen zal zich aan bestuurlijke spelregels moeten houden. Een gemeente mag bij het uitoefenen van de autonome bevoegdheid geen wettelijke voorschriften overtreden, inkomenspolitiek bedrijven of het Rijksbeleid anderszins doorkruisen. De gemeentelijke overheid mag op basis van de open bevoegdheid ook niet te diep ingrijpen in de private sfeer. Bij autonome taken hebben gemeenten dus in principe maximale beleidsvrijheid.

Medebewind

Het tweede lid van artikel 124 van de Grondwet bepaalt: 'Regeling en bestuur kunnen van de besturen van provincies en gemeenten worden gevorderd bij of krachtens de wet.' Dit vormt de grondslag voor medebewind. Bij wet kunnen gemeenten verplichtingen opgelegd krijgen waardoor ze in hun handelingsvrijheid beperkt worden. De mate van gedetailleerdheid waarin de medewerking is vereist, verschilt. In de bestuurlijke werkelijkheid is het onderscheid tussen autonomie en medebewind niet altijd even scherp.

Het Europees Handvest inzake lokale autonomie vereist dat gemeenten een vergaande mate van zelfstandigheid hebben. Kern van het Handvest is dat overheidsmacht zo dicht mogelijk bij de burger moet worden uitgeoefend, zodat rekening kan worden gehouden met de lokale situatie. In geval van medebewind moeten gemeenten over voldoende beleidsvrijheid beschikken.[14]

13 TK 13 990, nr. 3, p. 5.

14 Handvest van 15 oktober 1985, Trb. 1987, 63, goedgekeurd bij Wet van 10 oktober 1990,Stb. 546, voor Nederland inwerking getreden op 1 juli 1991.

Autonomie en beleidsvrijheid worden vaak als synoniem gebruikt. Ze liggen in elkaars verlengde maar hebben een andere oorsprong. Bij autonomie gaat het om het recht op eigen initiatief. De decentrale overheid stelt zelfstandig het doel van het beleid vast. Bij beleidsvrijheid gaat het om de vrijheid om binnen de bestaande wettelijke opdracht eigen beleidskeuzes en afwegingen te maken. Bij medebewind gaat het dus om de mate van beleidsvrijheid.[15]

Normatieve opvattingen en praktische vertaling

Binnen de staatsrechtelijke normen hebben zich in de loop der tijd verschillende normatieve opvattingen over de beleidsruimte die aan decentrale overheden moet worden gelaten ontwikkeld. Aanvankelijk was het leerstuk van de 'driekringenleer' leidend, met Buys en Oppenheim als grondleggers en vertolkers daarvan.[16] De driekringenleer is een conceptuele en normatieve opvatting die stelt dat een volstrekte scheiding tussen de huishoudingen van Rijk, provincies en gemeenten mogelijk en wenselijk is. Het 'hogere' overheidsgezag had zich in beginsel – behalve bij de uitoefening van toezicht – te onthouden van bemoeienis met regeling en bestuur van de huishouding van het 'lagere' overheidsgezag. Hieraan lag de opvatting ten grondslag dat de aard van een taak of een bevoegdheid natuurlijkerwijze dicteerde door welke overheidslaag zij moest worden uitgeoefend. Dat stond niet in de weg dat provincies en gemeenten, naast het beheer van hun eigen huishouding, ook tot taak hadden mee te werken aan de uitvoering van hogere regelingen, wetten en algemene maatregelen van bestuur, wanneer die dat vorderden. In oorsprong ging het daarbij in overwegende mate om vormen van mechanisch medebewind, waarbij het gemeentebestuur weinig anders te doen heeft dan het naar de letter uitvoeren van de wet. Tot 1870 was de overheidsbemoeienis overigens beperkt: de zogenoemde nachtwakersstaat. Het lokaal bestuur beperkte zich vooral tot administratieve taken en de fysieke infrastructuur, handhaving van leefregels, openbare orde en veiligheid.

Gaandeweg trok het lokaal bestuur steeds meer taken op het terrein van maatschappelijke zorg naar zich toe, en legde daarmee de basis voor de latere verzorgingsstaat. Het eigen initiatief, dat wil zeggen de autonomie van de gemeente, was daarin leidend. De gemeentelijke taak verschoof meer naar het sociaal en economisch terrein. Vanuit het subsidiariteitsbeginsel werd de opvatting gehuldigd dat het de taak van gemeenten was om alle voorzieningen die doelmatiger op lokaal niveau konden worden verwezenlijkt, dan door de centrale overheid of particulieren, collectief tot stand te brengen. De idee was dat de gemeenschap zichzelf bestuurde en de gemeenteraad het hoogste orgaan was om invulling aan die taak te geven. Dit kreeg vooral gestalte door

15 Rbb, *Autonomie van autonome waarde*, 1989. Rob en Rfv, Autonomie of automaat, 2004.
16 *Geschiedenis van de bestuurskunde*; A.F.A. Korsten, blz. 13.

vertolkers van wat wel het wethouderssocialisme wordt genoemd, met Wibaut en Tak als belangrijkste exponenten.

Vanaf de jaren 30 van de vorige eeuw zien we vervolgens een geleidelijke overgang van gemeentelijke taken naar het Rijk. Daarmee nam ook de vrijheid van handelen van gemeenten af. Veel bevoegdheden gingen naar het Rijk en werden vervolgens soms in de vorm van medebewind weer opgelegd aan de gemeenten. Dit betekende niet dat de centrale overheid op al deze beleidsterreinen ook een inhoudelijke rol ging vervullen. Van Poelje vond het noodzakelijk dat de hoofdlijnen van beleid op nationaal niveau werden vastgesteld.[17] Brasz nam nog verder afstand van de idee van de gemeente als bestuur van de lokale gemeenschap. Voor hem stond de vraag centraal hoe de overheid als geheel haar taken zo doelmatig mogelijk kon uitvoeren. Het antwoord op die vraag behoorde in zijn visie de verdeling van taken en bevoegdheden tussen Rijk en gemeenten te bepalen. De gemeentelijke beleidsvrijheid is in zijn optiek vooral 'de vrijheid om niets anders te zijn dan andere Nederlandse gemeenten.'[18]

Mede ingegeven door de economische situatie en de daaruit voortvloeiende problemen voor de Rijksoverheid is er vanaf 1980 sprake van een decentralisatie van rijkstaken. Decentralisatie van taken zou gepaard moeten gaan met beleidsvrijheid en bestedingsvrijheid. Door de vrees voor verschillen die als gevolg daarvan tussen gemeenten zouden kunnen ontstaan, werd deze vrijheid tegelijkertijd weer ingeperkt. Daarmee vatte de gedachte post dat gemeenten steeds meer een uitvoeringskantoor voor Rijksbeleid werden en de gemeentelijke autonomie ondersneeuwde.

Teloorgang gemeentelijke autonomie?

In zijn 'Brief van de gemeente aan het Rijk'[19] gaf Fleurke destijds aan dat, in tegenstelling tot wat de VNG veronderstelde, het wel mee viel met de teloorgang van de gemeentelijke autonomie. Hij vond geen empirisch bewijs voor de stelling dat de positie van de gemeente als een krachtige autonome bestuurslaag aan het eroderen was, en de verhouding allengs de vorm zou krijgen van een principal-agent relatie. Hij komt tot de conclusie dat gemeenten meer zijn dan uitvoeringskantoren en wel degelijk

17 Raad van State; *Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan; Tweede periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen*, juni 2009

18 Brasz, dr. H.A. *Veranderingen in het Nederlandse Communalisme*, Assen 1960, blz. 180.

19 F. Fleurke, *Brief van de gemeente aan het Rijk; Over de bestuurlijke verhouding tussen Rijk en gemeente*, 2004.

toegevoegde waarde hebben. Gemeenten maken met een redelijke frequentie zelfstandige beslissingen over vraagstukken die een bepaalde mate van beleidsvrijheid veronderstellen. Wel constateert hij een toename in kwaliteitsbewaking en prestatiesturing die bestuurlijke lasten met zich brengt in de vorm van controle, verantwoordings- en informatieverplichtingen. Hierdoor vertroebelt de onafhankelijke positie van gemeenten in het bestel.

Bovengenoemd rapport van Fleurke meet de beleidsvrijheid af aan het aantal besluiten dat een gemeente zelfstandig neemt. Dit zegt niet direct iets over het gewicht en de strekking van de besluiten en de mate waarin gemeenten op basis van eigen afwegingen hebben kunnen besluiten. Hier kan niet de conclusie uit getrokken worden dat gemeenten beschikken over een grote mate van beleidsvrijheid. Het rapport wijst overigens ook op de indirecte vormen van sturing die de zelfstandige besluitvorming beïnvloeden. Nog afgezien daarvan is het de vraag of gezien de wijzigingen in het takenpakket van gemeenten van de afgelopen jaren de bevindingen nog steeds zouden gelden.

Vanaf 1994 stelt de Gemeentewet dat voorstellen voor maatregelen waarbij bepaalde aangelegenheden tot rijks- of provinciaal beleid worden gerekend, slechts worden gedaan indien het onderwerp van zorg niet op doelmatige en doeltreffende wijze door de gemeentebesturen kan worden behartigd (Artikel 117 Gemw.). De Raad van State gaf in de Tweede periodieke beschouwing over de interbestuurlijke verhoudingen aan dat de normatieve leidraad voor het decentralisatiebeleid zou moeten zijn: 'decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan'.[20]
De decentralisatie van taken kende in 2015 een voorlopige climax met de overheveling van taken op het sociaal domein naar de gemeenten. Het gaat hierbij om het in medebewind overdragen van taken en verantwoordelijkheden. Dit leidt zeker in overgangsfase tot een spanning tussen de Rijksoverheid en de gemeenten over de mate waarin gemeenten eigen beleid kunnen en mogen voeren.

20 Raad van State, *Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan; Tweede periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen*; juni 2009.

Spanning bij decentralisatie

De ervaringen met de stelselwijzing in het sociale domein laten zien dat de beleidsvrijheid die gemeenten krijgen om maatwerk te leveren, weer wordt beknot door nadere regels van het Rijk. Dit strookt niet met het uitgangspunt van stelselherzieningen. Bij de decentralisaties in de zorg heeft zich in enkele gevallen de situatie voorgedaan dat de bevoegdheden die de wetgever heeft gedecentraliseerd in strijd met de bedoeling van de wetgever feitelijk weer (deels) op centraal niveau worden uitgevoerd, aldus de Raad van State.[21]

Stelselverantwoordelijkheid bij decentralisatie

In eerste aanleg was de reactie op de toenemende verwevenheid het streven gericht op het herstellen van een eenduidige taakverdeling onder het motto: je gaat erover of niet. Een dergelijke strakke taakverdeling is echter niet meer van deze tijd. Veel problemen vragen om een gelijktijdige aanpak van verschillende overheidslagen. Van de Rijksoverheid wordt daarbij wel regie verwacht. Dit luidde tot de roep om het begrip stelselverantwoordelijkheid van het Rijk te duiden.[22] De decentralisatie van taken leidt onder meer tot taakverzwaring, schaalvergroting en een toenemende vervlechting van taken en verantwoordelijkheden van verschillende overheidslagen. In de vierde periodieke beschouwing op de interbestuurlijke verhoudingen wijst de Raad van State dan ook op een veranderend speelveld van de interbestuurlijke verhoudingen.[23] Ook Europa doet in toenemende mate zijn invloed gelden. Men spreekt in dit verband van *multi level governance*, het naast elkaar en op elkaar inwerken van binnenlandse en internationale gezagsniveaus.

Het Interbestuurlijk Programma (IBP) bevestigt de trend van toenemende vervlechting van Rijk en decentrale overheden. Het IBP staat minder in het teken van decentralisatie maar benadrukt juist de interbestuurlijke samenwerking, gebaseerd op gezamenlijkheid, gelijkwaardigheid en wederkerigheid. De achterliggende gedachte is dat veel maatschappelijke opgaven zich niet op het werkterrein van één overheid bevinden en dat ze daarom ook niet door één overheid kunnen worden aangepakt. Klassieke hiërarchische structuren zijn daarbij niet passend, de sleutel voor de oplossing van een aantal grote maat-

21 Raad van State; *En nu verder! Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein*; november 2016.
22 Rob, *De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor systemen*, 2016.
23 Raad van State; *En nu verder! Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein*; november 2016.

schappelijke problemen ligt in de onderlinge samenwerking. De taak wordt gezien als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de overheden. Partijen voelen zich gebonden zonder dat er een sanctie bestaat. Dit maakt dat het begrip beleidsvrijheid ook in een ander perspectief komt te staan.

De gevolgen voor de financiële verhouding van de bestuurlijke ontwikkelingen

De weerslag van bovenstaande ontwikkeling zien we in grote lijnen ook terug in de bekostiging van de gemeentelijke taken. Aanvankelijk vormden de lokale belastingen, accijnzen en heffingen de belangrijkste inkomstenbron van gemeenten. Geleidelijk aan ontstaan er rijksbijdragen voor allerlei medebewindstaken als onderwijs, politie en armenzorg. Aan de nagenoeg volledige financiële zelfredzaamheid van gemeenten komt in 1865 een einde met de afschaffing van de gemeentelijke accijnzen en een algemene uitkering op basis van viervijfde deel van de op hun grondgebied geheven personele belasting. Deze uitkering diende ter dekking van zowel de eigen autonome als van de voorgeschreven medebewindstaken.

In 1897 kwam de eerste financiële verhoudingswet tot stand. De reden hiervoor was dat de kosten van de aan de gemeenten opgedragen taken ongelijk over de gemeenten waren verdeeld. Het leidde tot een uitkeringsstelsel, een herverdeling van personele belastinginkomsten, op basis van globale benadering van de kosten die gemeenten maken voor medebewindstaken en het gebrek aan mogelijkheden van gemeenten om eigen inkomsten te verwerven. De verevening was dus hoofdzakelijk ingegeven door de kosten voor medebewindstaken.

De belangrijkste inkomstenbron voor gemeenten bleef echter nog steeds de plaatselijke inkomstenbelasting. Vooral de steden namen uit eigen initiatief steeds meer taken op zich voor met name de minderdraagkrachtigen. Hierdoor ontstond de klassieke discrepantie dat de kosten in die gemeenten sterker stegen dan in gemeenten met relatief meer draagkrachtigen, met als gevolg dat de belastingdruk voor de welgestelde inwoners in die steden steeds hoger werd, en zij die dat konden, de stad ontvluchtten. Wat weer tot gevolg had dat deze gemeenten de kosten van de voorzieningen moesten verhalen op een steeds kleinere groep relatief welgestelden. Om dit 'stemmen met de voeten' tegen te gaan werd in 1929 de gemeentelijke inkomstenbelasting afgeschaft en het Gemeentefonds ingesteld. Wanneer belastingbetalers immers mobiel zijn, kan overheidsbeleid dat beoogt een herverdeling te bewerkstelligen maar zeer beperkt door lokale belastingen worden bekostigd.[24] De verevening strekte zich hiermee ook uit over de kosten van taken die gemeenten uit eigener beweging op zich hadden genomen. Ondanks de grote mate van beleidsvrijheid waaruit deze verschillen waren ontstaan, achtte de Rijksoverheid

24 Oates, *Fiscal Federalism*, 1973.

een vrij vergaande mate van verevening wenselijk. Kennelijk was de politieke opvatting over wat gemeenten geacht worden te kunnen doen zover opgeschoven, dat er een soort maatschappelijk aanvaardbaar minimum voorzieningenniveau dat een gemeente haar inwoners moest kunnen bieden, was ontstaan. Dit vormde de basis van het later door Goedhart voor Nederland als leidend geachte "derde aspiratieniveau", waarbij gemeenten bij een gelijke belastingdruk een gelijkwaardig voorzieningenniveau moeten kunnen bekostigen.[25]

In eerste aanleg worden de medebewindstaken nog vooral uit de algemene middelen van gemeenten bekostigd. Met de uitbouw van de verzorgingsstaat en de daarmee gepaard gaande drang tot uniformering van het voorzieningenniveau nam ook het aantal specifieke uitkeringen toe, vaak op aandrang van de gemeenten zelf. Eind jaren zeventig vindt er een omslag plaats in het denken over de verhouding tussen Rijk en decentrale overheden. Mede ingeven door de houdbaarheid van de rijksfinanciën krijgt het decentralisatiebeleid vorm, uitmondend in een sanering van het aantal specifieke uitkeringen. Decentralisatie als motief voor bezuinigingen op de collectieve uitgaven. Leidende gedachte daarbij is dat de afweging op lokaal niveau leidt tot een vergroting van de effectiviteit en efficiency voor de overheid als geheel. Het karakter van de algemene uitkering verandert, mede als gevolg van de decentralisatie van taken en overheveling van specifieke uitkeringen, in een inkomstenbron waaruit gemeenten een groot deel van hun medebewindstaken moeten bekostigen. Met de nadruk die in het IBP wordt gelegd op interbestuurlijke samenwerking en partnerschap, komt ook de beleidsvrijheid die de gemeente voor een groot deel van het relatief autonome takenpakket had, onder druk te staan. Van gemeenten wordt als partner ook een bijdrage verwacht aan de grote maatschappelijke opgaven zoals de verduurzaming. Ook indirect beïnvloedt het beleid van de Rijksoverheid de beleidsvrijheid van decentrale overheden. Zo heeft het beleid gericht op het langer zelfstandig wonen van ouderen gevolgen voor het gemeentelijke beleid rond zorg, ondersteuning en begeleiding van ouderen.

Het is niet zo dat de algemene uitkering alleen bedoeld is voor de bekostiging van autonome taken. De algemene uitkering is bestedingsvrij. Maar bestedingsvrijheid is niet hetzelfde als autonomie of beleidsvrijheid. De vraag is welk deel van de gemeentelijke uitgaven door de eigen afwegingen en voorkeuren van gemeenten wordt bepaald, en welk deel door de wet- en regelge-

25 C. Goedhart, 'Een theoretisch kader voor inkomstenverwerving door lagere overheden', in N.C.M. van Niekerk (red.), *Macht en middelen in de verhouding Rijk – lagere overheden*. Den Haag 1982: Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven.

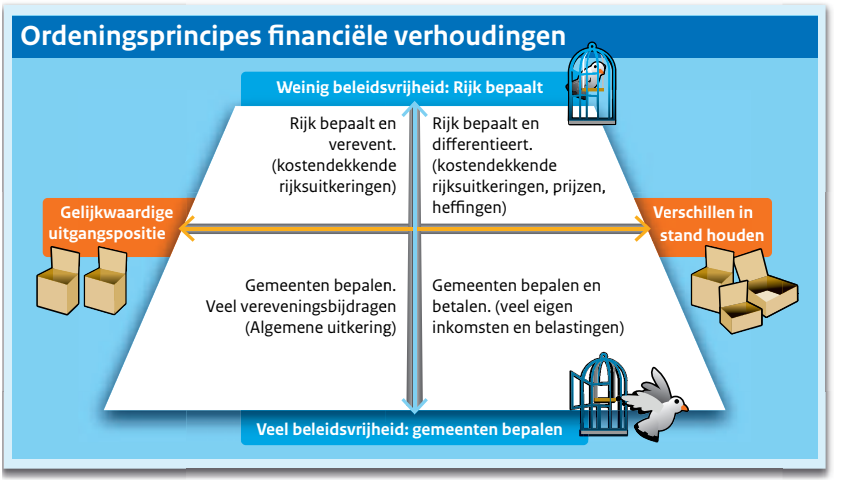
ving of door maatschappelijke verwachtingen.

CONCLUSIE

Zowel de normatieve ideeën over de positie die gemeenten in het staatsbestel zouden moeten innemen als de feitelijke positie die zij innemen blijken in de loop der tijd te evolueren. Duidelijk is dat het traditionele juridische onderscheid tussen autonomie en medebewind niet volstaat als grondslag voor de bekostiging van decentrale taken. De decentralisatietendens van de laatste 30 jaar is vooral ingegeven door doelmatigheidsoverwegingen, lees rijksbezuinigingen.
Naast doelmatigheid zijn er ook andere waarden die in het beleid van de overheid tot uiting moeten komen, zoals rechtmatigheid, doeltreffendheid en rechtvaardigheid die in hoge mate bijdragen aan maatschappelijke acceptatie. Deze waarden beïnvloeden de mogelijkheden van decentrale overheden om eigen afwegingen te maken. Daar komt bij dat van gemeenten als partner van de rijksoverheid ook een bijdrage wordt verwacht aan de grote maatschappelijke opgaven zoals de verduurzaming. Bij de verevening van kosten gaat het dus niet alleen om kosten die voortvloeien uit puur medebewind. Verevening moet het decentrale overheden ook mogelijk maken om die uitgaven te doen die ze op basis van algemeen maatschappelijke opvattingen of verwachtingen geacht worden te doen.

5 RELATIE BELEIDSVRIJHEID EN BEKOSTIGINGSWIJZE

De Rfv is in zijn advies 'Eerst de politiek dan de techniek' uitgebreid ingegaan op de manier waarop decentrale taken het beste kunnen worden bekostigd. Hij beargumenteert dat vooral de mate van beleidsvrijheid en de al dan niet gevoelde noodzaak het kunnen bieden van een gelijke financiële uitgangspositie van belang zijn voor een doelmatige inrichting van de financiële verhoudingen.[26]



De feitelijke situatie wijkt af van de ideale bekostigingsvorm. Hieronder leggen we het verschil daartussen uit.

Belastingen en beleidsvrijheid

Gemiddeld bekostigen gemeenten minder dan tien procent van hun uitgaven uit eigen belastingen. De mate van beleidsvrijheid geldt als een belangrijk argument voor de gewenste uitbreiding van het lokale belastinggebied. De motivering is gelegen in het uitgangspunt dat 'wie bepaalt, betaalt'. Als het aan de gemeente is om het aanbod aan voorzieningen op het terrein van cultuur, sport of groen te bepalen, dan zou zij de uitgaven hiervoor ook primair uit eigen belastingen moeten bekostigen. Dit leidt immers tot de meest doelmatige afweging van kosten. Onder andere de vrees voor grote verschillen in belastingdruk tussen gemeenten heeft ertoe geleid dat de rijksoverheid tot nog toe weinig animo toont voor een verschuiving van belastingcapaciteit (de mogelijkheid om eigen inkomsten te verwerven) van het Rijk naar de gemeenten. Ook het huidige regeerakkoord bevat geen concrete voorstellen voor een uitbreiding van het lokaal belastinggebied.

26 Rfv, *Eerst de politiek dan de techniek*, januari 2017.

Bekostiging via gemeentefonds en de beleidsvrijheid

Naast ruimte voor het bekostigen van eigen beleidskeuzes vervult het lokale belastinggebied ook een belangrijke functie als bufferruimte voor het opvangen van tegenvallers. Daarmee krijgt de mate van verevening van kosten binnen de algemene uitkering, ook een andere betekenis. Gemeenten zijn, met inachtneming van de wet- en regelgeving, autonoom in het voeren van beleid waarvan de uitvoering wordt bekostigd uit het gemeentefonds. In hoeverre moet verevening ook plaatsvinden bij taken waar de gemeenten veel beleidsvrijheid hebben? Binnen de Nederlandse verhoudingen geldt dat iedere gemeente in staat moet zijn haar burgers bij een gelijke belastingdruk een gelijkwaardig pakket aan lokale of regionale voorzieningen moet kunnen bieden (het eerdergenoemde derde aspiratieniveau van Goedhart). Dat houdt in dat elke gemeente financieel gezien dezelfde mate van beleidsvrijheid dient te hebben. Wat wel en niet tot een gelijkwaardig pakket aan lokale of regionale voorzieningen moet worden gerekend, is een politieke keuze. De kern van elk verdeelvraagstuk is uiteindelijk een normatief bestuurlijke uitspraak over het kostenniveau dat de Rijksoverheid wenst te honoreren en met welke factoren zij daarbij in de verdeling rekening wenst te houden.

De verdeling van middelen over de decentrale overheden houdt rekening met de onvermijdelijke uitgaven, dat wil zeggen kosten. Het kost de ene gemeente nu eenmaal meer geld om een bepaald voorzieningenniveau aan te bieden dan de andere. Dat komt aan de ene kant doordat in sommige gebieden de behoefte aan bepaalde voorzieningen relatief groot is, bijvoorbeeld doordat er veel schoolgaande kinderen wonen. Aan de andere kant maken externe factoren het leveren van bepaalde diensten soms duurder (kostenverschillen). Het wegonderhoud kost bijvoorbeeld meer bij een slechte ondergrond en daarom houdt de verdeling rekening met de bodemgesteldheid.

De kosten die gemeenten moeten maken volgen niet alleen uit wet- en regelgeving, maar ook uit de mate waarin verschillen in aanbod van voorzieningen maatschappelijk geaccepteerd worden. Bij de verdeling van de algemene uitkering kan echter geen rekening houden met de mogelijke verschillen maatschappelijke voorkeuren van individuele gemeenten. Gemeenten worden daarom onderling vergeleken met soortgelijke gemeenten. Hierdoor wordt bij de verdeling op impliciete wijze rekening gehouden met een ongedefinieerd maatschappelijk aanvaardbaar minimum voorzieningenniveau dat inwoners van hun gemeente mogen verwachten. Het Rijk verevent op deze wijze een groot deel van de uitgaven die gemeenten in vrijheid doen.

Overigens worden niet alleen de kosten verevend maar ook een deel van de inkomsten. Indien immers alleen met de kosten rekening zou worden gehouden, zou voorbij gegaan worden aan het feit dat de ene gemeente gemakke-

lijker belastingmiddelen kan ophalen dan de andere. Dit zou leiden tot een groot verschil in financiële mogelijkheden en daarmee ongelijkheid tussen gemeenten. Naast de kosten van voorzieningen wordt daarom ook rekening gehouden met de belastingcapaciteit van een gemeente.

Het risico van vergaande verevening

In de praktijk betekent het honoreren van bepaalde kenmerken bij de verdeling van geld over de gemeenten ook een politieke erkenning dat bepaalde feiten en/of omstandigheden kostenverhogend werken. Via de verdeling doet de politiek een uitspraak dat een decentrale overheid in staat moet zijn tot het doen van die uitgaven die verband houden met dat kenmerk. Zo zijn gemeenten in hoge mate vrij in het bepalen van het culturele aanbod, maar de verdeling houdt wel expliciet rekening met het feit dat sommige gemeenten een centrumfunctie voor cultuur hebben. Via de verdeling worden die gemeenten in staat gesteld uitgaven te doen aan culturele centrumvoorzieningen zonder dat daartoe een wettelijke verplichting bestaat. Dit leidt tot de vraag waarom dan ook niet met andere kostenverhogende factoren rekening gehouden zou moeten worden. De ene verfijning in de verdeling lokt daarmee de andere uit. Bij herijkingsoperaties bestaat de neiging om verschillen tussen feitelijke uitgaven en de verdeling steeds verder te willen verkleinen. Met als gevolg dat elk objectiveerbaar verschil in uitgavenniveau wordt gehonoreerd. Zonder dat daarbij expliciet de vraag gesteld of de uitgaven voortkomen uit eigen beleidskeuzes. Dit leidt niet alleen tot schijnexactheid en een zeer complexe verdeling maar er gaat ook onbedoeld een normerende werking vanuit.[27] Dit wordt versterkt door het publiceren van deelbudgetten. Met circa de helft van het aantal verdeelmaatstaven kan ook een adequate verdeling worden bereikt.

Bekostiging van medebewindstaken via algemene uitkering

Bekostiging van taken via de algemene middelen verdient de voorkeur boven specifieke uitkeringen, want bekostiging via de algemene middelen biedt de mogelijkheid zelf de afweging te maken voor de meest doelmatige inzet van de middelen. Het feit dat een taak zeer strikte dwingende regelgeving kent, is overigens geen beletsel voor bekostiging via de algemene uitkering. Zo is de uitvoering van de Wet Basisregistratie Personen of de Kieswet in handen van de gemeenten maar worden zij geacht dit te bekostigen uit de algemene middelen. Voorwaarde voor bekostiging via de algemene uitkering is dat er geen financiële verantwoording door de decentrale overheid aan de Rijksoverheid plaats vindt. Er wordt niet afgerekend op basis van de besteding van de beschikbaar gestelde middelen voor de taak. De algemene uitkering is immers vrij besteedbaar.

27 Rfv, *Vereenvoudiging verdeling algemene uitkering gemeentefonds*, december 2010.

Bestedingsvrijheid algemene uitkering onder druk

In 2017 is er 85 miljoen euro aan het gemeentefonds toegevoegd voor de bestrijding van armoede onder kinderen, de zogenaamde Klijnsmagelden. Gemeenten hebben de regie in het armoedebeleid. In de bestuursafspraken staat dat gemeenten de aanwezige infrastructuur benutten en optimaliseren, ze met relevante partners als scholen en fondsen gaan samenwerken, kinderen zelf betrokken worden en de extra middelen dienen als aanvullende impuls bovenop de reeds bestaande financiële middelen. In 2021 wordt getoetst of het gemeentelijke beleid inderdaad alle kinderen in armoede heeft weten te bereiken. Dit voorbeeld geeft aan dat de bestuurlijke werkelijkheid vaak genuanceerder is dan de theoretische uitgangspunten.

Decentralisatie- en integratie uitkeringen

Naast de algemene uitkering bevat het gemeentefonds ook andere type uitkeringen: decentralisatie- en integratie uitkeringen. De daling van het aantal specifieke uitkeringen van de afgelopen jaren en de toename van het gebruik van het instrument decentralisatie-uitkering laten zien dat er een behoefte is aan een uitkeringsvorm waarbij geen sprake is van verticale financiële verantwoording en waarbij meer beleidsvrijheid wordt gelaten aan medeoverheden. Hoewel ook decentralisatie uitkeringen vrij besteedbaar zijn, gelden er vaak allerlei voorwaarden, aanvraagprocedures, convenanten e.d. die in de praktijk werken als verplichtingen. Soms worden decentralisatie-uitkeringen zelfs verdeeld op basis van de geleverde prestaties. De bestedingsvrijheid dan ver te zoeken. In feite zijn het verkapte specifieke uitkeringen.

Artikel 12- uitkering en beleidsvrijheid

Beleidsvrijheid en bestedingsvrijheid voor activiteiten die worden gefinancierd uit het gemeentefonds, houdt ook in dat gemeenten zelf verantwoordelijk zijn voor de financiële gevolgen van hun beleidskeuzes. Slechts in uiterste instantie is een beroep op aanvullende steun (ex artikel 12 Fvw) mogelijk. Consequentie daarvan is wel dat gemeenten moeten aanvaarden dat hun beleidsvrijheid wordt beknot.

Het tijdelijke Fonds Tekortgemeenten

De in 2018 beschikbaar gestelde 'stroppenpot sociaal domein' werd verdeeld op basis van de werkelijk gedane uitgaven van de gemeenten. Ongeacht de oorzaak kwamen alle gemeenten met een tekort boven een bepaalde drempel in aanmerking voor een tegemoetkoming. Dit was een pragmatische oplossing omdat in dit stadium nog onduidelijk is of de tekorten door externe oorzaken (verdeelmodel of onvoldoende macrobudget) worden veroorzaakt of het gevolg zijn van eigen beleidskeuzes. De beleidsvrijheid van gemeenten om

eigen afwegingen te maken blijkt daarbij in de praktijk overigens ook minder groot dan bij de decentralisatie werd verondersteld.

Specifieke uitkeringen en beleidsvrijheid

Indien het Rijk wil waarborgen dat de middelen ook echt aan het gestelde doel worden besteed is een specifieke uitkering passend. Die is immers geoormerkt en verplicht gemeenten tot het verantwoorden van de gedane uitgaven. Specifieke uitkeringen worden in principe slechts verstrekt als deze wijze van bekostiging voor decentrale taken bijzonder aangewezen moet worden geacht. De nadelen van specifieke uitkeringen zijn dat ze leiden tot een ondoelmatige besteding van publieke middelen en hoge bestuurlijke en verantwoordingslasten met zich brengen.

Motieven voor specifieke uitkeringen

De Memorie van toelichting op de Financiële verhoudingswet (Fvw) noemt vier omstandigheden waarbij specifieke uitkeringen zijn toegestaan:

- Als bekostiging via de eigen middelen in verband met een afwijkende dynamiek niet mogelijk is of als inkomenspolitieke overwegingen zich daartegen verzetten.
- Als de uitkering door de aard van het betrokken onderwerp een tijdelijk karakter heeft.
- Als nog geen of onvoldoende inzicht bestaat in de omvang van de kosten van de desbetreffende taak of activiteit.
- Als voor de kosten van de desbetreffende taak of activiteit geen structuurkenmerk kan worden vastgesteld op basis waarvan verdeling door middel van de algemene uitkering mogelijk is.

Slechts indirect is er een relatie tussen de beleidsvrijheid en de keuze voor een specifieke uitkering als de meest aangewezen bekostigingswijze, namelijk als de uitgaven die samenhangen met de taak onvermijdelijk zijn. Dat wil zeggen dat de uitgaven niet door de gemeente kunnen worden beïnvloed en niet gevangen kunnen worden in een structuurkenmerk. Strikte en dwingende regelgeving beperken wel de beleidsvrijheid en dwingen tot een minder globale verdeling, maar sluiten een bekostiging via het gemeentefonds niet uit. De belangrijkste voorwaarde voor de verdeling via de algemene uitkering is dat de kosten een stabiel patroon kennen en er objectieve structuurkenmerken zijn die tegemoetkomen aan de kostenverschillen tussen gemeenten. Het aantal specifieke uitkeringen is de afgelopen decennia sterk gedaald. In principe draagt dit bij aan het vergroten van de beleidsvrijheid van medeoverheden en het verlagen van de verantwoordingslasten. Tenzij de bijdrage in de vorm van

een decentralisatie-uitkering terugkomt waarbij zoals hiervoor gemeld weer allerlei voorwaarden aan verbonden zijn.

CONCLUSIE

Veel beleidsruimte maakt ruimte voor verschillen in aanbod zowel qua omvang als kwaliteit van voorzieningen. Dit maakt bekostiging via eigen belastinginkomsten mogelijk. Hoewel dit vanuit allocatieve overwegingen de voorkeur verdient, leidt de vrees voor grote verschillen in belastingdruk er in praktijk toe dat politiek gekozen wordt voor bekostiging via de algemene uitkering. Via de algemene uitkering kan echter geen rekening worden gehouden met voorkeuren van individuele gemeenten. Daarom worden de voorkeuren van de collectiviteit tot uitgangspunt voor de verdeling genomen. Het uitgangspunt is immers het kunnen bieden van een gelijkwaardig voorzieningenniveau in elke gemeente bij een gelijke belastingdruk. Daaruit volgt de noodzaak van verevening. Wat wel en niet tot het gelijkwaardig pakket aan lokale of regionale voorzieningen moet worden gerekend is een politieke keuze. Gemeenten hebben binnen het beschikbare budget uit de algemene uitkering nog steeds de beleidsvrijheid wel of niet voor een voorziening te kiezen. In theorie leidt dan de keuze voor een lager voorzieningenniveau ook tot een lagere belastingdruk. De praktijk laat zien dat deze afweging minder snel wordt gemaakt, het zogenaamde flypapereffect. Impliciet leidt bekostiging via de algemene uitkering tot een gelijkvormig voorzieningenniveau in weerwil van de wens tot differentiatie.
De verevening kan bij veel beleidsvrijheid wel veel globaler zijn. De tendens is om de verdeling om de verschillen tussen feitelijke uitgaven te beperken. Zonder dat daarbij expliciet de vraag gesteld of de uitgaven voortkomen uit eigen beleidskeuzes. Dit leidt tot schijnexactheid.
Er gaat bovendien ook onbedoeld een normerende werking vanuit. Bij weinig beleidsvrijheid is bekostiging van taken via de algemene uitkering niet uitgesloten alleen luistert de verevening nauwer.

6 EEN POGING TOT OPERATIONALISERING VAN DE MATE VAN BELEIDSVRIJHEID

In het voorgaande is de betekenis van de beleidsvrijheid voor de vormgeving van de financiële verhoudingen duidelijk gemaakt. Het kenmerk van beleidsvrijheid is dat het een abstractie is. Er is weliswaar een algemeen beeld wat het ongeveer inhoudt, maar daarmee is het nog niet direct eenduidig meetbaar. De vraag is nu of en hoe het mogelijk is de mate van beleidsvrijheid op een meer geobjectiveerde wijze vast te stellen. In het navolgende willen we eerst het begrip beleidsvrijheid nader duiden. Vervolgens gaat het om de vraag hoe de mate van beleidsvrijheid is vast te stellen of af te leiden is.

Het begrip beleidsvrijheid/beleidsruimte [28]

Beleid kan worden omschreven als het stellen van doelen waarbij bepaald wordt welke middelen hiervoor worden ingezet al dan niet binnen een bepaalde tijdshorizon. Bij de benodigde middelen gaat het om een combinatie van geld, macht en kennis. De reden voor het formuleren van beleid is dat er een feit of omstandigheid bestaat dat als een probleem wordt ervaren; dat wil zeggen dat er een verschil bestaat tussen een beginsel, norm of standaard en de voorstelling van een bestaande of te verwachte situatie. Bijvoorbeeld, het aantal verkeersslachtoffers moet dalen, het is wenselijk maatregelen te nemen opdat mensen zo lang mogelijk zelfstandig thuis kunnen blijven wonen, gelet op klimaatdoelstellingen zijn maatregelen noodzakelijk of met het oog op het behouden van onze welvaart is stimulering van regionaal economisch beleid noodzakelijk. Beleid bestaat vervolgens uit een samenstel van maatregelen, activiteiten die er op gericht zijn deze discrepantie op te lossen, te verminderen of te voorkomen.

Bij de mate van beleidsvrijheid gaat het om de mate waarin voorzieningen die een gemeente aanbiedt mogen verschillen, in aard of omvang, van die van andere gemeenten. Ofwel in hoeverre uitkomsten van beleid mogen verschillen. Op welke manier kan worden vastgesteld of die ruimte er is? Waardoor wordt de beleidsvrijheid van gemeenten bepaald? En is het mogelijk om op basis van een analyse van het takenpakket van gemeenten de beleidsvrijheid die zij hebben bij het uitvoeren van hun takenpakket op een geobjectiveerde wijze vast te stellen?

Benadering beleidsvrijheid vanuit de uitkomsten

Beleidsvrijheid in de context van dit onderzoek richt zich op de ruimte die decentrale bestuurders hebben voor het maken van politiek-bestuurlijke afwegingen over de gewenste uitkomst van het beleid die vervolgens van invloed zijn op de uitgaven. Dit gegeven is immers relevant voor het bepalen van de

28 Naast 'beleidsvrijheid' wordt de term 'beleidsruimt' gebruikt.

optimale wijze van bekostigen van decentrale taken en de mate van verevening. Beleidsvrijheid betekent dus dat de betrokken overheidslaag zelfstandig het probleem of doel definieert en zelfstandig gaat over de inzet van de middelen om de gewenste uitkomst te realiseren. Gerelateerd aan de drie W-vragen:

- Wat willen we bereiken? (welke doelen, maatschappelijke effecten willen we bereiken?
- Wat gaan we daarvoor doen? (welke taken moeten daarvoor worden uitgevoerd?)
- Wat gaat dat kosten? (wat hebben we er voor over, wat levert het op?)



Naarmate de gemeente zelf gaat over de eerste vraag des te groter is de autonomie of de beleidsvrijheid. Omvang van de beleidsvrijheid wordt ook bepaald door de omvang en het gewicht van het beleidsterrein. Hoe specifieker de uitkomst van wat moet worden bereikt, is vastgelegd in regelgeving of andere afspraken waaraan de gemeente gebonden is, des te geringer de beleidsvrijheid. Strikt genomen valt de vrijheid van de te kiezen middelen om de uitkomsten te bereiken buiten het begrip beleidsvrijheid. Middelen kunnen echter vaak ook zelf ook weer een doel vormen.

De mate waarin de eerste twee vragen door de gemeente zelf kan of mag worden beantwoord bepalen de beleidsvrijheid. In dat geval kan de gemeente zelf afwegen wat het mag kosten. Als de kosten te hoog worden geacht dan zal de gemeente haar ambities moeten aanpassen. Indien de doelstelling is opgelegd en de wijze waarop dit gerealiseerd moet worden is voorgeschreven heeft de gemeente weinig beleidsvrijheid en dienen de kosten die daarmee gepaard gaan voor verevening in aanmerking te komen. Ook in het geval de instrumenten, de middelen zijn voorgeschreven kan dit leiden tot kosten die voor verevening in aanmerking dienen te komen.

In het rapport *Insnoeren en Uitbuiken*[29] dat aan de basis ligt van de huidige verdeling van de algemene uitkering is de beleidsvrijheid indirect afgeleid uit de uitgaven van gemeenten. Grote uitgavenverschillen op de onderscheiden beleidsterreinen (uitgavenclusters) die niet kunnen worden verklaard uit onderliggende structuurkenmerken worden vooral

29 Cebeon, *Insnoeren en uitbuiken; aanzetten tot een herijking van de Fvw '84*, september 1992.

toegeschreven aan eigen beleidskeuzes oftewel beleidsvrijheid. Dus grote uitgavenverschillen die overblijven na rekening te hebben gehouden met verklarende structuurkenmerken duiden dan op een grote mate van beleidsvrijheid (en of de beschikbare middelen om die uitgaven te doen). Naarmate de afwijkingen rond het gemiddelde sterker afwijken geeft dat een indicatie van de mogelijkheden die gemeenten hebben om eigen keuzes te maken. Hoe groter de variatie hoe groter de beleidsvrijheid. Hoe meer beleidsvrijheid, hoe globaler de verdeling kan zijn.

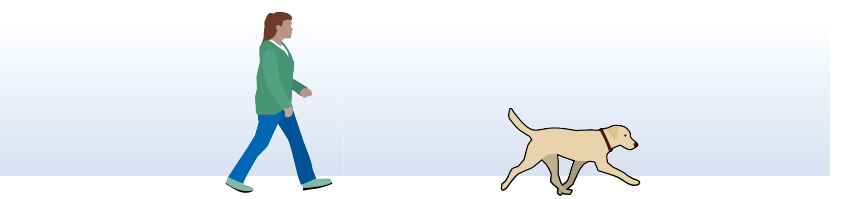
Benadering beleidsvrijheid vanuit de aard van de taken

In hoeverre de uitkomsten van beleid mogen verschillen is voor een belangrijk deel uit wet- en regelgeving af te leiden. De vraag is vervolgens welke elementen in wet en regelgeving bepalen de beleidsvrijheid.

In eerste aanleg kan uit de omschrijving van een taak de mate van beleidsvrijheid worden afgeleid. Een taak is datgene wat gedaan moet worden om een doel te verwezenlijken. Het startpunt voor het bepalen van de beleidsvrijheid is de vraag in hoeverre de decentrale overheid bij het uitvoeren van haar taken gebonden is aan de beleidsdoelen die door andere actoren of factoren zijn opgelegd.

Gradaties van beleidsvrijheid bij taken

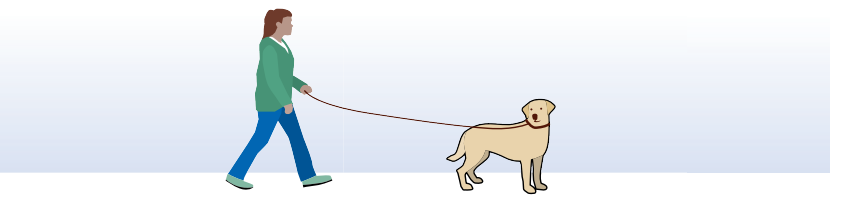
Bij de aard van de 'taak' zijn verschillende gradaties te onderscheiden[30]:



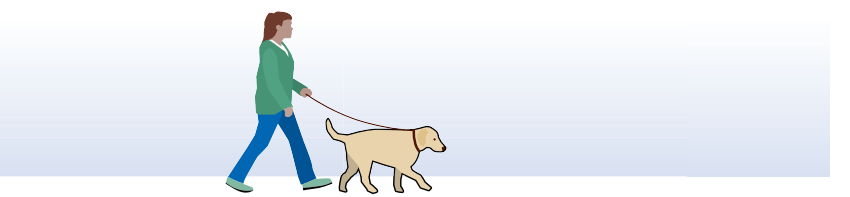
EIGEN INITIATIEF: de gemeente neemt eigener beweging de taak op zich (art 124 lid 1 Gemw). Dit houdt in dat de betrokken overheid zelf het doel en de gewenste uitkomst vaststelt.

30 Deze gradaties komen in belangrijke mate overheen met de in de studie *Taakgericht heffen gekozen gradaties Eigen taken; Opgedragen taken met beleidsvrijheid; Opgedragen taken zonder beleidsvrijheid*. De commissie komt overigens niet tot eenduidig objectieve criteria voor het vaststellen van de beleidsvrijheid. Commissie onderzoek belastingen Lokale overheden van de Vereniging voor Belastingwetenschap, *Taakgericht heffen*, 2009.

Naast het 'volledig vrije initiatief' zijn er andere vormen van gemeentelijk handelen die zich kenmerken door een glijdende schaal. Het zijn vormen van facultatief medebewind waarbij de gemeente de bevoegdheid krijgt om bij verordening iets te regelen maar er wordt niet gesteld dat de gemeente het moet regelen.



OPTIONELE TAAK: het Rijk maakt taakuitvoering wettelijk mogelijk maar verplicht gemeenten niet tot taakuitoefening. Het gaat om 'kan' bepalingen; opdracht tot het opstellen van verordening (maar met de mogelijkheid daaraan een eigen invulling te geven).

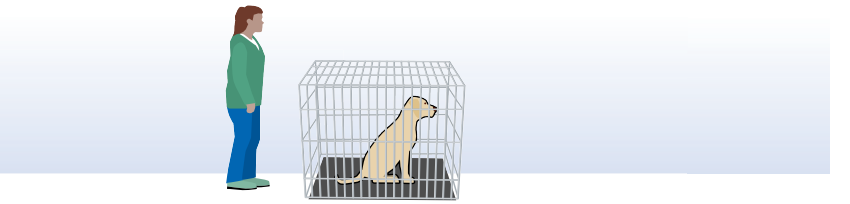


AANBEVOLEN TAAK: het Rijk beveelt gemeenten aan de taak uit te voeren. De taak volgt niet uit een wettelijk voorschrift maar uit rijksbeleid soms vastgelegd in nota's: het betreft geen bindende taak er is ook geen sanctie.

Het onderscheid tussen een optionele taak en een aanbevolen taak is niet heel scherp te maken, het zit op een glijdende schaal tussen wat Willems noemt tussen geïnspireerd initiatief, ondersteunend initiatief, uitlokking.[31] De decentrale overheid heeft de vrijheid de taak al dan niet op te pakken en eigen beleidsdoelen te formuleren. Bij een optionele taak of een aanbevolen taak ligt het niet in de rede dat van hogerhand de beleidsdoelen nauwkeurig vast legt. Het gaat eerder om globale doelomschrijvingen. Veel van de afspraken uit het IBP hebben dit karakter. Decentrale overheden zijn niet verplicht maar worden wel in meerdere of mindere mate geacht mee te werken aan de (gezamenlijk)

31 Willemse, R., *Het bestaansrecht van de Nederlandse gemeente. Eigen initiatief en integraal bestuur in de periode 1960-1996*, dissertatie Vrije Universiteit Amsterdam, Delft, 2001.

geformuleerde beleidsdoelstellingen. Er staat voor de betrokken decentrale overheid geen sanctie op niet meewerken.



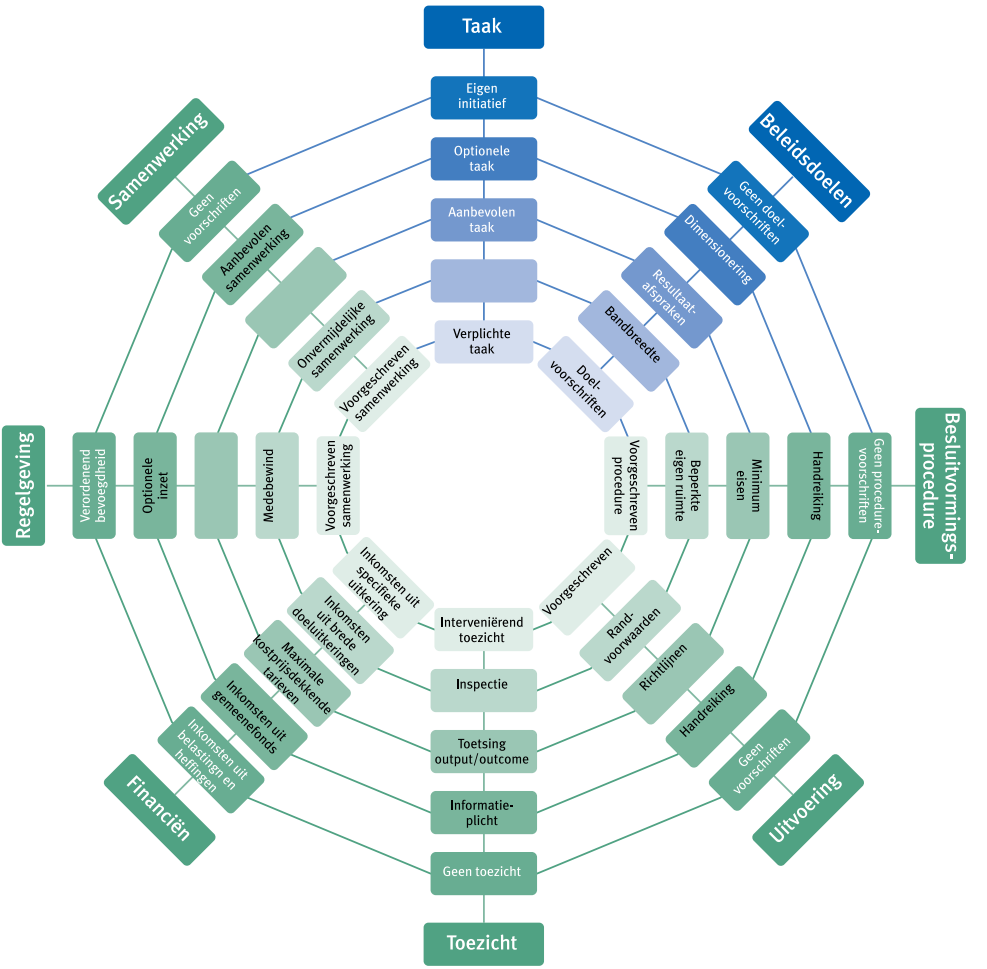
VERPLICHTE TAAK: het Rijk schrijft voor dat de gemeente de taak uitvoert. Het gaat om 'moet' bepalingen. Daarbij bestaan er nog gradaties waarbij de invulling van de wettelijk opgedragen taak in meerdere of mindere mate aan de gemeentebesturen wordt overgelaten:

- Politiek medebewind: de Wet laat de gemeenten ruimte om bij de uitvoering een lokale normstelling te hanteren.
- Ambtelijk medebewind: er bestaat geen ruimte voor lokale normstelling, maar de Wet laat wel voldoende ruimte om – op bestuurlijk niveau – vooral recht te doen aan de doeleinden van de Wet.
- Mechanisch medebewind: de Wet schrijft nauwkeurig voor hoe de Wet moet worden uitgevoerd; verplichting tot toepassing voorgeschreven regelgeving.

In het rapport 'Zichtbaar maken van gemeentelijke beleidsvrijheid' wordt de beleidsvrijheid door acht verschillende dimensies aan de hand van verschillende gradaties bepaald.[32] Naast de Taak en de Beleidsdoelen onderscheidt het rapport Regelgeving, Uitvoering, Besluitvorming, Toezicht, Samenwerking en Financiën als elementen die de beleidsvrijheid bepalen. Dit wordt vervolgens in een spinnenweb grafisch weergegeven (zie bijlage). De grootte van het spinnenweb geeft in deze visie vervolgens de mate van beleidsvrijheid weer. Dat veronderstelt dat alle dimensies even relevant zijn en altijd bij elke taak aan de orde zijn. Dit is niet het geval. Ook wordt geen onderscheid gemaakt tussen oorzaak en gevolg. Zo beperkt Toezicht niet de beleidsvrijheid maar geeft vormt het een aanwijzing dat er blijkbaar regels gelden voor het beleid of uitvoering, de besluitvorming of samenwerking waarop toezicht is gebaseerd. De onderscheiden dimensies zeggen wel iets over de mate van beleidsvrijheid. Maar het zwaartepunt en vertrekpunt vormen de Taak en het Doel. We lopen de overige dimensies even langs om de relatie met de beleidsvrijheid te duiden.

32 B&A en Universiteit van Tilburg; *Zichtbaar maken van gemeentelijke beleidsvrijheid; een meetinstrument*, september 2006.

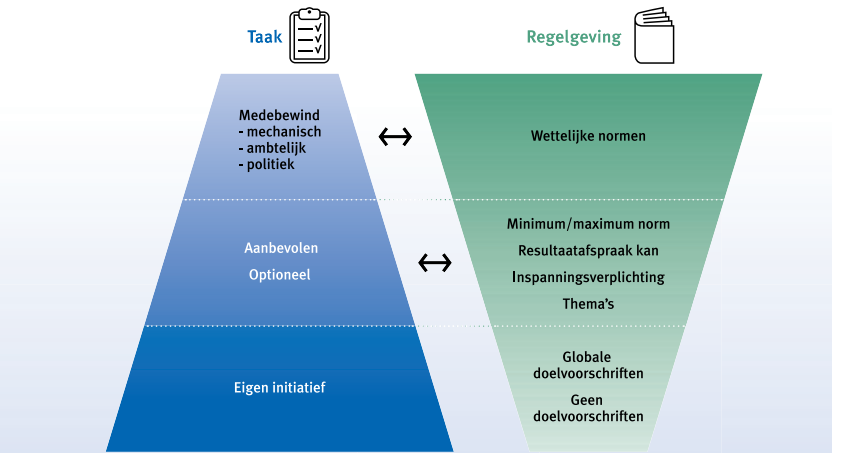
Meetinstrument beleidsvrijheid: dimensies en gradaties



Regelgeving

Regelgeving betreft de mate waarin de decentrale overheid vrij is om eigen regelgeving vast te stellen dan wel rijksregelgeving moet toepassen. Dit zegt iets over de aard van de taak. Naarmate een gemeente zelf regels kan opstellen om het beleidsdoel te realiseren of gehouden is aan de regels die het Rijk gemeenten voorschrijft, bepaalt de aard van de taak en daarmee de beleidsvrijheid. De onderscheiden gradaties bij de regelgeving zijn dan ook identiek aan die van de taak.

Samenhang taak, doel en regelgeving



Een wet kan in verschillende gradaties de beleidsvrijheid van bepalen. De wet publieke gezondheid kent zowel vormen van mechanisch medebewind tot taken die optioneel dan wel aanbevolen of taken en waarbij de regelgeving slechts globale doelvoorschriften formuleert.

Wet publieke gezondheid

De Wet publieke gezondheid regelt de organisatie van de openbare gezondheidszorg, de bestrijding van infectieziektecrises en de isolatie van personen/vervoermiddelen die internationaal gezondheidsgevaren kunnen opleveren. Ook regelt de wet de jeugd- en ouderengezondheidszorg. De Minister stelt elke vier jaar een landelijke nota gezondheidsbeleid en een landelijk programma voor uitvoering van onderzoek vast op het gebied van de publieke gezondheid. Gemeenten vertalen, na advies van de GGD, de landelijke prioriteiten naar lokaal gezondheidsbeleid in de nota gemeentelijk gezondheidsbeleid. Ten aanzien van het uniform deel van het basistakenpakket van de jeugdgezondheidszorg en de infectieziektebestrijding is er sprake van centrale sturing, de gemeente is uitvoerder. Voor de algemene bevorderingstaken en de ouderengezondheidszorg is er daarentegen sprake van beduidend meer gemeentelijke beleidsvrijheid.

Uitvoering

Bij *uitvoering* gaat het om de mate waarin de decentrale overheid vrij is in het bepalen van de organisatie en instrumentatie van het beleid. Vrijheid bij het

kiezen van instrumenten om die uitkomsten te bereiken valt weliswaar buiten het begrip beleidsvrijheid maar er bestaat een vrij eenduidige relatie tussen de mate waarin decentrale overheden zich te houden hebben aan uitvoeringsvoorschriften en de door het Rijk opgedragen beleidsdoelen. Naarmate het Rijk het beleidsdoel exacter heeft vastgelegd zal zij ook nauwkeuriger de wijze van uitvoering voorschrijven. Bij optionele of aanbevolen taken liggen handreikingen, richtlijnen of randvoorwaarden en dergelijke met betrekking tot de uitvoering meer voor de hand. Normen betreffende de uitvoering vormen daarmee een indicatie van de mate van beleidsvrijheid, maar betreffen niet het wezen van de beleidsvrijheid.

Besluitvormingsvoorschriften

Voorschriften over de besluitvorming kunnen de inhoudelijke beleidsvrijheid beperken. In die zin dat de overheid bij het bepalen van de beoogde uitkomsten rekening moet houden met de zienswijze van andere betrokken partijen zoals maatschappelijk organisaties, of dat afstemming met provincie en/of Rijk is vereist. De vrijheid om eigenstandig de beleidsdoelen en taken vast te stellen is gebonden.

De Wet ruimtelijke ordening (Wro)

De Wro kent een uitgewerkte planprocedure met verschillende mogelijkheden van inspraak, bezwaar en beroep. Binnen deze uitgewerkte besluit- vormingsregels is de gemeente vrij eigen keuzes te maken. Een gemeente heeft zich rekenschap te geven wat de provincie in de structuurvisie heeft aangeven als 'ontwikkelingen van provinciaal belang', bijvoorbeeld vanwege de aard, de omvang of de gevoeligheid ervan. Als dit belang is aangegeven, kan de provincie een aanwijzing geven aan een gemeente, voorafgaand aan een bestemmingsplanprocedure. Dat kan in het vooroverleg of in een provinciale verordening. De gemeente heeft zich daarbij te houden aan de provinciale verordening die gebaseerd is op de provinciale structuurvisie.

Passend onderwijs

Belangrijkste implicatie voor gemeenten van de wetgeving passend onderwijs is dat samenwerkingsverbanden verplicht zijn om over het ondersteuningsplan op overeenstemming gericht overleg (OOGO) met de gemeente(n) te voeren binnen het verband.

Samenwerking

De gemeentelijke beleidsvrijheid wordt ingeperkt door regionale samenwerking. Samenwerking zegt iets over de mate waarin een decentrale overheid zelfstandig het probleem kan definiëren en daarmee zelf het beleid kan formuleren om dat probleem op te lossen. Daarbij is niet alleen de mate waarin een decentrale overheid vrij is in het aangaan en inrichten van samenwerkingsverbanden met externe – publieke of private – organisaties van belang, maar veelmeer nog de aard van de samenwerking. In het geval de samenwerking louter gericht is op uitvoering dan wordt de beleidsvrijheid in mindere mate aangetast dan wanneer de samenwerking juist gericht is op beleidsbepaling. Onderkend moet overigens wel worden dat ook van louter op uitvoeringgerichte samenwerking vanuit doelmatigheidsoverwegingen vaak gestuurd wordt op het streven naar uniformering en standaardisering.

Het B&A-rapport onderscheidt ook nog toezicht en financiën als aparte dimensie

De vorm van *toezicht* beperkt niet de beleidsinhoudelijke vrijheid. Toezicht is een afgeleide van de normen die er gelden voor het beleid. Indien uit wet- en regelgeving geen beperkingen of aanwijzingen volgen voor het beleid of uitvoering, de besluitvorming of samenwerking is er ook geen grondslag voor een vorm van extern toezicht. Wel is het zo dat uit het feit dat er verplichtingen gelden voor het verstrekken van informatie, of het toetsen van de output of outcome van het beleid met in het uiterste geval zelfs interventie van de externe toezichthouder een duidelijke aanwijzing vormt voor de mate van beleidsvrijheid. Ook (verplichte) benchmarken kunnen onbedoeld bijdragen aan een beperking van de beleidsvrijheid doordat dit leidt tot een uniformering van het beleidsuitkomsten. Impliciet leiden benchmarken en beleidsindicatoren tot een normering van het beleid.[33]

De Algemene Rekenkamer benadrukt het belang van de ontwikkeling van gemeenschappelijke definities en begrippen in het Sociaal Domein.[34] Dit geldt niet als een inperking van de lokale autonomie, maar van het gebruik van dezelfde meetlat om elkaar onderling te vergelijken, gaat onbedoeld wel uniformerende werking uit.

33 Wouter Vermeulen wijst op de rol die monitoring in landen waar onderwijs gedecentraliseerd is speelt in het waarborgen van gelijkheid. In MeJudice: Decentralisatie en gelijkheid hoeven elkaar niet te bijten; http://www.mejudice.nl/artikelen/detail/decentralisatie-en-gelijkheid-hoeven-elkaar-niet-te-bijten

34 Algemene Rekenkamer; *Wegwijs in het sociaal domein, Advies ter verbetering van de informatievoorziening door de regering aan de Tweede Kamer met betrekking tot de Participatiewet, de Jeugdwet en de Wmo 2015*, september 2018.

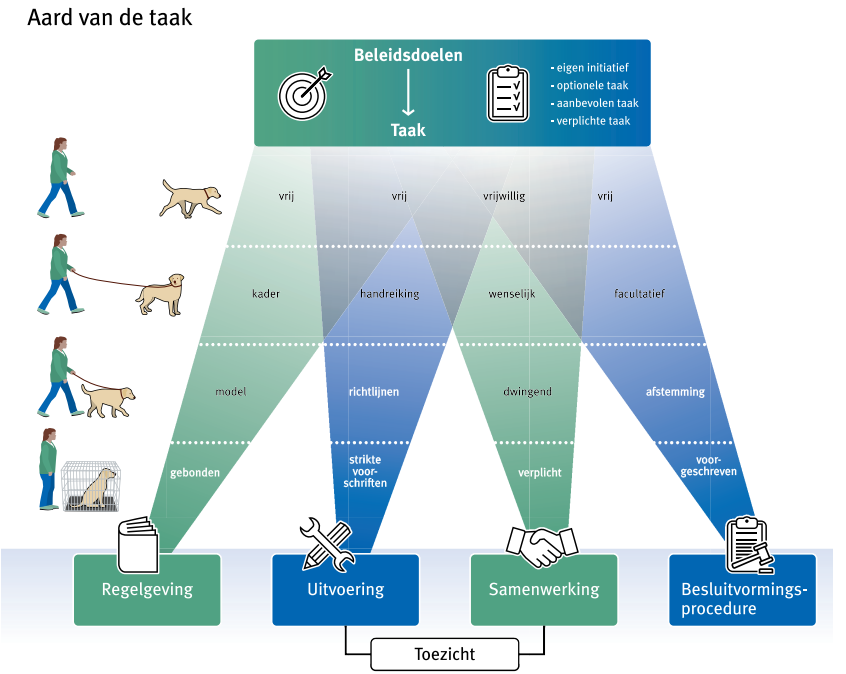
Financiën

De *financiën*: de mate van vrijheid in de besteding van de financiële middelen die de gemeente ter beschikking staan, zegt niet direct iets over de mate van beleidsvrijheid. Bestedingsvrijheid is niet hetzelfde als beleidsvrijheid. Stringente bestedingsvoorwaarden veronderstellen een geringe mate van beleidsvrijheid, maar een taak met zeer beperkte mate van beleidsvrijheid kan echter ook via de vrij besteedbare algemene uitkering worden bekostigd. Bestedingsverplichtingen duiden weliswaar op een geringe beleidsvrijheid maar passen niet binnen de algemene uitkering. Wel kan het zijn dat er normbedragen bestaan die als richtlijn gelden.

Normbedrag lokale omroep

De Mediawet 2008 art. 2.170b regelt dat lokale publieke omroepen een Lokaal Toereikend Media Aanbod (LTMA) verzorgen. Maar de wet is niet duidelijk over wat het begrip 'toereikend' precies behelst. De Stichting Nederlandse Lokale Publieke Omroepen (NLPO) en de VNG zijn daarom in een convenant criteria overeengekomen van een eigentijds Lokaal Toereikend Media-Aanbod
De bekostiging van lokale omroepen is geen verplichting. Er is echter wel sprake van een 'normbedrag' van jaarlijks 1,30 euro per huishouden, in 2015 verlaagd naar 1,14 euro per huishouden. Bijna tachtig procent van de gemeenten voldeed in 2016 aan de tweede norm, minder dan de helft aan de 'oude' norm van 1,30 euro.

Samenvattend leidt dit tot het volgende schema:



CONCLUSIE

Er is geen absoluut objectieve maat voor het vaststellen voor de mate van beleidsvrijheid. Wel kan inzichtelijk gemaakt worden welke factoren de mate van beleidsvrijheid bepalen, door consequent na te gaan in hoeverre de betrokken overheid vrij is om zelf de beleidsdoelen te bepalen. Dit kan worden afgeleid uit wat in wet en regelgeving is bepaald over met name de taak en de beleidsdoelen. Bij de taak gaat het er om wat voor het bereiken van beleidsdoelen moet worden gedaan. De mate waarin nauwkeuriger is bepaald hoe de taak moet worden uitgevoerd, of aan welke eisen de besluitvorming moet voldoen of en hoe er al dan niet moet worden samengewerkt, geven een indicatie in welk mate de gemeente vrij is zelfde uitkomst van het beleid te bepalen. Als het Rijk bepaalt dat een gemeente een taak moet uitvoeren, dan is de beleidsvrijheid per definitie klein. De mate waarin de gemeente vrij zelf haar beleidsdoelen en daarmee verbonden taak kan vaststellen wordt bepaald door de mate waarin zij zelf aanvullende regels kan stellen, gehouden is aan uitvoeringsregels, regels over besluitvorming en/of vrij

is te kiezen in de samenwerking. Dit kan per onderdeel variëren van geheel vrij, wenselijk, dwingend tot verplicht. De vormen waarin dit tot uitdrukking komt zijn handreikingen of kaders, als een lichte vorm van sturing, overgaand in richtlijnen of modellen, die al meer dwingend zijn, tot verplichtingen. De dimensies over Regelgeving, Uitvoering, Besluitvorming en Samenwerking bepalen de mate waarin gemeenten gebonden zijn aan voorschriften. Door de taken aan de hand van deze termen te scoren ontstaat een indicatie van de mate van formele beleidsvrijheid. Dit leidt tot een glijdende schaal van het geheel gebonden zijn bij het stellen en uitvoeren van de beleidsdoelen, een beperkte mate van vrijheid, het gedeeltelijk vrij zijn tot het nagenoeg geheel vrij zijn

Op een schaal van 1-10 leidt dit voor de formele beleidsvrijheid tot de volgende indicatieve scores op clusters van het gemeentefonds. Een score 1 betekent veel beleidsvrijheid, een score van 10 volledige beleidsvrijheid.

Tabel 1: Indicatieve scores beleidsvrijheid per cluster

Cluster	Omvang cluster Gemeentefonds (begroting 2018 x miljoen euro)	Indicatieve score
Inkomen en participatie	2.953	2
Bestuur en algemene ondersteuning	1.858	2
Jeugd	3.842	3
Educatie	2.027	3
Samenkracht en burgerparticipatie	554	3
Maatschappelijke ondersteuning	6.280	4
Openbare Orde en Veiligheid	1.693	4
Volksgezondheid	172	4
Riolering en reiniging	-568	5
Infrastructuur en gebiedsontwikkeling	4.591	8
Onroerendezaakbelastingen	-2.654	8
Overige eigen middelen	400	8
Cultuur en Ontspanning	3.593	9
Totaal	**24.742**	

Bron: deel III van dit advies.

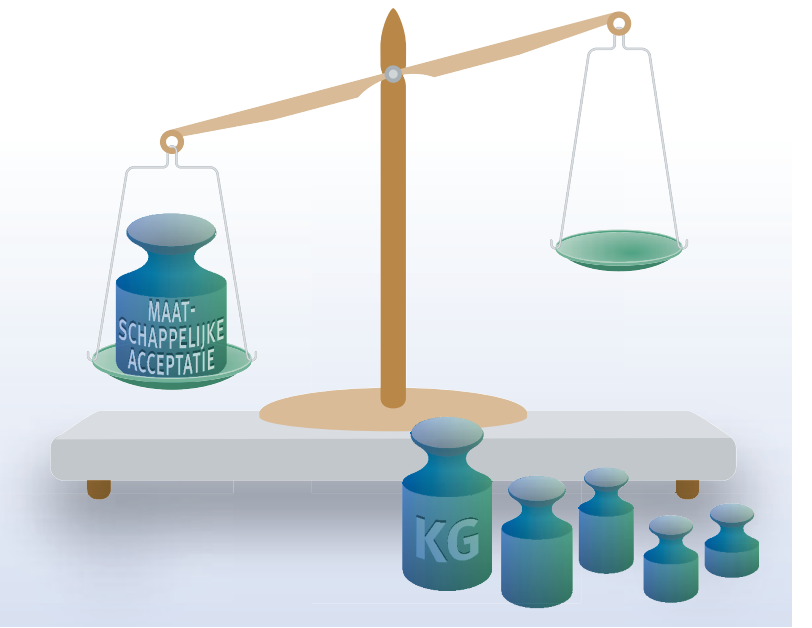
Uit de scores kan worden afgeleid dat de mate van beleidsvrijheid geen absoluut gegeven is. Bedacht moet worden dat de clusters zijn opgebouwd uit verschillende taakvelden volgens de IV-3 systematiek. Uitgavenclusters bestaan soms uit taakvelden met een zeer verschillende mate van beleidsvrijheid. De clusters zijn wat dat betreft niet homogeen. Ook de inhoudelijke samenhang roept vragen op. De betekenis van beleidsvrijheid in de financiële verhoudingen komt vooral tot uiting in de uitgaven op de beleidsterreinen cultuur en ontspanning, infrastructuur en gebiedsontwikkeling en economische aangelegenheden. Goed voor ongeveer een derde deel van het gemeentefonds.

De clusters in het gemeentefonds zijn belangrijk voor de mate van verevening binnen het gemeentefonds. Voor de financiële verhouding met de gemeenten in hun geheel is de omvang van de gemeentelijke uitgaven bepalender. Daarbij zijn ook de overige inkomsten van belang zoals specifieke uitkeringen en de andere inkomstenbronnen. Bij tekorten op kostendekkende specifieke uitkeringen geldt in principe dat deze tekorten niet bij de verevening betrokken moeten worden. Voor de andere eigen inkomstenbronnen zal specifiek moeten worden bezien in hoeverre ze wel of niet en in welke mate ze bij de verevening betrokken moeten worden. Criteria daarbij zijn de relatie tussen deze inkomsten en de taak en de mate waarin de gemeente vrij is zelf de hoogte van de inkomsten te bepalen.

In bijlage II staat de nadere onderbouwing bij deze scores op basis van deze taakvelden.

7 BESTUURLIJKE EN MAATSCHAPPELIJKE ACCEPTATIE VAN VERSCHILLEN

MAATSCHAPPELIJKE ACCEPTATIE



In de vorige paragraaf hebben we gezien op welke wijze uit wet- en regelgeving de formele mate van beleidsvrijheid kan worden vastgesteld. In eerste aanleg is het een politieke afweging op nationaal niveau die bepaalt in hoeverre verschillen in aanbod en kwaliteit van voorzieningen tussen gemeenten aanvaardbaar zijn. Oftewel in hoeverre een landelijk uniform aanbod geboden is. Het gaat hier om wat als rechtvaardig wordt beoordeeld. Het is een politiek of moreel ethische keuze. Deze keuzes slaan voor een belangrijk deel neer in nationale wet- en regelgeving. Deze bepalen dan ook in belangrijke mate de mogelijkheden om verschillen in het aanbod van voorzieningen tussen gemeenten te realiseren. Naarmate de formele beleidsvrijheid groter speelt de bestuurlijke en maatschappelijke acceptatie van verschillen een belangrijker rol bij de ervaren beleidsvrijheid.

De mate waarin verschillen in uitkomst van lokale beleidskeuzes worden geaccepteerd komt niet alleen tot uiting in wet- en regelgeving, beleidsnota's, bestuursakkoorden en dergelijke die op nationaal niveau worden vastgesteld maar ook door ongedefinieerde maatschappelijke opvattingen over wat een aanvaardbare kwaliteit van voorzieningen is die een burger van de overheid mag verwachten.

Gelijkheidsbeginsel begrenst beleidsvrijheid

De Raad heeft in eerder in het advies 'Verschil moet er zijn' gewezen op de eenzijdige oriëntatie van wetgever en bestuur op gelijkheid waarbij op het maken van onderscheid een taboe rust.[35] Het gelijkheidsbeginsel wordt terecht beschouwd als een belangrijk beginsel van behoorlijk bestuur. Wanneer aan een bestuursorgaan de bevoegdheid tot toepassing van een algemene regel is toegekend en dit bestuursorgaan beschikt over een zekere mate van vrijheid om te beoordelen of, en zo ja, op welke manier, de regel in individuele gevallen moet worden toegepast, kan sprake zijn van ongelijke behandeling. Het gelijkheidsbeginsel speelt dan een rol als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur. Het bestuur moet dit beginsel bij de uitoefening van zijn bevoegdheden in acht nemen.
De Raad constateert in dit advies dat meer ruimte voor decentrale bestuursorganen niet automatisch leidt tot meer situationele differentiatie. Het bestuur ontwikkelt in veel gevallen zelf (aanvullende) regels. Ondanks lippendienst aan 'ruimte voor uitvoering' bezwijken de wetgever en bestuur vaak voor maatschappelijke en politieke druk op gelijke uitoefening van bestuursbevoegdheden. Want zo sterk als het verlangen naar differentie is, het verlangen van mensen zich te onderscheiden van anderen en in hun anders-zijn erkend te worden, zo sterk is ook de neiging zich met anderen te vergelijken en verschillen ten nadele van zichzelf gelijk te trekken. Differentiatie vraagt om legitimatie.
Te vaak ligt echter aan sturing of bemoeienis door het Rijk geen dwingende beleidsmatige oorzaak, maar een centralistische denkwijze en misplaatst gelijkheidsdenken ten grondslag.

Er bestaat geen algemeen wetenschappelijk aanvaard model op basis waarvan de maatschappelijke acceptatie van verschillen kan worden geduid. Wel kunnen op basis van de ervaringen in de bestuurlijke praktijk, de factoren worden gedetecteerd die aanvaardbaarheid van verschillen in voorzieningenniveau tussen gemeenten bepalen.



Rechtszekerheid
De normatief gewenste mogelijkheden om eigen keuzes te maken verhouden zich niet altijd met de door burgers in de praktijk gewenste uniformiteit en rechtszekerheid. Met andere woorden ook in het geval er beleidsmatig vanuit doelmatigheidsoverwegingen goede gronden zijn om aan gemeenten veel afwegingsruimte te bieden blijken er in de praktijk vanuit overwegingen van rechtsgelijkheid beperkingen bij het benutten van die be-

35 Rob, *Verschil moet er zijn, Bestuur tussen discriminatie en differentiatie*, april 2006.

leidsvrijheid te gelden. Het College van de Rechten van de Mens stelt indringende vragen bij de gevolgen van de decentralisaties voor de mensenrechten. Zij vreest onder meer voor een 'informalisering' van beslissingen ten aanzien van beschikbare zorg die leidt tot rechtsonduidelijkheid en rechtsonzekerheid bij burgers en een versnipperde rechtsbescherming die het moeilijk maakt om (te pogen) individuele rechten af te dwingen. Dat kan rechtsongelijkheid en willekeur tot gevolg hebben.[36]
In sommige gevallen leidt die druk tot inperking van de beleidsvrijheid door aanvullende wet- en regelgeving.

Aanvullende regelgeving

Brancheorganisaties voor thuiszorg en vakbonden eisten een minimumprijs bij gemeentelijke aanbestedingen in de thuiszorg. Het kabinet kwam daarop met een AMvB die gemeenten verplichtte een reële prijs te betalen voor de inkoop van thuiszorg. Gemeenten ervaren dat als een inbreuk op hun beleidsvrijheid.
Deze aanpassingen staan op gespannen voet met de bij decentralisatie ingezette beweging naar integraliteit, maatwerk en samenhang en de beleidsvrijheid voor gemeenten die daarvoor nodig is. Het besluit beknot immers die vrijheid en eigen verantwoordelijkheid van gemeenten.

Uit een enquête van vlak voor de decentralisaties bleek, dat mensen wel het idee hebben dat gemeenten beter maatwerk kunnen leveren dan het Rijk. De consequentie daarvan, dat er verschillen in dienstverlening ontstaan tussen gemeenten, wordt voor persoonsgebonden diensten echter niet aanvaard.[37] Veel respondenten gaven aan dat zij liever zien dat het Rijk de taken op het sociale domein uitvoert als daarmee kan worden voorkomen dat er verschillen ontstaan in de dienstverlening. Eind vorig jaar laaide bijvoorbeeld een discussie op over verschillen tussen gemeenten in de eigen bijdrage voor zorg, en ook de recente evaluatie van de Jeugdwet staat uitgebreid stil bij ongelijkheid.[38]

36 College Rechten van de Mens; *Mensenrechten en het sociaal domein*, oktober 2014.
37 Allers, M.A., B. Steiner, C. Hoeben en J.B. Geertsema (2013), Gemeenten in perspectief, COELO-rapport 13-4, Groningen.
38 TK, 29 538, nr. 247

Individuele studietoeslag

De individuele studietoeslag voor studenten met een functiebeperking, zoals chronisch zieken, is bedoeld als steuntje in de rug en is vastgelegd in de Participatiewet. Sinds 2015 mogen Nederlandse gemeenten zelf bepalen hoeveel geld zij uitkeren aan studerende inwoners die door hun functiebeperking niet of nauwelijks kunnen werken naast hun studie. Voor 2015 konden studenten met een functiebeperking tot 282 euro per maand krijgen, onafhankelijk van hun woonplaats.
Vanaf 2015 mogen individuele gemeenten bepalen onder welke voorwaarden dit gebeurt en van welke aanvraagprocedure studenten gebruik kunnen maken. Dat moet veranderen, vindt de Landelijke Studenten Vakbond (LSVb). De zorgtaak zou weer moeten worden gecentraliseerd. De maandelijkse studietoelage voor studenten met een functiebeperking moet omhoog. Het moet het afgelopen zijn met de verschillen in hoogte van deze bedragen die nu nog per gemeente worden vastgesteld, aldus de LSVb.[39]

Hieruit blijkt dat burgers een groot belang hechten aan gelijke sociale voorzieningen tegen gelijke kosten. Dit blijkt ook uit het feit dat verschillen tussen gemeenten vaak breed uitgemeten worden in consumentenprogramma's, door consumentenorganisaties, cliëntenorganisaties e.d. Waarbij ongelijkheid gelijk staat aan onrechtvaardig. Er bestaan allerlei maatschappelijke opvattingen over wat een aanvaardbare kwaliteit van voorzieningen is die een burger van de overheid mag verwachten. Deze maatschappelijke opvattingen zijn vaak weer neergelegd in allerlei vormen van kwaliteitseisen, handvesten, handleidingen, convenanten, protocollen, standaardnormen, richtlijnen van vakorganisaties, cliëntenorganisatie zoals ANBO, PerSaldo. Maar ook in rechterlijke uitspraken, die zich soms mede op deze normen baseren. Het SCP wijst ook op de beperkte slagkracht en regelruimte van gemeenten door inperking van de gemeentelijke beleidsvrijheid door de wetgever en uitspraken van de Centrale Raad van Beroep.40

39 https://nos.nl/artikel/2264098-lsvb-breekt-opnieuw-lans-voor-studenten-met-beperking.html

40 SCP, *De Wmo 2015 in praktijk; De lokale uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning*, januari 2018.

Uitspraken van de Centrale Raad van Beroep

- De meeste gemeenten hanteren normtijden voor de huishoudelijke taken. Dat betekent dat voor elke huishoudelijke taak een bepaalde tijdseenheid staat, die als standaardnorm geldt. Veel gemeenten hebben de normtijden vastgelegd in beleidsregels. De normtijden zijn vaak ontleend aan of komen overeen met het Protocol Huishoudelijke Verzorging van het CIZ. De Centrale Raad van Beroep hanteert als uitgangspunt dat indien onvoldoende duidelijk is waar de gemeente zich bij het toekennen van huishoudelijke zorg op baseert, hij aansluiting zoekt en de normen van het CIZ Protocol Huishoudelijke Verzorging. (ECLI:NL:CRVB:2017:3633)
- In een andere uitspraak heeft de CRvB uitgesproken dat resultaatbeschikkingen te weinig rechtszekerheid bieden aan de cliënten. Ondanks de mate van detail van de beschikkingen van de aangevallen gemeente (per ruimte in het huis, welke handelingen, met welke frequentie, door wie worden uitgevoerd) biedt dit de cliënt onvoldoende inzicht in de zorg die hij of zij mag verwachten volgens de CRvB. Het ontbreekt aan een concrete toezegging op het aantal uren zorg. Deze uitspaak beperkt de gemeenten in het maken van eigen keuzes hoe zij het doel wensen te bereiken. (ECLI:NL:CRVB:2016:1491).
- Inwoners mogen door gemeenten niet worden verplicht vrijwilligers te zoeken om hen te begeleiden. Dat is de conclusie op basis van twee uitspraken van rechters over de uitvoering van de Wmo 2015 door Maastricht en Wassenaar. Beide gemeenten zijn tevens op de vingers getikt omdat zij onvoldoende en onzorgvuldig onderzoek hebben gedaan naar de persoonlijke omstandigheden van de betrokken inwoners. https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/verplicht-vrijwilligers-zoeken-mag-niet-in-wmo.9594825.lynkx

In zijn essay wijst Geerten Boogaard er op dat van rechtsbescherming een centraliserende werking uitgaat die de beleidsvrijheid van gemeenten beperkt.[41] Voor zover het de bescherming van fundamentele rechten betreft is dat ook terecht, want het schenden van grondrechten kan geen onderdeel kunnen uitmaken van de beleidsvrijheid. Het beperken van de beleidsvrijheid komt vooral als de rechter zich niet beperkt tot een marginale toets.

41 Geerten Boogaard, *Het grondrecht op afwijken*, in Binnenlands Bestuur maart 2018. https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/achtergrond/achtergrond/essay-het-grondrecht-op-afwijken.9592624.lynkx



De aard van de voorziening
De maatschappelijke acceptatie van verschillen is afhankelijk van de aard van de voorziening. Bij voorzieningen die inkomensgerelateerd zijn of anderszins een persoonsgebonden karakter hebben is de maatschappelijke acceptatie van verschillen gering.

- *Sociaal domein*
  Dat geldt bijvoorbeeld voor een groot deel van de voorzieningen in het sociaal domein.

Uniform abonnementstarief Wmo

Invoering van een landelijk uniform abonnementstarief voor de Wmo wordt ingegeven om te voorkomen dat mensen met een stapeling van (zorg)kosten met het oog op de door hen verschuldigde eigen bijdrage afzien van maatschappelijke ondersteuning. Het levert weliswaar een vereenvoudiging op voor burgers, maar het ontneemt gemeenten een instrument om de beheersbaarheid van de collectieve uitgaven aan maatschappelijke ondersteuning te bewaken. Een verschraling van het voorzieningenaanbod en/of de kwaliteit van de voorzieningen dreigt.

- *Basisvoorzieningen*
  Ook voor basisbehoeften zoals veiligheid, gezondheid en onderwijs geldt dat grote verschillen in aanbod of kwaliteit maatschappelijk minder snel worden aanvaard. Grofweg vallen die onderwerpen samen met de sociale grondrechten zoals die in de Grondwet zijn benoemd.[42]



Onderscheid collectieve of individuele voorzieningen
Voor collectieve voorzieningen worden verschillen tussen gemeenten eerder geaccepteerd dan voor persoonsgebonden voorzieningen. Denk aan onderscheid traplift of buurthuis.
Voor grondgeboden, collectieve voorzieningen of economische aangelegenheden worden verschillen tussen gemeenten ook eerder geaccepteerd. Denk aan groen, sport en cultuur.

42 Een sociaal grondrecht vereist een actief optreden van de overheid, bijvoorbeeld het recht op werk, huisvesting of onderwijs. Hoewel ze niet afdwingbaar zijn vormen ze een instructie aan de overheid om ervoor te zorgen dat er sociale gerechtigheid heerst en dat burgers zich voldoende kunnen ontplooien. In de artikelen 19 tot en met 23 van de Grondwet staan de sociale grondrechten.



Verandering van bestaande aanspraken
De acceptatie van eigen gemeentelijke beleidskeuzes wordt in belangrijke mate bepaald door het nadeel dan wel het voordeel dat een groep (bijv. maatschappelijke organisatie) of individu van een maatregel denkt te ondervinden. Het nadeel kan zich op verschillende manieren tot uitdrukking komen in bijvoorbeeld risico's, overlast, beperkingen, kwaliteitsverlies en of kosten. De uitkomst van beleidskeuzes kunnen leiden tot verschillen ten opzichte van de bestaande situatie of ten opzichte van andere gemeenten.



Tijdsfactor; direct of indirect merkbare effect
De mate waarin verschillen worden geaccepteerd is mede afhankelijk van het direct meetbare en merkbare gevolg. Als een gemeente besluit het onderhoudsniveau voor de openbare ruimte of schoolgebouwen te verlagen zal het effect daarvan niet direct merkbaar zijn. Hoe sneller dit leidt tot merkbaar kwaliteitsverlies des te groter zal het verzet zijn.



Vergelijking met andere vergelijkbare gemeenten
Grote verschillen tussen gelijksoortige gemeenten worden als onwenselijk beschouwd. De verwachtingen van de inwoners hangt mede af van de aard van de gemeente. Van een kleine plattelandsgemeente zal niet worden verwacht dat het een schouwburg heeft maar wel van middelgrote provinciestad. De maatschappelijke norm is dat een gemeente van een zekere omvang beschikt over een theater.



Het bestaan van compensatie mogelijkheden of alternatieven
Een ander belangrijk criterium voor de acceptatie van verschillen in gemeentelijk beleid is het bestaan van alternatieven, mogelijkheden om op een andere wijze of elders in de behoefte te voorzien. Bijvoorbeeld door gebruik te maken van het aanbod in een andere gemeente, maatschappelijke aanbieders of op de markt.

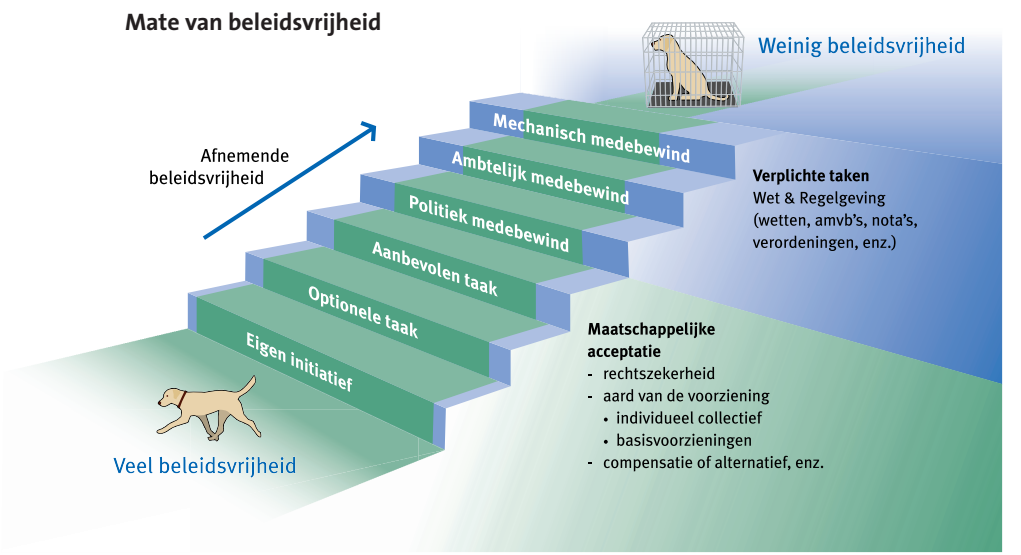
CONCLUSIE

Naarmate de formele beleidsvrijheid groter is de invloed van de maatschappelijke acceptatie op de ervaren beleidsvrijheid groter. De maatschappelijk geaccepteerde verschillen tussen het aanbod van voorzieningen in de verschillende taakvelden van gemeenten slaan namelijk slechts gedeeltelijk neer in wet- en regelgeving. De eigen beleidskeuzes worden voor een belangrijk deel ingevuld door maatschappelijke opvattingen over in hoeverre uitkomsten van beleid mogen verschillen. Naast de vraag naar de mate waarin wet- en regelgeving ruimte laten voor verschillen in uitkomsten van beleid gaat het om de maatschappelijke

acceptatie daarvan. Bij de maatschappelijke acceptatie van verschillen tussen gemeenten gaat het primair om beginselen van gelijkheid en rechtszekerheid. Daarbij is van belang wat voor type voorziening het betreft, een basisvoorziening of een persoonsgebonden dan wel collectieve voorziening, of er alternatieven voorhanden zijn, enz. Bij collectieve voorzieningen gaat het vooral om de vergelijking met soortgelijke gemeenten. Maatschappelijke en bestuurlijke acceptatie van verschillen is geen hard gegeven maar vooral een inschatting. Wanneer bij de beoordeling rekening wordt gehouden met de maatschappelijke acceptatie van verschillen leidt dit ertoe dat vooral de scores op de clusters met relatief veel formele beleidsvrijheid feitelijk lager zullen scoren. Het is uiteindelijk een politieke weging of en in welke mate met de maatschappelijke acceptatie bij de verdeling van middelen rekening moet worden gehouden.

Op impliciete wijze houdt de huidige verdeling van het gemeentefonds al rekening met de maatschappelijke acceptatie doordat bij de verdeling vergelijkbare gemeenten onderling worden vergeleken. Het uitgangspunt is immers dat vergelijkbare gemeenten in staat moeten zijn hetzelfde voorzieningenniveau te kunnen bieden. Dit omdat grote verschillen in voorzieningencapaciteit bestuurlijk en maatschappelijk niet worden geaccepteerd. Het beperken van de verevening vergroot de verschillen tussen gemeenten. De acceptatie van die verschillen is afhankelijk van mate van zowel de formele als de ervaren beleidsvrijheid.

RESUMEREND



BIJLAGE II

GLOBALE VERKENNING GEMEENTELIJKE BELEIDSVRIJHEID

Indicatieve mate van beleidsvrijheid: scores van 1 tot 10

1 = Volledig ontbreken van de mogelijkheden tot het voeren van eigen beleid (gemeente als uitvoeringskantoor)
10 = Volledig autonome taak

De omvang van de taakvelden is gebaseerd op IV-3 gegevens over het begrotingsjaar 2018 van CBS Statline. De onderscheidingen die CBS hanteert komen niet overeen met de taakvelden zoals die bij de clusterindeling van het gemeentefonds worden gebruikt. In sommige gevallen zijn verschillende taakvelden samengevoegd in andere gevallen zijn ze juist opgesplitst. Dit maakt dat niet in alle gevallen de baten en lasten konden worden ingevuld.

Inkomen en participatie minimabeleid	**436.597**	
Inkomen en participatie overig	**2.003.944**	
re-integratie	**512.163**	
Inkomen en participatie totaal (€)	**2.952.704**	**Score 2**

lv-3 taakveld	Omvang (lv-3)	Inhoud	Beleidsvrijheid	Conclusie Score
6-3	Baten 6.138 Lasten 7.951 Saldo -1.813	**Inkomensregelingen** • inkomensvoorzieningen en loonkostensubsidies op grond van de Participatiewet; • geneeskundige en andere adviezen in verband met de bijstandsverlening; • IOAW (Wet inkomensvoorzieningen oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers); • IOAZ (Wet inkomensvoorzieningen oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen); • kosten van levensonderhoud uit het Besluit bijstandsverlening zelfstandigen (Bbz 2004); • kosten levensonderhoud voor startende ondernemers uit Bbz 2004; • sociale zekerheidsregelingen van het rijk zoals bijvoorbeeld eenmalige uitkeringen voor minima; • gemeentelijk armoedebeleid: bijzondere bijstand, kwijtschelding gemeentelijke belastingen en heffingen, korting op musea, sportclubs etc., meerkosten bij werk in geval van handicap of chronische ziekte, etc.	**Wet- en regelgeving** • Participatiewet • Handhaving en Fraudewet **Taak** • Verplichte taak: mechanisch/ambtelijk medebewind **Beleidsdoel** Doelvoorschriften: normen zijn in wet vastgelegd Hoofdzakelijk uitvoeringslasten Een groot aantal gemeenten kiest ervoor de regelingen in regionaal verband uit te voeren. Bekostiging uitkeringen via Specifieke uitkering BUIG; tekorten op BUIG komen ten laste van algemene middelen Slechts bij gemeentelijk armoedebeleid hebben gemeenten eigen beleidskeuzes; Kwijtschelding gemeentelijke heffingen en schuldhulpverlening.	Zeer beperkte beleidsvrijheid **1-3**

Iv-3 taakveld	Omvang (Iv-3)	Inhoud	Beleidsvrijheid	Conclusie Score
6.4	Baten 179 Lasten 3.281 Saldo -3.102	**Begeleide participatie** • beschut werken; • bestaande werkverbanden sociale werkvoorziening, bestaande Wsw en begeleid werken dienstbetrekkingen; • dagbesteding.	**Wet- en regelgeving** • Participatiewet • Wet sociale werkvoorziening (Wsw) **Taak** • Verplichte taak: politiek medebewind **Beleidsdoel** • resultaatafspraken • beperkte bandbreedte Naast wettelijke taken, enige beleidsvrijheid keuzes ten aanzien van vorm en intensiteit Gemeenten zijn verplicht om inwoners die niet kunnen werken in een gewone werkomgeving, een beschutte werkplek aan te bieden. Bij ministeriële regeling is bekendgemaakt hoeveel beschutte werkplekken elke gemeente moet realiseren.	Zeer beperkte beleidsvrijheid **2-3**
6.5	Baten 6.138 Lasten 7.951 Saldo -1.813	**Arbeidsparticipatie, toeleiding werk** • re-integratie-instrumenten, waaronder Work First, proefplaatsing, participatieplaatsen, vrijwilligerswerk/sociale activering, detacheringsbanen, scholing, duale trajecten; • erkenning van Verworven Competenties (EVC), ondersteuning bij starten van een eigen bedrijf, bepaalde vormen van tijdelijke loonkostensubsidie (voor zover ingezet als re-integratie-instrument); • stimuleringsmaatregelen, waaronder Inkomensvrijlating, stimuleringspremies, vrijlating onkosten vergoeding vrijwilligerswerk, onkostenvergoedingen, No-riskpolis; • voorzieningen, waaronder Jobcoach, begeleiding Werkvoorzieningen zoals: werkplekaanpassingen, vervoersvoorzieningen, doventolk, brailleregels, aangepaste rolstoel etc.; • loonwaardebepaling; • inburgering (WI) cursus Nederlands; • voorzieningen ter voorbereiding van een zelfstandig bestaan als startend ondernemer en ter begeleiding van startende ondernemers uit het Besluit bijstandsverlening zelfstandigen (Bbz).	**Wet- en regelgeving** • Participatiewet • Wet inburgering *Programma Regionaal Onderwijsbeleid* **Taak** • Verplichte taak: politiek medebewind **Beleidsdoel** • Beperkte bandbreedte Een groot deel van de taken betref uitvoering van wettelijke taken. Gemeente heeft keuze ten aanzien van vorm en intensiteit en wijze van uitvoering	Beperkte beleidsvrijheid **2-4**

Samenkracht en burgerparticipatie wijkteams	**169.669**	
Samenkracht en burgerparticipatie overig	**384.457**	
Samenkracht en burgerparticipatie totaal (€)	**554.126**	**Score 3**

Iv-3 taakveld		Inhoud	Beleidsvrijheid	Conclusie Score
6-1		**Samenkracht en burgerparticipatie** • ondersteunen op participatie gerichte burgerinitiatieven, ondersteuning vrijwilligers en mantelzorg; • sociaal en cultureel werk, Algemeen Maatschappelijk Werk (AMW), wijkopbouw; • preventie (bijv. eenzaamheids-bestrijding, preventie op het gebied van GGZ); • buurt- en clubhuizen; • LHBT-beleid; • collectief aanvullend vervoer; • toegankelijkheid voorzieningen (inclusie); • kinderopvang: toezicht op en handhaving van de kwaliteit van de kinderopvang en peuterspeel-zalen; • noodopvang vluchtelingen; • vreemdelingen.	**Wet- en regelgeving** • Wet maatschappelijke ondersteuning • Wet Kinderopvang • Wet harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk **Taak** • Verplichte taak: politiek medebewind **Beleidsdoel** • van benoemen beleidsonder-werp inspanningsverplichtingen tot resultaatafspraken Betreft algemene voorzieningen Naast wettelijke taken, beperkte be-leidsvrijheid; Gemeente heeft enige vrijheid ten aanzien van vorm en intensiteit	Beperkte beleids-vrijheid **2-3**
6.2		**Wijkteams** • voorlichting; • advisering; • cliëntondersteuning; • toegang tot 1e en 2e lijns-voorzieningen; • preventie; • vroegsignalering.	**Wet- en regelgeving** • Wet maatschappelijke ondersteuning **Taak** • Verplichte taak: politiek medebewind **Beleidsdoel** • van benoemen beleidsonderwerp inspanningsverplichtingen tot resultaatafspraken Naast wettelijke taken, beperkte beleidsvrijheid keuzes ten aanzien van vorm en intensiteit	Beperkte beleids-vrijheid **3-4**

Jeugd maatwerkdienstverlening		**670.919**	
Jeugd geëscaleerdezorg		**131.899**	
Jeugdhulp		**3.038.770**	
Jeugd totaal (€)		**3.841.588**	**Score 3**

Iv-3 taakveld		**Inhoud**	**Beleidsvrijheid**	**Conclusie Score**
6.72		**Maatwerkdienstverlening 18-** • begeleiding 18-, jeugd- en opvoedhulp; • jeugd-GGZ; •jeugdzorg aan verstandelijk beperkten; • vervoer (18-); • PGB Jeugd; • persoonlijke verzorging en kortdurend verblijf voor de doelgroep 18-; • jeugdzorg-plus (gesloten jeugdhulp).	**Wet- en regelgeving** • Jeugdwet **Taak** • Verplichte taak: politiek medebewind/ambtelijk medebewind **Beleidsdoel** • van benoemen beleidsonderwerp inspanningsverplichtingen tot resultaatafspraken Gemeenten hebben de plicht om jeugdhulp en ondersteuning te bieden Verplichte regionale samenwerking. Enige vrijheid ten aanzien van kwaliteit en intensiteit	Beperkte beleids-vrijheid **3-4**
6.82		**Geëscaleerde zorg 18-** • kinderbeschermingsmaatregelen, aanpak kindermishandeling; • jeugdreclassering; •opvang (18-); • vrouwenopvang/huiselijk geweld (Veilig Thuis) (18-); • beschermd wonen (18-); • programma's rond verslaving (18-); • PGB jeugd; • individuele maatwerkdienst-verlening voor jeugdigen 18- in opvangvoorziening; • ouderbijdragen.	**Wet- en regelgeving** • Jeugdwet **Taak** • Verplichte taak: politiek medebewind/ambtelijk medebewind/mechanisch medebewind **Beleidsdoel** Van benoemen beleidsonderwerp inspanningsverplichtingen tot resultaatafspraken Gemeenten hebben ook de plicht om jeugdhulp en ondersteuning te bieden Uitvoering rechterlijke uitspraken Verplichte regionale samenwerking	Beperkte beleids-vrijheid **2-3**

Maatschappelijke ondersteuning wmo	**1.342.501**	
Maatschappelijke ondersteuning maatwerkdienstverlening	**741.257**	
Maatschappleijke ondersteuning geëscaleerde zorg	**553.191**	
Wmo 2015	**2.245.096**	
Wmo huishoudelijke verzorging	**1.397.922**	
Maatschappelijke ondersteuning totaal (€)	**6.279.967**	**Score 4**

lv-3 taakveld		Inhoud	Beleidsvrijheid	Conclusie Score
6-6		**Maatwerkvoorzieningen (WMO)** • huisautomatisering (domotica); • woningaanpassingen; • hulpmiddelen; • overige voorzieningen gehandicapten; • eigen bijdragen.	**Wet- en regelgeving** • Wet maatschappelijke ondersteuning **Taak** • Verplichte taak: politiek medebewind /ambtelijk medebewind **Beleidsdoel** • Benoemen beleidsonderwerp inspanningsverplichtingen Enige vrijheid ten aanzien van kwaliteit en intensiteit	Beperkte beleids-vrijheid **4**
6.71		**Maatwerkdienstverlening 18+** • individuele begeleiding; • huishoudelijke verzorging; • respijtzorg ten behoeve van mantelzorgers; • individueel vervoer; • financiële tegemoetkoming voor personen met een fysieke beperking, een psychische of psychosociale beperking van daarmee verband houdende extra kosten; • schuldhulpverlening; • PGB WMO; • eigen bijdragen.	**Wet- en regelgeving** • Wet maatschappelijke ondersteuning • Wet gemeentelijke schuldhulpverlening **Taak** • Verplichte taak: politiek medebewind /ambtelijk medebewind **Beleidsdoel** • Benoemen beleidsonderwerp inspanningsverplichtingen Veelal regionale inkoop Enige vrijheid ten aanzien van kwaliteit en intensiteit	Beperkte beleids-vrijheid **3-4**
6.81		**Geëscaleerde zorg 18+** • vrouwenopvang, aanpak huiselijk geweld (Veilig thuis); • beschermd wonen voor personen met psychische of psychosociale problemen; • inloopfunctie GGZ; • maatschappelijke opvang voor cliënten met een meervoudige problematiek, waaronder verslaving; • WMO maatwerkdienstverlening en - maatwerkvoorzieningen bij opvang.	**Wet- en regelgeving** • Wet maatschappelijke ondersteuning **Taak** • Verplichte taak: politiek medebewind /ambtelijk medebewind **Beleidsdoel** • Benoemen beleidsonderwerp inspanningsverplichtingen Veelal regionale inkoop Enige vrijheid ten aanzien van kwaliteit en intensiteit	Beperkte beleids-vrijheid **3-4**

Volksgezondheid totaal (€)		171.786	Score 4
Iv-3 taakveld	**Inhoud**	**Beleidsvrijheid**	**Conclusie Score**
7-1	**Volksgezondheid** • gezondheidssituatie; • uitvoering van preventie-programma's, het vroegtijdig signaleren van specifieke stoornissen en gezondheids-bedreigende factoren; • uitvoering van programma's voor gezondheidsbevordering en maatregelen tegen bedreigingen van de gezondheid; • bestrijding van infectieziekten en aanbieden van vaccinaties; • het geven van voorlichting, advies en begeleiding; • het geven van prenatale voor-lichting aan aanstaande ouders; • het bewaken van gezondheids-aspecten in bestuurlijke beslissingen; • het bevorderen van medisch milieukundige zorg; • het bevorderen van technische hygiëne zorg; • het bevorderen van psychosociale hulp bij rampen; • Centra voor Jeugd en Gezin; • ambulance en ziekenvervoer.	**Wet- en regelgeving** • Wet publieke gezondheid (Wpg) • Besluit Publieke Gezondheid • Handreiking Gezondheid en wel-zijn van kinderen statushouders **Taak** • Verplichte taak: politiek medebewind/ambtelijk medebewind • Aanbevolen taak **Beleidsdoel** • Benoemen beleidsonderwer inspanningsverplichtingen Jeugdgezondheidszorg en infectie-ziektebestrijding zijn taken met weinig ruimte voor eigenbeleid; hoofdzakelijk uitvoering. Landelijke prioriteiten gelden als aanknopingspunt voor lokaal beleid Basistakenpakket is vastgelegd Veel uitvoeringstaken belegd bij GGD	Beperkte beleids-vrijheid **3-5**

Educatie onderwijshuisvesting		**1.288.661**	
Educatie overig		**738.069**	
Educatie totaal (€)		**2.026.729**	**Score 3**

Iv-3 taakveld		Inhoud	Beleidsvrijheid	Conclusie Score
4-1		**Primair onderwijs** • bestuurskosten voor gemeenten die zelfbestuur zijn; • primair openbaar basisonderwijs, bewegingsonderwijs (inclusief schoolzwemmen); • de huur van bijvoorbeeld een gymnastieklokaal; • passend onderwijs.	**Wet- en regelgeving** • Wet op het primair onderwijs **Taak** • Verplichte taak: politiek medebewind/ambtelijk medebewind **Beleidsdoel** Resultaatafspraken: het rijk toetst de realisatie van doelen/Bandbreedte: minimum en/of maximum Doelvoorschriften: normen zijn in wet vastgelegd Onderwijsinspectie	Beperkte beleidsvrijheid **1-3**
4.2		**Onderwijshuisvesting** • nieuwbouw, aanpassing en uitbreiding van bestaande schoolgebouwen; • de verhuur van (bijvoorbeeld een gymnastieklokaal); • opstellen programma onderwijshuisvesting; • vandalismebestrijding.	**Wet- en regelgeving** • Modelverordening VNG met normbedragen nieuwbouw van scholen **Taak** • Verplichte taak: politiek medebewind/ambtelijk medebewind **Beleidsdoel** • Inspanningsverplichting • Globale doelstelling Enige vrijheid ten aanzien van kwaliteit en intensiteit	Beperkte beleidsvrijheid **3-4**

Iv-3 taakveld		Inhoud	Beleidsvrijheid	Conclusie Score
4.3		**Onderwijsbeleid en leerlingzaken** • onderwijsondersteuning: ondersteuning leerkrachten en directie; • uitgaven voor bijzonder onderwijs; • achterstandenbeleid; • coördinatie samen naar school, passend onderwijs; • volwasseneneducatie; • peuterspeelzalen; • leerlingzorg en leerling-begeleiding; • leerlingenvervoer; • stimuleren schooldeelname: leerplicht en voorkomen voortijdig schoolverlaten.	**Wet- en regelgeving** • Wet Onderwijsachterstanden-beleid • Leerplichtwet • Wet Regionale Meld- en Coördinatiefunctie VSV • Wet ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie (Wet OKE) **Taak** • Verplichte taak: politiek medebewind/ambtelijk medebewind **Beleidsdoel** • Geen doelvoorschriften/Inspan-ningsverplichting/Bandbreedte: minimum en/of maximum. Een groot deel van de gemeentelijke taken wordt bekostigd uit specifieke uitkeringen. De overige uitgaven ten laste van de algemene middelen betreffen in hoofdzaak eigen beleidskeuzes. Aanspraken leerlingenvervoer wettelijk vastgelegd. Besluitvormingsregels voor passend onderwijs: op overeenstemming gericht overleg voorgeschreven. naast wettelijke taken bevat dit taakveld beperkte mogelijkheden voor eigen beleid gemeenten.	Beperkte beleids-vrijheid **3-4**

Kunst	**238.094**	
Oudheid	**126.257**	
Groen	**1.413.103**	
Ontspanning	**1.816.471**	
Cultuur en ontspanning totaal (€)	**3.593.925**	**Score 9**

lv-3 taakveld		Inhoud	Beleidsvrijheid	Conclusie Score
2.3		**Recreatieve havens** • jachthaven; • passantenhaven; • bruggelden en sluisgelden; • liggelden en havengelden.	**Taak** • Eigen initiatief/Optionele taak **Beleidsdoel** • Geen doelvoorschriften	Nagenoeg volledige beleids-vrijheid **8-10**
5.1		**Sportbeleid en activering** • stimuleren van (amateur en professionele) topsport; • ondersteunen en stimuleren recreatieve sportbeoefening; • ondersteunen van organisaties die zich met sport bezig houden; • sport in de buurt en combinatie-functies.	**Taak** • Eigen initiatief/Aanbevolen taak **Beleidsdoel** • Geen doelvoorschriften	Nagenoeg volledige beleids-vrijheid **9**
5.2		**Sportaccommodaties** • sporthallen, zwembaden, schaatshallen etc.; • (groene en kunst-) velden, terreinen en opstallen, inclusief faciliteiten en technische voorzieningen; • trapveldjes in de wijk.	**Taak** • Eigen initiatief/Aanbevolen taak	Nagenoeg volledige beleids-vrijheid **9**
5.3		**Cultuurpresentatie, cultuur-productie en cultuurparticipatie** • subsidiëren van podia voor muziek, dans en toneel; • subsidiëren gezelschappen voor muziek, dans en toneel; • accommodaties voor beeldende kunst; • subsidies voor beeldend kunstenaars en projecten; • kunstaankopen waaronder kunst-werken in de openbare ruimte; • subsidiëren van cultuuruitingen op het gebied van film en video; • kunstzinnige vorming en cultuur-educatie, bevorderen van een educatief aanbod; • culturele manifestaties waaronder herdenkingen; • overkoepelende organen voor kunstbeoefening.	**Taak** • Eigen initiatief/Aanbevolen taak **Beleidsdoel** • Geen doelvoorschriften	Nagenoeg volledige beleids-vrijheid **9**

Iv-3 taakveld		Inhoud	Beleidsvrijheid	Conclusie Score
5.4		**Musea** • musea, exposities; • archeologie, heemkunde; • historische archieven.	**Wet- en regelgeving** • Archiefwet **Taak** • Eigen initiatief/Aanbevolen taak **Beleidsdoel** • Geen doelvoorschriften	Nagenoeg volledige beleids-vrijheid **8-9**
5.6		**Media** • bibliotheken, artotheek, videotheek; • lokale pers, lokale omroep; • lokale informatievoorziening (bijvoorbeeld m.b.v. ICT); • overkoepelende organen.	**Wet- en regelgeving** • Mediawet (m.b.t. zorgplicht lokale omroep) • Wet stelsel openbare bibliotheek-voorzieningen (Wsob) • 'Vernieuwingsconvenant Gemeenten-Lokale Omroepen 2015-2018' **Taak** • Eigen initiatief/Aanbevolen taak **Beleidsdoel** • Geen doelvoorschriften Lokaal bibliotheekwerk: handreiking voor gemeenten Gemeentelijke zorgplicht voor bekostiging lokale omroep	Nagenoeg volledige beleids-vrijheid **8-9**
5.7		**Openbaar groen en (openlucht) recreatie** • natuurbescherming, onderhoud van bos, heide en overige natuurgebieden; • aanleg en onderhoud van openbaar groen inclusief het plaatsen en onderhouden van kunstwerken in de openbare ruimte; • aanleg en onderhoud van openbaar water: vijvers en kleine watergangen, waaronder schoonhouden sloten, onderhouden van taluds en betuining; • aanleg en onderhoud van speelvoorzieningen, recreatievoorzieningen; • hobbyclubs en volkstuinderverenigingen.	**Wet- en regelgeving** • Flora- en faunawet • Wet natuurbescherming **Taak** • Eigen initiatief/Aanbevolen taak • Verplichte taak: politiek medebewind **Beleidsdoel** • Beperkte doelvoorschriften	Grote mate van beleids-vrijheid **7-10**
7.5		**Begraafplaatsen en crematoria** • begraafplaatsen en crematoria; • lijkschouw (het vaststellen dat de betrokkene is overleden); • baten begraafplaatsrechten; • baten afkoopsommen grafrechten.	**Wet- en regelgeving** • Wet op de lijkbezorging **Taak** • Verplichte taak: politiek medebewind	**6-8**

Wegen en water	**2.866.793**
VHROSV	**1.157.263**
Fysiek milieu	**566.660**
Infrastructuur en gebiedsontwikkeling totaal (€) 4.590.716	**Score 7**

lv-3 taakveld		Inhoud	Beleidsvrijheid	Conclusie Score
0.63		**Parkeerbelasting** • heffing en invordering; • opbrengsten parkeerfaciliteiten; • opbrengsten boetes.	**Wet- en regelgeving** • Gemeentewet (art. 225) **Taak** • Eigen initiatief/optionele taak **Beleidsdoel** • Gemeente is vrij in het stellen van eigen doeleinden. De parkeerbelasting is een instrument voor het bereiken van verschillende politieke doeleinden.	Grote mate van beleids-vrijheid **8-10**
2.1		**Verkeer en vervoer** • verkeersbeleid; • verkeersmaatregelen: verkeers-borden, verkeersregelinstallaties, bewegwijzering en straatmeubi-lair tbv. verkeersregulering; • beïnvloeden van het verkeers-gedrag met het oog op verkeers-veiligheid; • aanleg, reconstructie en onder-houd van de verharde openbare ruimte: wegen, pleinen, fiets-paden, voetpaden en overige verhardingen; • civieltechnische kunstwerken: inspectie, beheer en onderhoud bruggen, tunnels, spoorwegover-gangen e.d. infrastructuur ten behoeve van luchthavens; • verlichting wegen: aanleg, beheer en onderhoud; • gladheidbestrijding: sneeuw-ruimen en strooien; • straatreiniging: schoonmaken en (toezien op) schoonhouden van de openbare ruimte van veeg- en zwerfafval; • reguleren van de openbare ruimte: vergunningen voor inritten, aanleg kabels, verhuren standplaatsen (grond, benzine-stations); • verwijderen verkeersobstakels en vergunningen voor het tijdelijke plaatsen van voorwerpen op de openbare weg.	**Wet- en regelgeving** • Onderhoudsplicht o.g.v. Wegenwet (art. 16 & 18) • CROW normen voor weg-onderhoud **Taak** • Eigen initiatief/optionele taak **Beleidsdoel** • benoemen beleidsonderwerp Politieke keuzes over kwaliteit en intensiteit	Grote mate van beleids-vrijheid **7-9**

Iv-3 taakveld		Inhoud	Beleidsvrijheid	Conclusie Score
2.2		**Parkeren** • parkeerbeleid: parkeerzone, ontheffingen en vergunningen; • inrichting en onderhoud open en gesloten parkeervoorzieningen; • baten en lasten die betrekking hebben op parkeervoorzieningen • parkeermeters; • fietsenstalling.	**Taak** • Eigen initiatief/Optionele taak **Beleidsdoel** • Geen doelvoorschriften	Grote mate van beleids-vrijheid **8-10**
2.4		**Economische havens en waterwegen** • baggerwerkzaamheden; • zeehavens: het begeleiden van de scheepvaart van en naar de haven, het beheren en ontwikkelen van de natte en droge infrastructuur; • binnenhavens: beheren havengebied (droog en nat gedeelte), uitvoering operationele taken; • doorgaande waterwegen: bebakening, ijsbestrijding, inrichting en gebruik van de oevers door inspectie, beheer onderhoud en vervanging van de walkanten; • ligplaatsen en vergunningen bedrijfsvaartuigen, lig- en aanlegplaatsen voor beroepsvaart; • waterkering en afwatering: beheersing van het oppervlaktewater en voorkomen van wateroverlast door het in stand houden van oevers van watergangen achter dijken ter waarborging van de stabiliteit van de kering en het verpompen van overtollig water uit lager gelegen gebieden (onderbemalingen); • bruggelden en sluisgelden.	**Taak** • Eigen initiatie/Optionele taak • Verplichte taak: politiek medebewind **Beleidsdoel** • Geen doelvoorschriften Beleid en uitvoering in afstemming met waterschap Binnen bedrijfsmatige opzet beperkte politieke keuzes mogelijk.	Beperkte mate van beleids-vrijheid **7-9**
2.5		**Openbaar vervoer** • bus, tram en metro; • taxivervoer; • veerdiensten; • voorzieningen en informatievoorziening ter ondersteuning van het openbaar vervoer; • busstation, metrostation, multimodaal knooppunt; • ov experimenten.	**Wet- en regelgeving** • Wet personenvervoer **Taak** • Eigen initiatief/Optionele taak **Beleidsdoel** • Geen doelvoorschriften	Enige mate van beleids-vrijheid **6-8**

Iv-3 taakveld		Inhoud	Beleidsvrijheid	Conclusie Score
5.5		**Cultureel erfgoed** • historische gebouwen, beschermde stads- en dorpsgezichten en overige objecten met historische waarde in de publieke ruimte; • subsidie, beheer, onderhoud, toezicht en handhaven van cultureel erfgoed; • het (digitaal) zichtbaar maken van cultuurhistorische waarden.	**Wet- en regelgeving** • Erfgoedwet **Taak** • Eigen initiatief/Optionele taak • Verplichte taak: politiek medebewind **Beleidsdoel** • Beperkte doelvoorschriften Naast wettelijke taken bevat dit taakveld veel mogelijkheden voor eigen beleid gemeenten.	Veel beleids-vrijheid **6-8**
7.4		**Milieubeheer** • de bescherming en de sanering van de kwaliteit van de bodem en de atmosfeer; • de beheersing van geluidhinder; • bescherming tegen straling en dergelijke; • verplaatsing van milieu-hinderlijke bedrijven; • ongediertebestrijding; • RUD, Regionale Uitvoerings-diensten.	**Wet- en regelgeving** • Wet geluidhinder • Wet bodembescherming • Wet milieubeheer • Wet algemene bepalingen omgevingsrecht **Taak** • Eigen initiatief/Optionele taak • Verplichte taak: politiek medebewind **Beleidsdoel** • Resultaatafspraken/ Bandbreedte/Doelvoorschriften De uitvoering is grotendeels belegd bij regionale uitvoeringsdiensten	Beperkte mate van beleids-vrijheid **5**
8.1		**Ruimtelijke ordening** • voorbereiden van vaststellen structuurplannen en -visies; • BGT (Basisregistratie Grootschalige Topografie); • CAI, breedband en glasvezel aanleg; • voorbereiden en vaststellen bestemmingsplannen; • faciliterend grondbeleid.	**Wet- en regelgeving** • Wet Ruimtelijke ordening • Wet algemene bepalingen omgevingsrecht **Taak** • Eigen initiatief/Optionele taak • Verplichte taak: politiek medebewind **Beleidsdoel** • Geen inhoudelijke doel-voorschriften • Doelvoorschriften Proces ligt vast Beleid moet passen binnen provinciaal en landelijke beleid maar invulling ruimtelijke ordening biedt bij uitstek voor eigen beleidskeuzes	Relatief veel beleids-vrijheid **6-8**

Iv-3 taakveld		Inhoud	Beleidsvrijheid	Conclusie Score
8.3		**Bouwen en Wonen** • (leges) omgevingsvergunning; • bouwtoezicht; • basisregistratie adressen en gebouwen (BAG); • woningbouw en woning-verbetering, renovatie; • woonruimteverdeling, woningsplitsingsvergunning, woonvergunning; • stedelijke vernieuwing: gebiedsgerichte aanpak woningvoorraad, woonomgeving en voorzieningen.	**Wet- en regelgeving** • Huisvestingswet 2014 • Wet algemene bepalingen omgevingsrecht **Taak** • Eigen initiatief/Optionele taak • Verplichte taak: politiek medebewind	**7-9**

Riolering			-235.009	
Reiniging			-333.436	
Riolering en reiniging totaal (€)			**-568.445**	**Score 5**
Iv-3 taakveld		**Inhoud**	**Beleidsvrijheid**	**Conclusie Score**
7.2		**Riolering** • opvang en verwerking van afval- en hemelwater; • inzameling en transport huishoudelijk- en bedrijfsafvalwater; • voorkomen van grondwaterproblemen, onder meer door afvoer van overtollig grondwater; • rioolwaterzuivering; • bestrijding verontreiniging oppervlaktewater; • baten rioolheffing via categorieën 2.2.1 (voor niet-woningen) en 2.2.2 (voor woningen); • kosten van de heffing en invordering van de rioolheffing.	**Wet- en regelgeving** • Wet Verankering en Bekostiging Gemeentelijke Watertaken **Taak** • Verplichte taak: politiek/ambtelijk medebewind Verplichting rioleringsplan Keuze al dan niet kostendekkende tarieven Gebonden waterschapsbesluiten Beheersmatige taken Tarieven: maximum 100% kostendekkend	Beperkte beleidsvrijheid **4-5**
7.3		**Afval** • afvalscheiding en recycling; • vuilophaal en afvoer; • vuilstort en verwerking; • baten afvalstoffenheffing en reinigingsrechten; • kosten van de heffing en invordering van de afvalstoffenheffing.	Beleidskeuzes voor al dan niet dekkende tarieven; keuze voor Diftar Tarieven: maximum 100% kostendekkend	Beperkte beleidsvrijheid **4-5**

Openbare orde en veiligheid brandweer		**1.254.658**	
Openbare orde en veiligheid overig		**438.642**	
Openbare orde en veiligheid totaal (€)		**1.693.300**	**Score 4**

Iv-3 taakveld		Inhoud	Beleidsvrijheid	Conclusie Score
1.1		**Crisisbeheersing en brandweer** • brandbestrijding; • preventieve maatregelen ten behoeve van de fysieke veiligheid; • rampenbestrijding.	**Wet- en regelgeving** • Wet veiligheidsregio **Taak** • Verplichte taak: politiek/ ambtelijk medebewind **Beleidsdoel** • Bandbreedte: minimum en/of maximum • Doelvoorschriften Handreiking 'Brandveiligheid in de Gemeente' Verplichte samenwerking. Veel beleidskeuzes worden in de Veiligheidsregio gemaakt	Beperkte mate van beleids-vrijheid **3-4**
1.2		**Openbare orde en veiligheid** • toezicht en handhaving openbare orde, BOA's; • Wet Bibob en (bestuurlijke) aanpak georganiseerde criminaliteit; • bureau Halt; • preventie van criminaliteit; • opstellen en handhaven APV; • leges drank & horeca; • wet wapen en munitie; • beleid, toezicht en ruiming van conventionele explosieven; • veilige woon- en leefomgeving; • antidiscriminatiebeleid; • doodsschouw • dierenbescherming.	**Wet- en regelgeving** • Gemeentewet • Drank en Horecawet • Wet Openbare Manifestaties • Wet BiBob • Wet wapen en munitie • Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Bopz) **Taak** • Verplichte taak: politiek/ ambtelijk medebewind • Optionele taak **Beleidsdoel** • Inspanningsverplichting/-doelvoorschriften Enige vrijheid ten aanzien van kwaliteit en intensiteit met name bij toezicht en handhaving.	Beperkte mate van beleids-vrijheid **3-5**

Bestuursorganen	**566.117**	
Bevolkingszaken	**388.456**	
Overhead	**902.971**	
Bestuur en algemene ondersteuning totaal (€)	**1.857,545**	**Score 2**

Iv-3 taakveld		Inhoud	Beleidsvrijheid	Conclusie Score
00.1		**Bestuur** • college van burgemeester en wethouders (loonkosten, reiskosten en verblijfkosten e.d.); • raad en raadscommissies (vergoedingen, excursies e.d.); • de ondersteuning van de raad, de griffie; • regionale, landelijke en internationale bestuurlijke samenwerking; • lokale rekenkamer, lokale ombudsfunctie, accountantscontrole.	**Wet- en regelgeving** • Gemeentewet • Rechtspositiebesluit burgemeester • Rechtspositiebesluit wethouders, • Rechtspositiebesluit gemeenteraadsleden en commissieleden • *Normen voor kosten rekenkamer* **Taak** • Verplichte taak: politiek/ambtelijk medebewind **Beleidsdoel** • Doelvoorschriften	Zeer beperkte mate van beleidsvrijheid **1-2**
00.2		**Burgerzaken** • paspoorten en rijbewijzen; • bevolkingsregister; • straatnaamgeving en kadastrale informatie; • burgerschap; • verkiezingen, referenda; • Burgerzaken leges opbrengsten	**Wet- en regelgeving** • Wet basisregistratie personen • Kieswet • Artikel 6 Besluit paspoortgelden (maximum prijzen paspoort en rijbewijzen) **Taak** • Verplichte taak: politiek/ambtelijk medebewind **Beleidsdoel** • Doelvoorschriften *Uitvoerende taken* Zeer beperkte vrijheid op onderdelen	Nagenoeg geen beleidsvrijheid **1-2**
00.4		**Overhead** • financiën, toezicht en controle gericht op de eigen organisatie; • personeel en organisatie; • de gemeentesecretaris; • inkoop (incl. aanbesteding en contractmanagement); • juridische zaken; • bestuurszaken en bestuursondersteuning; • informatievoorziening en automatisering van PIOFACH-systemen; • facilitaire zaken en huisvesting (incl. beveiliging); • documentaire informatievoorziening (DIV); • managementondersteuning primair proces.	**Wet- en regelgeving** • Normen accountantscontrole **Taak** • Verplichte taak: politiek/ambtelijk medebewind **Beleidsdoel** • Doelvoorschriften **Beheersmatige taken** -	Zeer beperkte mate van beleidsvrijheid

Iv-3 taakveld		Inhoud	Beleidsvrijheid	Conclusie Score
00.8		**Overige baten en lasten** • stelposten, taakstellende bezuinigingen, begrotingsruimte, etc. • (schatting) niet voorziene uitgaven		-

Onroerende Zaakbelasting (€)		2.570.000	Score 8
Iv-3 taakveld	**Inhoud**	**Beleidsvrijheid**	**Conclusie Score**
0.61	**OZB- woningen** • belasting op eigendom woningen; • heffing en waardering woningen; • uitvoering OZB; • bezwaar en beroep	**Wet- en regelgeving** • Gemeentewet (art 216-art 220h) • Impliciete werking macronorm	**8-9**
00.62	**OZB-niet woningen** • belasting op eigendom en gebruik bedrijven, heffing en waardering onroerende zaken; • heffingen invordering; • bezwaar en beroep.	**Wet- en regelgeving** • Gemeentewet (art 216-art 220h) • Impliciete werking macronorm	**8-9**

Cluster: Overige eigen middelen (€)		399.997		Score 8
Iv-3 taakveld		**Inhoud**	**Beleidsvrijheid**	**Conclusie Score**
0.10		**Mutaties reserves**	**Beheersmatige taken**	-
0.3		**Beheer overige gebouwen en gronden** • beheer, verhuur, instandhouding van gebouwen, gronden en landerijen die de gemeente (al of niet tijdelijk) in bezit heeft en niet in exploitatie neemt.	**Beheersmatige taken**	-
0.5		**Treasury** • Financiering, beleggingen, dividenden etc. waaronder dividend nutsbedrijven; • Schenkingen en legaten.	**Wet- en regelgeving** • Wet FiDo • Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) • Handreiking Treasury 2015 **Beheersmatige taken**	**4-6**
0.9		**Vennootschapsbelasting (VpB)**	**Beheersmatige taken**	-
3.1		**Economische ontwikkeling** • clusterontwikkeling en versterking van sectoren, stimulering van (samenwerkings-)projecten van onderzoeksinstellingen en bedrijven; • lokale, regionale, bovenregionale, internationale op versterking van de economische structuur en innovatie gerichte samenwerkingsverbanden; • samenwerking met het bedrijfsleven en kennis- en onderzoeksinstellingen; • ontwikkelen van stedelijke en wijkgerichte economische programma's.	**Wet- en regelgeving** • Wet markt en overheid • Winkeltijdenwet • Drank- en Horecawet (DHW) **Taak** • Autonome taak **Beleidsdoel** • Gemeente bepaalt eigen doelen al dan niet in samenspraak met andere partners	Nagenoeg volledige beleids-vrijheid **9-10**
3.2		**Fysieke bedrijfsinfrastructuur** • grondexploitatie bedrijven-terreinen; • ontwikkeling en onderhoud van bedrijfslocaties en (her-)ontwikkeling van bedrijfspanden; • herstructurering en verduurzaming bedrijfslocaties; • investeringen in winkelgebieden en winkelstrips; • werkzaamheden tbv land- en tuinbouwgronden.	**Taak** • Autonome taak **Beleidsdoel** • Gemeente bepaalt eigen doelen al dan niet in samenspraak met andere partners	**9-10**

Iv-3 taakveld		Inhoud	Beleidsvrijheid	Conclusie Score
3.3		**Bedrijfsloket en bedrijfsregelingen** • bedrijvenloket, ondernemers-loket; • stimuleren van en onderwijs aan startende ondernemers; • aantrekken en faciliteren van nieuwe bedrijven; • financiële steunregelingen voor bedrijven waaronder land- en tuinbouw, veeteelt en visserij; • regelen straathandel, markten als ook veemarkten; • de BIZ-bijdrage • marktgelden en staanplaats-gelden markten	**Wet- en regelgeving** • Wet op de bedrijveninvesterings-zones (Wet-BIZ) **Taak** • Autonome taak **Beleidsdoel** • Gemeente bepaalt eigen doelen al dan niet in samenspraak met andere partners	Nagenoeg volledige beleids-vrijheid **9-10**
3.4		**Economische promotie** • promotionele activiteiten, gericht op het aantrekken van nieuwe bedrijvigheid en nieuwe werkers; • aantrekken van overige instel-lingen ter versterking van het profiel van de gemeente; • investeren in bovenlokale, regionale, landelijke en internationale kennis- en economische relatienetwerken; • promotie toerisme; • beurzen en jaarmarkten; • forensenbelasting; • toeristenbelasting; • vermakelijkhedenretributies.	**Taak** • Autonome taak **Beleidsdoel** • Gemeente bepaalt eigen doelen al dan niet in samenspraak met andere partners	Nagenoeg volledige beleids-vrijheid **9-10**
8.2		**Grondexploitatie (niet-bedrijven-terreinen)** • grondverwerving, bouw- en woonrijp maken; • bovenwijkse voorzieningen ten behoeve van de bouwgrond-complexen; • verkoop van bouwrijpe gronden; • in het voorkomende geval onschadelijk maken en verwijde-ren van explosieven.	**Wet- en regelgeving** • Wet Ruimtelijke ordening **Taak** • Autonome taak **Beleidsdoel** • Gemeente bepaalt eigen doelen al dan niet in samenspraak met andere partners	Grote mate van beleids-vrijheid **7-9**

BIJLAGE III

ADVIESAANVRAAG

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA 's-Gravenhage

Raad voor het Openbaar Bestuur
Postbus 20011
2500 EA 's-Gravenhage

Directoraat-generaal Bestuur en Wonen
Directie Bestuur en Financiën

Turfmarkt 147
's-Gravenhage
Postbus 20011
2500 EA 's-Gravenhage
www.rijksoverheid.nl
www.facebook.com/minbzk
www.twitter.com/minbzk

Kenmerk
2018-0000038265

Uw kenmerk

Datum 05 FEB 2018
Betreft Adviesaanvraag beleidsvrijheid

Hierbij wil ik de Raad voor het Openbaar Bestuur vragen in een advies nader uitwerking te geven aan het begrip beleidsvrijheid. Dit als vervolg op het rapport '*Eerst de politiek, dan de techniek*' van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) waarin de mate van beleidsvrijheid als belangrijk element voor de vormgeving van de bestuurlijke en daarmee ook de financiële verhoudingen is gepositioneerd.

In het rapport '*Rekening houden met verschil*', dat de basis vormt voor de beoogde herziening van de financiële verhoudingen, staan verschillende aanbevelingen over de mate van verevening, de afweging tussen noodzakelijke kostenoriëntatie en gewenste globaliteit waarbij de mate van beleidsvrijheid bepalend is. Een heldere vertaling van de bestuurlijke en beleidsmatige verantwoordelijkheid is voor toekomstbestendige financiële verhoudingen belangrijk.

Mede met het oog op het verdere vervolg is het van belang om op basis van een conceptueel kader te kunnen beschikken over een instrument om de mate van beleidsvrijheid te kunnen vaststellen. Beleidsvrijheid zou zich daarbij moeten richten op de ruimte die decentrale bestuurders hebben voor het maken van politiek-bestuurlijke afwegingen die van invloed zijn op de kosten. Hierbij moet aandacht worden besteed aan zowel de bestuurlijk-juridische als de maatschappelijke aspecten van beleidsvrijheid en zowel de formele als de ervaren beleidsvrijheid van gemeenten. Een ander belangrijk aspect is de betekenis van de regionale samenwerking voor de beleidsvrijheid van gemeenten.

Directoraat-generaal
Bestuur en Wonen
Directie Bestuur en Financiën

Kenmerk
2018-0000038265

Bij de totstandkoming van het advies moet rekenschap worden gegeven van de opvattingen van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal Overleg. In de begeleidingscommissie die bij het opstellen van het advies betrokken zal zijn zal een derde partij zitting nemen, die in een later stadium op basis van het advies de beleidsvelden op de verschillende beleidsvelden in kaart brengt.

Ik zie uw advies graag voor 1 juni 2018 tegemoet.

Hoogachtend,

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

drs. K.H. Ollongren