

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

W 89

Een andere financiële organisatie

L.J.M. Verdult

Bibliotheek Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
Plein 1813 nr. 2 2514 JN 's-Gravenhage
Postbus 20004 2500 EA 's-Gravenhage
Telefoon 070 - 564100 toestel 4452/4454

Den Haag, januari 1996

Exemplaren van deze uitgave zijn te bestellen bij het Distributiecentrum Overheidspublikaties, Postbus 20014, 2500 EA 's-Gravenhage, door overmaking van f 15,-- op giro 751 dan wel schriftelijk of telefonisch (071-5352500) onder vermelding van titel en ISBN-nummer en het aantal gewenste exemplaren.

ISBN 90 346 3254 7

Publikatie van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), Postbus 20004, 2500 EA 's-Gravenhage (tel. 070-3564600).

INHOUDSOPGAVE

	VOORAF	7
1.	INLEIDING	11
2.	DE SAMENSTELLENDEN DELEN VAN DE FINANCIËLE VERHOUDING	15
2.1	Feitelijke beschrijving	15
2.1.1	Tarieven	16
2.1.2	Lokale belastingen	17
2.1.3	Algemene Uitkeringen (Gemeentefonds en Provinciefonds)	19
2.1.4	Specifieke uitkeringen	22
2.2	Recente ontwikkelingen	24
3.	ENKELE NORMATIEVE ASPECTEN VAN DE FINANCIËLE VERHOUDING	31
3.1	Algemeen	31
3.2	Eigen middelen	32
3.2.1	Prijzen en tarieven	32
3.2.2	Belastingen	35
3.3	Verticale verhoudingen	38
3.3.1	Inleiding	38
3.3.2	Financiële verhoudingen gebaseerd op taakverdeling	38
3.3.3	Financiële verhoudingen gebaseerd op economische functies	40
3.3.4	Het aantal afwegings- en verdeelniveaus	43
3.4	Horizontale verhoudingen	44
3.4.1	Inleiding	44
3.4.2	Een voordelige verdeling	45
3.4.3	Verdelingsrechtvaardigheid	46
3.4.4	De actualiteit van het derde aspiratieniveau	51
4.	BEOORDELING EN UITGANGSPUNTEN	55
4.1	Beoordeling	55
4.2	Samenhang met het WRR-rapport Orde in het binnenlands bestuur	58

5.	BEDRIJFSVOERING EN VERWERVING VAN EIGEN INKOMSTEN . . .	61
5.1	Bedrijfsvoering	61
5.1.1	Ondernemerschap	62
5.2	Verwerving van eigen inkomsten	69
5.2.1	Het profijtbeginsel	69
5.2.2	Lokale belastingen	74
5.2.2.1	<i>Het institutionele kader</i>	74
5.2.2.2	<i>Waarom verruiming van het lokale belastinggebied?</i> . . .	76
5.2.2.3	<i>Criteria voor het lokale belastinggebied</i>	80
5.2.2.4	<i>Aanwijzingen voor de inrichting van het lokale belastingmenu</i>	81
5.2.2.5	<i>Voorstellen</i>	83
5.2.2.6	<i>Uitvoeringsaspecten</i>	94
5.2.2.7	<i>Samenhang met het Gemeentefonds en Provinciefonds</i> . . .	94
6.	HET PROVINCIE- EN GEMEENTEFONDS	99
6.1	De fondsen temidden van andere financieringsbronnen . . .	99
6.1.1	Samenloop met specifieke uitkeringen	99
6.1.2	Objectivering van de fondsen	100
6.2	De verdeelsystematiek	102
6.2.1	Welke eisen zijn in het algemeen te stellen aan een verdeelsstelsel?	103
6.2.2	Wat zouden elementen voor een nieuw verdeelsstelsel kunnen zijn?	106
6.2.3	Overgangsmaatregelen en herverdeeleffecten	111
6.3	De voeding en de dynamiek	113
6.3.1	De voeding	113
6.3.1.1	<i>Voeding door de gemeenten zelf</i>	113
6.3.1.2	<i>Voeding uit de rijksbelastingen</i>	116
6.3.1.3	<i>De fondsen als begrotingspost</i>	117
6.3.2	De dynamiek van de omvang	118
7.	SPECIFIEKE UITKERINGEN	121
7.1	Het verschijnsel specifieke uitkering	121
7.2	Discussiepunten met betrekking tot specifieke uit- keringen	123
7.2.1	Wel of geen specifieke uitkeringen?	124
7.2.2	Eigen bijdragen bij specifieke uitkeringen	126

7.2.3	Bestuurlijke overwegingen voor specifieke uitkeringen	127
7.3	Een nieuw leven voor specifieke uitkeringen?	129
7.4	Decentralisatie van de taak en de financiering	129
7.5	Budgettering van specifieke uitkeringen	130
7.6	Prestatie-uitkeringen	134
7.7	Beëindiging van specifieke uitkeringen	135
8.	SAMENVATTING EN CONCLUSIES	137

VOORAF

In het kader van het project 'De Inrichting van het Binnenlands Bestuur' (IBB) heeft de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid een opdracht verleend om onderzoek te doen naar financiële verhoudingen die passen bij de bevindingen van het project.

In de discussie over de financiële verhouding tussen Rijk en gemeenten draait het om de volgende (deels samenhangende) vragen:

1. Welk deel van de overheidsinkomsten moet door de lokale overheden worden geïnd?
2. Welk deel van de inkomsten van het rijk moet worden bestemd voor de lokale overheden?
3. In welke mate moeten rijksinkomsten generiek dan wel specifiek aan de lokale overheden worden overgeheveld?
4. Hoe moet de algemene uitkering over de individuele gemeenten worden verdeeld? en
5. Welk karakter moeten de specifieke uitkeringen hebben?

In deze rapportage worden de resultaten van het onderzoek naar een andere financiële organisatie weergegeven. Terwille van de leesbaarheid wordt een wat andere indeling aangehouden dan de volgorde van de onderzoeksvragen. In het eerste hoofdstuk wordt een korte aanduiding van het onderwerp gegeven. Vervolgens geeft hoofdstuk 2 een feitelijke beschrijving van de huidige financiële verhoudingen. Hoofdstuk 3 is meer theoretisch van aard. Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de (vigerende) normatieve aspecten vanuit een (vooral) economische optiek, waarbij tevens een voorzichtige beoordeling van de *prevailing views* geboden wordt. Hoofdstuk 4 geeft een beoordeling van de huidige situatie. De hoofdstukken 5 tot en met 7 geven dan de uitwerking voor respectievelijk de verwerving van eigen inkomsten en het lokale belastinggebied (hoofdstuk 5), het Gemeentefonds (hoofdstuk 6) en het geheel van specifieke uitkeringen (hoofdstuk 7). Het slothoofdstuk 8 bevat een korte samenvatting van de belangrijkste conclusies.

De financiële verhouding is een onderwerp dat slechts beperkte wetenschappelijke aandacht geniet. Uiteraard is er wel (overigens met wisselende intensiteit) ruime bestuurlijke aandacht voor het onderwerp. Het feit dat de lokale overheden voor bijna 95 procent van hun middelen

afhankelijk zijn van het Rijk lijkt daarvoor voldoende reden. In het bestuurlijke debat gaat het echter vaak om het resultaat en wordt de wetenschappelijke onderbouwing onvermeld gelaten (waarmee overigens niet gesuggereerd wil zijn dat een dergelijke onderbouwing er dan ook niet zou zijn). Het lijkt om die reden verstandig om in deze studie iets omstandiger dan gebruikelijk de meer theoretische aspecten van de financiële verhouding aan de orde te stellen. Daarnaast zullen ook enkele voorstellen gedaan worden om de huidige financiële verhouding op een wat andere leest te schoeien.

Het is uiteraard noodzakelijk hiervoor enkele normatieve uitgangspunten te kiezen. Deze zullen ontleend worden aan het hedendaags kader voor de inrichting van het binnenlands bestuur zoals dat in het gelijknamige project van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid wordt uitgewerkt. Kernbegrippen daarbij zijn: waarborgen van de lokale autonomie (te begrijpen in deze zin dat geen duplicering plaatsvindt en dat decentralisatieregels de onderlinge taakverdeling tussen centrale en lokale overheden mede structureren), horizontale verhoudingen (vorm te geven middels begrippen als eigen verantwoordelijkheden van bestuurslagen, de-juridificering van medebewind en het introduceren van elementen van zowel samenwerking als concurrentie tussen gemeenten), verbreding van de institutionele democratie (herwaardering van de positie en mogelijkheden van functioneel bestuur en integrerend in plaats van integraal lokaal bestuur) en tenslotte een op responsiviteit gebaseerde inrichting van het lokaal bestuur.

Vertaald naar de financiële verhouding betekent dit het volgende:

- financiële zelfstandigheid gekoppeld aan financiële verantwoordelijkheid;
- allocatie-effectiviteit versus verdelingsrechtvaardigheid;
- de introductie van horizontale elementen in de financiële verhouding.

Deze uitgangspunten zullen worden toegepast op de vormgeving van Provincie- en Gemeentefonds en van specifieke uitkeringen en op de bedrijfsvoering en het verwerven van eigen inkomsten door lokale overheden.

De eigen middelen van de lokale overheden, bestaande uit prijzen en tarieven en lokale belastingen worden aangewezen als primaire bekostigingswijze. Het Gemeentefonds en het Provinciefonds zijn daarop "slechts" aanvullend. Met de Algemene Uitkeringen wordt beoogd globaal te corrigeren voor de grootste verschillen in lokale draagkracht en behoefte. Deze correctie zal echter niet alle verschillen (kunnen) wegnemen, maar wel de meest opvallende. De Algemene Uitkeringen zijn voorts echt algemeen, dat wil zeggen niet bedoeld om feitelijke voorzieningenniveaus te beïnvloeden. Daarvoor zijn specifieke uitkeringen meer geschikt. Uiteraard dienen Algemene Uitkeringen wel bij te dragen aan het stimuleren van de financiële verantwoordelijkheden van de lokale overheden. Voorts zouden de Algemene Uitkeringen niet vervuld dienen te zijn met oneigenlijke elementen, zoals bijvoorbeeld een wettelijk verplichte eigen bijdrage aan een specifieke uitkering, wanneer dat niet gepaard gaat met een overeenkomstige beleidsvrijheid voor de provincie of gemeente. Een van de voorstellen in dit verband is om het 10 procent-aandeel in de kosten van bijstand door de gemeenten te laten vervallen. Deze middelen kunnen dan uit het Gemeentefonds gelicht worden, zodat voor de kosten van bijstandsverlening één financieringsstroom ontstaat.

Zoals gezegd zouden gerichte prikkels niet via de Algemene Uitkeringen moeten lopen, maar bij voorkeur via specifieke uitkeringen. Er is en blijft derhalve zeker behoefte aan specifieke uitkeringen binnen het geheel van de financiële verhouding. Dat roept de vraag op hoe deze uitkeringen dan zo adequaat mogelijk vorm gegeven kunnen worden.

Dat legt enkele eisen op aan het karakter van specifieke uitkeringen:

- de uitkeringen dienen voldoende breed te zijn, opdat binnen de doelstellingen van de centrale overheid nog voldoende ruimte en beleidsvrijheid overblijft om de voordelen van de lokale allocatie en het lokale beleid (eventueel op aanpalende beleidsterreinen) te incasseren;
- de uitkeringen dienen gebaseerd te zijn op prestaties en minder op behoeften. Deze laatsten dienen verdisconteerd te worden in de algemene uitkeringen;
- eigen bijdragen van lokale overheden kunnen geïntroduceerd worden bij die uitkeringen die zich richten op de ontwikkelingsfunctie. Dit bevordert de lokale allocatie en voorkomt onnodig budgettair beslag op centraal niveau.

1. INLEIDING

De financiële verhouding tussen de bestuurslagen speelt een cruciale rol in de inrichting van het binnenlands bestuur. Zij weerspiegelt niet alleen de ordeningsprincipes van het binnenlands bestuur, zij bepaalt op haar beurt ook zelf de verhoudingen tussen de bestuurslagen. De financiële verhouding staat derhalve bijna altijd ter discussie. In de laatste jaren spelen drie majeure ontwikkelingen: de overheveling van specifieke uitkeringen naar de algemene uitkering, de herverdeling van het gemeentefonds en de vergroting van het gemeentelijk belastinggebied.

De financiële verhouding tussen Rijk en lokale overheden is echter lange tijd het terrein van financiële specialisten bij uitstek geweest. Het onderwerp komt tegenwoordig evenwel ook steeds vaker op de bestuurlijke agenda. Zelfs het jaarcongres van de VNG in 1994 werd aan dit onderwerp gewijd ¹. Opmerkelijk daarbij is echter dat de actualiteit zich vooral toespitst op de evaluatie van de Financiële-Verhoudingswet 1984 (hier verder afgekort als *FVW '84*). Op basis van deels eigen onderzoek en deels onderzoek door derden heeft de Raad voor de gemeentefinanciën voorstellen gedaan voor een nieuw verdeelstelsel voor het Gemeentefonds. Het kabinet heeft deze voorstellen grotendeels overgenomen in een concept wetsontwerp voor de Financiële Verhoudingswet 1997. De discussie speelt zich daarbij dan af tussen verklaarde tegenstanders van de uitkomst (bijna zonder uitzondering gemeenten die er op achteruit dreigen te gaan) en de voorstanders (die er - het ligt voor de hand - meestal op vooruit hopen te gaan).

Toch omvat de financiële verhouding veel meer dan alleen de Algemene Uitkering uit het Gemeentefonds, welke in de *FVW '84* wordt geregeld. Ook het geheel aan specifieke uitkeringen behoort ertoe, evenals het samenstel van regels dat de lokale belastingcapaciteit begrenst ².

¹ Zie voor het pre-advies: Sterks, C.G.M. & Kam, C.A. de, 'De financiële verhouding tot na 2000'; in: *Geld voor de gemeenten: VNG-congresbundel 1994*; Den Haag, 1994.

² Sommigen beperken (ten onrechte) nadrukkelijk de financiële verhouding tot de geldstromen, c.q. financiële relaties tussen het Rijk en de lokale overheden. Zie bijvoorbeeld: Dussen, J.W. van der, *De financiële verhouding, een inleiding*; 's-Gravenhage, 1990, blz. 11.

De financiële verhouding is vanuit een aantal invalshoeken te bezien. Primair in de theorievorming in Nederland staat de economische discipline. Enerzijds vervult de financiële verhouding een functie binnen de nationale begrotingspolitiek. Meer dan 50 procent van de overheidsuitgaven wordt besteed via de lokale overheden. In dat opzicht nemen de lokale overheden een bijzondere positie in bij het macro-economisch beleid.

Anderzijds gaat het binnen de economische optiek ook om het vraagstuk van de optimale allocatie³. Los van de afwegingsvragen die binnen één overheidshuishouding spelen is er (gegeven de bestuurlijke organisatie met verschillende overheidslagen) ook het vraagstuk van de toedeling van middelen over de verschillende overheidslagen. Vooral dit laatste aspect heeft veel (theoretische) aandacht genoten in de afgelopen decennia.

Vanuit de rechtswetenschap is er eveneens een en ander te zeggen over de financiële verhouding. Aangrijpingspunt is artikel 132 lid 6 van de Grondwet: 'De wet bepaalt welke belastingen door de besturen van provincies en gemeenten kunnen worden geheven en regelt hun financiële verhouding tot het Rijk.' Deze opdracht is nader uitgewerkt in de Provincie- en Gemeentewet, alsmede in de Financiële-Verhoudingswet 1984 c.a.

In de meer klassieke opvatting over de inrichting van de Nederlandse gedecentraliseerde eenheidsstaat heeft deze regeling van de financiële verhouding vooral een waarborgfunctie. Zij beschermt de gezamenlijke lokale overheden als het ware in hun rechten op een eigen financiële positie ten opzichte van het Rijk. Ook legt zij het Rijk de plicht op om de verdeling van de voor een bepaalde overheidslaag beschikbare middelen te organiseren. Binnen een meer instrumentele benadering daarentegen is geld een van de beleidsinstrumenten voor de overheid om de zich gestelde doelen te realiseren. Regelgeving (geen verboden), een eigen apparaat (zelf doen i.p.v. uitbesteden) en financiële prikkels zijn relatief brede categorieën van beleidsinstrumenten. De plicht tot het regelen van de financiële verhouding verschaft het Rijk derhalve tegelijkertijd een

³ Drees wees mij erop dat het begrip allocatie in de economische wetenschap in verschillende betekenissen gebruikt kan worden. Meestal heeft het betrekking op de beïnvloeding van de samenstelling van productie en consumptie. In leer der openbare financiën is het begrip vaak een synoniem voor toedeling of toewijzing. In deze studie kunnen beide betekenissen voorkomen. Voorzover uit de context niet blijkt welke betekenis bedoeld wordt, zal dat nader worden aangeduid.

beleidsinstrument dat kan worden ingezet om de eigen doelstellingen (nog) beter te realiseren.

In de meeste juridische beschouwingen staat de waarborgfunctie nog steeds centraal. De huidige praktijk lijkt echter sterk uit te gaan van een instrumentele opvatting. De vraag kan dan rijzen welke consequenties dit zou moeten/kunnen hebben voor de juridische vormgeving van de financiële verhouding.

Sturing door de financiële verhouding?

Vrij algemeen wordt gesteld dat de financiële verhouding de bestuurlijke organisatie dient te volgen⁴. Dit is in sommige opzichten juist, maar de waardering van deze uitspraak hangt tevens af van de visie die men heeft op de organisatie van het binnenlands bestuur. Welke waardering wordt gehecht aan de begrippen 'decentrale eenheidsstaat' en 'hogere en lagere overheid'? Het kan zo zijn dat door middel van de bestuurlijke organisatie in het binnenlands bestuur centraal gestuurd wordt. In dit opzicht is de financiële verhouding derhalve niet neutraal ten opzichte van de bestuurlijke organisatie. Er bestaat als het ware een wisselwerking tussen de financiële verhouding en de bestuurlijke organisatie.

Zo zijn in Nederland door de bestuurlijke verhoudingen sterk beïnvloed de algemene wens tot financiële en economische gelijkheid (dezelfde hoogte van tarieven, voorzieningen, inkomen, huren, enz.) ongeacht in welke gemeente men woont. Dit heeft geleid tot veel medebewind, veel specifieke uitkeringen met de bijbehorende inperking van de lokale beleidsvrijheid en tenslotte tot een marginaal belastinggebied.

Nu past hierbij wel de relativering dat met geld alléén onmogelijk gestuurd kan worden. Wel is het zo dat geld, en meer in het algemeen de financiële organisatie van het binnenlands bestuur, bepaalde ontwikkelingen kan faciliteren dan wel kan tegenwerken. Evenzo zullen bepaalde uitgangspunten voor de financiële organisatie ook spiegelbeeldig in de bestuurlijke organisatie dienen terug te komen. Wanneer bijvoorbeeld in de financiële verhouding een grotere nadruk komt te liggen op de eigen zelfstandige financiële verantwoordelijkheid van de lokale overheden kan dit niet zonder gevolgen kan blijven voor de inrichting van het bestuur

⁴ Zie bijvoorbeeld: Boerboom, H.S.K., 'De actualiteit van het derde aspiratieniveau: de bestuurlijke invalshoek'; in: *Bestuurswetenschappen* 48 (1994), nr 3, blz. 165.

op lokaal niveau. Een dualistische bestuursvorm is daarmee welhaast onvermijdelijk.

Tenslotte zal er een congruentie dienen te bestaan tussen de werking van het overheidsbeleid in het algemeen en de financiële verhouding.

2. DE SAMENSTELLENDEN DELEN VAN DE FINANCIËLE VERHOUDING

2.1 Feitelijke beschrijving

De financiële verhouding tussen Rijk en lagere overheden bestaat uit een complex van factoren.

Voor een deel ontvangen de gemeenten (en in mindere mate de provincies) belastingen en overige inkomsten rechtstreeks van burgers en bedrijven. Voor het overgrote deel zijn zij aangewezen op uitkeringen van het Rijk. Meestal is er sprake van rechtstreekse relaties tussen Rijk en lokale overheden (gemeenten en provincies). In een beperkt aantal gevallen wordt het provinciale niveau gebruikt als verdeelplatform van specifieke uitkeringen van het Rijk ten behoeve van de gemeenten. Een en ander kan nader besproken worden aan de hand van de voorkeursvolgorde voor bekostiging van gemeentelijke activiteiten, zoals aangegeven in de toelichting op de Financiële-Verhoudingswet 1984 ⁵.

Deze volgorde is:

1. eigen inkomsten (tarieven, retributies, enz.);
2. lokale belastingen;
3. algemene uitkering uit het Provincie- en Gemeentefonds;
4. specifieke uitkeringen.

De volgorde is vooral ingegeven door bestuurlijke redenen (bestedingsvrijheid voor gemeenten). Daarnaast speelt uiteraard ook een financieel belang een rol (kosten/batenverhouding). In de bestuurlijke praktijk blijkt het aandeel van de verschillende inkomstenbronnen in het totaal omgekeerd evenredig te zijn met de voorkeurspositie.

In de tekst die volgt is de aandacht vooral geconcentreerd op de financiële relaties tussen het Rijk en de gemeenten. Zijdelings zullen op enkele plaatsen ook de relaties tussen het Rijk en de provincies ter sprake komen. Voor deze relatie geldt in de meeste gevallen echter een overeenkomstige redenering als voor de relatie tussen het Rijk en de gemeenten. Waterschappen en andere publiekrechtelijke organisaties (voorzover in het leven geroepen als gevolg van functionele decentralisa-

⁵ TK, zittingsjaar 1982-1983, nr. 17719.

tie) blijven buiten beschouwing evenals de financiële betrekkingen tussen Nederland en de Europese Unie.

2.1.1 Tarieven

Slechts een beperkt deel van de overheidsactiviteiten wordt bekostigd middels een directe vergoeding door de gebruiker ⁶. In 1992 werd op een geconsolideerd uitgaventotaal van alle gemeenten van f 116,3 miljard een bedrag van f 21,6 miljard aan directe vergoedingen ontvangen ⁷. De provincies besteden f 7,5 miljard, waar slechts f 0,2 miljard aan inkomsten uit tarieven tegenover staat. Het feit dat slechts een beperkt deel van de overheidsuitgaven direct door de gebruikers betaald wordt, is inherent aan wat de overheidshuishouding voortbrengt, namelijk vooral collectieve goederen ⁸. Immers, voor die producten waarvoor een markt (individualiseerbare producten en individuele kopers en verkopers) bestaat, kan de private sector minstens zo efficiënt produceren; de overheid heeft daar niets te zoeken. Uitzonderingen hierop zijn vooral in de nutssector te vinden. Energieproductie en -distributie zijn sinds jaar en dag in overheidshanden. Als gevolg van veranderende opvattingen over de rol van de overheid (onder andere tot uitdrukking komend in verzelfstandigingen) en toenemende concurrentie op Europese schaal verdwijnen dit soort activiteiten evenwel meer en meer uit het overheidsdomein. Ook ondervindt de overheid meer concurrentie, bijvoorbeeld in de reinigungssector, waar nieuwe toetreders op de markt de overheidsdiensten het vuur na aan de schenen leggen. Er is derhalve een beperkt gebied van overheidsdiensten dat zich leent voor bekostiging middels tarieven.

⁶ Van de rest kan een deel technisch gesproken middels tarieven bekostigd worden, maar de wetgever kiest er om moverende redenen voor dat niet te doen. Voor het overige zijn om redenen van non-exclusiviteit en non-rivaliteit de overheidsactiviteiten niet middels tarieven te bekostigen.

⁷ Ontleend aan CBS, *Statistiek der gemeenterekningen 1992*; Voorburg/Heerlen, 1994. Het bedrag ad f 21,6 miljard bestaat voor f 3,8 miljard uit huren en pachten en voor f 17,8 miljard uit verkopen goederen en diensten.

⁸ Collectieve goederen zullen, alleen al door hun karakter, niet bekostigd worden middels tarieven, aangezien deze bekostigingswijze uitsluitbaarheid van het gebruik vereist.

Een tweede reden waarom tegenover de uitgaven slechts een beperkte directe vergoeding van de gebruikers staat is dat politici in een groot aantal gevallen (individuele) goederen beschikbaar stellen tegen een prijs welke lager is dan de kostprijs. De redenen daarvoor kunnen velerlei zijn en variëren per goed. In de openbare financiën staan dergelijke goederen vaak bekend als 'merit-goods'. Voorbeelden zijn openbaar vervoer, onderwijs, volksgezondheid, kinderopvang, alsmede een groot aantal voorzieningen op het gebied van cultuur en recreatie. Er zij op gewezen dat dit 'merit-karakter' geen objectief gegeven is van een goed, maar een opvatting van politici. Discussies over het profijtbegin-sel geven deze bekostigingswijze enige kleur.

Tenslotte kan nog worden opgemerkt dat voor sommige overheidsactiviteiten (in het bijzonder die welke een hoge mate van ondeelbaarheid en non-exclusiviteit kennen) het collectieve karakter zo dominant is dat een bekostiging op andere wijze voor de hand ligt.

2.1.2 Lokale belastingen

In de geschiedenis van de financiële verhoudingen is gebleken dat het eigen gemeentelijk belastinggebied steeds verder is ingekrompen. In absolute waarde bedraagt het gemeentelijk belastinggebied niet meer dan f 4 miljard. Op een uitgaventotaal van circa f 65 miljard (exclusief bedrijven en kapitaaluitgaven) is dat bescheiden te noemen.

Oorspronkelijk was ook het Gemeentefonds bedoeld om compensatie te bieden voor het verloren gaan van het eigen belastinggebied⁹. Thans wordt aan de lokale belastingopbrengst slechts een bescheiden functie toegekend, namelijk:

- een buffer om tegenvallers dan wel uitschieters in baten/lasten op te vangen;
- een financiële zoom te gebruiken voor eigen beleid;

⁹ Ook voor de instelling van het Gemeentefonds in 1929 vond al een inperking plaats van het lokale belastinggebied, waarvoor de gemeenten gecompenseerd (zo men wil schadeloos gesteld) werden middels algemene uitkeringen. Zie ook: Verdult, L.J.M., 'De geschiedenis van de financiële verhouding'; in: *B&G* 12 (1985), nr. 3.

- een mogelijke correctie op onvolkomenheden in het verdeelstelsel van het gemeentefonds ¹⁰.

De laatste 25 jaar laait regelmatig de discussie op of het eigen belastinggebied moet worden vergroot (onder andere de commissies Christiaanse en de Kam). Hoewel iedereen in theorie die vraag met 'ja' beantwoordt, komt er weinig van. Noch het Rijk noch de VNG staat te springen om de aanbevelingen uit te werken. Een recente uitzondering is de vergroting van het provinciale belastinggebied. Per 1 april 1996 wordt een groot deel van de Motorrijtuigenbelasting van het Rijk overgeheveld naar de provincies, onder gelijktijdige verlaging van het Provinciefonds. Met deze operatie is ongeveer f 750 miljoen gemoeid.

In een aantal ons omringende landen is sprake van een aanzienlijk grotere belastingheffing door de lokale overheid.

De waarde van de lokale belasting is in de Nederlandse verhoudingen als afwegingsinstrument beperkt. Het betreft een te gering bedrag. Bovendien wordt in de praktijk zelden een concrete voorziening afgewogen tegen belastingen; hooguit wordt het algemene budgettaire beeld tegen een belastingverhoging afgewogen ¹¹.

Het is evenwel de moeite waard om vanuit het perspectief van financiële zelfstandigheid van gemeenten na te gaan of een aanzienlijke vergroting van het lokale belastinggebied moet worden nagestreefd. Het is daarbij niet per definitie zo dat het derde aspiratieniveau slechts ruimte zou laten voor een beperkt lokaal belastinggebied. Zeker nu door de Raad voor de gemeentefinanciën in zijn advies inzake de evaluatie van de Financiële-Verhoudingswet het derde aspiratieniveau is geherformuleerd in de zin dat 'elke gemeente, gezien haar structurele omstandigheden, in staat moet worden gesteld een gelijkwaardig peil van voorzieningen te realiseren bij

¹⁰ Naar Goedhart, C., 'Naar een algemene theorie van de financiële verhouding'; in: *Openbare financiën in drievoud; opstellen aangeboden aan prof. dr Th. A. Stevers*; door Braband, W.J. van, Douben, N.H. & Kertzman, E.N. (red.), Zutphen, 1989, blz. 279/280.

¹¹ Raad voor de gemeentefinanciën, *Na een collier de misère: gelijkwaardigheid, een zilveren raad over gouden koorden*; 's-Gravenhage, 1986.

gelijke belastingdruk.'¹² Het maakt dan namelijk niet uit of de egalitatie van de belastingcapaciteit plaatsvindt op een hoog of laag normtarief¹³.

2.1.3 Algemene Uitkeringen (Gemeentefonds en Provinciefonds)

Van oudsher is het Gemeentefonds door de gemeenten beschouwd als een compensatie voor het eigen verloren gegane belastinggebied. Enigszins nostalgisch wordt er dan ook in gemeentelijke kring nog wel gesproken over 'ons Gemeentefonds'. De huidige bestuurlijke praktijk is volstrekt anders. Het Gemeentefonds is, meer en meer, een gewone post op de rijksbegroting geworden. Ook voor het Provinciefonds is dat zo.

Gemeentelijke bemoeienis met het Gemeentefonds is thans nog terug te vinden in de institutionele positie van de Raad voor de gemeentefinanciën (Rgf). Deze gaat zich nu overigens ook bezig houden met de advisering over het Provinciefonds. Het kan een signaal zijn dat de Rgf niet meer als 'belangenbehartiger' optreedt, maar als onafhankelijk (en vooral technisch georiënteerd) adviesorgaan.

Het Provinciefonds heeft thans een omvang van f 2 miljard. Met ingang van 1 april 1996 zal dit bedrag met f 750 miljoen verminderd worden, als gevolg van de overheveling van een deel van de Motorrijtuigenbelasting naar de provincies. Het Provinciefonds is de afgelopen jaren slechts aan een beperkt aantal mutaties onderhevig geweest. Jaarlijks werd een compensatie voor loon- en prijsontwikkeling toegevoegd. Evenals bij het Gemeentefonds is ook bij het Provinciefonds sprake van een volume-accrès. De meest omvangrijke ingreep van de laatste jaren is de overheveling van uitkeringen op grond van de Wet Uitkeringen Wegen naar Gemeente- en Provinciefonds.

¹² Raad voor de gemeentefinanciën, *Advies inzake nieuwe verdeling Gemeentefonds*; Den Haag, 18 maart 1994.

¹³ Overigens zou volgens Goedhart een betekenisvol lokaal belastinggebied niet passen bij het derde aspiratieniveau. Bijvoorbeeld Goedhart, C., 'De lokale overheidsfinanciën in de theorie der begrotingspolitiek'; in *Openbare Uitgaven* 5 (1973), nr. 1, blz. 9.

De omvang van het Gemeentefonds (thans ruim f 16 miljard) heeft in de afgelopen decennia een voortdurend stijgend beeld te zien gegeven. Als oorzaken van mutaties kan de volgende opsomming gegeven worden: loon- en prijscompensatie, volume-accrès, proces van overhevelingen van specifieke uitkeringen, decentralisatie-impuls, aandeel in rijksbezuinigingen, WUW, enzovoort.

Het aandeel van het Gemeentefonds in de overheidsuitgaven was in de jaren zestig en het begin van de jaren zeventig nog stijgend, daarna vertoonde het echter een dalende trend. Het aandeel in het bruto nationaal produkt laat eenzelfde beeld zien ¹⁴.

In de recente discussie over het Gemeentefonds komen twee aspecten voortdurend terug: de voeding van het Gemeentefonds en de verdeelsystematiek.

De voeding

Formeel was het zo dat een bepaald percentage van een aantal rijksbelastingen afgedragen wordt aan het Gemeentefonds, los van de uitkeringen uit het fonds. In de praktijk is het Gemeentefonds echter een opdeelfonds geworden, hetgeen betekent dat de voeding bepaald wordt door wat het Rijk er in wil stoppen. Dit heeft in de jaren tachtig geleid tot het stelsel van evenredigheidsafspraken, welke zijn vastgelegd in een aantal bestuursakkoorden. Daarbij deelde het Gemeentefonds volgens een bepaald percentage (7½) in de algemene budgettaire problematiek van het Rijk. Dit is later vastgelegd in de bestuursakkoorden tussen Rijk en VNG. Het kabinet-Kok heeft in het regeerakkoord gekozen voor een nieuwe systematiek. Reeds geruime tijd werd er in VNG en Rgf gedacht over andere normeringsvarianten. Het gaat daarbij om een koppeling (op afstand) van het Gemeentefonds aan de ontwikkeling van het Bruto Nationaal Produkt ¹⁵. Als alternatief voor zo'n normering heeft het Rijk een koppeling aan de

¹⁴ Zie de bijlagen bij: Haselbekke, A.G.J. & Ros, A.P., *Een nieuwe norm voor het Gemeentefonds*; Rotterdam, 1990 voor enig statistisch materiaal tot en met 1990 en de bijlagen over de financiën van de lagere overheden bij de diverse Miljoenennota's van latere jaren.

¹⁵ Zie voor deze optie o.a. Haselbekke, A.G.J. & Ros, A.P., 1990 en de discussie daarover in *Openbare Uitgaven*, 21 (1989), nr. 6 en 22 (1990), nrs. 1, 2 en 3.

(gecorrigeerde) omvang van de rijksbegroting voorgesteld ¹⁶. Die systematiek is ook in het regeerakkoord terecht gekomen. Daarmee is *de facto* de voeding van het Gemeentefonds afhankelijk geworden van het feitelijke rijksbeleid.

Een bijzondere complicatie zou nog kunnen zijn dat het Provincie- en Gemeentefonds inmiddels een zodanige omvang hebben (f 18 miljard) dat deze begrotingsposten bij financiële problemen ook in de ministerraad niet meer onbesproken kunnen blijven. Een norm voor de omvang van de fondsen zou daaraan enige weerstand moeten kunnen bieden. Het is echter niet uitgesloten dat bewindslieden hun eigen budgettaire problemen pogen te beperken door de omvang van de fondsen te verkleinen.

Om dit probleem te voorkomen is ambtelijk vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken wel eens de suggestie gedaan het Gemeentefonds in een aantal compartimenten te verdelen ¹⁷. In het verlengde hiervan ligt het voorstel van de Wiardi Beckman Stichting om specifieke uitkeringen te bundelen tot brede prestatie-uitkeringen en deze onder te brengen als afzonderlijke compartimenten in het Gemeentefonds ¹⁸. Ook is in de kring van de vier grote steden een soortgelijk voorstel uitgewerkt in het kader van de Decentralisatie-impuls. Daarbij zou dan als tussenstap een groot aantal specifieke uitkeringen in brede doeluitkeringen gebundeld kunnen worden, waarna deze (na verloop van tijd) als afzonderlijke geldstromen in het Gemeentefonds opgenomen zouden kunnen worden. Een belangrijk nadeel van dergelijke constructies is dat steeds meer specifieke uitkeringen als het ware onderdeel vormen van het Gemeentefonds. Om een verbetering ten opzichte van de huidige situatie te bereiken is het noodzakelijk dat deze financiële decentralisatie gepaard gaat met deregulering. Alleen zo blijft de bestedingsvrijheid van de Algemene Uitkeringen gewaarborgd.

¹⁶ Zie ook de voorstellen van de Studiegroep normering Gemeentefonds en Provinciefonds, *Gekoppeld en gewogen*; Den Haag, 1994.

¹⁷ Blijkens het bericht in *Binnenlands Bestuur* van 28 mei 1993, blz. 7 en 17/18.

¹⁸ Commissie herziening gemeentelijke inkomsten (Wiardi Beckman Stichting/Centrum voor Lokaal Bestuur), *Lokale beleidsvrijheid en financiële armslag*; Amsterdam, 1994.

De verdeelsystematiek

De uitkeringen uit het Gemeentefonds worden volgens een ingewikkelde systematiek berekend. Na de FVW '60 is inmiddels het verdeelstelsel volgens de FVW '84 geheel ingevoerd en zelfs al geëvalueerd. Wanneer een op basis van die evaluatie gebaseerd concept wetsontwerp de eindstreep haalt, zal dit leiden tot ingrijpende wijziging van het verdeelstelsel. Zo zal de sociale structuur van een gemeente een veel belangrijker rol gaan spelen, evenals de centrumfunctie. De fysieke structuur zal minder belangrijk worden. Tevens zal er bij de uitkering uit het Gemeentefonds ook rekening gehouden worden met de belastingcapaciteit die een gemeente heeft. Het nieuwe verdeelstelsel is in belangrijke mate expliciet kosten-georiënteerd en heeft naar de opvatting van de beheerders van het Gemeentefonds een zekere globaliteit. Hiermee worden alle relevante verschillen in kostenfactoren en verschillen in lokale draagkracht tussen gemeenten weggenomen. Het derde aspiratieniveau van Goedhart lijkt hiermee zo goed als bereikt. Daarbij worden overigens wel alle gemeenten (groot en klein, arm en rijk, sociaal zwak en sterk, enz.) in hetzelfde keurslijf gewrongen. De theoretische onderbouwing daarvan is de verwijzing naar het Tiebout-model (ons land is te klein voor verschillen; er dreigt anders het fenomeen *voting by feet*). De vraag is echter of dat erg is. Waarom zouden alle gemeenten moeten kunnen beschikken over dezelfde voorzieningencapaciteit?

Tenslotte dient nog opgemerkt te worden dat een dergelijke verdeelsystematiek niet of nauwelijks bijdraagt aan het versterken van het financiële verantwoordelijkheidsbesef van de lokale overheden. Uiteraard dienen zij zo efficiënt mogelijk om te gaan met de beschikbare middelen, maar een prikkel om zelf verbetering in de eigen situatie aan te brengen, is er niet.

2.1.4 Specifieke uitkeringen

Er is veel gezegd en geschreven over de negatieve aspecten van specifieke uitkeringen ¹⁹. De teneur daarvan is dat specifieke uitkeringen de be-

¹⁹ Een van de meest invloedrijke publicaties is geweest: Raad voor de gemeentefinanciën, *Heiligt het doel alle (specifieke) middelen?*; 's-Gravenhage 1981.

sluitvorming over de meest effectieve en efficiënte inzet van middelen op provinciaal en gemeentelijk niveau in de weg zouden staan en bovendien de financiële zelfstandigheid van deze overheden onnodig beperken. Een enkeling heeft ook op de positieve kanten gewezen. Zo heeft de Raad voor het binnenlands bestuur de inzet van specifieke uitkeringen in public-public-partnerships bepleit ²⁰. Voorts kan erop gewezen worden dat gemeenten vanuit een weloverwogen eigenbelang zelf vaak bijdragen aan het tot stand komen van specifieke uitkeringen, hetgeen op zich niet als negatief beschouwd moet worden ²¹.

Wanneer we de specifieke uitkeringen afzetten tegen de andere algemene middelen van de gemeenten dan ontstaat het volgende beeld:

Tabel 2.1 herkomst algemene middelen gemeenten (aandelen in procenten)

	1950	1960	1970	1980	1990
Algemene uitkeringen	45	41	39	31	27
Belastingopbrengsten c.a.	15	11	7	6	12
Specifieke uitkeringen	40	48	55	63	60

Vooraf in de jaren zestig en zeventig is het bedrag, maar ook het relatieve belang van specifieke uitkeringen fors toegenomen.

Opvallend is dat al vele jaren 85 procent tot 90 procent van het totaalbedrag aan specifieke uitkeringen dat de gemeenten ontvangen, is ondergebracht in een beperkt aantal regelingen. De belangrijkste hiervan zijn bijstand en onderwijs. Bij deze laatste doen zich echter aanmerkelijke verschillen voor. Er zijn gemeenten die op de rijksuitkering (iets) overhouden en er zijn gemeenten die er (fors) op toelagen. Daarnaast komen er betrekkelijk brede geldstromen via het Stadsvernieuwingsfonds en het

²⁰ Raad voor het binnenlands bestuur, *Medebewind: van autonome waarde! (tweede advies over decentralisatie)*; 's-Gravenhage, 1988.

²¹ Verdult, L.J.M., *Macht en middelen in het binnenlands bestuur; de financiële verhouding in bestuurskundig perspectief*; Rotterdam, 1984.

Fonds Sociale Vernieuwing naar de gemeenten. De politie-uitkering is inmiddels geregionaliseerd.

Een aantal specifieke uitkeringen gaat overigens niet rechtstreeks van het Rijk naar de gemeenten; de provincies fungeren hierbij als loket. Soms hebben dan de grote steden een provinciale status (bijv. Jeugdhulpverlening en Wet op de Bejaardenoorden).

De laatste jaren zijn nogal wat specifieke uitkeringen ondergebracht in het Gemeentefonds. Met uitzondering van de Wet Voorzieningen Gehandicapten gaat het daarbij overigens om zeer bescheiden bedragen. In een aantal gevallen (maar lang niet altijd) is deze decentralisatie ook gepaard gegaan met een vermindering van regelgeving, waardoor dus de bestedingsvrijheid voor de gemeenten echt is vergroot.

De ervaring leert dat het merendeel van de gemeenten deze middelen overigens gewoon aan dezelfde activiteiten is blijven besteden. Er heeft nauwelijks of geen wijziging in het uitgavenpatroon plaatsgevonden. Het zou kunnen betekenen dat gemeenten slechts in beperkte mate van de vergroting van de bestedingsvrijheid gebruik gemaakt hebben. Met de veronderstelde verstoring van de besluitvorming over de meest effectieve en efficiënte inzet van de beschikbare middelen valt het derhalve nogal mee ²².

2.2 Recente ontwikkelingen

Halverwege de jaren zeventig ontstond kritiek op de FVW-1960. In het bijzonder de grote gemeenten waren ongelukkig met deze wet. Hun inwonertal daalde door de ontvolking van de steden, en daarmee hun Algemene Uitkering. Hun financiële behoeften daalden echter geenszins. Integendeel. Deze kritiek leidde tot een aantal onderzoeken die alle in dezelfde richting wezen: financiële behoeften hangen veel nauwer samen met het aantal woningen dan met het aantal inwoners. De conclusie was dan ook

²² Een iets boosaardiger veronderstelling is dat de lokale overheden nauwelijks de vaardigheid hebben om wijzigingen in hun bestedingen aan te brengen. De oorzaken daarvan kunnen legio zijn: zo kan er onvoldoende flexibiliteit aanwezig zijn in de budgetten; kunnen gevestigde belangen zich verzetten tegen al te ingrijpende en abrupte wijzigingen; of kan een incrementele besluitvorming zodanig ingesleten zijn dat het jaren duurt voordat een ingezette verandering zichtbaar wordt.

duidelijk: de Algemene Uitkering moet meer woning-gevoelig en minder inwonergevoelig worden. Dit heeft geresulteerd in de FVW '84.

De belangrijkste veranderingen die deze wet bracht, zijn:

- a. verlaging van het gewicht van het aantal inwoners in de Algemene Uitkering van circa 55 procent naar 15 procent;
- b. verhoging van het gewicht van het aantal woningen van 10 procent naar 55 procent; en
- c. reductie van het aantal verfijningen.

De invoering van de FVW-1984 ging gepaard met een lang overgangstraject. In tien jaarlijkse stappen werd de overgang van het stelsel van de FVW-1960 naar de FVW-1984 gerealiseerd.

In het begin van de jaren '90 startte een nieuwe evaluatie van de verdeling van het Gemeentefonds (en daarmee van de FVW '84), mede in het licht van het vermoeden dat aan de vereisten van het derde aspiratieniveau niet werd voldaan. De voorzieningencapaciteit van de grote gemeenten was in de heersende mening te gering in vergelijking met de capaciteit van de kleinere gemeenten (en vooral in vergelijking met de capaciteit van de randgemeenten)²³. Evaluatie-onderzoek leverde inderdaad een bevestiging van dit vermoeden op. Het onderzoek toonde aan dat de verschillen in kosten van gemeenten ongeveer voor de helft samenhangen met de sociale structuur van de gemeente; het bestaande verdeelstelsel honoreerde de verschillen die er dienaangaande tussen gemeenten bestonden onvoldoende. Ook de kosten van de centrumfunctie van gemeenten werden onvoldoende gecompenseerd, zij het dat de verschillen hier minder groot waren dan ten aanzien van de sociale structuur. Het onderzoek toonde tevens aan dat de verschillen in kosten vanwege de fysieke structuur in redelijke mate door de FVW '84 werden gehonoreerd. In ieder geval bleek de omvang van de gemeente veel minder bepalend voor het niveau van de gemeentelijke uitgaven dan oorspronkelijk werd aangenomen en in het bestaande uitkeringsstelsel tot uitdrukking werd gebracht.

²³ De evaluatie FVW '84 begon met de nota's: CEBEON, *Haalbaarheid ijkpunten ten behoeve van aanpassing FVW '84*, Amsterdam, 1991 en CEBEON, *Uitwerking verschillen-analyse ten behoeve van herijking FVW '84*, Amsterdam, 1991.

Op grond van de analyse van de kostenverschillen tussen gemeenten konden ijkpunten voor bepaalde kosten worden aangegeven: geobjectiveerde indicaties of normen per gemeente voor het uitgavenniveau van met elkaar samenhangende taken ²⁴. De ijkpunten waren bedoeld om 'verdringing' en 'uitbuiking' te corrigeren door zoveel mogelijk uitgavenverschillen te honoreren die samenhangen met voor gemeenten onbeïnvloedbare, externe factoren (wettelijke voorschriften, kenmerken van sociale, fysieke en regionale structuur). Gemeenten met kostenverhogende (structuur)kenmerken kregen relatief hoge financiële ijkpunten.

Het evaluatie-onderzoek mondde uiteindelijk uit in een voorstel van de Rgf voor een nieuw verdeelstelsel ²⁵. De nieuwe verdeelsystematiek is expliciet kosten-georiënteerd en globaal van aard. Er is een afnemend belang voor grootte ten opzichte van het vorige verdeelstelsel. De schaalbedragen zijn daarmee veel meer lineair, terwijl deze thans oplopen naarmate de omvang van de gemeente toeneemt. Voorts is er een toenemend belang voor de centrumfunctie en de sociale structuur. Voor het eerst is ook een ijkpunt eigen middelen als aftrekpost op de algemene uitkering toegevoegd. Er is veel kritiek gekomen op deze voorstellen. Zo zijn er 'tegenonderzoeken' georganiseerd door de gemeenten Maastricht en Heerlen ²⁶, de Voorburg-groep ²⁷ en de groep Bunnik ²⁸. In het onderzoek van Maks c.s. zijn de belangrijkste kritiekpunten de discutabele verdeel-

²⁴ CEBEON (met medewerking van de VB-groep), *Structuur gerecht*, Amsterdam/Voorburg, september 1993.

²⁵ Zie onder andere: CEBEON (met medewerking van de VB-groep), *In-snoeren en uitbuiken*, Amsterdam, 1992, CEBEON (met medewerking van de VB-groep): *Structuur Gerecht*; Amsterdam, 1993, Raad voor de gemeentefinanciën: *Naar capaciteit belast*; Den Haag, 1993, Raad voor de gemeentefinanciën: *Advies inzake nieuwe verdeling Gemeentefonds*; Den Haag, 18 maart 1994.

²⁶ Maks, J.A., Haan, M.A. & Schukken, A. (in opdracht van de gemeenten Maastricht en Heerlen), *Voor werk: Gevolgen Herverdeling Gemeentefonds*; Heerlen, 1994.

²⁷ Leyer & Weerstra (in opdracht van Initiatiefgroep Protest Herverdeling Gemeentefonds), *Kruis of munt; evaluatie Financiële Verhoudingswet 1984*; Amsterdam, 1994.

²⁸ Boorsma, P.B., Merkies, A.H.Q.M, Rietveld, P. & Winden, F.A.A.M. van, *Onderbouwing herziening Gemeentefonds: wetenschappelijk niet verantwoord*; Enschede, 1995.

systematiek (in het bijzonder de 'omgevingsadressendichtheid' en 'kantenpotentieel' worden genoemd) en de negatieve werkgelegenheidseffecten die zouden resulteren. De Voorburg-groep wijst vooral het opnemen van de maatstaf voor de lokale belastingcapaciteit (op principiële gronden) af. Voorts wijst men er op dat de lokale autonomie verder onder druk kan komen te staan, wijst men evenals Maks, c.s. een aantal maatstaven af, acht men de aparte behandeling die de vier grote gemeenten hebben gekregen onvoldoende te verdedigen en is de 'ruis' tussen ijkpunten en verdeelmaatstaven te groot. De kritiek van de groep Bunnik is verwoord in een korte notitie van een viertal hoogleraren. Ook zij plaatsen vraagtekens bij de wijze waarop de vier grote gemeenten in het onderzoek zijn betrokken. Voorts wordt de gevolgde methodiek sterk in twijfel getrokken (de ondoorzichtige selectie van verdeelmaatstaven, de niet na te rekenen toekenning van gewichten die aan die verdeelmaatstaven, en het niet transparante karakter van de onderbouwing van de voorstellen van de Rgf).

Eind 1995 verscheen het voorstel van het kabinet. In grote lijnen werd het advies van de Rgf gevolgd. In het bijzonder in het cluster bijstand zijn enkele afwijkingen aangebracht, waarvan de belangrijkste is om 10 procent van de bijstandsgelateerde kosten in het Gemeentefonds via de verdeelmaatstaf 'laag inkomen' te verdelen. Daarmee wordt een signaal afgegeven aan gemeenten om uitstroom uit de bijstand te stimuleren en om het systeem een enigszins dynamische werking te geven. Voorts is in het concept-wetsontwerp voor een nieuwe Financiële-Verhoudingswet de nieuwe normering van het Gemeentefonds zoals afgesproken in het Regeerakkoord ²⁹. In het advies dat de Rgf over dit ontwerp heeft uitgebracht, wordt kort stilgestaan bij de kritiek die is geleverd ³⁰.

De slotconclusie is dat de Raad 'geen aanleiding ziet op zijn ..advies terug te komen. Hij blijft bij zijn standpunt dat de voorstellen het maximaal haalbare is.' ³¹ Op het moment van het afronden van deze studie ligt het voorstel van het kabinet om advies bij de Raad van State.

²⁹ Mede op basis van het advies van de Studiegroep normering Gemeentefonds en Provinciefonds, 1994.

³⁰ Raad voor de gemeentefinanciën, *Advies Herziening Gemeentefonds*; Den Haag, 19 januari 1995.

³¹ A.w., blz. 22.

Een vergelijking van de evaluatie die aan de FVW '84 voorafging en de evaluatie van de jaren '90 levert interessante conclusies op. Het belangrijkste verschil is gelegen in de wijze waarop de *gemeentelijke behoefte* is geanalyseerd ³². Het is daarbij duidelijk geworden hoezeer het operationaliseren van 'behoefte' en het compenseren van 'behoefteverschillen' *politieke* keuzes vergt. Niet alleen speelde de politieke vraag welke mogelijke oorzaken van uitgavenverschillen moesten worden onderzocht. Daarnaast biedt een dergelijke verschillenanalyse voor politici de mogelijkheid om zelf te bepalen welke structuurkenmerken wel en welke structuurkenmerken niet moeten worden gecompenseerd. In dat opzicht was de gebrekkiger oude methode wel een stuk 'objectiever'. Dit roept de vraag op hoe groot het verschil tussen algemene en specifieke uitkeringen feitelijk nog is, wanneer bij de verdeling van de algemene uitkering steeds openlijker politieke sturing van het Rijk wordt geaccepteerd.

Het is niet te verwachten dat met de nieuwe FVW de rust op het terrein van de algemene uitkering voorlopig zal zijn teruggekeerd. Ten eerste is de belastingcapaciteit van gemeenten bij de verdeling gefixeerd, hetgeen op termijn zal leiden tot nieuwe scheefheid. Ten tweede zal het overhevelen van specifieke uitkeringen naar de algemene uitkering (het beleid is daar al enige tijd op gericht) leiden tot herverdeeleffecten binnen de algemene uitkering. Hiermee zal de discussie over rechtvaardige verdeelmaatstaven steeds opnieuw opgerakeld worden. Zo zal elke overheveling aanleiding geven tot nieuwe verdeelmaatstaven en zal de algemene uitkering gaandeweg in een *maatstavenspiraal* terechtkomen. Het is ook niet

³² Wie gemeentelijke behoeften op basis van gemeentelijke uitgaven analyseert, dreigt (vanwege de sluitende gemeentebegrotingen) een model te schetsen van de (structuur van de) gemeentelijke inkomsten. Die inkomsten bepalen namelijk de financiële mogelijkheden en voor een deel zelfs de gemeentelijke uitgaven. Om die reden zijn de gemeentelijke uitgaven op zich geen goede indicator voor de lokale behoeften. In de wereld van de openbare financiën wordt dit probleem het 'kip-eiprobleem' genoemd. Bij de evaluatie die aan de herziening van de financiële verhouding in 1984 voorafging, speelde dit probleem in belangrijke mate. Door de nadruk te leggen op 'uitbuiken' en 'verdringen' werd het probleem bij de recente evaluatie wel voor een belangrijk deel ondervangen. Niettemin is het kip-eiprobleem nimmer geheel te omzeilen zolang de gemeentelijke uitgaven, waarvoor de mogelijkheden immer bepaald blijven door de gemeentelijke inkomsten, als indicator voor behoeften worden aangemerkt.

zonder reden dat in de nieuwe wet de mogelijkheid wordt geopend om tussentijds verdeelmaatstaven te wijzigen, indien daarvoor aanleiding bestaat. Terwijl de algemene uitkering met name is bedoeld als fundament van de lokale zelfstandigheid, krijgt het rijksbeleid daarmee een steeds grotere invloed op de toevallige verdeling van dat fundament. Het gaat hier immers niet meer om abstracties als 'gelijke kansen' of 'gelijke voorzieningencapaciteiten', maar om het compenseren van tekorten die ontstaan door specifiek rijksbeleid. In dat opzicht heeft het overhevelen van specifieke uitkeringen dan ook bovenal een vervuiling van de algemene uitkering tot gevolg.

In dit licht is het interessant nog op twee ontwikkelingen te wijzen. De eerste betreft het pleidooi voor prestatie-uitkeringen zoals gedaan door de Commissie herziening gemeentelijke inkomsten onder leiding van Van der Zwan³³. In het bedoelde rapport wordt bepleit om specifieke uitkeringen meer het karakter van prestatie-budgetuitkeringen te geven. Deze optie sluit zeer goed aan bij eerdere opvattingen over subsidiëring van andere de C.O.B.A.³⁴. De tweede interessante vernieuwing is de herijking van het Rotterdamse Deelgemeentefonds in 1995 en de introductie van doeluitkeringen voor de beleidsterreinen Werk en Veiligheid daarbij, ondersteund door convenanten waarin prestatie-afspraken zijn gemaakt.

Beide ontwikkelingen wijzen in de richting dat het ook bestuurlijk wel eens gewenst zou kunnen zijn om minder star een overheveling van specifieke uitkeringen naar het Gemeentefonds te bepleiten. Een terugdringen van de vervuiling van het Gemeentefonds en een verdere objectivering van het verdeelstelsel zijn dan de volgende stappen die zich na de invoering van de Financiële Verhoudingswet 1997 aandienen.

³³ Commissie herziening gemeentelijke inkomsten (Wiardi Beckman Stichting/Centrum voor Lokaal Bestuur), 1994.

³⁴ Commissie voor de Ontwikkeling van de Beleidsanalyse, 'Het instrument subsidie. Een leidraad voor het subsidie-onderzoek'; in *Beleidsanalyse* 5 (1976), nummer 1, blz. 11-46.

3. ENKELE NORMATIEVE ASPECTEN VAN DE FINANCIËLE VERHOUDING

3.1 Algemeen

In beginsel zijn er voor de overheid twee manieren om de te ondernemen activiteiten te bekostigen, namelijk het vragen van prijzen en retributies voor goederen en diensten en het heffen van belasting³⁵. Dit gaat in zijn algemeenheid op wanneer de overheid als één geheel beschouwd wordt. De meeste theorievorming in de openbare financiën neemt dit ook als uitgangspunt. In de meeste landen bestaat de overheid echter uit meer bestuurslagen. Veelal ontstaan er dan financiële relaties tussen de verschillende soorten overheden. Dat betekent dat er naast de eigen middelenverwerving sprake kan zijn van overdrachten aan/van andere overheden. In zo'n situatie doet zich het vraagstuk van verdeling van middelen voor.

Het vraagstuk inzake de verdeling van middelen over verschillende overheidslagen en vervolgens de toewijzing van middelen binnen één overheidslaag is een karakteristiek voorbeeld van een allocatie-vraagstuk³⁶.

Vooraf zij daarbij nog opgemerkt dat de toewijzing van middelen op een aantal niveaus kan plaatsvinden. Om te beginnen kan de vraag gesteld worden in hoeverre elke overheidsorganisatie in zijn eigen middelen dient te voorzien. Vervolgens kan dan aan de orde komen, indien zou blijken dat een bestuurslaag niet volledig in eigen middelen kan voorzien, in hoeverre een andere bestuurslaag middelen dient over te dragen³⁷. Ge-

³⁵ Voor de volledigheid dient hier nog aan toegevoegd te worden dat ook financiering middels leningen aan te trekken op de kapitaalmarkt mogelijk is. Rente en aflossing dienen echter op langere termijn uit de twee genoemde financieringsbronnen voldaan te worden.

³⁶ Hieraan vooraf gaat uiteraard de afweging welk deel van de in Nederland beschikbare middelen worden toegewezen aan de overheid. De uitkomst van die afweging wordt in deze studie als een gegeven beschouwd.

³⁷ Overigens betekent dit dat het meer is dan alleen allocatie van middelen in de economische betekenis van het woord. De taakverdeling die bestaat tussen de verschillende overheidslagen is mede bepalend voor de uitkomst van dit verdelingsvraagstuk.

bruikelijk wordt dit aangeduid met verticale verhoudingen ³⁸. Tenslotte is er nog de vraag in hoeverre en op welke wijze binnen een bestuurslaag herverdeling dient plaats te vinden. Dit wordt meestal het horizontale aspect van de financiële verhouding genoemd.

3.2 Eigen middelen

3.2.1 Prijzen en tarieven

Inherent aan het overheidshandelen is dat producten en diensten met een verschillend karakter aan de burgers kunnen worden aangeboden. In de meeste handboeken wordt daarbij onderscheid gemaakt tussen collectieve goederen, individuele goederen en gemengde goederen ³⁹. Karakteristiek aan collectieve goederen is de niet-uitsluitbaarheid en niet-rivaliteit. Het gebruik van individuele goederen daarentegen is rivaliserend en in beginsel is elke burger uit te sluiten van het gebruik. Gemengde goederen nemen ten aanzien van beide karakteristieken een tussenpositie in. Soms is sprake van een beperkte uitsluitbaarheid of kan uitsluitbaarheid slechts bereikt worden tegen hoge kosten. Soms is sprake van een niet-rivaliserend gebruik totdat bepaalde capaciteitsgrenzen bereikt worden. Afhankelijk van de karakteristiek kunnen deze gemengde goederen behandeld worden als individuele goederen of als collectieve goederen.

Meestal wordt aangenomen dat individuele goederen worden voortgebracht door de marktsector, en dat slechts in uitzonderingsgevallen de overheid zich met de productie daarvan inlaat ⁴⁰. Voorbeelden daarvan zijn op velerlei gebied te vinden. Het is algemeen aanvaard dat in dergelijke

³⁸ Daarbij hoeft niet op voorhand gedacht te worden aan de overdracht van een hogere bestuurslaag naar een lagere. Ook het omgekeerde is zeer wel mogelijk (en komt ook in de buitenlandse praktijk voor).

³⁹ Zie voor een beschrijving van deze soorten goederen en de daarbij behorende motieven voor overheidsinterventie: Cornelisse, P.A., Haselbekke, A.G.J. & Ros, A.P., *De overheid in bedrijf; Inleiding in de economie van de overheid*; Houten, 1994, blz. 174 t/m 193.

⁴⁰ De overheid kan zich uiteraard ook op een andere manier met de voortbrenging van individuele goederen bemoeien, bijvoorbeeld door het geven van regels omtrent de kwaliteit, door het verstrekken van prijsverlagende subsidies, of omgekeerd door het heffen van kostprijsverhogende belastingen.

gevallen de overheid zich ook bedient van de in de markt gebruikelijke bekostigingswijze, namelijk het vragen van een prijs. In een aantal gevallen is het zelfs mogelijk om daarmee een bescheiden winst te boeken, die kan worden gebruikt als aanvulling op de algemene middelen, zij het dat de Gemeentewet een 'matige winst' niet meer toestaat. Wanneer sprake is van een overheidsmonopolie lijkt er voor dat verbod wel enige ratio te bestaan, zij het dat mogelijkwerwijs in de kostprijs wel een zeker element van risicodekking meegenomen zou moeten kunnen worden. In andere gevallen is er veel minder reden voor een dergelijk verbod.

De toepassing van het zogeheten profijtbeginsel staat bij individuele goederen heden ten dage niet ter discussie. In het begin van de jaren zeventig lag dat anders. In het bijzonder in de kring van de Partij van de Arbeid was er een bijzonder sterk gevoelen dat veel door de overheid voortgebrachte goederen zo'n bijzonder karakter hadden dat deze tegen een prijs beneden de kostprijs aan de burgers ter beschikking gesteld dienden te worden. In feite werd hiermee het gebruik gesubsidieerd. Dit leidde tot een ruim gebruik van het 'merit-motief'. De tegenreactie kwam in 1976 met de publicatie van het rapport van de Commissie voor de Ontwikkeling van de Beleidsanalyse (C.O.B.A.) over subsidies ⁴¹. Volgens de C.O.B.A. zijn slechts enkele motieven voor de subsidiëring van individuele goederen zinvol.

Toepassing (al dan niet gedeeltelijk) van het profijtbeginsel ligt anders voor de gemengde goederen. Er is in de literatuur weliswaar een groeiende erkenning van het feit dat voor die gemengde goederen, waarbij uitsluiting mogelijk, het vragen van een prijs gerechtvaardigd is. Zo schrijft de Commissie Herziening gemeentelijke inkomsten van de Wiardi Beckman Stichting: 'In het algemeen wordt het als juist ervaren dat de burgers die persoonlijk profijt van een overheidsvoorziening hebben, tenminste een deel van de kosten voor hun rekening nemen.' ⁴². Ook bij de burgers bestaat er een lichte voorkeur voor deze bekostigingswijze van de

⁴¹ Commissie voor de Ontwikkeling van de Beleidsanalyse, 'Het instrument subsidie. Een leidraad voor het subsidie-onderzoek'; in *Beleidsanalyse* 5 (1976), nummer 1, blz. 11-46.

⁴² In *Lokale beleidsvrijheid en financiële armslag*; Amsterdam, 1994, blz. 49.

activiteiten van de lokale overheid. Een Amerikaans onderzoek wees uit dat 'extra charges received more support .. than any particular local tax' ⁴³.

Het vragen van prijzen voor overheidsdiensten wordt meestal bepleit onder verwijzing naar het marktmechanisme. Het argument is dan dat door het toelaten van een zekere mate van marktwerking het allocatieproces het minst verstoord wordt. Immers, wanneer de band tussen betalen en genieten strakker is, zal eerder een afweging gemaakt worden over de omvang van de consumptie van deze gemengde goederen. Dit argument kan ook nog op een andere wijze benut worden. Vaak wordt namelijk als argument voor decentralisatie de opvatting gebruikt dat op een lager niveau beter kan worden afgewogen waaraan de schaarse middelen worden besteed. Door evenwel het profijtbeginsel intensiever toe te passen kan zelfs nog de afweging plaatsvinden of een uitgave wel gedaan moet worden. Wanneer de burgers/afnemers niet bereid zijn de prijs te betalen is dat een signaal dat de behoefte door de overheid niet (geheel) correct wordt ingeschat.

De retributies nemen in tussenpositie in. Deze bestemmingsheffingen, welke meestal verdeeld worden in gebruiksretributies en genotsretributies, zijn niet aan te merken als een marktprijs in de feitelijke zin van het woord. Gebaseerd op publiekrechtelijke grondslag ⁴⁴ (waarin in een aantal gevallen ook de verplichting tot afname is geregeld) is er voor de burger geen mogelijkheid om deze heffingen te ontgaan. Desalniettemin kan het ook zeer verantwoord zijn om de hoogte van deze heffingen te relateren aan de kostprijs van de voortgebrachte goederen of diensten. Dat geldt temeer voor individualiseerbare prestaties ⁴⁵. Een overweging daarbij is dat, in het geval van een dekkingsgraad van minder dan 100 procent, ook burgers die geen profijt hebben via hun belasting-

⁴³ D. King, 'Theory of fiscal federalism', in: *Local government economics in theory and practice*; door King, D. (ed.), London/New York, 1992, blz. 32.

⁴⁴ De juridische basis voor retributies ligt in artikel 219 Gemeentewet.

⁴⁵ Zie o.a.: Stevens, L.G.M., 'Fiscale aspecten van het decentralisatiebeleid'; in: *Financiële verhouding in samenhang*; door Groot, H. de & Poppelaars, J.A.A. (red.), Den Haag, 1993, blz. 25/26 en 28/29.

afdracht toch meebetalen aan de subsidies die de wel profijthebbende burgers ontvangen.

In het bovenstaande is een strikt welvaartstheoretische benadering gevolgd. De politieke realiteit is vaak een andere. In het openbaar bestuur spelen een groot aantal andere dimensies uitsluitend de economische rationaliteit. Wanneer we evenwel spreken over een financiële organisatie die in balans is met de bestuurlijke organisatie, dan mag in de beschouwingen de economische rationaliteit terecht enigszins dominant zijn, zonder echter te willen overheersen.

Vooralsnog wil ik als uitgangspunt kiezen dat het zeer verdedigbaar is om bij het ontwerpen van financiële verhoudingen zoveel als mogelijk uit te gaan van het profijtbeginsel. Uiteraard zullen politici vaak geneigd zijn om voor individuele goederen middels een beroep op het 'merit-motief', waardoor deze goederen in de terminologie van Drees als 'bemoeigoederen' kunnen worden aangeduid, niet de volledige kostprijs door te berekenen. Daarvoor is een aantal redenen aan te voeren. Wanneer daarbij het argument 'toegankelijkheid ook voor lagere inkomensgroepen' aan de orde is, kan dat worden opgelost door het zoveel mogelijk benutten van de ruimte die de bepalingen inzake kwijschelding bieden. Een alternatief is de introductie van een stadspas of minimapas, waarmee in enkele gemeenten in Nederland thans ervaring wordt opgedaan ⁴⁶. Overigens kunnen daarmee niet alle individuele goederen toegankelijker gemaakt worden. De toegankelijkheid van het onderwijs zal er waarschijnlijk niet door worden vergroot.

3.2.2 Belastingen

De tweede financieringsbron van overheidsactiviteiten zijn de inkomsten uit belastingheffing. Deze hebben in de theorie de meeste aandacht gekregen. Deze aandacht concentreert zich op de vraag welke de meest geëigende verdeling van de belastingcapaciteit is. Veelal wordt dan een onderscheid gemaakt in belastingen naar draagkracht en overige belastingen. 'The prevailing view of the assignment of types of taxes to levels

⁴⁶ Een nadeel van deze minima-passen is dat er altijd sprake is van een zekere beperking van de bestedingsrichting.

of government suggests that the ability-to-pay taxes should be primarily the domain of the central level of government' ⁴⁷. Toch is de praktijk zeer divers. Klaarblijkelijk houdt de praktijk zich niet altijd aan deze 'prevailing view'.

Toch zijn er wel enkele punten te formuleren waarover min of meer consensus bestaat. Zo staat niet ter discussie dat ook de lokale overheden moeten kunnen beschikken over een eigen belastinggebied dat in zekere mate onafhankelijk is van dat de centrale overheid. Voorts wordt vrijwel algemeen aanvaard dat (een substantieel deel van) deze belastingcapaciteit benut kan worden voor het eigen beleid. Een derde vast punt is dat de kring van subjecten voor lokale belastingheffing in zekere mate parallel dient te lopen met de kring van belanghebbenden bij de met die belastingopbrengsten gefinancierde voorzieningen. Tenslotte wordt ook nog vaak het uitgangspunt gekozen dat lokale belastingen conjunctuurneutraal zouden moeten zijn.

Minder consensus bestaat er over de volgende vragen:

- moet het lokale belastinggebied groot of klein zijn?
- mogen lokale belastingen inkomensafhankelijk zijn?
- verdienen directe belastingen de voorkeur boven indirecte belastingen?
- welke systematiek moet worden aangehouden: revenue sharing, opcenten, of zelfstandige belastingheffing?
- moet er compensatie geboden worden voor verschillen in de lokale belastingcapaciteit?

In Nederland bestaan in het bijzonder over de eerste vraag tegenstrijdige opvattingen. Goedhart komt in zijn hierna nog te beschrijven theoretische bijdragen tot de slotsom dat, gezien het ontwikkelingsstadium van de Nederlandse financiële verhouding, er slechts ruimte zou zijn voor een relatief klein lokaal belastinggebied, dat 'wordt beperkt tot een bescheiden 'vrije zoom' die in twee opzichten noodzakelijk is om in de

⁴⁷ Goodspeed, T.J., 'The assignment of Ability to Pay Taxes in the OECD Countries'; in: *Public Finance with Several Levels of Government; Proceedings of the 46th Congress of the International Institute of Public Finance in Brussels 1990*; door Prud'homme, R. (ed.), Den Haag/Königstein, 1991, blz. 84.

financiële verhouding een bufferfunctie te vervullen.'⁴⁸ De praktijk geeft hem gelijk. Tegenover deze opvatting staan echter onder andere de aanbevelingen van een aantal gerenommeerde commissies, welke allen een (relatief forse, maar in absolute zin beperkte) verruiming van de gemeentelijke en provinciale fiscale bevoegdheden bepleitten⁴⁹. Het merkwaardige feit doet zich echter voor dat, hoewel iedereen de argumenten voor vergroting van lokale belastingmogelijkheden onderschrijft, er toch steeds creatief gezocht wordt naar argumenten om het lokale belastinggebied vooral niet uit te breiden, dan wel de uitbreiding op de lange baan te schuiven⁵⁰. Tegelijkertijd blijft men hier en daar het Gemeentefonds enigszins nostalgisch beschouwen als een vervanging van het teloor gegane gemeentelijk belastinggebied.

Een belangrijke vraag die in de theorie van het *fiscal federalism* regelmatig aan de orde komt, is of er een voorziening moet zijn om de verschillen in belastingcapaciteit te compenseren. De ene overheid heeft nu eenmaal een grotere capaciteit dan de andere. Deze compensatie kan plaatsvinden in de vorm van een horizontale compensatie (een overdracht van rijk naar arm) of in de vorm van een verticale overdracht (meestal de centrale overheid vult de belastingcapaciteit aan met een algemene of specifieke uitkering). De horizontale compensatie maakt deel uit van de meer algemene problematiek van het horizontale aspect in de financiële verhouding en zal aan de orde komen in paragraaf 4 van dit hoofdstuk. In de nu volgende paragraaf wordt aandacht geschonken aan het verticale aspect van de financiële verhouding.

⁴⁸ Goedhart, C., 'Naar een algemene theorie van de financiële verhouding'; in: *Openbare financiën in drievoud; opstellen aangeboden aan prof. dr Th. A. Stevers*; door Braband, W.J. van, Douben, N.H. & Kertzman, E.N. (red.), Zutphen, 1989, blz. 279.

⁴⁹ Respectievelijk de Commissie inzake het herstel van de financiële zelfstandigheid van gemeenten en provinciën (Commissie-Oud, 1956), de Commissie tot herziening van het belastinggebied van provincies en gemeenten (Commissie-Christiaanse, 1983), de werkgroep alternatieve provinciale belastingbronnen (Commissie-Haks, 1990) en de Commissie Verruiming eigen middelen lagere overheden (Commissie-De Kam, 1992).

⁵⁰ Zoals eerder aangegeven moet hierbij een uitzondering gemaakt worden voor de substantiële verruiming van de mogelijkheden voor de provincies om Motorrijtuigenbelasting te heffen.

3.3 Verticale verhoudingen

3.3.1 Inleiding

In de literatuur komt een aantal verklaringen voor de grondtrekken van de financiële verhouding regelmatig terug. Voor een deel overlappen deze verklaringen elkaar. De meeste auteurs gebruiken ook (elementen van) verschillende redeneringen om tot een bepaalde opvatting te komen. Waar in het volgende een onderscheid naar mogelijke verklaringsgronden gemaakt wordt, dient dan ook bedacht te worden dat vermoedelijk geen van de modellen afzonderlijk in staat is om de financiële verhouding volledig te verklaren. Vaak zal er ook een zekere interferentie zijn tussen de verticale en horizontale aspecten van de financiële verhouding. Dat is in het bijzonder het geval wanneer middels uitkeringen van de centrale overheid getracht wordt lokale overheden voor verschillen in uitgangspositie te compenseren.

3.3.2 Financiële verhoudingen gebaseerd op taakverdeling

De meest voor de hand liggende verklaring voor het bestaan van een financiële verhouding tussen twee overheidslagen is het aanwezig zijn van een bepaalde taakverdeling en het niet parallel lopen van de beschikbaarheid van financieringsmiddelen met die taakverdeling⁵¹. Volgens de economische theorie zou elk van de overheidslagen zich bezig moeten houden met die taken die passen bij de schaal en maat van de afzonderlijke overheden. Taken met een nationale reikwijdte behoren niet op lokaal niveau uitgevoerd te worden en omgekeerd. Sinds het verdrag van Maastricht wordt hiervoor vaak het subsidiariteitsbeginsel als leidraad gekozen. Aangevoerd kan worden dat een centrale productie van collectieve goederen met een lokale reikwijdte leidt tot inefficiënties in de voorziening. In zijn standaardwerk op dit terrein verwoordt Oates het als volgt: 'A basic shortcoming of a unitary form of government is its probable insensitivity to varying preferences among the residents of the

⁵¹ Het feit dat de beschikbaarheid van de financieringsmiddelen niet parallel loopt met de taakverdeling kan te maken met enerzijds de noodzaak van centrale heffing, maar anderzijds ook met lokale draagkrachtverschillen. Het eerste noopt tot verticale verhoudingen, het laatste tot horizontale verhoudingen.

different communities. A decentralized form of government thus possesses the advantage of allowing various levels of output of certain public goods, by means of which resources can be employed more efficiently in satisfying the preferences of consumers.' ⁵²

In beginsel zou het denkbaar zijn dat elke overheid volledig verantwoordelijk is voor de uitgaven die behoren bij het eigen takenpakket en de verwerving van de inkomsten die daarvoor nodig zijn. Om verschillende redenen kan dit niet geheel mogelijk zijn: zo is het denkbaar dat het takenpakket van de lokale overheden voor een deel bestaat uit collectieve goederen. Als gevolg van de non-exclusiviteit daarvan is het lastig -soms vrijwel onmogelijk- om de bekostiging (volledig) via prijzen en tarieven te laten plaatsvinden. In dat geval ligt belastingheffing meer in de rede. Wanneer de voorziening dan ook nog gepaard gaat met externe effecten die de grens van een lokale overheid overschrijden, dan kan er reden zijn om te komen tot financiering door de centrale overheid, indien gezamenlijke financiering door de aangrenzende overheden niet van de grond komt. Op de achtergrond speelt in economisch-theoretische zin de vraag tot op welke hoogte de (hogere) overheid moet ingrijpen bij het optreden van externe effecten.

Een internationaal gebruikelijke vorm is dan de 'matching grant'. Hierbij wordt soms door de centrale overheid een aanvulling op de eigen lokale inkomsten verstrekt, die inkomstenspecifiek is. Een andere vorm van *matching grant* is een gedeeltelijke bekostiging van de voorziening door de centrale overheid, als aanvulling op de kosten die de lokale overheid voor eigen rekening neemt, waarmee een vorm van gezamenlijke financiering ontstaat.

In de praktijk zal er zelden sprake zijn van één voorziening waarvoor een arrangement getroffen moet worden. Wanneer er vele taken zijn met elk een eigen ruimtelijk bereik, kan verevening van de spill-overs aan de orde komen. Zeker wanneer deze spill-overs dezelfde richting opgaan, kan compensatie middels een bijdrage van de centrale overheid een oplossing bieden. De meeste auteurs komen dan tot de introductie van algemene uitkeringen voor een centrumfunctie.

⁵²Oates, W.E., *Fiscal Federalism*, New York, 1972, blz. 11/12.

Een andere vorm van taakverdeling is het gevolg van decentralisatie. De centrale overheid heeft een bepaalde taak (al dan niet van oorsprong), maar komt tot de conclusie dat op grond van efficiency-overwegingen uitvoering op het eigen niveau niet de juiste schaalgrootte heeft. Indien sprake is van territoriale decentralisatie zijn drie financieringsarrangementen denkbaar. De eerste is het overdragen van een deel van de belastingcapaciteit (revenue sharing, opcenten of het overdragen van een bepaalde belastingsoort). Deze vorm wordt bepleit als er sprake is van een zekere relatie tussen de overgedragen taak en een bepaalde belastingsoort en als bovendien de kringen van belanghebbenden (genieters en betalers) ruimtelijk redelijk parallel lopen. Een tweede vorm is de introductie van een specifieke uitkering. In dit geval is formeel sprake van territoriale decentralisatie, maar is materieel sprake van functionele decentralisatie.

Tenslotte kan territoriale decentralisatie nog gepaard gaan met verruiming van een algemene uitkering. Overigens is dat alleen zinvol wanneer ook de taak volledig wordt overgedragen en er geen sprake meer is van regelgeving waarbinnen de uitvoering moet plaatsvinden.

3.3.3 Financiële verhoudingen gebaseerd op economische functies

De verantwoordelijkheid van de overheid voor de economische ontwikkeling wordt in het algemeen onderscheiden naar de verschillende functies, namelijk allocatie, stabilisatie en herverdeling⁵³. Traditioneel is het belangrijkste onderdeel van de *stabilisatiefunctie*, namelijk het voeren van een conjunctuurpolitiek voorbehouden aan de centrale overheid⁵⁴.

Een ander aspect van de stabilisatiefunctie is de vraag of lokale overheden een bijdrage kunnen leveren aan de versterking van de economische structuur. Sedert het begin van de jaren tachtig wordt die vraag door steeds meer deskundigen en ook door beleidmakers positief beantwoord.

⁵³ Zie: Musgrave, R.A. & Musgrave, P.B., *Public Finance in Theory and Practice*; Tokyo, 1980. Deze auteurs hebben ook de theoretische onderbouwing geleverd voor een financiële verhouding gebaseerd op deze functies.

⁵⁴ 'De stabilisatiefunctie ligt -gezien de lekverliezen- noodzakelijk bij de centrale overheid; dat is alles wat er over te zeggen is.' Aldus een aantekening van Wolfson bij een eerdere versie van deze studie.

Begrippen als stedelijke vernieuwing en vitalisering van de binnenstad worden in dit verband gebruikt. Het is een ontwikkeling die begonnen is in de grote en middelgrote steden en steeds meer is uitgewaaid. In het regeerakkoord van het Kabinet-Kok is deze optie zelfs veralgemeeniseerd en ook op niet-stedelijke gebieden toegepast onder het pseudoniem 'plattelandsvernieuwing'.

De *herverdelingsfunctie* is minder exclusief gereserveerd voor de centrale overheid. Zeker in de Scandinavische landen, waar de lokale overheden ook inkomensafhankelijke belastingen heffen, wordt op lokaal niveau een inkomensbeleid gevoerd. Aan deze herverdelingsfunctie kent verschillende aspecten. Het heffen van inkomensafhankelijke belastingen kan ingrijpen op de inkomensverdeling. Dat geldt evenzeer voor het verstrekken van sociale uitkeringen. Het is weliswaar de huidige opvatting van de wetgever dat uitsluitend het Rijk de taak heeft de inkomensverdeling te beïnvloeden, maar de ABW- en RWW-uitkeringen vormen een zeer belangrijk onderdeel van het uitgavenpakket van de gemeenten. De gemeenten kunnen ook binnen de wetten en circulaire (welke beogen te regelen dat het gebeurt zoals het Rijk het wil), nog ruimte vinden om de uitvoering van lokale accenten te voorzien.

Tenslotte kan ook van de overige uitgaven van de overheid een inkomensherverdelend effect uitgaan. Hierbij hoeft niet alleen te worden gedacht aan het beneden de kostprijs beschikbaar stellen van collectieve goederen door de centrale overheid. Ook op lokaal niveau vinden activiteiten plaats waarvan het consumentensurplus niet parallel loopt met de inkomensverdeling ⁵⁵.

Ten aanzien van de *allocatiefunctie* wordt in het algemeen een ruimer standpunt ingenomen. Op theoretische gronden is te verdedigen dat ten behoeve van een optimale allocatie (dat wil zeggen: een zodanige besluitvorming dat een effectieve en efficiënte inzet van schaarse overheidsmiddelen plaatsvindt) een gecombineerde centrale en decentrale voorziening van collectieve goederen de voorkeur verdient. Wanneer de voortbrenging van het collectieve goed onder lokale verantwoordelijkheid gebracht

⁵⁵ De periodieke rapporten van het Sociaal en Cultureel Planbureau over het 'Profijt van de overheid' illustreren dit.

wordt, is de kans groter dat aangesloten wordt bij de voorkeuren van de eigen bevolking. De onderbouwing daarvoor is geleverd door Tiebout. Wanneer mag worden aangenomen dat burgers verhuizen als het niveau van dienstverlening dat hen door de lokale overheid wordt geboden niet aansluit bij hun voorkeuren, dan zal een uitkomst resulteren die vergelijkbaar is met de marktafloop in de private sector.

Just as the consumer may be visualized as walking to a private market place to buy his goods, the prices of which are set, we place him in the position of walking to a community where the prices (taxes) are set. Both trips take the consumer to the market. There is no way in which the consumer can avoid revealing his preferences in a spatial economy. Spatial mobility provides the local public-goods counterpart to the private market's shopping trip.⁵⁶

Dit leidt dan tot een meer efficiënte aanwending van de overheidsmiddelen of zoals Tiebout het formuleert: 'will improve the allocation of government expenditures'⁵⁷.

Op grond van deze redenering en overwegingen heeft Oates dan ook in 1972 reeds zijn 'decentralisatie-theorema' geformuleerd:

For a (pure) public good ... it will always be more efficient (or at least as efficient) for local government to provide the Pareto-efficient levels of output for their respective jurisdictions than for the central government to provide any specified and uniform level of output across all jurisdictions.⁵⁸

Nu berust deze stelling wel op een aantal veronderstellingen, waaraan in de praktijk niet altijd voldaan hoeft te zijn. De afwezigheid van schaalvoordelen, de aanwezigheid van niet-homogene consumentenpreferenties en het slechts aanbieden van zuiver collectieve goederen komen niet altijd voor. Er zal dan ook altijd een afweging te maken zijn tussen de voordelen van verdergaande decentralisatie ten opzichte van verdergaande centralisatie. Desalniettemin lijkt er toch een economische rationale

⁵⁶ Tiebout, C.M., 'A Pure Theory of Local Expenditures'; in: *The Journal of Political Economy*, 64 (1956), blz. 422.

⁵⁷ A.w. blz. 423.

⁵⁸ Oates, W.E., 1972, blz. 35.

voor decentralisatie te zijn. De problemen die resulteren uit het niet volledig voldoen aan de gehanteerde veronderstellingen kunnen wel deels worden ondervangen door ad hoc-oplossingen. Temeer daar decentralisatie ook andere, meer imponderabele, economische voordelen heeft. Zo zijn door een grotere flexibiliteit meer experimenten en innovaties mogelijk op lokaal niveau dan op centraal niveau.

Al met al is het met het oog op voordelen van decentralisatie aantrekkelijk om de allocatiefunctie voor een belangrijk deel op lokaal niveau te leggen. Zo kan beter worden aangesloten bij de voorkeuren van de burgers en zal een efficiënter gebruik van overheidsmiddelen gestimuleerd worden. Over de mate waarin decentralisatie zou moeten plaatsvinden, is wel enige discussie mogelijk.

De meest belangrijke veronderstelling achter de bijdragen van Tiebout en Oates is evenwel de aanname van 'perfect mobility'. Om een aantal redenen mag daar niet van uitgegaan worden. Om te beginnen moeten de kosten van verhuizen in de beschouwing meegenomen worden. Dat betekent dus al dat de verschillen een bepaalde omvang moeten hebben alvorens het financieel interessant is om te verhuizen naar een andere gemeenschap.

Bovendien hebben burgers ook niet altijd (of meestal niet) voldoende inzicht in het lokale voorzieningenniveau en het belastingpakket dat daarbij hoort. Daar komt bij dat lokale tarieven op middellange termijn onvoorspelbaar kunnen blijken te zijn. Het lijkt bij het kiezen van een vestigingsplaats dan ook te gaan om keuzes die niet volledig aan de economische rationaliteit beantwoorden.

3.3.4 Het aantal afwegings- en verdeelniveaus

In hoofdstuk twee hebben we gezien dat in Nederland het merendeel van de financiële overdrachten rechtstreeks van de ene overheidslaag naar de andere overheidslaag vloeit. Slechts zelden wordt voor een getrapte constructie gekozen. Voorbeelden hiervan zijn onder andere de middelen in het kader van de Wet op de Bejaardenoorden, het Stadsvernieuwingsfonds en de Jeugdhulpverlening. Het is nog veel uitzonderlijker wanneer provincies uit de eigen algemene middelen een uitkering doen aan de gemeenten. Wel hebben provincies een toezichthoudende rol op gemeenten en ook op

waterschappen. In een aantal ons omringende landen is vaker sprake van een herverdeling door tussenkomst van staten, regio's of districten.

Ten onzent wordt momenteel een verdeelstelsel voor de nieuw te vormen provincie Rotterdam ontwikkeld. Daarbij worden de provincie en de inliggende gemeenten tezamen als één administratieve eenheid beschouwd. De uitkeringen uit het Provinciefonds en het Gemeentefonds vloeien in het Regiofonds, waaruit dan vervolgens een uitkering gedaan wordt aan de provincie en een uitkering aan elk van de inliggende gemeenten.

Om een getrapte financiële verhouding te kunnen motiveren is antwoord nodig op de vraag wat de toegevoegde waarde van een extra (tussen-)laag in de financiële verhouding is. Enerzijds kan met een uitkering die naar een groter gebied vloeit het grotere verband meer gericht van middelen worden voorzien; anderzijds kan binnen dat gebied meer maatwerk worden geleverd voor de inliggende overheden.

3.4 Horizontale verhoudingen

3.4.1 Inleiding

Horizontale financiële verhoudingen kunnen zich op twee manieren manifesteren. Enerzijds kan het de onderlinge geldstromen tussen overheden op hetzelfde niveau betreffen. Hierbij is te denken aan gemeenschappelijke regelingen, waarbij de centrumgemeente een voorziening in stand houdt, waaraan de andere meebetalen. Dit is aan te merken als een vorm van zelfsturing. Dit komt in de praktijk alleen voor als alle participanten er voordeel van hebben. Daarbij spelen efficiency-overwegingen (en dan in het bijzonder voordelen voortvloeiend uit schaalgrootte) een belangrijke rol. Het probleem bij dit soort beslissingen is dat wanneer de groep te groot is, men zich gemakkelijk kan verschuilen in de groep en door strategisch gedrag de verantwoordelijkheid bij de besluitvorming kan ontlopen ⁵⁹.

Anderzijds kan een horizontale verhouding de vorm hebben van een verevening van verschillen tussen lokale overheden op hetzelfde niveau door de centrale overheid. Deze verevening kan plaatsvinden op basis van ver-

⁵⁹ Olson, M.E., *The logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*; Cambridge, Mass., 1965.

schillen in belastingcapaciteit, op basis van verschil in kostenbepalende factoren, of beide. In ons land is deze vorm van financiële verhouding uitgewerkt op basis van het werk van Goedhart. In paragraaf 3.4.3 zal daaraan nader aandacht besteed worden.

3.4.2 Een voordelige verdeling

Een van de traditionele doelstellingen van de financiële verhouding is het financieren van collectieve goederen die op verschillende overheidsniveaus worden voortgebracht. Van der Dussen noemt dit 'het prozaïsche motief: voorzieningen kosten geld.'⁶⁰

In de leer van de openbare financiën is wel een verschuiving in aandacht te constateren. 'Terwijl vroeger de financiële verhouding tussen bestuurslagen voorop stond is het hoofdthema in de discussie over decentralisatie inmiddels hoe de juiste taak op de juiste plaats te krijgen: het gaat in de eerste plaats om de optimalisering van de taaktoedeling in beleid en bestuur'⁶¹. Het gaat bij deze benadering van de financiële verhouding vooral om de vraag waar het meest efficiënt een voorziening in stand gehouden kan worden. Die vraag wordt nog pregnanter als bedacht wordt dat slechts zelden de schaal van een overheid zodanig is dat die passend is voor alle collectieve voorzieningen. In de meeste gevallen is er sprake van positieve of negatieve externe effecten, dan wel van een niet-passende schaalgrootte. Om die reden is samenwerking tussen provincies of tussen gemeenten geboden. Hier doet zich een probleem voor zoals dat in de inleiding tot dit onderdeel is geschetst. Wanneer dat niet op vrijwillige basis opgelost kan worden, dan zal een centrale overheid via een stelsel van subsidies en/of heffingen moeten trachten toch de optimale voorzieningenstructuur tot stand te laten komen. Dit impliceert een vorm van sturing door die centrale overheid.

Los van de vraag of de centrale overheid middels algemene of specifieke uitkeringen voorwaarden creëert, waarbinnen de besluitvorming over de meest effectieve en efficiënte inzet van schaarse overheidsmiddelen

⁶⁰ Dussen, J.W. van der, *De financiële verhouding, een inleiding*; 's-Gravenhage, 1990, blz. 34.

⁶¹ Wolfson, D.J., *Publieke sector en economische orde*; Groningen, 1988, blz. 345.

mogelijk wordt, is nog wel van belang dat het verdeelsysteem voor dergelijke uitkeringen niet te ingewikkeld moet zijn. Voorkomen moet worden dat het systeem meer kost dan het aan voordeel oplevert ⁶².

Uiteraard gaat elk verdeelsysteem gepaard met enige frictie, maar het moet welhaast onmogelijk geacht worden om met een zeer verfijnd verdeelsysteem nog een zodanige winst te boeken ten opzichte van een meer globaal systeem, dat de uitvoeringskosten minder zijn dan die winst. Behalve ondoelmatig is een zeer verfijnd verdeelsysteem ook ongewenst. Een zeer verfijnd verdeelsysteem veronderstelt namelijk een gedetailleerd inzicht in de financiële structuur van de ontvangende gemeenten. Met zo'n verdeelsysteem wordt die financiële structuur als het ware 'gesanctioneerd', hetgeen een verkleining van de lokale autonomie impliceert.

3.4.3 Verdelingsrechtvaardigheid

Een van de belangrijkste verklaringen voor het horizontale element in de financiële verhouding is de eis van distributieve rechtvaardigheid. Het gaat hier niet om het creëren van omstandigheden die een optimale allocatie ⁶³ mogelijk maken, maar om het bieden van gelijke kansen aan alle overheden op hetzelfde niveau. Overheden hebben nu eenmaal een verschillende belastingcapaciteit, maar - gezien de verschillen in bevolkingsamenstelling, ruimtelijke kenmerken en economische functie - ook verschillende uitgavenpatronen. Door middel van een financiële verhouding kunnen die verschillen geëgaliseerd worden. In de literatuur wordt veelal

⁶² Dit voordeel is overigens lastig te berekenen, aangezien het gaat om het vergelijken van het welzijnsniveau met en zonder dat ingrijpen van de centrale overheid. Door dat ingrijpen worden zowel de productie- als de consumptiestructuur beïnvloed. Er ontstaat derhalve niet alleen een voordeel binnen de overheids-huishoudingen, maar ook binnen de productie- en consumptiehuishoudingen.

⁶³ Het begrip 'optimale allocatie' is lastig te omschrijven en nog lastiger te operationaliseren. Langs twee benaderingen is daaraan een zekere invulling te geven. De ene benadering is een toepassing van de marginaliteitsregel, hetgeen wil zeggen dat de laatst te besteden gulden in elke bestedingsrichting hetzelfde nut oplevert. De andere benadering is een verwijzing naar het begrip 'Pareto-optimaliteit'. De verdeling is in dat geval zodanig dat door geen enkele verschuiving er een nieuwe verdeling kan ontstaan waarbij geen enkele gemeenschap slechter af en tenminste één gemeenschap beter af is.

onderscheid gemaakt tussen 'equalization of fiscal capacity' en 'equalization of fiscal strength'. Voor de Nederlandse situatie heeft Goedhart dit uitgewerkt in zijn theorie van de drie aspiratieniveaus. De invloed van het werk van Goedhart voor de huidige vormgeving van de Nederlandse financiële verhouding kan nauwelijks onderschat worden. Om die reden wordt dan ook iets langer bij zijn bijdrage stil gestaan.

Goedhart typeert het vraagstuk naar horizontale egalisatie als het 'vraagstuk van *intranationale solidariteit* betreffende de ruimtelijke verdeling van mogelijkheden voor echte en quasi-collectieve goederenvoorziening.' ⁶⁴ Deze solidariteit kan 'voedsel geven aan de wens tot vermindering van bestaande verschillen in collectieve-voorzieningscapaciteit op regionaal en lokaal niveau. De financiële verhouding wordt dan dienstbaar aan overhevelingen van relatief rijke naar relatief arme gebieden binnen het nationale bestel.' ⁶⁵ Rijke en arme gebieden worden door hem als zodanig geduid op basis van het inkomen per inwoner. Daaraan gekoppeld is ook de rijkdom/armoede in de collectieve sector. Immers, een rijke gemeenschap kan met bescheiden belastingtarieven toegepast op de hoge inkomens veel meer collectieve voorzieningen realiseren dan de arme gemeenschap met diezelfde tarieven. Of omgekeerd: voor eenzelfde niveau van collectieve voorzieningen zijn in de arme gemeenschappen hogere tarieven nodig dan in de rijke gemeenschappen. Overigens realiseert Goedhart zich dat het niet alleen gevoelens van solidariteit behoeven te zijn die leiden tot de behoefte aan een financiële verhouding. Wanneer er een zekere interlokale mobiliteit aanwezig is, zal er een uittocht ontstaan van de meer-draagkrachtigen van de armere naar de rijkere gebieden. Daardoor worden de rijkere gebieden steeds rijker en de armere gebieden steeds armer en zullen de belastingtarieven steeds verder uiteenlopen. Deze tegenstelling tussen arm en rijk kan nog verscherpt worden als in de arme gebieden steeds meer behoefte gaat ontstaan aan bijvoorbeeld sociale zekerheid en onderwijs. Daardoor zal er daar een nog grotere financiële behoefte binnen de collectieve sector ontstaan, waardoor het opwaartse effect van de belastingdruk versterkt wordt. 'De

⁶⁴ Goedhart, C., 'De lokale overheidsfinanciën in de theorie der begrotingspolitiek'; in *Openbare Uitgaven*; 5 (1973), nr. 1, blz. 8.

⁶⁵ Goedhart, C., 1989, blz. 276/277.

tijd is dan rijp voor het terugdringen van de volkomen afhankelijkheid van lokale besturen van hun *eigen* belastingcapaciteit en voor het tot gelding brengen van aspiraties om door middel van een financieel verhoudingssysteem de ongelijkheden in lokale collectieve voorzieningencapaciteit te verminderen.' ⁶⁶ Volgens Goedhart zijn er boven het 0-niveau (waarbij elke gemeenschap zichzelf bedruipt) tenminste drie aspiratieniveaus te onderscheiden.

a. *Vermindering van de meest opvallende verschillen in de lokale belastingcapaciteit (equalization of fiscal capacity)*

Op dit aspiratieniveau beperkt men zich ertoe uitsluitend rekening te houden met voor het eigen belastinggebied relevante verschillen in draagkracht van de plaatselijke bevolking en andere economische subjecten. Er wordt derhalve geen rekening gehouden met verschillen in de lokale behoeften. Bij dit aspiratieniveau passen vooral zogeheten 'belasting-uitkeringen'. Dit zijn uitkeringen die verstrekt worden naar rato van de achterstand in belastingcapaciteit. Lokale overheden wier belastingcapaciteit bij redelijk geachte tarieven beneden een aanvaarde norm blijft. Het eigen belastinggebied blijft echter de basis van de lokale inkomsten. De compenserende uitkeringen zijn daarop slechts aanvullend.

b. *Vermindering van de meest opvallende verschillen in lokale collectieve voorzieningencapaciteit (equalization of fiscal strength)*

Op dit aspiratieniveau komt 'duidelijker in de financiële verhouding tot uitdrukking, dat ongelijkheden in voorzieningenniveaus niet alleen een gevolg kunnen zijn van draagkrachtverschillen maar tevens van uiteenlopende, op objectieve determinanten van kosten berustende behoefteverschillen.' ⁶⁷ Ten opzichte van het vorige aspiratieniveau wordt hier derhalve ook met behoeftefactoren rekening gehouden. Met nadruk dient gesteld te worden dat het gaat om verschillen die veroorzaakt worden door 'objectieve determinanten van kosten'. Daarmee wordt bedoeld dat het

⁶⁶ A.w., blz. 277.

⁶⁷ Goedhart, C., 'Een theoretisch kader voor inkomstenverwerving door lagere overheden'; in: *Macht en middelen in de verhouding rijk - lagere overheid*; door Niekerk, N.C.M. van (red.), 's-Gravenhage, 1982, blz. 28.

derhalve niet gaat om verschillen die veroorzaakt worden door de lokale preferenties. Er wordt als het ware uitgegaan van een genormeerde (welke norm soms geoperationaliseerd wordt als een gemiddelde) lokale voorzieningencapaciteit.

Bij dit aspiratieniveau spelen de lokale belastingen nog steeds een grote rol ⁶⁸. Aanvullend ontstaat echter een grotere behoefte aan compenserende uitkeringen. Naast de eerder genoemde 'belastinguitkeringen' dienen zich nu ook algemene en specifieke uitkeringen aan. De algemene uitkeringen beogen te compenseren voor draagkracht- en behoefteverschillen met behulp van voor elke lokale overheid uniform geldende verdeelmaatstaven. Daarbij is het aan de lokale overheid hoe deze middelen worden ingezet. Op basis van theoretische overwegingen wordt verondersteld dat dan een optimale allocatie tot stand komt. Uit empirische studies blijkt evenwel dat algemene uitkeringen zeer specifiek worden aangewend. Hogere uitkeringen aan minder draagkrachtige gemeenschappen leiden niet tot een volledig corresponderende verlaging van de belastingdruk, maar resulteren eveneens in een gedeeltelijke stijging van de uitgaven. Dit verschijnsel is door Okun het 'flypaper-effect' genoemd. In verschillende artikelen heeft vooral Gramlich bekendheid gegeven aan dit verschijnsel ⁶⁹. De specifieke uitkeringen kunnen zich dan nog in twee verschijningsvormen voordoen. De eerste is die van de 'matching grant'. Deze zijn gebaseerd op het principe van gemengde financiering: per kosteneenheid wordt een toeslag verstrekt boven de eigen heffingen. De tweede vorm is die van de doeluitkering, waarbij de lokale gemeenschappen in staat gesteld worden bepaalde basisvoorzieningen te realiseren. Goedhart liet niet na om zijn bezwaren tegen specifieke uitkeringen naar voren te brengen.

c. *Volledige egalisatie van de lokale collectieve voorzieningencapaciteit*

Het verschil tussen dit en het vorige aspiratieniveau is gradueel. Beoogde het tweede aspiratieniveau een egalisatie van de meest opvallende

⁶⁸ '... blijft de plaatselijke belastingcapaciteit de ruggegraat van de plaatselijke budgettaire kracht;' Goedhart, 1973, blz. 9.

⁶⁹ Gramlich, E.M., 'Intergovernmental Grants: A Review of the Empirical Literature'; in: *The Political Economy of Fiscal Federalism*; door Oates, W.E. (ed.), Lexington, 1977, blz. 219-239 en Gramlich, E.M., 'Federalism and Federal Deficit Reduction', in: *National Tax Journal*, 40 (1987), blz. 299-313.

verschillen, bij dit derde aspiratieniveau worden alle verschillen volledig geëgaliseerd. Toch zijn de verschillen in de vormgeving van de financiële verhouding groot. 'De rollen zijn hier omgedraaid wat betreft de lokale belastingbevoegdheden enerzijds en nationale schema's voor ruimtelijke verdeling van nationale belastingopbrengsten anderzijds. Algemene uitkeringen en doeluitkeringen aan lokale besturen, ... , zijn hier de ruggegraat geworden van de plaatselijke budgettaire kracht.' ⁷⁰ Het eigen belastinggebied verdwijnt niet helemaal, maar neemt aanzienlijk in betekenis en omvang af. Voorkomen moet worden dat het lokale belastinggebied zodanig van omvang wordt, dat verschillen in lokale belastingtarieven interlokale mobiliteit op gang kunnen brengen. Er worden nog de volgende functies aan het lokale belastinggebied toegekend: een buffer om tegenvallers, dan wel uitschieters in baten/lasten, op te vangen; een mogelijke correctie op onvolkomenheden in het verdeelstelsel van het Gemeentefonds; en als derde een financiële zoom te gebruiken voor eigen beleid. Deze laatste functie is noodzakelijk 'voor behoud van het lokale financiële verantwoordelijkheidsbesef; aldus kan het (lokale belastinggebied; l.v) ten goede komen aan het bewust afwegen, aan de marge van de collectieve voorzieningen, van lasten en baten van specifiek lokaal belang.' ⁷¹ De eerder genoemde belastinguitkeringen kunnen binnen dit aspiratieniveau geen rol meer spelen, aangezien deze 'zelfs in strijd zijn met de gedachte dat de kleine 'vrije zoom' louter bestemd is voor een specifiek plaatselijk afwegingsproces' ⁷². Gezien de beperkte omvang van het lokale belastinggebied, is er voorts geen noodzaak meer om in de algemene uitkeringen nog te compenseren voor verschillen in de lokale belastingcapaciteit. Vrijwel uitsluitend zullen behoeftemaatstaven de algemene uitkeringen bepalen. Ook bij dit aspiratieniveau kleven volgens Goedhart nog steeds bezwaren aan specifieke uitkeringen.

Op een enkele plaats heeft Goedhart aan deze drie aspiratieniveaus nog een vierde (zijns inziens discutabel) niveau toegevoegd: 'een aspiratieniveau waarbij niet de egalisatie van de lokale of regionale voorzie-

⁷⁰ Goedhart, 1973, blz. 9.

⁷¹ Goedhart, 1989, blz. 279.

⁷² Goedhart, C., *Hoofdpijnen van de leer der openbare financiën*; Leiden, 1975, blz. 433.

ningencapaciteit voorop staat, maar veeleer een zeer vergaand centraal paternalisme inzake aard en omvang van de voorzieningen zelf. Zolang men mag aannemen dat lokale en regionale preferenties uiteenlopen, is het uit de aard der zaak twijfelachtig of op die wijze een optimale welvaartsbevordering wordt benaderd.' ⁷³

Overigens zou, volgens Venema, Nederland 'zich ten aanzien van een groot aantal voorzieningen allang niet meer bevinden op het derde aspiratieniveau, maar stevent ons land af op een vierde aspiratieniveau.' ⁷⁴

3.4.4 De actualiteit van het derde aspiratieniveau

De opvatting van Goedhart dat voor de Nederlandse situatie het derde aspiratieniveau gewenst zou zijn, heeft vele jaren het beleid (en ook de wetgeving) ten aanzien van de vormgeving van de financiële verhouding bepaald. Was er in 1982 nog verschil van opvatting mogelijk of het tweede, het derde of het vierde aspiratieniveau actueel zou zijn ⁷⁵; in 1989 was dit verschil er allang niet meer ⁷⁶. De Financiële-Verhoudingswet 1984 beoogde ook het derde aspiratieniveau te bereiken. Inmiddels wordt alweer gewerkt aan de opvolgster van de FVW '84. Ook deze heeft weer dezelfde hoge aspiraties, zo blijkt uit het voorstel van de Raad voor de gemeentefinanciën, die het onderzoek verrichtte voor de nieuwe FVW. Daarbij heeft de Rgf overigens wel gekozen voor een enigszins genuanceerde benadering van dit aspiratieniveau. In de huidige formulering is het uitgangspunt dat 'elke gemeente, gezien haar structurele omstandigheden, in staat moet worden gesteld een gelijkwaardig peil van

⁷³ Goedhart, C., 1982, blz. 29.

⁷⁴ Venema, F., 'Naar betere verhoudingen in de financiële verhouding'; in: *Macht en middelen in de verhouding rijk - lagere overheid*; door Niekerk, N.C.M. van (red.), 's-Gravenhage, 1982, blz. 49.

⁷⁵ Zie de bijdragen van Uhl (het tweede aspiratieniveau), Goedhart (het derde aspiratieniveau) en Venema (het vierde aspiratieniveau) in: *Macht en middelen in de verhouding rijk - lagere overheid*; door Niekerk, N.C.M. van (red.), 's-Gravenhage, 1982.

⁷⁶ Dussen, J.W. van der, 'Financiële verhoudingen: grondslagen en motieven'; in: *Het zakgeld van de gemeenten; 60 jaar Gemeentefonds*; door Batelaan, G.I.J., Helden, A.H.M. van & Waterbolk, A.J. (red.), 's-Gravenhage, 1989, blz. 61.

voorzieningen te realiseren bij gelijke belastingdruk.' ⁷⁷ Ook in het ontwerp van de wet wordt deze formulering overgenomen, echter met toevoeging van het woord 'globaal'. Hierbij zijn twee opmerkingen te plaatsen. De formulering van de Rgf geeft het eigen belastinggebied weer een plaats in de bekostiging van lokale collectieve goederen (daargelaten hoe hoog die belastingdruk is). Dat betekent dat derhalve ook verschillen in de lokale belastingcapaciteit gecompenseerd dienen te worden in de algemene uitkering uit het Gemeentefonds. De toevoeging van het begrip 'globaal' in het wetsontwerp suggereert een zekere bescheidenheid. Ongetwijfeld is dat ingegeven door de constatering dat het derde aspiratieniveau hoge eisen stelt aan het verdeelsysteem; 'te hoge eisen om dat doel ooit te bereiken', zoals de secretaris van de Rgf reeds in 1989 stelde ⁷⁸. Ook door anderen wordt het derde aspiratieniveau tegenwoordig (deels ook om andere redenen) ter discussie gesteld. Zo schrijft de WRR in 1990 dat de vereveningsfunctie in de financiële verhouding het rekenschapsmotief is gaan overschaduwden ⁷⁹. Ook De Kam en Sterks plaatsen om twee redenen vraagtekens bij de actualiteit van het derde aspiratieniveau. Allereerst wijzen zij erop dat 'de decentralisatie-impuls moet ... leiden tot grotere ongelijkheid tussen gemeenten, omdat van strakke regelingen wordt overgestapt op soepeler of niet gereguleerde verhoudingen. Het decentralisatiestreven staat dus haaks op het streven naar gelijkheid van voorzieningenniveaus.' Jammer genoeg halen de Kam en Sterks hier de begrippen 'voorzieningenniveaus' en 'voorzieningencapaciteit' door elkaar, zodat zij eigenlijk vraagtekens zetten bij het vierde aspiratieniveau (hetgeen ook terecht is). Zoals later aangetoond zal worden, is het uiteenlopen van lokale voorzieningenniveaus wel een complicatie voor het bereiken van het derde aspiratieniveau.

Ook de voortgaande integratie van Europa kan er volgens de Kam en Sterks toe leiden dat 'de voorzieningencapaciteit op termijn ongelijker verdeeld

⁷⁷ Raad voor de gemeentefinanciën, *Advies inzake nieuwe verdeling Gemeentefonds*; Den Haag, 18 maart 1994.

⁷⁸ Zaalen, W.M.C. van, 'Op zoek naar de juiste verdeling; een eindeloze weg te gaan'; in: *Het zakgeld van de gemeenten; 60 jaar Gemeentefonds*; door Batelaan, G.I.J., Helden, A.H.M. van & Waterbolk, A.J. (red.), 's-Gravenhage, 1989, blz. 77.

⁷⁹ WRR, *Van de stad en de rand* (rapporten aan de regering, nr. 37); 's-Gravenhage, 1990, blz. 207.

zal raken ... (vanwege) groeiende concurrentie tussen grootstedelijke gebieden. Dan ligt het minder voor de hand dat binnen de landsgrenzen wordt gestreefd naar een vérgaande uniformiteit in voorzieningencapaciteit.' ⁸⁰ Tenslotte kan nog gewezen worden op het rapport van de Commissie herziening gemeentelijke inkomsten, waar gesteld wordt dat 'de daadwerkelijke realisatie van 'een gelijke voorzieningencapaciteit' een fictie is. Er zijn altijd situaties waarin als gevolg van, of ondanks de herziene financiële verhouding subjectieve lokale verschillen worden bestendig of zelfs worden bewerkstelligd. Bij het doorvoeren van wijzigingen kan de realisatie van een gelijke voorzieningencapaciteit dan ook niet als ultieme eis gelden.' ⁸¹ Daaraan wordt nog toegevoegd dat het al te eenzijdig compenseren van behoefteverschillen het prestatie-element niet of onvoldoende tot zijn recht laat komen. Deze stellingname is vergelijkbaar met die stellingname met die in het eerder genoemde advies van de WRR.

Al met al is te constateren dat zowel op praktische als op principiële gronden vraagtekens gezet kunnen worden bij de wenselijkheid van het derde aspiratieniveau. Praktisch omdat de haalbaarheid van een verdeelstelsel dat in staat is alle verschillen te egaliseren gering geacht wordt, principieel omdat er altijd een vorm van compensatie voor verschillen in belastingcapaciteit noodzakelijk zal blijken wanneer een belangrijke functie wordt toegekend aan de lokale belastingcapaciteit (en dat wordt in deze nota bepleit).

Nu is overigens te constateren dat het verschil tussen het tweede en derde aspiratieniveau zich op een glijdende schaal bevindt voor wat betreft de mate van egalisatie van behoefteverschillen. In dat opzicht is de vraag naar het tweede of het derde aspiratieniveau niet echt zinvol. Veel zinvoller is het om ons te concentreren op de vraag of het lokale

⁸⁰ Beide citaten: Sterks, C.G.M. & Kam, C.A. de, 'De financiële verhouding tot na 2000'; in: *Geld voor de gemeenten: VNG-congresbundel 1994*; Den Haag, 1994, blz. 61. In gelijke bewoordingen ook: Sterks, C.G.M., 'De actualiteit van het derde aspiratieniveau: de economische invalshoek'; in: *Bestuurswetenschappen*; 48 (1994), nr 3, blz. 181.

⁸¹ Commissie herziening gemeentelijke inkomsten (Wiardi Beckman Stichting/Centrum voor Lokaal Bestuur), 1994, blz. 41.

belastinggebied wel of niet een grote rol moet spelen. Met andere woorden: zijn de fondsen aanvullend op de lokale belastingen of zijn de lokale belastingen aanvullend op de fondsen? In deze studie wordt duidelijk voor de eerste formulering gekozen. In de Nederlandse praktijk kiest men echter vaak (ondanks de beleden voorkeursvolgorde!) voor een uitwerking die gebaseerd is op de tweede formulering.

Aanvullend kan nog op een ander aspect gewezen worden. Het tweede en derde aspiratieniveau beogen een compensatie te bieden voor verschillen welke voortvloeien uit objectieve (lees: exogene, niet door het eigen beleid beïnvloedbare) determinanten van kosten. Het onderscheid is, zoals reeds eerder gezegd, dat het derde aspiratieniveau die verschillen volledig probeert te egaliseren, terwijl in het tweede alleen de meest opvallende verschillen worden verminderd. In geen van beide situaties zou compensatie geboden moeten worden voor verschillen welke voortvloeien uit verschillende lokale preferenties voor collectieve voorzieningenniveaus.

In de publicatie van de Wiardi Beckman Stichting werd nog een ander kritiekpunt aangeduid, dat ook wel gehoord wordt in de commentaren op de nieuwe FVW: het volledig egaliseren van verschillen ontnemt gemeenten alle prikkels om zelf iets te doen aan verbetering van hun structurele omstandigheden. Dit kan geïllustreerd worden aan de hand van de bevindingen van rapport dat de gemeenten Maastricht en Heerlen hebben laten opstellen⁸². Zeker waar het gaat om de lokale verantwoordelijkheid voor het economisch en ruimtelijk beleid, zou de financiële verhouding in staat moeten zijn om te gaan met verschillende ontwikkelingspatronen. In dynamisch opzicht zou er een oplossing gevonden moeten worden die de gemeenten in staat stelt de vruchten van goed beleid te plukken.

Dat laat overigens onverlet dat binnen de financiële verhouding er altijd een noodzaak blijft bestaan om efficiënt met de beschikbare middelen om te gaan. Daar mag de centrale overheid de lokale overheden op afrekenen als het gaat om de algemene uitkeringen en mogen de burgers hun lokale overheid daarop afrekenen als het gaat om de lokale belastingen.

⁸² Maks, J.A., Haan, M.A. & Schukken, A. (in opdracht van de gemeenten Maastricht en Heerlen), *Voor werk: Gevolgen Herverdeling Gemeentefonds*; Heerlen, 1994.

4. BEOORDELING EN UITGANGSPUNTEN

4.1 Beoordeling

In de bestaande situatie zijn gemeenten voor een zeer belangrijk deel van hun inkomsten afhankelijk van het rijk, hoezeer de formele voorkeursvolg-orde voor bekostiging van gemeentelijke activiteiten ook aangeeft dat eigen inkomsten (tarieven, retributies enz.) en lokale belastingen de voorkeur hebben boven uitkeringen van het rijk. In 1993 ontvingen de gemeenten f 7,2 miljard uit eigen belastingen, rechten en heffingen. Deze eigen inkomsten vormden 12,8 procent van het totaal aan gemeentelijke inkomsten. In een aantal ons omringende landen is sprake van een aanzienlijk grotere belastingheffing door de lokale overheid. De overige gemeentelijke inkomsten waren afkomstig van het rijk: f 15,7 miljard via de algemene uitkering (het Gemeentefonds) en f 33,4 miljard via de specifieke uitkeringen. De algemene uitkering maakte daarmee 27,9 procent van de gemeentelijke inkomsten uit, terwijl de specifieke uitkeringen met 59,3 procent het merendeel van de gemeentelijke inkomsten besloegen. De inkomsten uit de specifieke uitkeringen zijn in belangrijke mate gebonden, aangezien het rijk specifiek voorschrijft aan welke uitgaven de inkomsten moeten worden besteed. De eigen middelen en de inkomsten uit het Gemeentefonds kennen theoretisch een grotere bestedingsvrijheid. Aangezien tal van medebewindstaken echter onvolledig door de (bijbehorende) specifieke uitkering worden gedekt, legt het medebewind ook een claim op de algemene middelen van de gemeenten.

Er is veel beweging, maar de richting is niet altijd even consistent. Het streven bestaat het lokale belastinggebied te vergroten en gemeenten meer verantwoordelijk te maken voor hun eigen daden, terwijl anderszins de objectiviteit van het Gemeentefonds wordt afgezwakt. Er is het streven om de lokale autonomie te vergroten, terwijl anderszins gemeenten meer financiële ruimte krijgen met als doel het rijksbeleid doelconformer uit te voeren. Algemene uitkering en specifieke uitkeringen groeien naar elkaar toe, terwijl de algemene uitkering bij uitstek was bedoeld als garantie voor lokale autonomie en de specifieke uitkering haar plaats heeft in het kader van het medebewind. Hoe positief verschillende ontwikkelingen in dit kader ook kunnen worden beoordeeld (de WRR meende al eerder dat de

financiële verantwoordelijkheid en financiële zelfstandigheid van gemeenten moest worden vergroot), toch vertoont het beeld een teveel aan inconsistenties. Deze inconsistenties worden niet alleen veroorzaakt door het gebrek aan samenhang in de verschillende operaties. Ook staan oude idealen hier eigentijdse oplossingen in de weg. Hiervan kunnen twee voorbeelden worden gegeven.

Ten eerste wordt te zeer uitgegaan van het adagium dat 'decentralisatie goed is' en dat om die reden de specifieke uitkeringen zonder meer moeten worden teruggedrongen. Indien het rijk echter tegelijkertijd het beleid op het betreffende terrein blijft voorschrijven, leidt de overheveling slechts tot een vervuiling van het Gemeentefonds, omdat een groter deel van het Gemeentefonds 'gebonden' zal zijn. Zo wordt de gemeentelijke beleidsvrijheid ten aanzien van de besteding van het Gemeentefonds verder verkleind. Wat de gemeenten mogelijkwijs aan de ene kant winnen, verliezen zij even snel aan de andere kant, waar het vrij besteedbare gemeentefonds een waarborg dient te zijn voor de lokale autonomie. Dit probleem speelt te meer daar verschillende sectordepartementen met genoegen willen meeliften op het fraaie doel van de decentralisatie indien daarmee de gemeenten meer verantwoordelijk worden gemaakt (en kunnen worden gehouden) voor een doelconforme uitvoering van het rijksbeleid. Zeker in dit laatste geval dient zich de vraag aan waarom specifieke uitkeringen überhaupt zouden moeten worden overgeheveld. Waarom kan de grotere verantwoordelijkheid van het lokaal bestuur niet binnen het stelsel van de specifieke uitkeringen worden vormgegeven? Dan behouden gemeenten in ieder geval een autonome buffer (de algemene uitkering), waarop ze kunnen terugvallen indien ze in het kader van het medebewind/specifieke uitkering te grote uitgaven hebben gedaan. Allerlei vormen van budgettering van specifieke uitkeringen kunnen daarvoor een oplossing bieden.

Ten tweede wordt in het debat nog altijd nadrukkelijk vastgehouden aan het derde aspiratieniveau van Goedhart, terwijl tegelijkertijd de lokale verantwoordelijkheid voor het eigen beleid moet worden vergroot. Principeel staan die twee verlangens echter op gespannen voet met elkaar. Wie ernaar streeft alle verschillen tussen gemeenten te egaliseren, neemt daarmee tegelijkertijd voor diezelfde gemeenten elke prikkel weg om

verbetering in de eigen omstandigheden aan te brengen (het existentieel belang ontbreekt) ⁸³. Ook stuit het streven naar een groter lokaal belastinggebied al snel op de grenzen van het derde aspiratieniveau, zoals ook de commissie-De Kam constateerde. Ten slotte leidt de overheveling van specifieke uitkeringen naar het Gemeentefonds tot herverdeellecten die vanwege hun strijdigheid met het derde aspiratieniveau een *maatstavenspiraal* in gang zetten (zoals het derde aspiratieniveau inder tijd leidde tot een *bijdragespiraal* in de sfeer van de specifieke uitkeringen) ⁸⁴. Zo worden de gemeenten door de overheveling naar de algemene uitkering 'geprikkeld', terwijl die prikkels door (nieuwe) maatstaven even snel worden weggenomen ⁸⁵. Afgezien hiervan is het ook niet gewenst dat het overhevelen van specifieke uitkeringen onder behoud van het derde aspiratieniveau tot een permanent vereveningsdebat zal leiden en ten slotte tot een steeds grotere grip van het rijk op de verdeling van het Gemeentefonds. Niet alleen wordt daarmee de lokale verantwoordelijkheid afgezwakt, maar al evenzeer de lokale autonomie aangetast.

Niet alleen hierom is het de vraag of zo strak aan het derde aspiratieniveau moet worden vastgehouden als tot op heden wordt gedaan. Ten eerste blijkt een werkelijk gelijke voorzieningencapaciteit op dit moment een fictie te zijn en zal een gelijke voorzieningencapaciteit ook altijd een fictie blijven. In dat opzicht is het wrang om te constateren dat, ondanks alle lippendienst aan het derde aspiratieniveau in de afgelopen decennia, er nog geen relatie valt vast te stellen tussen het niveau van de lokale voorzieningen en de lokale belastingdruk. Eerder moeten we constateren dat er van een omgekeerde relatie sprake lijkt te zijn. Ten tweede zijn zelfs verschillen in voorzieningencapaciteit te rechtvaardigen indien ook de lokale behoeften verschillend zijn. Theoretisch zouden

⁸³ Zie ook het WRR-rapport over de uitvoering van de sociale zekerheid: WRR, *Belang en beleid*; Rapporten aan de Regering nr. 45, Den Haag, 1994.

⁸⁴ F.J. van Bork en J.F. Schrijver, 'De bijdragespiraal, dynamiek van specifieke uitkeringen en mogelijke alternatieven'; *Bestuurswetenschappen*, 1980, nr 6, blz. 35 e.v.

⁸⁵ Tot op heden betalen gemeenten 10% uit eigen middelen aan de uitgaven van de bijstandswet. Tegelijkertijd worden zij via de verfijningsmaatstaf 'sociale structuur' uit de algemene uitkering daarvoor *meer dan gecompenseerd*.

we hier kunnen zeggen dat de voorzieningencapaciteit van alle gemeenten als resultante van kosten, kansen en behoeften gelijk zou moeten zijn. Ten derde zal het in Europees verband voor de hand liggen dat de voorzieningencapaciteit van gemeenten op termijn ongelijker wordt. In ieder geval ligt het in dat verband minder voor de hand om naar een vergaande uniformiteit in voorzieningencapaciteit te streven ⁸⁶.

De WRR bepleit in het rapport 'Orde in het binnenlands bestuur' een heldere ordening en onderscheiding van de verantwoordelijkheden van de drie lagen van algemeen bestuur. Dat vraagt ook om waarborgen voor eigen autonomie. In het kader van de financiële verhouding lijkt voor beide op dit moment nog te weinig oog te bestaan. In de volgende drie hoofdstukken zullen nader voorstellen worden gedaan hoe die eigen verantwoordelijkheid en die bijbehorende autonomie in het kader van de financiële verhouding (verdeling van overheidsgelden over rijk en gemeenten, lokale belastingen, verdeling gemeentefonds, karakter specifieke uitkeringen) kunnen worden versterkt.

4.2 Samenhang met het WRR-rapport Orde in het binnenlands bestuur

Vaste punten in het kader van het WRR-rapport Orde in het binnenlands bestuur ⁸⁷ zijn waarborgen van de lokale autonomie (te begrijpen in de zin dat geen duplicering plaatsvindt en dat decentralisatieregels de onderlinge taakverdeling mede structureren), horizontale verhoudingen (vorm te geven middels begrippen als eigen verantwoordelijkheden bestuurslagen, de-juridificering van medebewind en concurrentie tussen gemeenten), verbreding van de institutionele democratie (herwaardering van de positie en mogelijkheden van functioneel bestuur en integrerend in plaats van integraal lokaal bestuur) en tenslotte een op responsiviteit gebaseerde inrichting van het lokaal bestuur. Toegepast op de financiële verhouding betekent dit:

⁸⁶ C.G.M. Sterks, 'De actualiteit van het derde aspiratieniveau: de economische invalshoek'; *Bestuurswetenschappen*, 1994, nr 3, blz. 174-182.

⁸⁷ WRR, Orde in het binnenlands bestuur; Rapporten aan de Regering nr. 49, 's-Gravenhage, Sdu Uitgevers, 1995.

- zelfstandige gemeenten met horizontale betrekkingen met andere overheden (dit zou wellicht kunnen leiden tot een gedeeltelijk horizontale financiële verhouding in plaats van een volledig verticale financiële verhoudingen zoals thans het geval is. Denemarken kent bijvoorbeeld een gedeeltelijk horizontale financiële verhouding. Belastingopbrengsten kunnen van de ene gemeente naar de andere gemeente overgeheveld worden. Dit staat bekend als de Robin Hood-methode);
- expliciete afweging tussen territoriaal/integraal en functioneel decentraliseren (soms zijn specifieke uitkeringen te beschouwen als een vorm van functionele decentralisatie);
- moet er uniformiteit qua organisatie en taakverdeling zijn? (het derde aspiratieniveau gaat daar wel van uit). Er worden in het rapport vraagtekens gezet bij de uniformiteit. Dat kan ertoe leiden dat ook de financiële verhouding gebaseerd moet worden op de mogelijkheid van differentiatie);
- in hoeverre moet er nog een onderscheid gemaakt worden tussen autonomie en medebewind (in het verleden werd de algemene uitkering uit het Gemeentefonds vooral gezien als de bekostiging van het autonome gebied en werden specifieke uitkeringen gezien als de vergoeding voor medebewind. Die grenzen tussen autonomie en medebewind vervagen, evenals overigens ook de grenzen tussen de algemene uitkering en de specifieke uitkeringen);

Bevoegdheden, verantwoordelijkheden en middelen hangen nauw met elkaar samen. De manier waarop bevoegdheden en verantwoordelijkheden verdeeld worden, dient dan ook enige samenhang te hebben met de verdeling van middelen. Daarbij is nog een onderscheid te maken tussen verwerving en besteding van middelen. Over het algemeen ligt het voor de hand om te proberen op elk overheidsniveau die twee zo dicht mogelijk bij elkaar te positioneren teneinde herverdeeleffecten en spill-overs zoveel mogelijk te voorkomen. Maar waar de overheid primair gericht is op besteding van middelen, zal de verwerving daarvan wel een afgeleide moeten zijn. Bac et al. omschrijven het zo:

De huishoudingen in kwestie hebben zeer vaak een inkomensbestedend karakter. Ook al is er soms sprake van actieve inkomstenverwerving, zoals bij gemeentelijke belastingen, dan is dat toch om een

besteedbaar bedrag te verkrijgen voor het hoofddoel, de besteding van geld aan een bepaald (ideëel) doel. Met andere woorden: er is geen relatie tussen de inkomsten en de bestedingen, anders dan dat ze voorwaardenscheppend zijn voor de bestedingsmogelijkheden.⁸⁸

Dat betekent dat na de taakverdeling vervolgens in samenhang daarmee de verdeling van de inkomstenbronnen bezien dient te worden. De manier waarop derhalve de onderlinge samenhang tussen bestuursorganen wordt geordend, heeft dan ook repercussies voor de ordening van het geldverkeer tussen overheden. Ook omgekeerde beïnvloeding is mogelijk.

⁸⁸ Bac, A.D., Knoop, C.J.F. & Zanten, J.H. van, *Gemeentelijk financieel beheer; een moderne kijk op de gemeentefinanciën*; Leiden/Antwerpen, 1991, blz. 20.

5. BEDRIJFSVOERING EN VERWERVING VAN EIGEN INKOMSTEN

Een van de basisuitgangspunten voor de financiële organisatie die in deze studie gehanteerd worden, is een sterke nadruk op financiële zelfstandigheid gekoppeld aan financiële verantwoordelijkheid. Trefwoorden die daarbij vaak gehanteerd worden zijn rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid. In een situatie waarin gemeentelijke uitgaven vrijwel geheel kunnen worden bekostigd door middelen die zij niet zelf behoeven te vergaren, lijkt een beperking van de verantwoordelijkheid tot de uitgavenkant van de begroting en rekening terecht. Toch bevat een dergelijke visie, bezien in het licht van de bestuurlijke verhoudingen een zekere onevenwichtigheid. Gemeenten zullen burgers doorverwijzen naar het Rijk bij wensen om meer lokale voorzieningen, 'aangezien daar het geld vandaan moet komen'. Op deze wijze is uitsluitend het Rijk verantwoordelijk voor de beheersing van de omvang van de overheidssector. De verhoudingen kunnen echter ook omgedraaid worden. Dit betekent dat lokale overheden ook zelf verantwoordelijkheid dienen te dragen voor hun financiële positie en niet slechts afhankelijk zijn van uitkeringen van het Rijk. Dit vraagt om een andere visie op het verwerven van eigen inkomsten door de lokale overheden. In de laatste twee paragrafen van dit hoofdstuk zal dat uitgewerkt worden voor de lokale belastingen en de toepassing van het profijtbeginsel voor de niet-collectieve goederen. Daaraan gaat een korte beschouwing over de bedrijfsvoering door lokale overheden aan vooraf.

5.1 Bedrijfsvoering

Geld is, zo is de mening van velen, een middel om iets te bereiken. Datzelfde geldt ook voor de andere stuurinstrumenten, zoals personeel, organisatie en informatie. Eerst moet bepaald worden wat men wil bereiken, en afhankelijk van de gestelde doelen worden dan de stuurinstrumenten in een bepaalde mix ingezet om op een zo efficiënt mogelijke wijze daar uit te komen waar men uit wil komen. Anderen formuleren het wel eens zo dat het financieel beleid geen doel op zich is, maar ondersteunend voor het algemeen beleid (wat dat laatste dan ook moge zijn).

De werkelijkheid is soms iets weerbarstiger. Wanneer we de afgelopen twintig jaar overzien, dan is het een opvallend verschijnsel dat juist de

meeste organisatieveranderingen plaatsvinden als een reactie op het verminderen van de financiële ruimte ⁸⁹. Ook de aandacht voor het instrumentarium voor planning en controle ontstaat pas wanneer bezuinigingen onafwendbaar geworden zijn. De geest die daaruit spreekt, is als volgt samen te vatten: de gemeenten zitten in een financiële klem; dat dwingt tot keuzen ⁹⁰. Het lijkt het omkeren van de causaliteit. Niet het feit dat er minder geld beschikbaar is dan voorheen dwingt tot keuzen, maar het feit dat vrijwel altijd de behoeften de beschikbare middelen te boven gaan, maakt keuzen noodzakelijk. Tegelijkertijd dwingt die noodzaak altijd tot zorgvuldig omgaan met de beschikbare middelen.

Er is daarbij een onderscheid te maken naar een aantal soorten zorgvuldigheid. Om te beginnen zal de overheid datgene wat ze doet op zo goed mogelijke wijze moeten doen. Meestal wordt daarbij de doelmatigheidseis gesteld. Tegelijkertijd zal de overheid zich kritisch moeten afvragen of ze wel de juiste dingen doet. Dit wordt vertaald in de vraag naar de doeltreffendheid.

Maar er is meer. Dat is namelijk de vraag of met de inzet van middelen een optimaal rendement bereikt wordt. Dat rendement ontstaat niet alleen als gevolg van de directe productie door de lokale overheid, maar ook meer indirect als gevolg van stimulering van de lokale bedrijvigheid. Dat vraagt om een meer ondernemende overheid.

5.1.1 Ondernemerschap

'Samenvattend zou ik de gemeente in vier termen willen beschrijven: bereikbaar, responsief, dienstenverlenend en integrerend.' ⁹¹ Aldus wordt treffend tot uitdrukking gebracht dat de gemeente meer is dan alleen een efficiënte en effectieve overheidsbureaucratie. In deze subparagraaf zullen twee aspecten van de relatie van de lokale overheid

⁸⁹ Ook Hiemstra, J.H. & Slabbèrtje, W., 'De logica in organisatieveranderingen bij gemeenten'; in: *Openbaar Bestuur*, 1995, nr. 4, blz. 28.

⁹⁰ Zo was het in de tweede helft van de jaren tachtig, toen nogal wat gemeenten er toe over gingen hun financieel beleidsinstrumentarium te 'verzakelijken'. Zo is het ook thans nu een aantal gemeenten er in het kader van de evaluatie van het Gemeentefonds op achteruit dreigen te gaan.

⁹¹ Derksen, W., *De bereikbare overheid*; Den Haag, 1995, blz. 54.

met haar omgeving worden belicht. Het zijn de dienstverlening aan de burger en de betrokkenheid bij de lokale economische ontwikkeling en de (met het Rijk gedeelde) zorg voor de infrastructuur.

a. *De dienstverlening*

Het is de laatste jaren enigszins modieus om de lokale overheden te vergelijken met het bedrijfsleven. In veel opzichten kunnen gemeenten en provincies inderdaad van het bedrijfsleven leren hoe dingen beter kunnen. Toch zijn er aanzienlijke verschillen tussen het bedrijfsleven en de overheid en sommigen laten niet na die te benadrukken. Deze hebben, wanneer we vooral naar de binnenkant van de organisatie kijken, betrekking op de doelstellingen, de juridische plichten en bevoegdheden, de wijze van besluitvorming en de wijze van bekostiging ⁹². Als we het oog richten op de relatie met de burger/klant, dan zijn er verschillen met betrekking tot de consumentensoevereiniteit, het vraagmechanisme, de afbakening van doelgroepen en de productspecificaties ⁹³.

Vanuit de erkenning van deze verschillen is langs verschillende lijnen gezocht naar oplossingen voor het vraagstuk hoe de dienstverlening zo te organiseren dat optimaal aan de behoeften en wensen van de burgers voldaan kan worden. Zo komen Derksen et al in hun studie tot de stelling dat het inrichten van servicecentra van de overheid een noodzakelijke voorwaarde is ⁹⁴.

Toch is het de vraag of voor het merendeel van de producten en diensten van de lokale overheid de verschillen met het bedrijfsleven wel zo groot zijn. In de meeste gevallen zal dat niet of nauwelijks het geval zijn. Er zijn vele voorbeelden te geven van dienstverlening die in sommige gevallen ook door niet-overheidsorganisaties kan worden verricht. Ophalen van huisvuil, bedrijfsafval en klein chemisch afval gebeurt ook door particulieren; exploitatie van een kabelnet eveneens. Ook zijn er

⁹² Cornelisse, P.A. & Ros, A.P., 'Hoezo ondernemend?'; in: *De ondernemende gemeente*; door Cornelisse, P.A. & Ros, A.P. (red.), Leiden/Antwerpen, 1990, blz. 4-8.

⁹³ Derksen, W., Enckevort, I. van, Jong, H. de & Schouten, R., *De blik naar buiten: geïntegreerde dienstverlening als structuurprincipe*; WRR-Werkdocument 81, Den Haag, 1995, blz. 9-10.

⁹⁴ A.w., blz. 11.

processen, die in vergelijkbare vorm ook door het bedrijfsleven worden uitgevoerd. Het verstrekken van een pensioenuitkering is niet wezenlijk anders dan het uitbetalen van een bijstandsuitkering. Ook het principe van een bevolkingsadministratie is niet wezenlijk anders dan dat van een leden- of klantenadministratie. Er zijn uiteraard producten en diensten waarvoor een marktconforme voorzieningswijze niet mogelijk is, maar deze zullen zich strikt formeel slechts beperken tot situaties waar sprake is van het geweldsmonopolie en situaties waar *economies of scale* private voorziening verhinderen.

De vraag is echter of de karakteristieken van de overheidsorganisatie het toelaten dat de dienstverlening door die overheid op dezelfde efficiënte, effectieve en klantgerichte wijze geschiedt als in het bedrijfsleven. Juist het andere karakter van de doelstellingen van de organisatie en de afwijkende wijze van besluitvorming kunnen daarvoor wel eens een belemmering zijn.

Wanneer we bedenken dat 95 procent van de overheidsactiviteiten politiek en bestuurlijk nauwelijks de aandacht behoeven (behalve wanneer er iets mis is), is het duidelijk dat de mogelijkheden om de dienstverlening te organiseren eens veel ruimer worden dan alleen in gemeentelijk verband. Om die reden is dan ook primair te bepleiten dat per product(groep) onderzocht wordt wat de mogelijkheden zijn om de dienstverlening door de private ondernemingen te laten verrichten. Een dergelijke benadering past zeer wel in de in veel gemeenten lopende processen van bestuurlijke vernieuwing, waarbij ook gekeken wordt naar de kerntaken. Ook eigentijdse goeroes als Osborne en Gaebler bepleiten het op afstand zetten van uitvoering en dienstverlening. Voor vrijwel alle diensten van de gemeenten is een dergelijke aanpak mogelijk. Het feit dat de burger in verschillende situaties verplicht is tot afname verhindert uitvoering door marktpartijen niet.

Wel zal er in een situatie van verzelfstandiging, uitbesteding en zelfs privatisering een voorziening nodig zijn, zodat de lokale overheid geïnformeerd blijft over en kan sturen op de kwaliteit van de dienstverlening. Dat kan op twee manieren gebeuren. De eerste is dat de overheid de formele opdrachtgever is, waardoor de uitvoerende marktpartij als het ware namens de overheid de diensten verricht. Dit zal meestal gepaard gaan met een inkooprelatie tussen overheid en leverancier, met soms

aanvullende financiering door de lokale overheid ⁹⁵. In deze gevallen zal de lokale overheid regelmatig bij de klanten moeten informeren naar hun tevredenheid. De tweede mogelijkheid is vaak gekoppeld aan een volledig overlaten van de voorziening aan de markt. Wanneer concurrentie wordt toegelaten, zal het marktmechanisme corrigerend kunnen optreden. Aanvullend kunnen vestigingseisen en toezichthoudende organen in het leven worden geroepen. In nogal wat bedrijfstakken is dat inmiddels gemeengoed. Er zou daarbij eveneens gebruik gemaakt kunnen worden van zogenaamde kwaliteitspanels ⁹⁶.

b. De betrokkenheid bij de lokale economische ontwikkeling en de (met het Rijk gedeelde) zorg voor de infrastructuur

City-marketing is in. Veel gemeentebestuurders reizen de wereld af om bedrijven te verleiden zich in hun gemeenten te vestigen. Tegelijkertijd verschijnen er echter regelmatig berichten over een tekort aan bedrijfs-terreinen in Nederland. De zorg over een dergelijk tekort was aanleiding voor de studie 'Ruimte voor Economische Activiteit' ⁹⁷. Daarin werd onomwonden vastgesteld dat 'op vele plaatsen en voor diverse activiteiten de economische ruimtereservering onvoldoende veilig is gesteld.' De ruimte komt niet in voldoende mate, niet met de gevraagde kwaliteit, niet op de juiste plaats en ook niet op tijd beschikbaar. Blijkbaar is dus de aandacht voor een stelselmatige investering in voorzieningen voor nieuwe bedrijfsvestigingen niet altijd even adequaat. Dat is opmerkelijk, aangezien in vele ons omringende landen die aandacht veel nadrukkelijker aanwezig is. Ook in de Verenigde Staten zijn de lokale overheden nadruk-

⁹⁵ Een interessante variant daarbij is het verlenen van een concessie, zoals onlangs voorgesteld. Zie: Stichting Forum voor Stedelijke Vernieuwing, *Financiële prikkels voor actieve steden*; Rotterdam, 1991, blz. 20.

⁹⁶ Er zijn inmiddels verschillende gemeenten in Nederland die een samenwerking hebben met de Stichting Kwaliteitspanels om regelmatig verschillende aspecten van lokale dienstverlening te beoordelen. Daarbij worden overigens niet alleen de overheidsdiensten beoordeeld. Zo heeft de genoemde Stichting ten behoeve van het onderzoek 'Wachten in Rotterdam' niet alleen de wachttijden voor de loketten bij de Politie en Burgerzaken onderzocht, maar ook bij bijvoorbeeld de tandarts.

⁹⁷ Ministerie van Economische Zaken, *Ruimte voor Economische Activiteit*; Den Haag, 1994, blz. 49-50.

kkelijk betrokken bij de economische ontwikkeling, waarbij het gebruik van de grond een cruciale factor is. Elkin beschrijft het zo:

The inducements include (1) provision by the city of capital assets, such as roads and parks, necessary to a development, (2) help in seeking investment funds, (3) tax incentives of various kinds, (4) waiving or otherwise helping with municipal regulations, including zoning requirements, (5) developing an educational system that will produce an attractive mix of work skills, and (6) help with land assembly. City officials can and do attempt all of these and other ways of inducing investment. But the most important are the first and last - that is, those that focus directly on land use. ⁹⁸

Uit dit citaat blijkt dat er verschillende mogelijkheden zijn om de bedrijvigheid in de eigen gemeente te bevorderen. In Nederland is er echter betrekkelijk weinig systematische aandacht voor de lokale economie en het lokaal economisch beleid. In de meeste gemeenten is sprake van een verkokerd en verbrokkeld beleid. Zo wordt het grondbeleid meestal alleen geplaatst in het kader van een ruimtelijke ordeningsbeleid en wordt geen relatie gelegd met een arbeidsmarktbeleid. Cultuur en recreatie zijn ook vaak eigenstandige beleidsterreinen.

Toch is het absoluut noodzakelijk dat gemeenten actief bezig zijn met de lokale economie. Weliswaar zijn gemeenten als open economieën te karakteriseren (en dus zullen er vele weglekeffecten kunnen zijn), maar dat neemt niet weg dat nogal wat economische activiteiten een vooral lokale betekenis hebben. De detailhandel is bij uitstek lokaal georiënteerd. Ook de economische problemen zullen vaak hun uitwerking hebben op de lokale gemeenschap. Het zijn primair de gemeenten die geconfronteerd worden met werkloosheid. De maatregelen die het Rijk in het kader van het macro-economisch en het economisch structuurbeleid neemt, zijn over het algemeen te generiek om toegesneden te kunnen zijn op de lokale situatie. Een gemeentelijke inspanning kan dan ook niet gemist worden. Deze inspanning kan de lokale situatie verbeteren maar ook een bijdrage leveren aan de nationale economische ontwikkeling. Met andere woorden:

⁹⁸ Elkin, S.L., *City and Regime in the American Republic*; Chicago, 1987, blz. 39. In soortgelijke zin ook: Molotch, H.L., 'The City as a Growth Machine'; in: *American Journal of Sociology*, 82 (1976), blz. 309-330.

van de gemeenten mag gevraagd worden dat zij, naast de inspanningen van het Rijk, ook zelf verbetering in de eigen omstandigheden bewerkstelligen. Er mag derhalve van de gemeenten een meer ondernemend gedrag verwacht worden. Dit kan worden gestimuleerd door lokale overheden een (financieel) belang te geven bij de uitkomsten van het door hen gevoerde beleid. Zij dienen de vruchten van een goed beleid te kunnen plukken. In de voorstellen over de uitbreiding van het lokale belastinggebied zal daar rekening mee gehouden worden. Ook bij de vormgeving van de Algemene Uitkering en de specifieke uitkeringen zal dat een aandachtspunt behoren te zijn.

Uiteraard is dat alleen zinvol als de lokale overheden ook de mogelijkheden hebben om te reageren op prikkels. De vraag dient zich dan ook aan of gemeenten mogelijkheden hebben (dan wel verschaft kunnen worden) om een lokaal economisch beleid te voeren.

De aandacht voor de lokale economische ontwikkeling kan zich op verschillende onderwerpen richten. Veelal worden de volgende beleidsvelden genoemd welke in een lokaal economisch beleidsplan aan de orde zouden moeten komen: detailhandel, bedrijfsterreinen, verkeers- en vervoersinfrastructuur, arbeidsmarkt- en werkgelegenheidsbeleid, toerisme en recreatie en woningbouwbeleid. Ook een actieve inzet van het financieel instrumentarium hoort daarbij ⁹⁹.

Uiteraard kan op al deze beleidsvelden afzonderlijk beleid gevoerd worden. De meerwaarde kan echter ontstaan als onderlinge samenhang en afstemming wordt aangebracht. Een voorbeeld is het lokale grondbeleid, waarin voor verschillende bestemmingen verschillende grondprijzen worden gehanteerd. Veelal wordt bij bedrijfsbestemmingen de kostprijs als ondergrens aangehouden. Afhankelijk van de marktomstandigheden kan het dan lastig zijn te komen tot substantiële afzet. Rentekosten worden bijgeboekt, zodat in de loop der jaren de kostprijs steeds hoger wordt en het risico van langdurige leegstand groeit. Gemeenten worden dan ook enigszins huiverig om te investeren in bedrijfsterreinen. Het gevolg kan zijn dat daardoor de lokale werkgelegenheid onder druk komt, met alle negatieve consequenties van dien. Tegelijkertijd wordt voor kavels voor

⁹⁹ Boekema, F., Hendriks, A.J. & Lambooy, J.G., *Lokale economie en lokaal economisch beleid*; Groningen, 1992, blz. 27-31.

vrije sectorwoningen meestal een uitgifteprijs vastgesteld die gelijk is aan de kostprijs. Deze prijs zal in de meeste gevallen onder de marktwaarde liggen, aangezien de wachtlijsten voor inschrijving hoog zijn ¹⁰⁰. Een denkbare optie is dat bewuster gekozen wordt voor verevening van de verschillende deelexploitaties en bestemmingen. Op die manier kunnen woningbouw en bedrijfsterreinen elkaar beïnvloeden. Er kan aldus een positieve bijdrage geleverd worden aan de lokale werkgelegenheid, waardoor ook op termijn de gemeente een aantrekkelijke vestigingsplaats blijft.

Een ander voorbeeld is het op verschillende beleidsterreinen gecombineerd inzetten van instrumenten om resultaten te boeken, zoals het op elkaar afstemmen van de bijstand (niet alleen rechten, maar ook plichten), het werkgelegenheidsbeleid en het investeringsbeleid. Middels investerings-subsidies kunnen gericht bedrijven naar de gemeente getrokken worden. Er kunnen dan bewust bedrijven gezocht worden die een werkgelegenheid bieden die overeenstemt met het lokale arbeidsaanbod.

Een voorbeeld op het terrein van het inzetten van het financieel instrumentarium is de toepassing van reducties op uitgifteprijzen, naar rato van de werkgelegenheid die gecreëerd wordt. Eveneens is het denkbaar om te werken met afnemende kortingen op huurprijzen voor bedrijfsterreinen. In de latere jaren kan eventueel een wat hogere prijs berekend worden, waardoor de oorspronkelijke kortingen weer worden terugverdiend ¹⁰¹. Overigens zou dit laatste voorbeeld ervoor kunnen pleiten om de financiële functie en het economisch beleid in één organisatorische eenheid onder te brengen.

¹⁰⁰ In de gemeente Roosendaal en Nispen werd onlangs voor het bestemmingsplan Sterrebos-II gekozen voor een uitgifte volgens het principe 'wie het eerst komt, die het eerst maalt'. Het gevolg was dat reeds dagen voor de uitgiftedag mensen voor de deur van het gemeentehuis bivakkeerden. Hier is klaarblijkelijk de uitgifteprijs veel te laag.

¹⁰¹ Dit is een variant op het instrument 'tax-expenditures' wat in de Verenigde Staten wel wordt toegepast. Daarbij wordt dan een korting op de belastingtarieven verleend. Het Nederlandse belastingstelsel verdraagt zich echter minder met dit soort instrumenten. Het is ook niet nodig in die gevallen waarin een langdurige financiële relatie tussen bedrijf en overheid ontstaat (bijv. in geval van huur of erfpacht van een terrein).

Ook op de andere genoemde beleidsvelden lijken er thans al voldoende mogelijkheden voor de gemeenten, c.q. de provincies, om een eigen beleid te voeren, waarvan de resultaten in het eigen territorium neerslaan. Er zullen altijd weglekeffecten zijn, maar de inspanningen blijven nog steeds de moeite waard. In het vervolg van deze studie kan overigens aan dit onderwerp nog uitgebreider aandacht besteed worden.

In de huidige financiële verhouding zijn er nauwelijks prikkels voor gemeenten om zich actief op te stellen. Dat is jammer, want een onderne- mende gemeente kan een bijdrage leveren aan de versterking van de nationale economie. 'De gemeente blijkt in haar eigen domein een poten- tieel van factoren te hebben die kunnen worden aangeboord om én de economische ontwikkeling ter plaatse te versterken én bij te dragen tot de nationale economische groei.' ¹⁰² Gemeentelijk beleid levert in dit opzicht dus meer op dan alleen een geografisch herverdeeleffect. Om die reden behoeft onderlinge concurrentie dan ook niet afgewezen te worden. De prikkels zouden vooral gevonden moeten worden in het vergroten van de lokale financiële betrokkenheid en zelfstandigheid. Daardoor 'krijgen lagere overheden een direct materieel belang bij een succesvol opereren van de particuliere sector en bij een evenwichtiger bevolkingssamenstel- ling in hun gebied. Particuliere en publieke partijen raken zo meer op elkaar aangewezen; vernieuwing en inventiviteit worden gepre- mieerd' ¹⁰³.

5.2 Verwerving van eigen inkomsten

5.2.1 Het profijtbeginsel

Reeds geruime tijd is in ons land onweersproken dat de voorkeursvolgorde voor bekostiging van lokale overheidsactiviteiten de volgende is ¹⁰⁴:

¹⁰² Buursink, J., 'De wervende gemeente'; in: *De ondernemende gemeen- te*; door Cornelisse, P.A. & Ros, A.P. (red.), Leiden/Antwerpen, 1990, blz. 84.

¹⁰³ Stichting Forum voor Stedelijke Vernieuwing, 1991, blz. 9.

¹⁰⁴ Zoals aangegeven in de *Memorie van Toelichting op de ontwerp Financiële-Verhoudingswet 1984*: TK, zittingsjaar 1982-1983, nr. 17719.

1. eigen inkomsten (tarieven, retributies, enz.);
2. lokale belastingen;
3. algemene uitkering uit het Provincie- en Gemeentefonds;
4. specifieke uitkeringen.

De financiële verhouding ziet er in werkelijkheid echter veel anders uit. Vooral het aandeel van de eigen inkomsten en de lokale belastingen is laag te noemen. Het is hierbij enigszins lastig een exact cijfer te presenteren. In het Jaarboek Gemeentefinanciën 1993 wordt het aandeel van de eigen inkomsten in de totale gemeentelijke inkomsten geraamd op 12,3 procent ¹⁰⁵. De helft daarvan zijn vergoedingen voor geleverde goederen en diensten. De rest bestaat uit rechten en heffingen, zoals reinigingsrecht, rioolrecht, bouwleges, parkeergelden, enzovoort. Het aandeel van de lokale belastingen wordt op 5,7 procent geraamd. Bij deze cijfers zijn de inkomsten van de gemeentelijke bedrijven (onder andere: grondbedrijf, nutsbedrijf, havenbedrijf, openbaar vervoerbedrijf, woningbedrijf, maar ook ziekenhuizen, enz.) buiten beschouwing gelaten. Worden deze wel meegeteld, dan daalt het aandeel van de lokale belastingen tot onder de 4 procent, maar stijgt het aandeel van de eigen inkomsten tot boven de 25 procent. Dit heeft te maken met het feit dat de meeste bedrijfsmatige activiteiten meestal kostendekkend worden verricht. Er is een tendens aanwezig om de bedrijfsmatige activiteiten van gemeenten te verzelfstandigen. Dat is op grote schaal reeds gebeurd in de nutssector. Momenteel worden ook de woningbedrijven in een hoog tempo verzelfstandigd. Ongetwijfeld zal dat binnen enkele jaren ook gebeuren met de openbaar vervoerbedrijven. In de meeste gemeenten zal dan alleen het grondbedrijf overblijven.

Het hierboven gepresenteerde cijfer wordt nog verder vertroebeld door het meetellen van de inkomensoverdrachten. Als we die elimineren, dan is het aandeel van de eigen inkomsten ongeveer 17 procent en van de lokale belastingen 7,5 procent. Ook dit is nog steeds heel bescheiden te noemen.

Er zijn maar weinig voorzieningen waar door de lokale overheid kostendekkende tarieven gevraagd worden. Er zijn tal van verklaringsgronden waarom dit zo is. Goedhart noemt onder andere: de ongelijke machtsverhouding

¹⁰⁵ Raad voor de gemeentefinanciën, *Jaarboek Gemeentefinanciën 1993*; Den Haag, 1993, blz. 72.

tussen sectorspecialisten (bestuurlijk, ambtelijk en verenigd in pressiegroepen) en generalisten, de voortdurende gewenning aan collectieve bekostiging van uitgaven en misverstanden als een 'ideologische' voorkeur voor collectieve bekostigingswijzen ¹⁰⁶. Er is inderdaad weinig enthousiasme in de collectieve sector om toepassing van het profijtbeginsel te intensiveren. Er zijn echter verschillende redenen waarom dat te bepleiten zou zijn'.

De voordelen die aan toepassing van het profijtbeginsel verbonden zijn, laten zich als volgt samenvatten:

- als belangrijkste voordeel wordt genoemd het bereiken van een optimale allocatie ¹⁰⁷. Ik wil daaraan toevoegen dat juist door toepassing van het prijsmechanisme de lokale overheid onmisbare signalen kan krijgen over de voorkeuren van de burgers, die anders slechts via zeer indirecte methoden te verkrijgen zijn (zoals bijv. de hiervoor genoemde stadspanels en vergelijkbare onderzoeken);
- voorts draagt het bij aan het meer kostenbewust maken van de burger (hierbij wordt vaak de uitspraak van Bird aangehaald: '... there is no such thing as a free lunch'). Het zal tevens de 'gebruikers stimuleren om de meest goedkope wijze van behoeftebevrediging te zoeken' ¹⁰⁸;
- vooral in overheidspublicaties wordt als voordeel genoemd dat intensivering kan bijdragen aan sanering van de collectieve sector (langs twee wegen: enerzijds komt er geld binnen, anderzijds wordt het gebruik afgeremd) ¹⁰⁹;

¹⁰⁶ Goedhart, C., 'Scheefgroei, ombuigingen en profijtbeginsel'; in: *Inkomensverdeling en openbare financiën. Opstellen voor Jan Pen*; door Eijgelshoven, P.J. & Gemerden, L.J. van (red.), Utrecht/Antwerpen, 1981, blz. 57-60.

¹⁰⁷ Zie bijvoorbeeld: *Heroverweging collectieve uitgaven; deelrapport 8: Heroverweging, profijtgedachte en privatisering*; TK 1980-1981, 16625, nr. 8, blz. 5. Ook Goedhart, 1981, blz. 62.

¹⁰⁸ Boorsma, P.B., *Sanering in de collectieve sector*; Enschede, 1981, blz. 53.

¹⁰⁹ Bijvoorbeeld de Miljoenennota's 1972, 1982 en 1983, maar ook het reeds eerder aangehaalde heroverwegingsrapport.

- tenslotte kan nog opgemerkt worden dat door een meer rechtstreeks verband tussen betalen en genieten de burgers een rechtstreekse relatie krijgen met de lokale overheid en wellicht die lokale overheid ook direct aanspreken op het voorzieningenniveau (het vergroot als het ware de *accountability*).

De tegenstanders wijzen er daarentegen vaak op dat burgers onvoldoende beseffen wat goed voor hen is (het merit-motief), dan wel onvoldoende beseffen dat wat goed voor hen is, ook goed voor de burens kan zijn (het externe-effectenmotief). Met andere woorden: de allocatie volgens de markt zal tot onwenselijke uitkomsten leiden. Dit is echter een politiek oordeel, en staat los van de technische mogelijkheid om het prijs- en marktmechanisme zijn werk te laten doen.

Ook zal de niet-uitsluitbaarheid van bepaalde goederen toepassing onmogelijk maken, dan wel leiden tot extreem hoge innings- en perceptie-kosten. Wanneer echter het profijtbeginsel ook relevant geacht wordt voor de vormgeving van het lokale belastinggebied, dan kan dit bezwaar ondervangen worden.

Tenslotte wordt er nog op gewezen dat schaaffecten een marktconforme voorzieningswijze in de weg kunnen staan. Het kan inderdaad zo zijn dat vanwege schaaffecten private voorziening minder snel mogelijk is. Wanneer echter voor de prijsstelling uitgegaan wordt van de regel dat de in rekening te brengen prijs gelijk is aan de marginale kosten, dan zal er bij dit soort voorzieningen toch een optimale allocatie tot stand kunnen komen ¹¹⁰.

Op grond van bovenstaande overwegingen kan geconcludeerd worden dat er goede gronden zijn om een stringente toepassing van het profijtbeginsel op lokaal niveau te bepleiten. In de concrete uitwerking kunnen er echter nog enkele problemen zijn. Deze komen deels voort uit het feit dat er thans al grote voorzieningen zijn (marginale kosten zijn dan nagenoeg nul), en deels uit het feit dat bij schoksgewijze intensivering van het gebruik van het profijtbeginsel er forse vraaguitval zal optreden. Deze overwegingen leiden er niet toe dat moet worden afgezien van intensivering, maar wel dat een behoedzame weg gekozen zal moeten worden.

¹¹⁰ Wolfson, D.J., *Publieke sector en economische orde*; Groningen, 1988, blz. 123.

Ten aanzien van richtlijnen voor de prijsstelling kan gewezen worden op de reeds eerder aangehaalde grenskostenregel. Dit leidt veelal tot voor iedereen gelijke prijzen ¹¹¹. Voor sommige voorzieningen zal echter het profijtbeginsel kunnen leiden tot oplopende (dus progressieve) tarieven. Dit is met name het geval wanneer een afnemend grensnut van het inkomen verondersteld wordt. In het algemeen leidt dat echter totodeloze complicaties. Wanneer door een zodanige prijsstelling de overheidsvoorzieningen voor bepaalde inkomensgroepen niet meer te betalen zijn, zijn er andere oplossingen denkbaar. Er is hier een relatie te leggen met beleid in verschillende steden om basisvoorzieningen toegankelijk te houden voor lage inkomens middels minima- of stadspassen ¹¹². Het is wellicht wel zinvol om te overwegen om bij het beschikbaar stellen van stadspassen een zekere inkomensdifferentiatie toe te staan. Ook het kwijtscheldingsbeleid (wegens onvermogen) kan daarbij betrokken worden. Dit laatste is overigens al op ruimere schaal mogelijk binnen de nieuwe materiële belastingbepalingen dan enkele jaren geleden.

Er is op velerlei gebied een intensivering van het profijtbeginsel mogelijk. Verschillende auteurs hebben voor de Nederlandse situatie de mogelijkheden in kaart gebracht ¹¹³. Het is hier niet de plaats hun werk over te doen, dan wel van kanttekeningen te voorzien. Waar het om gaat is dat zij tot substantiële bedragen komen. Een vergroting van de eigen inkomsten met een bedrag van tenminste f 2 à f 3 miljard wordt mogelijk geacht. Daarmee is de facto sprake van een verdubbeling.

¹¹¹ Zie voor een uitgebreidere behandeling van de prijsgedrageregels: Haselbekke, 1987, blz.129-135.

¹¹² De ervaringen in de praktijk met deze passen zijn zeer positief. Het blijkt dat daardoor vraaguitval beperkt kan blijven. Het door sommigen vooronderstelde stigmatiserende karakter heeft zich evenmin voorgedaan.

¹¹³ Te noemen zijn: Goedhart, 1981, blz. 67-74; Boorsma, 1981, blz. 103-109; Uhl, G.J., Coreferaat bij: 'Een theoretisch kader ...'; in: *Macht en middelen in de verhouding rijk - lagere overheid*; door Niekerk, N.C.M. van (red.), 's-Gravenhage, 1982, blz. 38-40 en Uhl, G.J., 'Het profijtbeginsel'; in: *In goede verhouding. Opstellen aangeboden aan prof. C. Goedhart bij zijn afscheid als voorzitter van de Raad voor de gemeentefinanciën*; 's-Gravenhage, 1983, blz. 116-127.

5.2.2 Lokale belastingen ¹¹⁴

De pendant van intensivering van het profijtbegin­sel is heffing van algemene belastingen ter financiering van de collectieve goederen en het heffen van retributies voor niet-collectieve goederen, eventueel met toekenning van een subsidie ¹¹⁵. Dit stelsel verschaft de lokale overheden de mogelijkheden optimaal op de lokale behoeften te reageren, maar tegelijkertijd zal diezelfde overheid door de contribuabelen gevraagd worden hiervoor verantwoording af te leggen. Aldus is het de bedoeling dat financiële zelfstandigheid en financiële verantwoordelijkheid samengaan.

5.2.2.1 *Het institutionele kader*

Het belastinggebied ¹¹⁶ van de territoriaal gedecentraliseerde lokale overheden ¹¹⁷ bedroeg omstreeks f 8,5 miljard in 1994 ¹¹⁸. Hiervan namen de provincies bij benadering f 0,6 miljard voor hun rekening en de gemeenten ongeveer f 7,9 miljard.

De bevoegdheid tot het heffen van belastingen is voor de provincies limitatief geregeld in artt. 220-232 van de Provinciewet en andere formele wetten, zoals de Grondwaterwet. De provincies zijn bevoegd tot het heffen van opcenten op de hoofdsom van de motorrijtuigenbelasting

¹¹⁴ Deze tekst is tot stand gekomen in samenwerking met mevrouw mr A.J. ten Hoedt.

¹¹⁵ Het onderscheid tussen collectieve en niet-collectieve goederen ligt in de mate van uitsluitbaarheid van gebruik. Drees heeft er in *Nederlandse overheidsuitgaven*; 's-Gravenhage, 1985, terecht op gewezen dat het feit dat de overheid een bepaald goed verstrekt tegen een prijs onder de kostprijs (in feite het gebruik subsidieert) dat goed nog niet tot een collectief goed maakt.

¹¹⁶ In juridische zin worden heffingen die naar hun aard retributies zijn, ook voor belastingen gehouden (expliciet in art. 223, eerste lid Provinciewet en impliciet art. 219, eerste lid Gemeentewet).

¹¹⁷ Hierbij zijn de waterschapsbelastingen niet inbegrepen. Formeel behoren de waterschappen ook tot de lagere publiekrechtelijke lichamen. De opbrengst van de waterschapsbelastingen bedroeg in 1994 f 2,3 miljard.

¹¹⁸ Cijfers zijn ontleend aan de Miljoenennota 1995, TK 1994-1995, 23900, nr. 1.

(f 315 miljoen ¹¹⁹), een opslag op de hoofdsom van de omroepbijdrage A, onderscheidelijk omroepbijdrage B (samen f 6 miljoen), een heffing wegens het onttrekken van grondwater (f 7 miljoen) en diverse retributies (f 200 miljoen). Overigens zal met ingang van 1 april 1996 de mogelijkheid tot het heffen van opcenten op de hoofdsom van de motorrijtuigenbelasting aanzienlijk verruimd worden. De opbrengst kan dan met circa f 750 miljoen stijgen.

De bevoegdheid tot het heffen van gemeentelijke belastingen is, eveneens limitatief, geregeld in artt. 216-258 van de Gemeentewet en andere formele wetten, zoals de Wet Milieubeheer. De gemeenten zijn bevoegd tot het heffen van onder andere onroerende-zaakbelastingen (OZB-gebruikers f 1.643 miljoen en OZB-zakelijk gerechtigden f 2.134 miljoen), de hondenbelasting (f 82 miljoen), de afvalstoffenheffing (f 1.948 miljoen) en diverse retributies (f 1.988 miljoen). In de Gemeentewet (art. 219, tweede lid) staat expliciet vermeld dat het bedrag van een gemeentelijke belasting niet afhankelijk mag worden gesteld van het inkomen, de winst of het vermogen. De geraamde baten van retributies mogen niet uitgaan boven de geraamde gemeentelijke lasten ter zake (ingevolge art. 229b).

Hier doet zich de vraag voor of er sprake moet zijn van een open of een gesloten stelsel. Het Nederlandse stelsel is, zoals gezegd, thans gesloten. In ons omringende landen, zoals België, is sprake van een open systeem. Dit laatste zou, vanuit het gezichtspunt dat lokale overheden de juiste maatschappelijke balans weten te vinden, ook voor de Nederlandse situatie te overwegen zijn. Daarbij zou als variant een situatie denkbaar zijn waarin wordt aangegeven welke belastingen de lokale overheden in ieder geval niet zouden mogen heffen.

Overigens moet bedacht worden dat het lokale belastinggebied ook thans al zeer ruim is. De gemeenten kunnen momenteel tenminste twaalf soorten algemene belasting heffen, waaronder de twee onroerende zaakbelastingen, baatbelasting, hondenbelasting en precariobelasting. Voorts kunnen zij een groot aantal rechten heffen, zoals twee soorten rioolrecht, marktgel-den, havengelden, enzovoort. Daarnaast is er nog een lijst op te stellen van belastingen krachtens bijzondere wetten. De belangrijkste daarvan is de afvalstoffenheffing, maar ook begraafrechten, rechten burgerlijke stand, jachtheffingen en vuurwapenheffingen horen daartoe.

¹¹⁹ De bedragen per belastingsoort zijn ontleend aan: CBS, *Statistisch jaarboek 1994*; Voorburg/Heerlen, 1995.

Wanneer het belastingmenu met enkele grote belastingen kan worden uitgebreid, lijkt de diversiteit voldoende om de belasting naar lokale voorkeuren toe te snijden. Er is dan voldoende spreiding om risico's in de zin van conjuncturele schommelingen te voorkomen. Bovendien kan, als er meerdere grote belastingen zijn met elk een verschillende spreiding, ook voorkomen worden dat de belastingcapaciteit al te grote verschillen gaat vertonen. Om die reden lijkt er minder behoefte aan een open belastingstelsel. Een gesloten stelsel heeft bovendien het voordeel dat er geen belastingen zijn die slechts in een of enkele gemeenten voorkomen. Vooral voor het notariaat en de belastingadviseurs is dat een groot voordeel.

Voor het overige zou de lokale beleidsvrijheid ter zake van de belastingen zo groot mogelijk moeten zijn. Strijdig daarmee is de situatie waarin het Rijk de bevoegdheid heeft al de essentialia van een belasting voor te schrijven.

5.2.2.2 *Waarom verruiming van het lokale belastinggebied?*

Diverse commissies hebben bij herhaling argumenten aangereikt voor verruiming van het belastinggebied van provincies en gemeenten ¹²⁰. Rode draad in hun betogen is dat eigen inkomsten (waaronder de lokale belastingen begrepen zijn) de allocatie van overheidsuitgaven bevorderen, de efficiëntie van overheidsbestedingen vergroten, de betrokkenheid van de burger bij het lokaal bestuur bevorderen, meer lokale differentiatie mogelijk maken en een buffer vormen tegen financiële risico's. Meestal wordt de argumentatie samengevat met het statement dat een vergroting van het lokaal belastinggebied de financiële zelfstandigheid bevordert. Aan deze (vaak gebruikelijke) argumentatie kan nog worden toegevoegd, dat indien de juiste belastingsoorten gebruikt worden voor de vergroting van het lokale belastinggebied, de opbrengsten meer een relatie gaan vertonen

¹²⁰ Commissie tot herziening van het belastinggebied van provincies en gemeenten (Commissie Christiaanse), *Rapport inzake de herziening van het belastinggebied van provincies en gemeenten*; 's-Gravenhage, 1983; Werkgroep Haks, *Rapport van de werkgroep alternatieve provinciale belastingbronnen*; Den Haag, 1990; Commissie verruiming eigen middelen lagere overheden (Commissie de Kam), *Belastingen omlaag*; Den Haag, 1992.

met het effect van het eigen gemeentelijk beleid. Dat zou in het bijzonder kunnen gelden voor het economisch beleid en de investeringen in de infrastructuur. Veelal komen de baten in financiële zin van dat beleid niet terecht bij de lokale overheden. Uitbreiding van het lokale belastingmenu brengt daar wijziging in ¹²¹.

Wanneer gekeken wordt naar de mogelijkheden tot verruiming van het lokale belastinggebied, dient het doel van die verruiming heel precies in het oog gehouden te worden. Om die reden wordt de doelstelling hieronder wat verder uitgewerkt.

Het beoogde doel kan tweeledig zijn: enerzijds het verruimen van de lokale beleidsvrijheid bij het verwerven van de eigen inkomsten, anders dan middels prijzen en retributies en anderzijds het vergroten van de betrokkenheid van de kiezer bij de lokale democratie.

Het verruimen van de beleidsvrijheid bij het verwerven van eigen inkomsten kan een directere band aanbrengen tussen de inspanningen die de lokale overheid zich getroost en de opbrengsten die daar tegenover staan. Ook hier geldt weer dat zij de vruchten van een goed beleid moeten kunnen plukken. Op deze wijze kan bereikt worden dat vergroting van de financiële zelfstandigheid gekoppeld wordt aan een vergroting van de financiële verantwoordelijkheid. In deze zin zijn ook de aanbevelingen van de WRR tot uitbreiding van de gemeentelijke belastingcapaciteit te begrijpen ¹²². Dit lijkt een van de belangrijkste argumenten te worden voor vergroting van het lokale belastinggebied.

Uiteraard is daar wel voor nodig dat onder andere de verdeelsystematiek van het Gemeentefonds en het Provinciefonds zodanig werken dat niet alle prikkels worden weggenomen om te investeren in economische-structuur versterking en verbetering van de sociale structuur. Zoals eerder gememoreerd zijn dit de voornaamste bezwaren die door de Voorburg-groep

¹²¹ Vergelijk ook de aanbevelingen van de Stichting Forum voor Stedelijke Vernieuwing, 1991.

¹²² WRR, *Van de stad en de rand* (rapporten aan de regering, nr. 37); 's-Gravenhage, 1990, blz. 209: 'De lokale overheid moet meer gaan verdienen aan de plaatselijke groei van het bedrijfsleven en aan draagkrachtige huishoudens.'

en Maastricht/Heerlen tegen de voorstellen voor de vernieuwing van de FVW '84.

Verruiming van het lokale belastinggebied zou ook de allocatie op lokaal niveau kunnen verbeteren. De Rgf heeft twijfels over de allocatieve waarde van het gemeentelijk belastinggebied. Zelden wordt volgens de Rgf een specifieke uitgave afgewogen tegen belastingverhoging. Wel wordt vaak het algemeen begrotingstekort weggewerkt door een verhoging van de belastingopbrengst ¹²³. In dat opzicht is er dus slechts een gradueel verschil tussen de Algemene Uitkering uit het Provincie- of Gemeentefonds en de lokale belastingen. Beide zijn aan te merken als algemene middelen en voor beide bestaat er de plicht daar efficiënt mee om te gaan. Dat neemt niet weg dat, in de woorden van Drees, tariefbeslissingen een fundamenteel ander karakter hebben dan uitgavenbeslissingen. Er is echter weinig empirisch en/of theoretisch materiaal voorhanden wat enig inzicht geeft in de allocatieve waarde van het lokale belastinggebied. De meeste auteurs behandelen het (positieve) verband tussen allocatie en omvang van het lokale belastinggebied als een axioma ¹²⁴.

Eenzelfde soort axioma als hiervoor gesignaleerd is met betrekking tot het verband tussen de omvang van het lokale belastinggebied en de verbetering van de allocatie, is het verband tussen de betrokkenheid van de burgers bij het lokaal bestuur en de omvang van het lokale belastinggebied. Ook hier is nauwelijks enig empirisch materiaal voorhanden dat

¹²³ Raad voor de gemeentefinanciën, *Na een collier de misère: gelijkwaardigheid, een zilveren raad over gouden koorden*; 's-Gravenhage, 1986, blz. 43.

¹²⁴ Van der Dussen lijkt de zaak echter om te draaien: 'Dat het feit dat een deel van de inkomsten afkomstig is uit eigen belastingen ertoe zou leiden dat men de middelen zorgvuldiger besteedt is een oud sprookje dat nimmer in de praktijk is onderzocht. Ook een gegeven budget kan men beter niet over de balk gooien. Sterker nog, de financiële discipline wordt er niet beter op als er ontsnappingsmogelijkheden bestaan in de vorm van extra belastingheffing.'

Dussen, J.W. van der, 'Vijfenzeventig jaar financiële verhouding rijk-gemeenten'; in *E.S.B.*, 72 (1987), blz. 493.

deze stelling ondersteunt ¹²⁵. Zo zijn de waterschappen volledig afhankelijk van de opbrengst van de heffingen, maar de betrokkenheid van de burger bij het bestuur van het waterschap is minimaal. De betrokkenheid van de boeren en het bedrijfsleven bij het waterschap is daarentegen aanzienlijk groter. Voor de boeren heeft dat te maken met de historische strijd tegen het water ¹²⁶. Voor het bedrijfsleven heeft de betrokkenheid met het waterschap vooral te maken met waterkwaliteitsbeheer. Hoe intensiever dat is, bijvoorbeeld op grond van aanscherping van de milieuwetgeving, hoe hoger de lasten voor het bedrijfsleven.

Wat mogelijk wel een bijdrage kan leveren aan de versterking van de lokale democratie is het geven van informatie over de uitgaven die gefinancierd worden met de belastingopbrengsten bij het aanslagbiljet voor die lokale belastingen. De voorlichting van de lokale overheden schiet, ondanks initiatieven als een Begroting-in-één-oogopslag, vaak hopeloos tekort. Ook hier zijn de waterschappen weer een positieve uitzondering. In Engeland en de Verenigde Staten is het overigens gemeengoed dat bij de belastingaanslag van de lokale overheid een folder wordt gevoegd, waarin wordt aangegeven waaraan het belastinggeld wordt besteed. Soms gaat men daarin zo ver, dat per aanslag een verdeling over de verschillende activiteiten wordt gegeven. Gezien het verschil in bestuurlijke organisatie is het lastig te beoordelen of deze voorlichting leidt tot een grotere betrokkenheid bij het lokale bestuur.

¹²⁵ Eerder lijkt het soms op het tegendeel. Op een symposium over lokale belastingen presenteerde W.C. Paans, directeur der Gemeentebelastingen van de gemeente Den Haag een grafiek waarin op de ene as de hoogte van het tarief van de OZB was afgezet en op de andere as de opkomstpercentages bij de laatste gemeenteraadsverkiezingen. Gemeenten met de hoogste tarieven hadden de laagste opkomstpercentages.

¹²⁶ Ook de dramatische gebeurtenissen in december 1993 en januari 1995, waarbij de dijken als waterkeringen grote tekortkomingen vertoonden, leidden (nog) niet tot een grotere betrokkenheid van de burgers bij het waterschapsbestuur. Boeren hebben in dit opzicht veel meer verbondenheid met de grond en de bescherming tegen het water.

5.2.2.3 *Criteria voor het lokale belastinggebied*

In de theorie over belastingheffing worden enkele algemene criteria aangelegd die voor elke belasting zouden moeten gelden. Ook voor belastingen op lokaal niveau kunnen diverse (deels aanvullende) criteria worden aangelegd. Aangezien deze criteria niet alle hetzelfde gewicht kunnen worden toegekend bij de afweging en niet aan alle criteria kan worden voldaan, zijn enkel die criteria genoemd, waaraan cumulatief moet kunnen worden voldaan. Indien dit bijvoorbeeld tot gevolg heeft dat enige overlap ontstaat tussen belastingen die worden geheven door verschillende Nederlandse overheden, dient dit te worden geaccepteerd.

De criteria zijn gerangschikt naar afnemende waarde voor het lokale belastinggebied:

- *een acceptabele opbrengst.* De belasting moet naar verwachting een substantiële bijdrage kunnen leveren aan de belastinginkomsten. Hiervan is sprake wanneer, na aftrek van de perceptiekosten, minimaal f 300 miljoen op jaarbasis voor de gezamenlijke lokale overheden wordt gerealiseerd;
- *een behoorlijke stabiliteit.* De inkomsten uit de belasting mogen van jaar tot jaar niet veel fluctuatie vertonen. De belasting dient eveneens nauwelijks gevoelig te zijn voor conjunctuurschommelingen;
- *een zo breed mogelijke heffingsgrondslag.* De belasting moet worden geheven van zoveel mogelijk belastingplichtigen. Dit komt zowel de stabiliteit, als de maatschappelijke acceptatie ten goede;
- *wenselijke economische gevolgen.* Aan de te heffen belasting kan de eis worden gesteld van vermijding van excess-burden. Men zou er ook voor kunnen kiezen de belastingheffing als een instrument te gebruiken, al dient hier terughoudendheid te worden betracht;
- *het belastingobject of het belastingsubject moet lokaal gebonden zijn.* Deze eis hangt onder andere samen met het streven naar een belasting die een profijt karakter heeft. De mogelijkheid van 'voting by feet' om fiscale redenen dient zoveel mogelijk voorkomen te worden;
- *er moet een kenbare relatie zijn tussen de heffingen en de geboden voorzieningen.* Deze relatie zou moeten worden gelegd tussen het

totale pakket van gemeentelijke belastingen en de hiervan door de gemeente aangeboden voorzieningen. Hiervoor is, bij de bespreking van het profijtbeginsel, reeds gewezen op de opvatting van Wicksell. Wanneer inderdaad mag worden aangenomen dat het Rijk de verantwoordelijkheid heeft voor het tot stand komen van een rechtvaardige inkomensverdeling, is er weinig reden om op lokaal niveau een belasting naar draagkracht te heffen. Een belasting op profijtbasis komt dan veel eerder in aanmerking;

- *voldoende maatschappelijke acceptatie.* De meeste lokale belastingen zijn zeer zichtbaar, dit in tegenstelling tot een groot aantal rijksbelastingen, waarmee vaak veel grotere bedragen gemoeid zijn. Deze zichtbaarheid vergroot meestal de acceptatie niet. Wanneer voldoende aandacht aan deze maatschappelijke acceptatie besteed wordt, kan tevens de lokale verantwoordelijkheid scherper worden aanzet. Het lokale belastinggebied draagt dan bij aan het vergroten van de *accountability* van het lokaal bestuur;
- *de belasting dient praktisch uitvoerbaar te zijn;*
- *een zo laag mogelijk niveau van perceptiekosten;*
- *zo mogelijk niet hetzelfde belastbare feit als bestaande lokale belastingen.* Het is van belang dat een redelijke spreiding in belastingsoorten, -objecten en -subjecten verkregen wordt. Dit kan mogelijk eveneens voorkomen dat er grote verschillen in lokale belastingcapaciteit gaan ontstaan.

Een deel van deze criteria loopt parallel met de daarvoor gereleveerde algemene criteria. Een ander deel is echter aanvullend. Om voor het lokale belastinggebied volledig te zijn, zijn de algemene criteria niet afzonderlijk genoemd.

5.2.2.4 *Aanwijzingen voor de inrichting van het lokale belastingmenu*

Vrij algemeen wordt de vraag opgeworpen wat de rechtsgrond voor de lokale belastingheffing zou moeten zijn ¹²⁷. Veelal wordt een onderscheid gemaakt naar het draagkrachtbeginsel en het profijtbeginsel. Nu doet zich

¹²⁷ Los van het meer prozaïsche motief dat er geld moet worden opgehaald om collectieve voorzieningen te bekostigen.

het merkwaardige feit voor dat voor de meeste rijksbelastingen minder vaak naar de rechtsgrond gevraagd wordt. De meeste bestaan al sinds mensenheugenis, en voor de belastingen die betrekkelijk jong zijn, is slechts de budgettaire behoefte de reden voor introductie geweest. Aan lokale belastingen wordt daarentegen wel vaak de eis gesteld dat er een deugdelijke rechtsgrond is. En aangezien er een consensus is dat het Rijk verantwoordelijk is voor de inkomensverdeling, lijkt het draagkrachtbeginsel bij voorbaat af te vallen als grondslag. Het profijtbeginsel lijkt derhalve de voornaamste rechtsgrond te zijn.

Voor Oates was de profijtrelatie zelfs een van de meer belangrijke criteria voor een lokaal belastinggebied:

I stress especially the importance of considering the effects both of the expenditure and revenue sides of the public budget, for this becomes of central importance in a system with local government finance where it is the relationship between the benefits and tax costs of public goods that partially determines the individual's choice of a community of residence. ¹²⁸

Dat betekent dat nagegaan moet worden waaruit de lokale productie bestaat en bij welke groepen het nut daarvan neerslaat. Dat lijkt zeker op gemeentelijk niveau niet voor alle activiteiten en voorzieningen hetzelfde te zijn.

Een voorzichtige aanname zou kunnen zijn dat het profijt nogal gespreid is over de verschillende inkomensgroepen, en bovendien ook niet evenwichtig verdeeld is over burgers en bedrijven.

Dit zal betekenen dat als het profijt richtsnoer zou moeten zijn voor inrichting van het lokaal belastingmenu, niet volstaan kan worden met alleen een belasting op onroerende zaken. Er zal naar een combinatie van belastingsoorten gezocht moeten worden. Een deel daarvan zal licht degressief kunnen werken, zoals bijvoorbeeld de onroerende-zaakbelastingen, aangezien het nut van een deel van het voorzieningenpakket ook zo verdeeld is (denk bijv. aan volksgezondheid). Andere belastingsoorten zullen meer relatie moeten hebben met de inkomensverdeling, aangezien het profijt van een deel van het lokale voorzieningenpakket ook groter is

¹²⁸

Oates, W.E., *Fiscal Federalism*, New York, 1972, blz. 125.

naarmate het inkomen hoger is (met name cultuur en recreatie). Een deel zal sterk degressief kunnen uitwerken, waarbij te denken is aan een ingezetenenbelasting (op basis van de nutsverdeling over de inkomensgroepen van bijv. verkeer en vervoer). Tenslotte zal een deel van het belastingpakket ook een relatie moeten hebben met de economische ontwikkeling.

5.2.2.5 *Voorstellen*

In deze paragraaf zal een aanduiding gegeven worden van de mogelijkheden tot vergroting van het provinciaal en gemeentelijk belastinggebied. Achtereenvolgens komen aan de orde: uitbouw van de mogelijkheden OZB te heffen (vervallen vrijstellingen, hogere tarieven en differentiatie tussen woon- en werkobjecten), overdracht van het Rijk aan de gemeenten van de Overdrachtsbelasting en de Assurantiebelasting, de introductie van een ingezetenenbelasting en een arbeidsplaatsenbelasting en tenslotte overdracht van een deel van opbrengst van de hoogste schijven van de loon- en inkomstenbelasting (de eerste schijf zou buiten beschouwing kunnen blijven, aangezien die voor een deel parallel loopt met een ingezetenenbelasting) en eventueel een deel van de B.T.W.

Per voorstel zal een onderbouwing gegeven worden. Er zal geen exacte berekening per gemeente of gemeentetype gemaakt worden, aangezien het in de discussie moet gaan over de principia. Deze discussie moet niet beïnvloed worden door het feit dat men standpunten gaat innemen die mede bepaald worden door de effecten van de voorstellen op de eigen gemeente.

a. *Verruiming van de mogelijkheden tot het heffen van OZB*

Er zijn twee onroerende-zaakbelastingen, namelijk een belasting van zakelijk gerechtigden en een belasting van gebruikers. Daarnaast zijn er twee vergelijkbare belastingen voor roerende zaken (woonboten, en dergelijke). De onroerende-zaakbelastingen worden geheven op basis van de waarde van de onroerende zaak in het economisch verkeer. Per f 5.000 waarde is een tariefeenheid verschuldigd. Wettelijk is voorgeschreven dat het tarief voor zakelijk gerechtigden niet hoger mag zijn dan 125 procent van het tarief voor gebruikers.

Er is bij de onroerende-zaakbelasting sprake van een groot aantal wettelijke vrijstellingen. De drie belangrijkste zijn die voor cultuurgrond, voor landbouwopstallen en voor werktuigen. Daarnaast mogen de gemeenten zelf nog besluiten over enkele kleinere vrijstellingen. Deze laatsten zullen in dit verband buiten beschouwing gelaten worden. De commissies Christiaanse en de Kam waren van mening dat deze vrijstellingen niet goed pasten bij het objectieve en zakelijke karakter van de onroerende-zaakbelastingen ¹²⁹. Er zijn in het verleden verschillende overwegingen aangevoerd waarom elk van deze vrijstellingen gehanteerd zouden moeten worden. Voor de cultuurgrond heeft dat te maken met de samenloop met de waterschapsbelastingen, voor de landbouwopstallen met de precaire positie van de agrarische sector en voor de werktuigen met de vermeende noodzaak om de grote bedrijven in fiscaal opzicht te ontzien. De Commissie de Kam en in lijn daarmee ook de werkgroep Feijtel (een ambtelijke werkgroep die is ingesteld naar aanleiding van het rapport van de Commissie de Kam) stelde voor vrijwel alle vrijstellingen te laten vervallen. Het kabinet besloot na kennisneming van de voorstellen van de werkgroep Feijtel de discussie over vergroting van het lokale belastinggebied op een laag pitje te zetten ¹³⁰. Voornaamste tegenstanders waren Economische Zaken, vanwege de voorgestelde wijziging in de werktuigen-vrijstelling en Landbouw, vanwege het voorstel de agrarische vrijstellingen te laten vervallen.

Er is objectief gezien geen reden om wettelijk deze vrijstellingen voor te schrijven. Als er reden is om bepaalde sectoren economisch te steunen, dan zou dat directer moeten geschieden ¹³¹. Wat nu gebeurt, is dat ten

¹²⁹ Commissie Christiaanse, 1983, blz. 50 en Commissie de Kam, 1992, blz. 53.

¹³⁰ Officieel heet het dat besluitvorming over uitbreiding van het lokale belastinggebied wordt aangehouden tot na de herziening van het uitkeringsstelsel van het Gemeentefonds. Deze herziening zal vermoedelijk plaatsvinden per 1 januari 1997, met een overgangstermijn van tenminste drie jaar. Verruiming van het lokale belastinggebied komt dus pas het volgend millennium aan de orde.

¹³¹ Vaak wordt er op gewezen dat directe steunverlening niet goed mogelijk is op grond van regelgeving van de Europese Unie. Dat moge zo zijn, maar dat is dan nog geen reden om dan maar te kiezen voor *verplichte* indirecte steunverlening door de gemeenten. Als er al een probleem is met de levensvatbaarheid van de betreffende bedrijfstak is er een heel ander probleem, dat ook niet binnen de gemeentelijke begroting kan worden opgelost. Hierbij past nog de

laste van de gemeentelijke belastingopbrengst steunverlening plaatsvindt. Op zich is betrokkenheid van de lokale overheid bij landbouw en industrie zeer wel te verdedigen (zie daarvoor ook paragraaf 6.1.3). Als tussenoplossing zou dan ook een facultatieve vrijstellingsregeling in de wet kunnen worden opgenomen. Gemeenten die dat wensen kunnen dan de bedoelde vrijstellingen toepassen. Het laten vervallen van de vrijstellingen zou naar schatting f 500 à f 750 miljoen op kunnen leveren.

Regelmatig wordt ter vergroting van de gemeentelijke beleidsvrijheid bij de onroerende-zaakbelastingen ook gewezen op de wenselijkheid van tariefdifferentiatie. Het E.S.B.L. heeft daarvoor de mogelijkheden onderzocht, maar concludeerde niet in positieve zin ¹³². Toch is door de Commissie de Kam een dergelijke voorstel gedaan. Ook de grote steden hebben wel eens een voorstel voor tariefdifferentiatie gedaan. De gedachte is te komen tot een differentiatie van tarieven tussen woon- en werkobjecten ¹³³, maar ook een differentiatie naar ligging en/of bedrijfstak zou tot de mogelijkheden behoren. Ook thans stuit deze mogelijkheid op grote bezwaren van Economische Zaken, omdat gevreesd wordt voor aanzienlijke lastenverzwaring voor het bedrijfsleven. Die angst is ongegrond. Vele gemeenten hebben er belang bij dat bedrijven zich in hun gemeente vestigen, dan wel gevestigd te blijven. Eerder zal sprake zijn van een neiging tot lagere tarieven voor niet-woningen dan voor woningen. Een tarief dat gedifferentieerd is naar ligging zou kunnen aansluiten bij de profijtgedachte die eerder geopperd is. Naarmate men meer profiteert van gemeentelijke voorzieningen kan het tarief van de onroerende-zaakbelasting hoger zijn. Overigens zal men bedacht moeten zijn op een mogelijke samenloop met een hierna te bespreken arbeidsplaatsenheffing en de baatbelasting nieuwe stijl. Vooralsnog mag er van uitgegaan worden dat

kanttekening dat de geldswaarde van deze indirecte steun meestal zeer beperkt is (en zal in de meeste gevallen minder zijn dan 1% van de totale bedrijfskosten).

¹³² Hartman, F.J. (red.) & Broek, R.A. van den, *Gemeentelijke beleidsvrijheid bij onroerend-goedbelastingen*; Rotterdam, 1991.

¹³³ Zoals thans is opgenomen in de Wet bijzondere bepalingen provincie Rotterdam (de Lex Specialis), waarbij het tarief van niet-woningen (geheven door de provincie Rotterdam) maximaal 125% mag bedragen van het gewogen gemiddelde van de tarieven voor woningen (geheven door de gemeenten).

tariefdifferentiatie niet leidt tot hogere opbrengsten, maar wel tot meer mogelijkheden de belastingheffing optimaal aan te passen aan de lokale omstandigheden.

Eenzelfde motivering is van toepassing op de verruiming/afschaffing van de relatieve limiet.

Tenslotte is nog de vraag of volstaan kan worden met een zo laag tarief voor de onroerende-zaakbelasting als thans het geval is. Het gemiddelde tarief in Nederland bedraagt ongeveer 0,35 procent. Dit staat in schril contrast met andere landen, waar tarieven van 5 tot 10 procent niet ongebruikelijk zijn. Nu is dat niet geheel vergelijkbaar, omdat ook de andere belastingen in die landen verschillen van de Nederlandse situatie. Het is echter waarschijnlijk dat het te maken heeft met het feit dat in Nederland het lokale belastinggebied volstrekt gemarginaliseerd is. Nu is weliswaar de onroerende-zaakbelasting de grootste lokale belasting, maar in verhouding tot de opbrengst van de rijksbelastingen is sprake van een zeer kleine belasting. Ook in de samenstelling van de gemeentelijke inkomsten is sprake van een bescheiden aandeel van de belastingen. Mogelijkerwijs zou het Rijk wat meer terug kunnen treden bij de loon- en inkomstenbelasting, en aldus ruimte maken voor verhoging van de tarieven voor de OZB (bij een maximaal gelijkblijvende collectieve lastendruk). Verwacht mag worden dat de gemeenten prudent met deze mogelijkheid zullen omgaan. De afgelopen jaren zijn de tarieven slechts zeer marginaal gestegen, hoewel er ook thans geen bovengrens is aan het tarief.

Zou uitgegaan worden van een verhoging van 50 procent, dan levert deze optie een verruiming van het lokale belastinggebied op van circa f 2 miljard.

b. Overdracht door het Rijk van de Overdrachtsbelasting aan de gemeenten

De overdrachtsbelasting is geregeld in de Wet op belastingen van rechtsverkeer (art. 1 onderdeel a, j^o artt. 2-19). De overdrachtsbelasting wordt geheven ter zake van de verkrijging van onroerende zaken of de beperkte rechten daarop. De belasting wordt geheven over de waarde van de zaak of de hogere tegenprestatie. De belasting kent een tarief van 6 procent. Bij ruilen van landerijen is het tarief 1 procent. De belasting kent een aantal ingrijpende vrijstellingen.

De belasting is verschuldigd door de verkrijger en moet op aangifte worden voldaan. Veelal wordt de aangifte verzorgd door de notaris bij wie het transport plaatsvindt.

Overheveling van deze belasting naar de gemeenten is mogelijk. Wel zullen op een aantal punten wijzigingen moeten worden aangebracht. Zo zouden de huidige vrijstellingen dienen te vervallen. Berekeningen hebben uitgewezen dat de potentiële opbrengst van de Overdrachtsbelasting door het vervallen van de vrijstellingen met ruim 40 procent zou kunnen stijgen. Dit zou in beginsel tot een tariefverlaging kunnen leiden. Een belangrijk aandachtspunt is hoe de cumulatie met omzetbelasting en de rechten van successie en schenking is te voorkomen. Een oplossing daarvoor om de betaalde Overdrachtsbelasting als een voorheffing op omzetbelasting en rechten van successie en schenking te beschouwen.

De opbrengst van de Overdrachtsbelasting bedraagt thans f 1,75 miljard. De vrijstellingen belopen f 0,75 miljard. Deze belasting is voldoende stabiel.

Om de gedecentraliseerde Overdrachtsbelasting praktisch hanteerbaar te houden zouden er bij voorkeur geen mogelijkheden gelaten moeten worden voor lokale vrijstellingen. Wel is het mogelijk een bandbreedte te overwegen waarbinnen de lokale tarieven kunnen fluctueren.

De huidige praktijk dat de notaris c.q. een zaakwaarnemer zorg draagt voor de aangifte en de afdracht, zal door de gemeentelijke heffing nauwelijks veranderen. Momenteel heeft een notaris ook al gegevens nodig over de ligging van de onroerende zaak, zodat de informatieverkrijgingslast niet toeneemt. Deze zal eerder afnemen, wanneer niet langer met vrijstellingen rekening behoeft te worden gehouden. Ook de last van verwerking zal hierdoor eerder afnemen dan toenemen.

In vergelijking met de huidige situatie zullen de perceptiekosten wel toenemen.

c. Overdracht door het Rijk van de Assurantiebelasting aan de gemeenten

De Assurantiebelasting is geregeld in de Wet op belastingen van rechtsverkeer (art. 1, onderdeel b, j^o artt. 20-31). De verzekering wordt geheven ter zake van (schade-)verzekeringen, waarvan het risico in

Nederland gelegen is. De plaats van het risico wordt bepaald door de woonplaats of de vestigingsplaats, of door de ligging van de onroerende zaak. Het tarief bedraagt 7 procent en is verschuldigd op het tijdstip waarop de premie vervalt. De belasting wordt geheven van de verzekeraar, ingeval deze in Nederland is gevestigd. Is de verzekeraar niet in Nederland gevestigd, dan wordt deze geheven van de agent of tussenpersoon. In alle andere gevallen wordt de Assurantiebelasting geheven van de verzekeringnemer. De verzekeraar en de tussenpersoon kunnen de belasting doorberekenen. De belasting wordt op aangifte voldaan.

Wanneer de Assurantiebelasting in de huidige vorm wordt overgedragen aan de gemeenten, dan zal sprake zijn van een bijzonder onevenwichtige verdeling. Immers, de plaats van vestiging van de verzekeraar is dan bepalend voor de plaats waar belasting geheven wordt ¹³⁴. Dit kan anders wanneer bepaald wordt dat de belastingplichtige voortaan degene is die zich tegen een risico wil verzekeren. De tot heffen bevoegde gemeente is dan de gemeente binnen wiens grenzen de verzekeringnemer gevestigd is, dan wel het verzekerde object zich bevindt. De inhouding kan nog steeds via de verzekeringsmaatschappijen c.q. de tussenpersoon plaatsvinden.

De huidige praktijk dat de verzekeraar zorg draagt voor de afdracht, zal door de gemeentelijke heffing nauwelijks veranderen. Ook thans heeft de verzekeringsmaatschappij al gegevens nodig over de woonplaats van de verzekerde c.q. de plaats waar het verzekerde object zich bevindt. De verwerkingslast zal wel enigszins toenemen, omdat in het vervolg de verzekeraars de belasting aan verschillende gemeenten zullen moeten afdragen.

De opbrengst van de Assurantiebelasting bedraagt thans bijna f 1 miljard per jaar. Er is geen aanleiding om wijziging aan te brengen in de vrijstellingen of in het tarief. Wel is het mogelijk een bandbreedte te overwegen waarbinnen de lokale tarieven kunnen fluctueren. In vergelijking met de huidige situatie zullen de perceptiekosten enigszins toenemen.

134

Dit was voor de Commissie de Kam reden om overdracht van de Assurantiebelasting af te wijzen. Zie: Commissie Verruiming Eigen Middelen Lagere Overheden (Commissie de Kam), 1992, blz. 52.

De verzekeringsbranche is via wetgeving georganiseerd. De Wet Toezicht Verzekeringsbedrijf regelt onder andere de toelating tot het verzekeringsbedrijf en het toezicht op de uitoefening daarvan. Als gevolg daarvan zijn verzekeringsmaatschappijen allemaal geregistreerd, is er toezicht enzovoort. Voor de tussenpersonen en agenten zijn soortgelijke voorzieningen getroffen in de Wet Assurantiebemiddelingsbedrijf. Dat maakt het mogelijk om enige controle uit te oefenen op de naleving van de belastingplicht. Slechts in die incidentele gevallen dat iemand zonder tussenkomst van een bemiddelaar rechtstreeks een verzekering bij een buitenlandse verzekeraar afsluit, zal het lastig worden de belastingplichtige op te sporen.

Als gevolg van de hier voorgestelde wijzigingen verschuift de belastingplicht van de verzekeraar naar de verzekeringnemer. De opbrengst komt dan ten goede aan de gemeente waar zich het verzekerd risico bevindt. Op deze wijze is er een koppeling tussen de activiteiten die een gemeente verricht op het gebied van preventie tegen calamiteiten en de belastingplicht. De belastingplichtigen hebben namelijk profijt van lokale brandweer, politie, enzovoort waardoor hun risico afneemt. Deze belasting krijgt aldus een profijtgrondslag ¹³⁵.

d. Introductie van een ingezetenenbelasting

Gemeenten mogen thans geen ingezetenenbelasting heffen, aangezien daartoe in de Gemeentewet of een andere wet geen bevoegdheid is gegeven. De waterschappen hebben wel de bevoegdheid een ingezetenenbelasting (onder de naam: ingezetenenomslag) te heffen. Zonder veel omhaal is deze belasting per 1 januari 1995 ingevoerd.

De ingezetenenbelasting zal worden geheven van elke ingezetene, zonder leeftijdsgrens ¹³⁶ en ongeacht de woonsituatie ¹³⁷. Het zou daarbij om

¹³⁵ In soortgelijke zin ook: Stevens, L.G.M., *Lokale heffingen in de jaren negentig; preadvies voor de Raad voor het binnenlands bestuur*; 's-Gravenhage, 1989, blz. 26-27.

¹³⁶ De Commissie de Kam heeft voorgesteld te ingezetenenbelasting te beperken tot die ingezetenen die 18 jaar en ouder zijn. Voor een dergelijke beperking worden echter geen argumenten gegeven. Er zijn thans in Nederland geen belastingen welke een dergelijke discriminatie naar minderjarigheid kennen.

een substantieel tarief moeten gaan (bijv. tussen de f 150,-- en f 300,-- per ingezetene per jaar). Dan levert het een opbrengst op tussen de f 2,4 miljard en f 4,8 miljard per jaar. Daarbij zijn de perceptiekosten relatief bescheiden. Volgens de Commissie Haks komen deze op circa f 7,-- per aanslag.

Er is nogal wat rumoer geweest in het Verenigd Koninkrijk over de invoering van een ingezetenenbelasting, die aldaar de bijnaam 'poll-tax' kreeg. Een belangrijk bezwaar van een dergelijke poll-tax is de invloed die ervan op de inkomensverdeling uitgaat. Sterks en de Kam hebben daarom een compenserende maatregel in de loon- en inkomstenbelasting voorgesteld ¹³⁸.

Geconstateerd kan worden dat de invoering van ingezetenenomslag door de waterschappen vrijwel geruisloos is gegaan. Nu is het bedrag meestal beperkt en wordt er maar een aanslag per huishouden opgelegd. Bovendien is deze omslag voor de meeste belastingplichtigen goed herkenbaar als een profijtheffing. Wellicht zou uit de ervaring van de waterschappen lering getrokken kunnen worden voor de invoering van een gemeentelijke ingezetenenbelasting, zij het dat in een aantal gevallen deze belasting 'onzichtbaar' meelift op de nota van het nutsbedrijf. Ook in dit geval is een duidelijke profijtgrondslag te formuleren, zodat er op principiële gronden niets mis is met de ingezetenenbelasting.

e. *Introductie van een arbeidsplaatsenheffing*

Ook voor de arbeidsplaatsenheffing geldt dat de gemeenten deze thans niet mogen heffen, aangezien daartoe in de Gemeentewet of een andere wet geen bevoegdheid is gegeven. Om een aantal redenen zou een arbeidsplaatsenheffing af te wijzen zijn. De belangrijkste daarvan zijn dat het arbeid (weer) duurder maakt ¹³⁹, zodat het een werkgelegenheidsbeleid zou kunnen frustreren en dat de heffing relatief ingewikkeld (en daarmee ook relatief kostbaar) is. Daar staat tegenover dat een gemeentelijke

¹³⁷ Dit is een onderscheid tussen deze ingezetenenbelasting en de ingezetenenomslag van de waterschappen.

¹³⁸ Sterks, C.G.M., & Kam, C.A. de, 'Kopgeld, een nieuwe lokale belasting'; in: *Openbare Uitgaven*, 23 (1991), blz. 11-17.

¹³⁹ Zie voor een relativerende opmerking daarover: Schuurman, A., 'Gemeentelijke belastingen (3)'; in: *Lokaal Bestuur*; 1993, nr. 6 blz. 27.

arbeidsplaatsenheffing het gemeenten mogelijk maakt om, wanneer men succesvol in een werkgelegenheidsbeleid heeft geïnvesteerd, ook te kunnen profiteren van het succes daarvan. Dit laatste lijkt een sterk argument vóór introductie van deze heffing.

Wanneer gedacht wordt aan een arbeidsplaatsenheffing, kan het belastbare feit zijn het bestaan van een dienstbetrekking of een hiermee gelijkgestelde arbeidsverhouding. Deze begrippen zouden zo mogelijk ingevuld dienen te worden conform de begrippen in de Wet op de Loonbelasting. Daarover is inmiddels voldoende jurisprudentie, zodat gesproken kan worden van een redelijk uitgekristalliseerd begrip.

De werkgever is de belastingplichtige. De werkgever kan worden aangeslagen over de werknemers waarvoor hij verplicht is loonbelasting in te houden. Vanuit het oogpunt van uitvoerbaarheid verdient het aanbeveling de uitvoering op te dragen aan de Rijksbelastingdienst. Elke andere variant zal leiden tot omvangrijke informatiestromen en de daarbij behorende kosten. Overigens komt de Commissie de Kam in bijlage 6 van haar rapport tot een kostenverhoging van circa f 100 miljoen per jaar voor het bedrijfsleven en circa f 30 miljoen per jaar voor de Rijksbelastingdienst ¹⁴⁰.

Wanneer ook hier een substantieel tarief wordt aangehouden, bijvoorbeeld f 500,-- per arbeidsplaats (gerekend in full-time equivalenten) per jaar, kan sprake zijn van een behoorlijke opbrengst. Het aantal banen in Nederland bedroeg in 1992 volgens CBS-statistiek (regionale gegevens arbeidsmarkt): 5.497.400. Daarmee zou de opbrengst uitkomen op f 2,5 miljard.

De introductie van een arbeidsplaatsenheffing maakt het mogelijk dat de gemeenten baat hebben bij een bloeiend bedrijfsleven binnen de eigen grenzen. Iets dergelijks geldt uiteraard ook voor de onroerende-zaakbelastingen, de baatbelasting en een eventuele bouwsombelasting. Feitelijk zijn deze belastingen op dezelfde grondslag te motiveren. De kring der belastingplichtigen verschilt evenwel. Dat is in het bijzonder zo voor de

¹⁴⁰ Deze bijlage gaat weliswaar over de kosten van 'revenue sharing' voor de loonbelasting, maar voor een gemeentelijke arbeidsplaatsenheffing zijn dezelfde kosten relevant. Zie: Commissie de Kam, 1992, blz. 99-100.

OZB. Een baatbelasting ¹⁴¹ en een eventuele bouwsombelasting ¹⁴² kunnen meer samenloop vertonen met de arbeidsplaatsenheffing. Voor een bouwsombelasting lijkt evenwel de privaatrechtelijke weg van kostenverhaal, een meer aangewezen oplossing hetzij in de vorm van verrekening in de grondprijs, hetzij middels een public-private-partnership. Een bouwsombelasting is een aanzienlijke belemmering van de investeringen en levert slechts eenmalig baten op, ongeacht het aantal arbeidsplaatsen dat ermee gepaard gaat. Psychologisch gezien is er een verschil, omdat belasting op arbeid altijd op weerstand stuit. De samenloop met de rijksbelastingen, in het bijzonder die belastingen die de wig bepalen is derhalve van belang. Het zou dan ook zo moeten zijn dat in de sfeer van de loon- en inkomstenbelasting het Rijk terugtreedt.

f. Revenue sharing van de hoogste schijven loon- en inkomstenbelasting

Hiervoor is reeds gewezen op het belang dat gemeenten hebben bij de hogere inkomensgroepen. Vaak worden opcenten genoemd als mogelijkheid om provincies en gemeenten te betrekken bij de loon- en inkomstenbelasting. Het risico van al te grote tariefdifferentiatie is dan echter levensgroot aanwezig. Dat was ook de reden om in 1929 de lokale belastingbevoegdheden te beperken. Wanneer *revenue sharing* mogelijk wordt, blijft nog steeds het Rijk de tarieven vaststellen en is het risico van uiteenlopende tarieven niet meer aanwezig. Wel ontstaat er een groter belang voor de lokale overheden om ook te streven naar een zekere aantrekkelijkheid als vestigingsplaats voor de hogere inkomensgroepen ¹⁴³. Er ontstaat een

¹⁴¹ In de nieuwe Gemeentewet zijn krachtens art. 222 de mogelijkheden daartoe aanzienlijk verruimd. Feitelijk is sprake van een samenvoeging van de oude baatbelasting en de tegelijkertijd afgeschafte bouwgrondbelasting. Daarbij is de mogelijkheid van de bouwgrondbelasting gehandhaafd om de belasting niet ineens te heffen, maar in (ten hoogste) 30 jaarlijkse termijnen.

¹⁴² De gemeenten mogen thans geen bouwsombelasting heffen, aangezien daartoe in de Gemeentewet, noch in enige andere wet daartoe de bevoegdheid is gegeven. Wel wordt door sommigen een dergelijke belasting voorgesteld. Bijvoorbeeld de Commissie de Kam, 1992, blz. 58.

¹⁴³ Daarbij wordt aangenomen dat de belasting daar neerslaat, waar wordt gewoond.

gedifferentieerder woonmilieu en de weerbaarheid van de gemeenschap als geheel neemt toe ¹⁴⁴.

De opbrengst is zeer afhankelijk van de verdeling van de opbrengst tussen Rijk en gemeenten. Blijkens de berekeningen van de Kam en Sterks zou 1 procent van de tweede schijf (die loopt van een heffingsinkomen van f 50.000 tot f 90.000) een opbrengst kunnen genereren van circa f 300 miljoen en zou 1 procent van de derde schijf (die begint bij een heffingsinkomen van f 90.000) gelijk zijn aan f 125 miljoen ¹⁴⁵. Zou 10 procent toegedeeld worden aan de gemeenten dan gaat het derhalve om f 4,25 miljard.

g. *Revenue sharing van de opbrengst B.T.W.*

Ook dit wordt vaak genoemd als mogelijkheid. In ieder geval is een zelfstandige lokale B.T.W. af te wijzen. Tariefverschillen leiden tot hopeloos gecompliceerde administratieve werkzaamheden en lokken calculerend koopgedrag uit (het kopen van boter in een ander dorp met een lager tarief wordt weer de moeite waard). Ook in Europees verband ware verdere tariefdifferentiatie af te wijzen. Om deze redenen verdient ook de constructie van opcenten geen aanbeveling. *Revenue sharing* is wel mogelijk, zij het dat ook dit zeer waarschijnlijk gecompliceerd is. De grote winkelketens zullen vermoedelijk moeite hebben om de omzetgegevens per filiaal te willen specificeren. Zou men hen daartoe verplichten, dan zal het argument van verhoging van administratieve lasten zeker aangevoerd worden. Wanneer alle belasting gekoppeld wordt aan de plaats van vestiging van het hoofdkantoor, dan geeft dit echter grote verschillen in belastingcapaciteit te zien. Om die redenen wijst de Commissie de Kam deze mogelijkheid dan ook af ¹⁴⁶. Anderzijds is deze mogelijkheid weer wel bepleit door de Stichting Forum voor Stedelijke Vernieuwing ¹⁴⁷.

¹⁴⁴ Zie voor een onderbouwing van het belang dat de gemeenten hebben bij de hogere inkomensgroepen: WRR, 1990.

¹⁴⁵ Kam, C.A. de & Sterks, C.G.M., *Lokale heffingen in de jaren negentig; preadvies voor de Raad voor het binnenlands bestuur; 's-Gravenhage*, 1989, blz. 27-28.

¹⁴⁶ Commissie de Kam, 1992, blz. 51.

¹⁴⁷ Stichting Forum voor Stedelijke Vernieuwing, 1991, blz. 18-19, waar ook op de administratieve complicaties wordt gewezen.

Mogelijkerwijs kan via een omweg iets bereikt worden. COROP-statistieken geven informatie over de regionale verdeling van productie en consumptie. Dergelijke gegevens kunnen als een *proxy* gebruikt worden bij de verdeling van de B.T.W.

Een lokaal aandeel van 2 procent in de totale B.T.W.-opbrengst komt neer op ongeveer f 1 miljard per jaar.

5.2.2.6 *Uitvoeringsaspecten*

Bij de vaststelling van de belastingplichtige, het voorwerp van de belasting, het belastbare feit, de heffingsmaatstaf, het tarief en het tijdstip van ingang en beëindiging van de heffing, moet een lokale overheid voldoende eigen vrijheid hebben. Dit pleit derhalve voor de gehele uitvoering van de heffing door de lokale overheden. Wanneer dat zou leiden tot te grote informatiestromen tussen het Rijk en de provincies, respectievelijk de gemeenten, of tot beduidend hogere kosten wegens schaalverkleining, kan wel overwogen worden de uitvoering uit te besteden aan de Rijksbelastingdienst. De lokale overheden ontvangen in dat geval de inkomsten via de Rijksbelastingdienst en betalen voor de dienstverlening.

Veel instellingen zouden ermee gebaat zijn wanneer op (tenminste) één plaats in Nederland de gegevens van alle gemeentelijke belastingen kunnen worden opgevraagd. Dit wordt belangrijker naarmate de inkomsten uit de lokale belastingen absoluut en relatief hoger worden. De centrale beschikbaarheid wordt belangrijker naarmate een rechtspersoon geconfronteerd wordt met belastingheffing door meer gemeenten (bijv. verzekeringsmaatschappijen in geval de Assurantiebelasting wordt overgeheveld).

Wanneer nieuwe belastingen geformuleerd worden, verdient het tenslotte de voorkeur aan te sluiten bij een bestaande terminologie.

5.2.2.7 *Samenhang met het Gemeentefonds en Provinciefonds*

Deze samenhang heeft betrekking op twee aspecten: 1. als gemeenten en provincies meer belasting kunnen heffen, kan het Gemeente- en Provinciefonds kleiner worden (hoewel ook specifieke uitkeringen in omvang

kunnen afnemen), en 2. met welk normatief niveau van belastingopbrengsten houdt de verdeling van het Gemeente- en Provinciefonds rekening?

In deze studie wordt ervan uitgegaan dat de vergroting van het lokale belastinggebied gepaard gaat met een teruggred van het Rijk in zijn belastinggebied, om zo de macro-economische belastingdruk niet te laten toenemen. Hoewel dit niet helemaal de plaats is om enige uitspraak te doen over de aard van de vermindering van de rijksbelastingdruk, zou toch opgemerkt kunnen worden dat het voorstelbaar is dat zulks gevonden wordt in een vermindering van de wig tussen loonkosten voor de werkgever en het nettoloon van de werknemer. Op deze wijze kan arbeid relatief goedkoper worden, en aldus wellicht een bijdrage leveren aan vermindering van de werkloosheidsproblematiek.

Het Rijk zal, wil het financieringstekort niet verder oplopen, ergens in de uitgavensfeer verlagingen moeten toepassen. Het ligt voor de hand dat, waar gemeenten en provincies meer financiële armslag krijgen, de overdrachten aan die overheden verminderd worden. Er zal daarbij een juiste balans gevonden moeten worden tussen enerzijds vermindering van specifieke uitkeringen en anderzijds verlaging van het Gemeente- en Provinciefonds. Vooralsnog zal worden aangenomen dat de compensatie geheel zou moeten worden gevonden in een verlaging van de fondsen. Wat dat betekent voor het Gemeentefonds laat zich als volgt illustreren. Het gemeentelijk belastinggebied zou zo groot moeten zijn dat de 'rijkste' gemeenten nagenoeg geen aanvullende algemene uitkering uit het Gemeentefonds nodig hebben. Dit sluit aan bij de herhaalde malen door het Rijk geformuleerde voorkeursvolgorde voor bekostiging van gemeentelijke en provinciale taken. Het Gemeente- en Provinciefonds herkrijgen op deze wijze hun egaliserende karakter en zijn geen primaire financieringsbron meer. Om de gedachten te bepalen: de rijkste gemeenten hebben (op basis van de voorstellen voor een nieuwe Financiële-Verhoudingswet) een uitkering van ca. f 350,-- à f 400,-- per inwoner. Dat is ook ongeveer het bedrag aan OZB dat deze gemeenten per inwoner kunnen binnenhalen bij het landelijk gemiddelde tarief van ca. f 10,--. Om een dergelijk bedrag via belastingheffing te genereren zouden deze gemeenten hun OZB-tarieven derhalve moeten verdubbelen. Nu kan het Gemeentefonds eenvoudigweg met een bedrag van f 350,-- per inwoner verminderd worden, met als compensatie een

overheveling van belastingcapaciteit van het Rijk naar de gemeenten. Als alle gemeenten met zo'n bedrag gekort worden, dan zou, landelijk gezien, de lokale belastingopbrengst moeten verdrievoudigen. Van de omvang van het Gemeentefonds gaat zo een bedrag van f 6 miljard af. Er blijft dan een Gemeentefonds van zo'n kleine f 9 miljard over. Dat is ongeveer 60 procent van het huidige Gemeentefonds. Bij introductie van een ingezetenenbelasting ter grootte van ca. f 225,-- per inwoner zou het effect op het Gemeentefonds iets kleiner zijn ten opzichte van de OZB-variant, maar doen zich andere herverdeeleffecten voor. Voor een arbeidsplaatsenbelasting zal nog een nadere analyse moeten plaatsvinden. Ten aanzien van de Overdrachtsbelasting, de Assurantiebelasting en de *revenue sharing* terzake van loon- en inkomstenbelasting en B.T.W. dienen nog gegevens beschikbaar te komen.

Samenvattend kan geconcludeerd worden dat er voldoende mogelijkheden beschikbaar zijn om het lokale belastinggebied te verruimen. Het moet dan ook zeker mogelijk zijn om een voldoende substantiële uitbreiding van het lokale belastinggebied te laten plaatsvinden, zonder dat daarbij alle mogelijkheden onmiddellijk volledig moeten worden benut. Op deze wijze kan ook optimaal op de plaatselijke situatie worden ingespeeld.

Het tweede aspect betreft de vraag met welk normatief niveau van belastingopbrengsten bij de verdeling van Gemeente- en Provinciefonds rekening gehouden moet worden. Bij de huidige voorstellen voor herijking van de verdeelsystematiek van deze fondsen wordt op de algemene uitkering, zoals die op basis van behoeften ('de uitgavenkant') is berekend, een korting toegepast. Deze korting betreft de normatieve OZB-opbrengst, berekend als het product van de feitelijke waardegrondslag met het landelijk gemiddelde OZB-tarief. Dat betekent, *ceteris paribus*, dat gemeenten met een hoog OZB-tarief erop vooruitgaan en gemeenten met een laag tarief erop achteruitgaan. Op deze wijze wordt gecompenseerd voor verschillen in belastingcapaciteit conform het tweede aspiratieniveau. Wanneer een gemeente erin slaagt om als gevolg van bijvoorbeeld eigen inspanningen nieuwe bedrijven aan te trekken, dan wordt de waardegrondslag hoger en bijgevolg de aftrek groter. Op deze wijze wordt de prijs van een economisch stimuleringsbeleid hoger dan in een situatie waarin geen rekening gehouden wordt met de belastingcapaciteit. Om daarvoor te corrigeren zou

ofwel de stijging van de waardegrondslag vertraagd moeten doorwerken in de berekening van de uitkering ofwel zou een groei die uitgaat boven de landelijk gemiddelde groei buiten beschouwing gelaten moeten worden.

Ook omgekeerd zou een daling van de waardegrondslag eerst na een aantal jaren tot een hogere uitkering uit het Gemeentefonds moeten leiden, dan wel een groei beneden het landelijk gemiddelde buiten beschouwing gelaten moeten worden. Op deze wijze is de dynamiek zodanig dat voldoende positieve prikkels overblijven om de lokale financiële verantwoordelijkheid te onderstrepen.

6. HET PROVINCIE- EN GEMEENTEFONDS

6.1 De fondsen temidden van andere financieringsbronnen

In het vorige hoofdstuk is aandacht besteed aan de omvang en samenstelling van het lokale belastinggebied. De daar bepleite vergroting van de omvang zal uiteraard gevolgen hebben voor de omvang van het Gemeente- en Provinciefonds, hoewel ook voorstelbaar is dat bepaalde specifieke uitkeringen worden opgeheven. Onder andere daarover gaat het volgende hoofdstuk. Dit hoofdstuk stelt de beide fondsen centraal. Het lijkt goed om vooraf nogmaals de belangrijkste uitgangspunten te schetsen. De eigen middelen van de lokale overheden, bestaande uit prijzen en tarieven en lokale belastingen worden als primaire bekostigingswijze aangewezen. Het Gemeentefonds en het Provinciefonds zijn daarop 'slechts' aanvullend. Met de Algemene Uitkeringen wordt beoogd globaal te corrigeren voor de grootste verschillen in lokale draagkracht en behoefte. Deze correctie zal echter niet alle verschillen (kunnen) wegnemen, maar wel de meest opvallende. De Algemene Uitkeringen zijn voorts echt algemeen, dat wil zeggen niet bedoeld om feitelijke voorzieningenniveaus te beïnvloeden. Daarvoor zijn specifieke uitkeringen meer geschikt. Uiteraard dienen Algemene Uitkeringen wel de financiële verantwoordelijkheden van de lokale overheden te stimuleren. Voorts zouden de Algemene Uitkeringen niet vervuld dienen te zijn met oneigenlijke elementen, zoals bijvoorbeeld een wettelijk verplichte eigen bijdrage aan een specifieke uitkering, wanneer dat niet gepaard gaat met een overeenkomstige beleidsvrijheid voor de provincie of gemeente.

6.1.1 Samenloop met specifieke uitkeringen

Te constateren valt dat Algemene Uitkeringen specifiekere worden en specifieke uitkeringen algemener. Er vindt wederzijdse vervuiling plaats, bijvoorbeeld het verplichte 10 procent-aandeel van gemeenten in de bijstand als onderdeel van het Gemeentefonds. Dat is niet goed bij een bestuurlijke verhouding die gebaseerd is op gelijkwaardigheid. De Algemene Uitkering moet algemeen zijn en blijven. De beïnvloeding door het Rijk zou geheel via specifieke uitkeringen moeten plaatsvinden. Er is dan ook veel voor te zeggen om die elementen die ertoe bijdragen dat het

Gemeente-en Provinciefonds mede het karakter van een ingewikkeld complex van specifieke uitkeringen krijgen, uit die fondsen te verwijderen. Dat maakt overigens de verdeling van die fondsen weer een stuk eenvoudiger, omdat met name het onderdeel sociale structuur in de verdeling van het Gemeentefonds een van de moeilijkste onderdelen blijkt te zijn bij het ontwerpen van een nieuw verdeelstelsel. Elders is het standpunt verkondigd 'dat de sociale structuur wel eens de achilleshiel van de gemeentefondssystematiek zou kunnen zijn' ¹⁴⁸.

Daar staat tegenover dat specifieke uitkeringen steeds vaker het karakter krijgen van brede doeluitkeringen. Voorbeelden daarvan zijn de uitkeringen uit het Stadsvernieuwingsfonds en het fonds Sociale Vernieuwing. Weliswaar geldt nog steeds dat het een specifieke uitkering is, maar de bestedingsvrijheid wordt wel steeds groter. Dat zal betekenen dat gelet moet worden op een ongewenste samenloop tussen deze brede specifieke uitkeringen en de Algemene Uitkeringen. Bij het ontwerpen van een verdeelstelsel zal derhalve voorkomen moeten worden dat een verschijnsel dat al in een brede doeluitkering als verdeelmaatstaf wordt gehanteerd, niet ook nog eens keer cumulatief verdisconteerd wordt in het Provincie- of Gemeentefonds. Voor een deel zou dat voorkomen kunnen worden door spaarzaam gebruik te maken van specifieke uitkeringen. Voor een deel zullen deze echter niet gemist kunnen worden. Zeker waar het gaat om het realiseren van gelijke voorzieningenniveaus of het bewust creëren van verschillen in voorzieningenniveaus, dan zijn specifieke uitkeringen daarvoor meer geschikt dan Algemene Uitkeringen. Deze zouden niet gebruikt moeten worden voor prikkels voor de ontvangers van deze uitkeringen om voorzieningenniveaus aan te passen. In de volgende paragraaf zal overigens dieper op het verschijnsel specifieke uitkeringen worden ingegaan.

6.1.2 Objectivering van de fondsen

De centrale vraag in deze paragraaf is hoe tot een zekere objectivering van de beide fondsen gekomen kan worden. Deze objectivering wordt

¹⁴⁸ Verdult, L.J.M., 'OOR enige 'echte' vernieuwer in financiële verhouding'; in: *NG-magazine*; 47 (1993), nr. 20 (14 mei 1993), blz. 26-28.

ingegeven door twee redenen. Enerzijds draagt een objectivering bij aan duidelijker verhoudingen tussen de betrokken overheidslagen (gelijkwaardigheid en zelfstandigheid), anderzijds worden zo de (noodzakelijke, maar niet voldoende) voorwaarden gecreëerd waarbinnen de lokale overheden inhoud kunnen geven aan de lokale wensen/verlangens/behoeften (waarborg voor lokale autonomie als instrument voor een responsieve overheid).

Bij deze objectivering spelen twee aspecten een rol. Het eerste aspect van de objectivering is de vraag naar de verdeling van de fondsen. De eerdere beschouwing over de aspiratieniveaus in de financiële verhouding resulteerde in de vaststelling dat de fondsen een functie vervullen bij de globale egalisatie van verschillen in belastingcapaciteit en financiële behoeften, maar dat de fondsen daarbij geenszins de ruggegraat van de lokale financiën behoeven te vormen. Het verdeelstelsel van de fondsen zou zodanig ingericht moeten zijn dat het niet alle prikkels voor een actief beleid wegneemt. Ook het tegenovergestelde, namelijk prikkels gericht op de beïnvloeding van de allocatie in de fondsen, is niet passend. De consequenties van deze stellingname voor het verdeelstelsel komen aan de orde. Tenslotte zal nog een alternatieve procedure voor de verdeling worden besproken, waarbij als het ware een getrapte toedeling van middelen over de verschillende bestuurslagen plaatsvindt.

Het tweede aspect is wat de omvang van het Gemeente- en Provinciefonds moet zijn en welke zekerheid de gemeenten en provincies dienaangaande geboden kan worden. Eerder is geconcludeerd dat het bij de inrichting van het binnenlands bestuur mede gaat om waarborgen voor de lokale autonomie en om horizontale verhoudingen. Dit laatste aspect is onder andere vorm te geven middels begrippen als eigen verantwoordelijkheid en rekenschap van bestuurslagen. Bij een waarborg voor de lokale autonomie kan een zekere onafhankelijkheid in financieel opzicht niet gemist worden. Primair dienen daarvoor de eigen inkomsten. Wanneer de fondsen gezien worden als egalisatiefondsen (en dus niet als primaire bekostigingsbron), zou die onafhankelijkheid ook voor de fondsen moeten gelden. Vanuit de gedachte van financiële zelfstandigheid verdient het dan ook aanbeveling dat de omvang en de dynamiek daarin zo weinig mogelijk beïnvloedbaar zijn voor het Rijk. De vraag naar een norm voor de omvang doet zich derhalve gevoelen. In nauw verband daarmee staat de voeding van de fondsen.

Immers, wanneer voeding en dynamiek gescheiden worden behandeld, kunnen in de praktijk discrepanties optreden.

6.2 De verdeelsystematiek

Hiervoor is reeds betoogd dat het derde aspiratieniveau enigszins genuanceerd zou moeten worden als te realiseren doelstelling middels de verdeelsystematiek van het Gemeente- en Provinciefonds. Enerzijds omdat een daarbij passend verdeelstelsel wel eens te hoog gegrepen zou kunnen zijn ¹⁴⁹, anderzijds vanwege het streven naar een groter belang van het lokale belastinggebied. Deze laatste overweging is met name gebaseerd op de wens om financiële zelfstandigheid gepaard te laten gaan met financiële verantwoordelijkheid en rekenschap.

Het ontwerp van een nieuwe Financiële Verhoudingswet bevat voorstellen voor een verdeelstelsel, die vooral zijn gebaseerd op kostenverschillen. In de keuze van te honoreren verschillen zijn subjectieve elementen onvermijdelijk. Dat betekent dat het nieuwe verdeelstelsel politieker is dan het vorige. Ook het verband tussen verdeelmaatstaven en uitgavenclusters, dat nadrukkelijk wordt vastgehouden, biedt mogelijkheden tot sturing door het Rijk. Bij toevoegingen en uitnamen kan eenvoudig worden aangegeven voor welk uitgavencluster dat bedoeld is. Uiteraard staat het elke lokale overheid vrij om de effecten in een ander cluster te laten neerslaan, maar het verschil tussen deze Algemene Uitkering en een specifieke uitkering wordt zo wel zeer beperkt. Dat wordt nog versterkt door de overheveling van specifieke uitkeringen naar het Provincie- en Gemeentefonds. Ook daar is er een nadrukkelijk verband tussen de overgehevelde uitkering en de verdeelmaatstaven. Een lokale overheid, gevangen in gevestigde belangen, zal dan al bijzonder sterke argumenten moeten hebben om de middelen anders te alloceren. In de praktijk blijkt het ook zo te zijn dat de activiteiten die voorheen middels een specifieke uitkering werden bekostigd na overheveling in het merendeel van de gevallen ongewijzigd werden voortgezet, maar nu met financiering uit de Algemene Uitkering. Door deze ontwikkeling krijgt het Gemeentefonds

¹⁴⁹ Zaalen, W.M.C. van, 'Op zoek naar de juiste verdeling; een eindeloze weg te gaan'; in: *Het zakgeld van de gemeenten; 60 jaar Gemeentefonds*; door Batelaan, G.I.J., Helden, A.H.M. van & Waterbolk, A.J. (red), 's-Gravenhage, 1989, blz. 77.

steeds meer het karakter van een (gecompliceerde) specifieke uitkering en wordt het verschil tussen beide soorten steeds geringer.

Het is de vraag of het met het oog op de lokale autonomie verstandig is verder te gaan met de egalisatie van behoefteverschillen via een steeds verfijnder stelsel van verdeelmaatstaven. Het antwoord daarop lijkt ontkennend te moeten luiden. Immers, lokale autonomie verdraagt zich niet met een sturing, hoe impliciet ook, via het Gemeentefonds. Zelfs een relatief klein land als Nederland kan niet meer vanuit één punt bestuurd worden. Wil de overheid bereikbaar blijven, dan is lokale autonomie daarvoor onontbeerlijk. Bovendien mag gevreesd worden dat er door ontwikkelingen als sanering van specifieke uitkeringen, waarbij herverdeel-effecten ontstaan die gecompenseerd moeten worden middels bijstelling van de maatstaven, een maatstavenspiraal gaat ontstaan, met als gevolg weer verdergaande inperking van de lokale autonomie. Ook de mogelijkheden van het Rijk om via het verband tussen maatstaven en uitgavenclusters bepaalde verschillen meer of minder te honoreren, maakt dat het Gemeentefonds bij de huidige verdeelsystematiek steeds minder objectief verdeeld wordt.

Om die reden zou dan ook omgezien moeten worden naar een beperkter set verdeelmaatstaven die in ieder geval aan de voorwaarde voldoen dat ze niet beïnvloedbaar zijn door de gemeente en door het Rijk. Reeds in 1976 werd door de Rijksuniversiteit Groningen een onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om te komen tot een simpeler verdeelsystematiek. Ook deze auteurs concludeerden tot een inherente maatstavenspiraal ¹⁵⁰.

6.2.1 Welke eisen zijn in het algemeen te stellen aan een verdeelstelsel?

De egaliserende werking van het verdeelstelsel zou zich vooral moeten richten op de verschillen in draagkracht die er tussen gemeenten en provincies zijn en (in beperkte mate) op verschillen in kosten. De vraag hoever deze egalisatie zou moeten gaan, is een normatieve vraag. Gebrui-

¹⁵⁰ 'Trekt de volgende verfijning niet recht wat de vorige heeft kromgetrokken?' Aldus: Meer, C.L.J. van der, Mug, J.A., Dekker, P.G. & Ronhaar, B.J., *Naar een simpeler systeem voor de gemeentefinanciën*; Groningen, 1976, blz. 3.

kelijk is deze vraag in de Nederlandse verhoudingen te beantwoorden met: 'zover als mogelijk en verantwoord'. Ons land zou te klein zijn om zich verschillen in de voorzieningencapaciteit te kunnen permitteren. De tegenpool van een dergelijke argumentatie is dat daarmee alle prikkels voor lokale overheden om zich te onderscheiden van andere gemeenschappen worden weggenomen. Juist het eigen gezicht wordt daardoor aan de lokale overheid ontnomen. Het betekent dat het verdeelstelsel een middenweg zal moeten weten te vinden tussen het compenseren van specifieke factoren en algemene maatstaven. Een tweede overweging is nog dat het niet volledig compenseren van verschillen in draagkracht een voortdurende prikkel bevat aan lokale overheden om de belastingbasis uit te breiden.

In de memorie van Toelichting op de Financiële-Verhoudingswet 1984 is een aantal algemene eisen geformuleerd waaraan een verdeelstelsel zou moeten voldoen ¹⁵¹. Recent zijn door de Raad voor de gemeentefinanciën deze eisen opnieuw bezien en waar nodig aangevuld ¹⁵².

De eisen die in deze stukken genoemd worden, zijn (in willekeurige volgorde) de volgende:

1. de maatstaf ¹⁵³ moet algemeen voorkomen en moet gelijktijdig en met een zekere frequentie waarneembaar zijn;
2. de maatstaf moet voldoende onderscheidend zijn en niet op al te arbitraire wijze te berekenen zijn;
3. de maatstaf moet een globaal (niet alleen statistisch, maar ook inhoudelijk) verband hebben met de behoefte aan financiële middelen van de lokale overheden;
4. de maatstaf mag niet op korte termijn (bestuurlijk) beïnvloedbaar zijn door het beleid van de gemeente, maar evenmin door het Rijk; evenmin mag van de maatstaf een ongewenste werking uitgaan;

¹⁵¹ Tweede Kamer zittingsjaar 1982-1983, 17.719 nummer 3, blz. 12, welke opsomming gebaseerd is op het I.O.O.-rapport 'Verdeling onderbouwd'.

¹⁵² Raad voor de gemeentefinanciën, *Nota algemene eisen aan verdeelmaatstaven*; 's-Gravenhage, 7 april 1993.

¹⁵³ Waar hier gesproken wordt over maatstaf wordt bedoeld: een als verdeelmaatstaf te gebruiken verschijnsel/grootheid. In het taalgebruik heeft het begrip maatstaf echter een vaste plaats verworven, zodat ook hier daarvan gebruik gemaakt wordt.

5. de maatstaf moet de conjunctuur in opwaartse zin kunnen volgen, maar eveneens beschermen tegen de noodzaak onbeïnvloedbare uitgaven op korte termijn neerwaarts bij te stellen;
6. de maatstaf moet herindelingsongevoelig zijn.

Van bijzonder belang zijn in het verband van deze studie de derde en de vierde eis. De derde eis (niet alleen een statistisch, maar ook een inhoudelijk verband tussen maatstaf en financiële behoefte), komt voort uit het derde aspiratieniveau. Een verdeelstelsel zal binnen dit aspiratieniveau, waar de uitkering uit het fonds de basisbekostigingsvariant is, in staat moeten zijn om toe te delen naar rato van het niveau van kosten en tevens in staat moeten zijn verschillen in kostenfactoren te egaliseren. Dit streven vindt zijn grondslag in de analyse van de Nederlandse situatie: verschillen in voorzieningenniveaus zijn bij een gelijke belastingdruk niet acceptabel, aangezien anders een te grote mobiliteit van burgers dreigt (*voting by feet*).

Hoewel het uitgangspunt van een kostengeoriënteerd verdeelstelsel op het oog bijzonder rechtvaardig lijkt, zullen in de uitwerking toch verschillende subjectieve elementen sluipen. Hiervoor werd reeds aangegeven dat in een financiële verhouding waar zelfstandigheid en verantwoordelijkheid een rol spelen, geen goede onderbouwing te geven is voor compensatie van kostenverschillen door middel van algemene uitkeringen. Een nieuw soort verfijningsuitkeringen is daarvoor noodzakelijk.

Dat betekent meer concreet voor het Gemeente- en Provinciefonds en het daarbij behorende verdeelstelsel dat deze fondsen zich niet primair richten op de bekostiging van activiteiten van lokale overheden, maar vooral bedoeld zijn om verschillen te egaliseren. Verdeelmaatstaven kunnen dan ook het karakter krijgen van een afwijking van een gemiddelde. Gemeenten met een zodanig gunstige omstandigheid dat er een beperktere financiële behoefte is dan gemiddeld, krijgen dan een negatief bedrag op de betreffende maatstaf, terwijl in het omgekeerde geval een positief bedrag resulteert. Het totaalbedrag op een dergelijke maatstaf kan dan ook op f 0,-- uitkomen.

Er is op grond van het voorgaande geen reden meer om na te streven dat elke gemeente of provincie een uitkering uit het fonds krijgt. Primair zijn de lokale overheden aangewezen op zelfredzaamheid. Slechts de

'behoeftigen' zouden in aanmerking moeten komen voor een uitkering. Het zou zelfs mogelijk moeten zijn dat gemeenten een bijdrage leveren aan de voeding van het fonds. Hiervoor is bepleit om zulks in ieder geval mogelijk te maken ter financiering van het artikel 12-beleid. Sommige gemeenten zullen derhalve een negatieve algemene uitkering kunnen hebben. Nu is dat nogal revolutionair voor Nederlandse begrippen. Toch is dat niet zo ongebruikelijk in de ons omringende landen. Zo werkt het Deense systeem op grote schaal volgens deze principes. Ook de financiële verhouding tussen *Bund* en *Länder* in de Bondsrepubliek Duitsland functioneert op deze wijze. Wellicht zou het introduceren van een dergelijk fenomeen vooralsnog beperkt kunnen blijven tot het artikel 12-beleid. Daar is thans circa f 400 miljoen mee gemoeid, ofwel ongeveer f 25,-- per inwoner. Dat betekent dan dat de negatieve uitkering dat bedrag niet zou moeten overschrijden.

Een zeer belangrijke eis is de niet-beïnvloedbaarheid van de maatstaven (en daarmee de uitkeringen) door zowel de lokale overheid als de rijksoverheid. Wanneer middels de Algemene Uitkeringen de financiële zelfstandigheid gewaarborgd dient te blijven -en dat wordt in deze nota bepleit- dan kan geen sprake zijn van sturing via de fondsen. De Raad voor de gemeentefinanciën en in het voetspoor daarvan het Rijk hebben ongelijk wanneer dat wel wordt toegestaan of bepleit. Een koppeling tussen maatstaven en beleidsclusters, zoals die resulteert uit het evaluatieonderzoek (zie bijlage 6 bij het ontwerp voor een nieuwe Financiële Verhoudingswet), dient dan ook niet in stand te blijven.

6.2.2 Wat zouden elementen voor een nieuw verdeelstelsel kunnen zijn?

Hiervoor is aangegeven dat een abrupte overgang naar een Gemeente- en Provinciefonds dat uitsluitend verschillen egaliseert, wellicht een te grote stap zou zijn voor de Nederlandse verhoudingen. Om die reden zal er dan ook een soort basisbedrag uitgekeerd dienen te worden. Dit basisbedrag zou dan het karakter kunnen hebben van een vergoeding voor bestuurskosten. Volgens de CBS-statistiek der gemeentebegrotingen geven de gezamenlijke gemeenten in Nederland f 4,75 miljard uit de hoofdfunctie Algemeen Bestuur.

Daarop kunnen dan middels egalisatiemaatstaven correcties worden aangebracht. Hierna zal een aanduiding van mogelijke elementen voor een verdeelstelsel worden gegeven. Er wordt nadrukkelijk geen nieuw uitgewerkt verdeelstelsel gepresenteerd. Daarvoor gelden andere procedures en zijn andere gremia meer geschikt.

De basis voor een verdeelstelsel zou kunnen zijn het aantal inwoners. Bij een voor alle gemeenten gelijk bedrag van f 250,-- per inwoner wordt zo een bedrag van circa f 3,8 miljard in het Gemeentefonds verdeeld.

Mogelijkerwijs zou deze basisuitkering nog aangevuld kunnen worden met een aan oppervlakte gerelateerde uitkering. Bij een bedrag van f 50.000,- per km² wordt een bedrag van f 1,7 miljard verdeeld. Uiteraard is enige onderlinge uitwisseling mogelijk in de bedragen van deze beide maatstaven. Vanwege een samenhang tussen de combinatie inwoners/oppervlakte en de verderop te bespreken maatstaf 'ligging' verdient het geen aanbeveling de bedragen voor oppervlakte al te hoog te maken.

Vervolgens kunnen maatstaven aan de orde komen die verschillen in belastingcapaciteit egaliseren. De Raad voor de gemeentefinanciën heeft er in het kader van zijn voorstellen voor een nieuw verdeelstelsel voor gekozen om dat te doen middels een normtarief van ongeveer f 10,-- per f 3.000,-- waarde van het onroerend goed. Het Rijk heeft dit voorstel overgenomen in het concept voor het voorstel voor een nieuwe Financiële Verhoudingswet. Wanneer de Onroerende Zaakbelasting de enige belastingsoort voor de gemeenten is, zou dat acceptabel kunnen zijn, zij het dat hieraan het bezwaar kleeft dat daarmee wel zeer gestuurd wordt op uniformering van belastingtarieven. Waar meerdere belastingsoorten aan de orde zijn, zou gezocht moeten worden naar een andere maatstaf die uitdrukking geeft aan de draagkrachtverschillen. Een mogelijke maatstaf daarvoor zou kunnen zijn de afwijking van het lokaal gemiddelde besteedbaar inkomen ten opzichte van het landelijk gemiddelde besteedbaar inkomen (gemeten per inkomenstrekker). In formule zou de maatstaf er als volgt uit kunnen zien:

$$(Y_{b,NL} - / - Y_{b,lok}) * INW_{lok} * FACTOR \quad (1)$$

waarbij: $Y_{b,NL}$ is landelijk gemiddelde besteedbaar inkomen;

$Y_{b,lok}$ is gemiddelde besteedbaar inkomen in de betreffende gemeente;

INW_{lok} is het aantal inwoners van de betreffende gemeente

FACTOR is het perunage waarmee het inkomensverschil doorwerkt.

Deze maatstaf kan dienen als algemene indicator van de lokale draagkracht. De te hanteren FACTOR zou tussen 0,025 en 0,075 kunnen liggen. De ratio daarachter is dat de lokale belastingen thans gemiddeld ongeveer 3 procent bedragen van het besteedbaar inkomen per inkomenstrekker. Wanneer een aanzienlijke vergroting bereikt wordt, kan dit percentage oplopen tot ongeveer 6 à 9 procent. De vraag is nu of de verschillen in belastingcapaciteit (met het besteedbaar inkomen als meeteenheid) volledig moeten worden geëgaliseerd, of dat er slechts een gedeeltelijke egalisatie moet plaatsvinden. Wil de lokale overheid geprikkeld worden om zelf inhoud te geven aan de eigen financiële verantwoordelijkheid, dan zal er ook een belang gecreëerd moeten worden, wat ertoe bijdraagt dat die lokale overheid blijft streven naar meer eigen inkomsten. Dit kan door verschillen in belastingcapaciteit niet volledig te egaliseren. Dat betekent dat wanneer de lokale overheid erin slaagt de lokale economische ontwikkeling te stimuleren, hetgeen deels neerslaat in een vergroting van de belastingcapaciteit. Bij een egalisatiepercentage van bijvoorbeeld 80, zal de financiële ruimte voor die betreffende lokale overheid toenemen (de daling van het de uitkering uit het fonds is minder dan de stijging van de belastingcapaciteit). Omgekeerd wordt de lokale overheid beschermd tegen een economische neergang, doordat de daling van de belastingcapaciteit voor een deel gecompenseerd wordt door een stijging van de uitkering uit het fonds. Het egalisatiepercentage zal overigens niet al te laag moeten zijn, aangezien de mogelijkheden voor een stimuleringsbeleid op lokaal niveau beperkt zijn. Bij een percentage van 80 komt bij een belastingdruk van 3 procent van het besteedbaar inkomen de FACTOR uit op 0,024. Bij een belastingdruk van 9 procent is de FACTOR dan 0,072.

Nu wordt vaak als bezwaar aangedragen dat het werken met een gemiddelde een onvoldoende onderscheidende maatstaf is. Voor het inkomen geldt dat twee gemeenten een volstrekt verschillende inkomensverdeling kunnen hebben, maar toch nog eenzelfde gemiddeld inkomen. Nu is dat voor een

draagkrachtmaatstaf niet echt van belang, maar voor een behoeftemaatstaf zou dat wel een geldig bezwaar kunnen zijn. Immers, gemeenten met relatief veel inkomensstrekkers in de laagste decielen zouden hogere lasten hebben dan gemeenten met relatief veel inwoners in de hoge decielen van de inkomensverdeling. Dat staat echter los van de egalisatie van draagkrachtverschillen. Om die reden behoeft dan ook de maatstaf gemiddeld inkomen niet aangevuld te worden met de maatstaf inkomensverdeling.

Een andere maatstaf die bruikbaar zou kunnen zijn als factor voor egalisatie van draagkrachtverschillen is de relatieve werkgelegenheid. Deze grootheid komt als factor in aanmerking in relatie tot de arbeidsplaatsenheffing. Gemeenten (of provincies) met relatief veel werkgelegenheid ten opzichte van het aantal inwoners, beschikken over een relatief hoge belastingcapaciteit. Om die verschillen te beperken zou de maatstaf de volgende vorm kunnen hebben:

$$(BANEN_{NL}/INW_{NL} -/- BANEN_{lok}/INW_{lok}) * INW_{lok} * BEDRAG \quad (2)$$

waarbij: $BANEN_{NL}$ is het aantal banen in Nederland

INW_{NL} is het aantal inwoners in Nederland

$BANEN_{lok}$ is het aantal banen in de betreffende gemeente

$BEDRAG$ is het bedrag per inwoner waarmee geëgaliseerd wordt.

Deze maatstaf zorgt ervoor dat gemeenten met een lagere dan gemiddelde werkgelegenheid een extra compensatie krijgen in het Gemeentefonds. Het $BEDRAG$ dat uitgekeerd wordt, zal uiteraard lager moeten zijn dan het bedrag per arbeidsplaats dat in de arbeidsplaatsenheffing gehanteerd wordt. In het andere geval worden namelijk prikkels weggenomen om te investeren in het creëren van werkgelegenheid. Als bezwaar tegen deze maatstaf kan aangevoerd worden dat daardoor het investeren in werkgelegenheid voor een lokale overheid minder rendabel wordt. Immers, deze investeringen kunnen bekostigd worden uit bijvoorbeeld de opbrengst van de arbeidsplaatsenheffing (en eventueel het voordeel dat ontstaat door een lager aantal uitkeringsgerechtigden bij een gebudgetteerde specifieke uitkering voor bijstand). De verlaging van de uitkering uit het Gemeentefonds komt dan in mindering op deze opbrengsten. Het $BEDRAG$ zal dan ook

zodanig laag moeten zijn dat daardoor het saldo nog steeds positief blijft, maar moet wel zodanig hoog zijn dat daarmee gemeenten die relatief weinig werkgelegenheid hebben op een enigszins gelijke positie gebracht kunnen worden. Er zal vermoedelijk met behulp van deze maatstaf een aanzienlijke herverdeling bereikt kunnen worden. Ook om die reden zal het BEDRAG niet te hoog gesteld moeten worden teneinde de dynamiek binnen aanvaardbare marges te houden.

In beginsel zou met vorenstaande verdeelmaatstaven volstaan moeten kunnen worden.

Als het gaat om maatstaven die tegemoet komen aan verschillen in financiële behoefte, dan is het van belang om rekening te houden met het feit dat voorgesteld wordt om het 10 procent-aandeel in de bijstandsuitkeringen niet langer via het Gemeentefonds te laten verlopen. Dat maakt de behoefte-indicator voor de sociale structuur relatief eenvoudiger.

Vooralsnog zou vastgesteld kunnen worden dat de maatstaf 'bestedbaar inkomen' een indicator zou kunnen zijn voor behoefteverschillen welke voortvloeien uit de verschillen in sociale structuur.

Derhalve blijft alleen de centrumfunctie nog over. Afhankelijk van de mate waarin het mogelijk wordt om ook omliggende gemeenten te laten participeren in de bekostiging van centrumvoorzieningen zal de noodzaak om een aparte maatstaf voor de centrumfunctie op te nemen meer of minder groot zijn. Er zij overigens wel aan herinnerd dat (naast verschillen in belastingcapaciteit) het voorkomen van ruimtelijke spill-overs, die vaak inherent zijn aan centrumvoorzieningen, veelal beschouwd wordt als een basis voor een vorm van verticale financiële verhoudingen. Het gezamenlijk bekostigen is daarentegen een vorm van horizontale verhoudingen.

Voor een dergelijke maatstaf kan te rade gegaan worden bij sociaal-geografische classificaties.

De maatstaf zou nu als volgt kunnen worden geformuleerd:

$$(LIG_{lok} - / - LIG_{NL}) * INW_{lok} * BEDRAG \quad (3)$$

waarbij: LIG_{NL} is een gewogen landelijk gemiddelde liggingsfactor;

LIG_{lok} is de lokale liggingsfactor;

BEDRAG is het op deze maatstaf uit te keren bedrag per inwoner.

De maatstafligging is redelijk stabiel. De verschuiving van de ene categorie naar de andere zal niet snel plaatsvinden. Doet zich dat toch voor, dan kan door een geleidelijke overgang (bijv. aanpassing in drie stappen) de mutatie binnen aanvaardbare proporties blijven.

Een vergelijking met de huidige verdeelstelsels en met de thans in procedure zijnde voorstellen voor nieuwe verdeelstelsels is minder zinvol. Enerzijds is het huidige karakter van het Gemeente- en Provinciefonds anders dan in deze studie wordt bepleit. Het gaat niet primair om een bekostiging van activiteiten, maar om een egalisatie van verschillen in draagkracht en behoefte. Bovendien wordt in deze studie bepleit dat een aantal elementen die nu nog onderdeel zijn van het Gemeentefonds, zoals het 10 procent-aandeel in de bijstand, deze gefinancierd worden middels specifieke uitkeringen. Daardoor verdwijnt ook een belangrijke deel van het lastige probleem hoe de sociale structuur in het verdeelstelsel ingepast kan worden. Wel is in zijn algemeenheid te constateren, dat een groot aantal verdeelmaatstaven in het Provincie- en Gemeentefonds een zodanig directe relatie heeft met een of meer beleidsterreinen, dat nauwelijks sprake lijkt van een Algemene Uitkering. Ook een beperking van het aantal verdeelmaatstaven kan het algemene karakter van de uitkeringen uit de fondsen vergroten. Tenslotte kan nog worden vastgesteld dat de strikte toepassing van de eis van niet-beïnvloedbaarheid ertoe leidt dat een aantal van de huidige verdeelmaatstaven niet te gebruiken is.

6.2.3 Overgangsmaatregelen en herverdeeleffecten

Het zal duidelijk zijn dat een Provinciefonds en een Gemeentefonds dat is ingericht op de wijze zoals hiervoor beschreven, kan leiden tot grote verschillen met de huidige uitkeringen. De vraag is hoe deze verschillen gewaardeerd dienen te worden. Immers, het feit dat een provincie of gemeente nu een bepaalde uitkering krijgt, wil nog niet zeggen dat die goed, rechtvaardig of welke andere kwalificatie dan ook is.

Daarbij spelen twee aspecten een rol. Het eerste is dat, wil het verdeelstelsel een optimale allocatie bewerkstelligen, het grensnut in elke

aanwendingsrichting gelijk moet zijn ¹⁵⁴. Er zal dan ook bij de verdeling een afweging gemaakt dienen te worden van de laatste gulden voor Bloemendaal (de gemeente met het hoogste gemiddeld besteedbaar inkomen per inwoner) tegen die voor Urk (de gemeente met het laagste gemiddeld besteedbaar inkomen per inwoner). Maar niet alleen deze afweging dient gemaakt te worden. Ook de afweging tussen Rozendaal (de kleinste gemeente, gemeten naar het aantal inwoners) en Amsterdam (de grootste gemeente, gemeten naar het aantal inwoners) zal gemaakt dienen te worden. Wanneer we ons beperken tot paarsgewijze vergelijking dan zijn bij het huidige aantal gemeenten al circa 400.000 afwegingen noodzakelijk. Het zal duidelijk zijn dat een dergelijke afweging niet te maken is.

Het tweede aspect heeft betrekking op de vraag of het begrip grensnut te operationaliseren is. Daarvoor is het noodzakelijk te kunnen beschikken over een nutsfunctie voor gemeenten. De huidige uitgaven geven daarvoor onvoldoende houvast. Immers, bij een financiële verhouding waar het merendeel van de uitgaven bekostigd wordt door inkomsten van het Rijk, mogen de uitgavenniveaus niet geacht worden een beeld te geven van het preferentieschema van de betreffende gemeente. Juist die uitgaven die een lokale overheid net niet doet, omdat daartoe de middelen ontbreken, zijn relevant om een indicatie te krijgen van het grensnut. Een onderzoek, zoals uitgevoerd door Linthorst ¹⁵⁵ kan wellicht meer informatie over de eigen gemeentelijke waardering van het uitgavenniveau bieden, maar zal ook altijd beperkt zijn vanwege de 'tautologie' tussen uitgaven en inkomsten.

Dit leidt ertoe dat inzicht in de herverdeeleffecten nauwelijks iets zegt over de vraag of het ene verdeelsysteem beter is dan het andere, aangezien een maatstaf in de vorm van gemeentelijke nutsfuncties ontbreekt. Dat betekent dat de verdeelsystemen beoordeeld zullen moeten worden op andere criteria. In dat opzicht kan weer terugverwezen worden naar

¹⁵⁴ De theoretische achtergronden van deze uitspraak zijn genoegzaam uitgewerkt in Dussen, J.W. van der, *De allocatie van middelen en de financiële verhoudingswet*; 's-Gravenhage, 1975.

¹⁵⁵ Zie: Linthorst, J.M., *Het welzijnsniveau van Nederlandse gemeenten*; Leiden, 1981.

datgene wat eerder vanuit het perspectief van bestuurlijke verhoudingen aan eisen voor een verdeelstelsel is geformuleerd.

Vanzelfsprekend zal een verdeelstelsel zoals dat in deze nota wordt voorgesteld minder goed aansluiten bij de huidige uitkeringsniveaus dan een verdeelstelsel dat minitieus probeert alle verschillen te egaliseren. De prijs daarvoor is een afnemende mate van financiële zelfstandigheid en verantwoordelijk. En daar is het nu juist om te doen.

6.3 De voeding en de dynamiek

6.3.1 De voeding

Er zijn verschillende mogelijkheden voor de voeding van het Gemeentefonds, namelijk voeding door bijdragen van gemeenten zelf, voeding vanuit rijksbelastingen of uit nog weer andere bronnen (zoals bijv. het Infrastructuurfonds gevoed wordt met aardgasbaten). Ook is het mogelijk dat het fonds niet van een expliciete voeding voorzien wordt, maar dat het een gewone post op de rijksbegroting is (waardoor het alleen nog maar gaat om de omvang). In het kader van dit onderzoek zullen deze alternatieven bezien worden. Op voorhand lijkt de derde optie de minst aantrekkelijke. In die situatie wordt de omvang dan teveel beïnvloedbaar door de rijksoverheid.

6.3.1.1 Voeding door de gemeenten zelf

In een land met volledig gescheiden huishoudingen van centrale en lokale overheden is het voorstelbaar dat elk van deze overheden geheel in de eigen financiële behoeften voorziet. Daarbij zal zich op het niveau van de lokale overheden de noodzaak kunnen voordoen dat er overdrachten plaatsvinden van de ene gemeenschap naar de andere gemeenschap. Dit kan plaatsvinden in de vorm van een directe overdracht, dan wel een herverdeling door middel van een fonds. De rijke gemeenschappen voeden dit fonds en de armere ontvangen een uitkering. De noodzaak voor een dergelijke herverdeling kan voortkomen uit de omstandigheid dat de belastingcapaciteit ongelijk verdeeld is, dan wel dat (ceteris paribus) de financiële behoefte uiteenloopt. Voor dit laatste kan gedacht worden aan verschillen die voortkomen uit objectieve, niet door de lokale overheid te beïnvloe-

den omstandigheden, zoals bijvoorbeeld een slappe bodem. De sociale structuur is in dit verband al weer minder relevant, aangezien de lokale overheid daar wel enige invloed op kan uitoefenen.

In de Noordse landen, zoals Denemarken en Zweden, heeft men enige ervaring met een dergelijk systeem opgedaan en staat daar bekend als de 'Robin Hood-egalisatie'. Een noodzakelijke voorwaarde voor een dergelijk systeem is een omvangrijk lokaal belastinggebied. In Scandinavië bestaat een zekere traditie in een zodanige verdeling van de belastingcapaciteit tussen centrale en lokale overheden dat deze laatste vrijwel geheel of grotendeels middels eigen inkomsten in de financiële behoefte kunnen voorzien. In Denemarken is zelfs sprake van een zelf-financierend stelsel.

In Nederland kennen wij zo'n traditie niet. Sedert 1929 is het lokale belastinggebied teruggedrongen tot de marge van de financiële verhouding. De voorstellen tot verruiming dienen dan ook in die context gezien te worden. Dat wil zeggen dat vooralsnog naast lokale belastingen ook uitkeringen van het Rijk noodzakelijk zullen blijven. Toch behoeft een gedeeltelijke voeding van Gemeente- en Provinciefonds door de betrokken overheden zelf daarmee niet verworpen te worden.

Dit zou kunnen in twee varianten: de eerste is dat op grond van het streven naar horizontale egalisatie er zodanige maatstaven geïntroduceerd worden dat gemeenten daarop positief of negatief kunnen scoren. Een voorbeeld van een dergelijke maatstaf zou kunnen zijn de afwijking van het gemiddeld besteedbaar inkomen per hoofd van de bevolking in de gemeente ten opzichte van het landelijk gemiddelde. Gemeenten die onder het landelijk gemiddelde uitkomen, ontvangen een bedrag op deze maatstaf, terwijl gemeenten met een hoger dan gemiddeld inkomen een aftrek krijgen op de uitkering. Wanneer er voldoende van dit soort maatstaven zijn, kan de uitkering uit het Gemeentefonds aan een gemeente negatief worden, hetgeen *de facto* een bijdrage in de voeding van het Gemeentefonds betekent. Het introduceren van dergelijke maatstaven zou overigens een aanzienlijke breuk met de huidige situatie zijn ¹⁵⁶. Ook de verfijning

¹⁵⁶ Een uitzondering vormt wellicht het Rotterdamse Deelgemeentefonds, waar middels de waarde-indicator OZB zo'n plus/min maatstaf is opgenomen.

in de vorm van de interim-maatregel laag inkomen werkt niet op deze wijze, alhoewel dat had gekund. Voor alle gemeenten is nu het bedrag per woonruimte verlaagd en voor gemeenten met een groot aantal inkomensstrek- kers in de laagste decielen van de inkomensverdeling is er een extra uitkering. Met deze maatstaf is in totaal zo een bedrag van f 100 miljoen herverdeeld. Dit is 0,6 procent van het Gemeentefonds.

In de voorstellen die hiervoor ten aanzien van het verdeelstelsel gedaan zijn, is wel op ruime schaal van dergelijke maatstaven gebruik gemaakt. Overigens heeft het Gemeentefonds nog steeds een zodanige omvang da er slechts weinig gemeenten zijn die afdragen aan het fonds.

De tweede variant is dat er op grond van solidariteitsoverwegingen door alle gemeenten en provincies een soort verzekeringspremie wordt betaald. Uit de opbrengst daarvan kunnen dan bij calamiteiten uitkeringen aan de getroffen overheden gedaan worden. Calamiteiten kunnen beperkt worden tot natuurrampen, maar ook omstandigheden die thans aanleiding geven tot een uitkering ex artikel 12 van de Financiële-Verhoudingswet 1984, zouden daaronder kunnen vallen, waarbij dan wellicht een uitzondering te maken is voor een artikel 12-uitkering vanwege verdeelstoornissen. Voor dat laatste zou het Rijk verantwoordelijk dienen te blijven. Een dergelijk stelsel is onlangs ook in de volkshuisvesting tot stand gekomen. Het Centraal Fonds Volkshuisvesting en het in 1994 opgerichte Waarborgfonds Sociale Woningbouw beogen corporaties die (buiten hun schuld) in finan- ciële problemen zijn geraakt, weer op een zodanig niveau te brengen dat continuïteit mogelijk is. Vanzelfsprekend zal dit allerlei eisen voor toetreding en financieel beheer oproepen. Er gaat als het ware een vorm van onderlinge 'sociale controle' ontstaan. Het voordeel is echter wel dat er een groter beroep gedaan wordt op de zelfredzaamheid van de lokale overheden. Dat kan tot gevolg hebben dat eerder prikkels ontstaan om in de eigen financiële behoefte te voorzien. De financiële weerbaarheid neemt daardoor toe en de financiële afhankelijkheid van het Rijk neemt af. De gedachte aan artikel 12 als een verzekering is onlangs ook door Van Zaalen geopperd, zij het dat hij daaraan niet de consequentie van 'premie-betaling' verbindt ¹⁵⁷.

¹⁵⁷ Zaalen, W.C.M., 'De toekomst van artikel 12 in de financiële verhouding Rijk-gemeenten'; in: *Bestuurswetenschappen*, 48 (1994), nr. 3, blz. 210.

Tenslotte kan nog worden opgemerkt dat door deze wijze van voeding de fondsen weer meer fondsen van provincies en gemeenten worden.

Thans is ongeveer 2½ procent (circa f 400 miljoen) van het Gemeentefonds (prioritair) afgezonderd voor het artikel 12-beleid. De provincies kennen een dergelijke voorziening niet. Hoewel de huidige procedure, waarin de Inspectie Financiën Lagere Overheden (IFLO: een onderdeel van het ministerie van Binnenlandse Zaken), de toezichthoudende provincie en de Raad voor de gemeentefinanciën een rol vervullen, goed werkt, blijft het een uitkering uit het door het Rijk gevoede Gemeentefonds. Te overwegen is om deze procedure zoveel als mogelijk te handhaven, maar de beslissing over een aanvullende uitkering, of bijdrage, niet langer te laten nemen door de beheerders van het Gemeentefonds. In plaats daarvan zou de beslissing bij de Raad voor de gemeentefinanciën kunnen komen te liggen. De IFLO zou dan wellicht voor dit deel van haar taak ondergebracht kunnen worden bij het secretariaat van de Raad voor de gemeentefinanciën.

Alles overziend heeft deze optie een zekere aantrekkelijkheid. Voeding van het Gemeente- en Provinciefonds (al is het maar gedeeltelijk) door de betrokken overheden zelf moet dan ook als mogelijkheid geïntroduceerd worden in de financiële verhouding.

6.3.1.2 *Voeding uit de rijksbelastingen*

De gedachte dat het Gemeentefonds en het Provinciefonds gevoed zouden kunnen worden met een aandeel in de opbrengst van de rijksbelastingen vindt zijn oorsprong in de ontstaansgeschiedenis van het Gemeentefonds. Van oorsprong was het Gemeentefonds een compensatie voor het door het Rijk ingeperkte lokale belastinggebied. Het werd ook formeel gevoed met een deel van de opbrengst van rijksbelastingen. Meer theoretisch kan als onderbouwing voor deze voedingsbron het argument van efficiëntie van belastingheffing worden aangedragen. Het is namelijk nog steeds denkbaar dat de gezamenlijke gemeenten via een uniforme wijze van belastingheffen (gelijke grondslag, gelijke tarieven) een bedrag aan belasting incasseren dat voldoende is om in de financiële behoefte van alle gemeenten tezamen te voldoen. Vervolgens kan dan een herverdeling plaatsvinden op de wijze zoals in het vorige onderdeel beschreven. De perceptiekosten kunnen in deze casus aanzienlijk gereduceerd worden door centralisatie van belas-

tingheffing. De aldus centraal geheven belasting is dan te beschouwen als een gemeentelijke belasting waarvan de opbrengst bestemd is voor de gezamenlijke gemeenten. Er is in Nederland zelfs enige tijd een Gemeentefondsbelasting geheven.

In de loop der tijd is de gedachtengang dat het eigenlijk gaat om gemeentelijke belastingen meer en meer losgelaten. De oorspronkelijke redengeving voor expliciete en rechtstreekse voeding van de fondsen uit de rijksbelastingen is thans niet actueel meer¹⁵⁸. Zou echter weer teruggegrepen worden op de daarbij behorende methodiek, dan heeft dat alleen zin, wanneer de voeding een min of meer vast percentage zou bedragen van de belastingopbrengsten. *De facto* ontstaat dan een vorm van *tax-sharing*, maar dan niet op het niveau van de individuele gemeente, maar tussen twee overheidslagen.

Alles overziende lijkt een aandeel in de opbrengst van de rijksbelastingen als voedingsbron alleen te motiveren met nostalgische redenen. Voor het overige blijft het een enigszins gekunstelde constructie, welke nauwelijks toegevoegde waarde heeft binnen de financiële verhouding.

6.3.1.3 *De fondsen als begrotingspost*

Anders dan bij de vorige voedingsbronnen is bij een gewone begrotingspost geen sprake van een expliciet toe te wijzen voedingsbron. Immers, binnen een begroting staan alle uitgaven tegenover alle inkomsten. Strikt formeel is er dan ook geen sprake meer van een fonds in de comptabele betekenis van het woord. Het is een serieus te overwegen vraag of er nog fondsen nodig zijn, nu de nadruk allang niet meer ligt op de voeding, maar op de omvang van de uitkeringen (mede gezien in het licht van het macro-economische begrotingsbeleid), waaraan dan de voeding wordt aangepast. Ook Goedhart heeft zich in deze zin uitgelaten:

Wat er materieel geschiedt is niets anders dan dat er jaarlijks wordt vastgesteld, welk bedrag het rijk in totaal als algemene uitkeringen aan de gemeenten beschikbaar stelt. De storting van een deel van de rijksbelastingopbrengsten in

¹⁵⁸

Slechts een enkeling wil aan dat verband nog vasthouden. Zie bijvoorbeeld: Gerritse, R., 'Over het karakter en de omvang van het Gemeentefonds'; in *Openbare Uitgaven*, 22 (1990), nr. 1 blz. 35-40.

een Gemeentefonds is een volkomen zinloze complicatie geworden, die tot resultaat heeft dat het beeld van onze overheidsfinanciën, zoals dat uit de rijksbegroting naar voren komt, onnodig gecompliceerd en onoverzichtelijk is. ... Het Gemeentefonds kan gevoeglijk worden afgeschaft. Argumenten voor handhaving, liggende in de psychologische sfeer, zoals het argument dat het 'eigen fonds' van de gemeenten en duidelijke afbakening van de aanspraken van de gemeenten op rijksmiddelen zou waarborgen, missen iedere redelijke grond.¹⁵⁹

Bezien vanuit de praktijk van de financiële verhouding lijkt dit een terechte aanbeveling. Vanuit normatief oogpunt bezien is deze suggestie minder opportuun. In de in deze studie voorgestelde financiële verhoudingen tussen Rijk en lokale overheden vervullen de fondsen nadrukkelijk ook een waarborgfunctie. Het maakt het mogelijk dat de lokale overheden zich in financieel opzicht als volwassen partners ten opzichte van het Rijk kunnen manifesteren. Het betekent dat de suggestie om het Gemeentefonds af te schaffen hier niet gevolgd zal worden. Weliswaar gaat het niet om harde aanspraken van de lokale overheden op rijksmiddelen, maar evenmin zijn Gemeente- en Provinciefonds te beschouwen als begrotingsposten, welke naar believen verhoogd of verlaagd kunnen worden¹⁶⁰. Er zal dan ook een zekere normering nodig zijn van de rijksbijdrage in de omvang van de voeding van het fonds. De voeding zelf kan bestaan uit een bijdrage van de gemeenten en provincies, alsmede uit een af te zonderen deel van de inkomsten van het Rijk, waarbij het indifferent is uit welke bron die middelen afkomstig zijn, mits de over te dragen middelen ongebonden worden overgedragen.

6.3.2 De dynamiek van de omvang

Er zijn twee benaderingen denkbaar voor de normering van de dynamiek (de aanpassing van de omvang van jaar tot jaar). De ene gaat uit van de financiële behoefte van de lokale overheden. Door het toenemen van het aantal inwoners, woonruimten, enzovoort groeit ook de financiële behoefte van provincies en gemeenten. Er zou dan ook een mechanisme moeten zijn

¹⁵⁹ Goedhart, C., *De financiën der gemeenten*; 's-Gravenhage, 1967, blz. 25-26.

¹⁶⁰ In gelijke zin ook: Dussen, J.W. van der, *De financiële verhouding, een inleiding*; 's-Gravenhage, 1990, blz. 108-109.

dat er voor zorgt dat de fondsen er jaarlijks zoveel bij krijgen dat dit voldoende is om de groeiende uitkeringen te financieren. Een dergelijke uitgavennormering van de fondsen heeft jarenlang de voorkeur gehad van de Raad voor de gemeentefinanciën. Daar staat tegenover dat de omvang van de fondsen wel ingepast moet worden in het algemene financieel-economische beleid van de rijksoverheid. Van die zijde is dan ook altijd de inkomstennormering voor de fondsen het voorkeursalternatief geweest. Nu bepleit is dat de algemene uitkeringen niet langer de ruggegraat behoeven te zijn van de financiële verhouding, maar dat de functie daarvan primair is het egaliseren van verschillen in belastingcapaciteit, is een uitgavennormering niet de meest voor de hand liggende benadering. Een inkomstennormering richt zich dan primair op het 'veilig stellen' van de fondsen in de rijksbegroting.

Op deze plaats valt op te merken dat een normering van de fondsen tenminste net zo belangrijk is als de verdeelsystematiek, maar dat de publieke belangstelling zich vrij eenzijdig richt op de verdeling. Het zou wel eens zo kunnen zijn dat middels een adequate normering de financiële zelfstandigheid van de lokale overheden meer gebaat is, dan met oeverloos getouwtrek over alweer een nieuwe verfijning.

Aan welke criteria zouden de normen moeten voldoen? De te stellen eisen zijn de (technische) uitwerking van de meer bestuurlijke wensen die de Raad voor de gemeentefinanciën formuleerde: onafhankelijkheid, zekerheid, eenvoud en rechtvaardigheid¹⁶¹. Tegen het licht van deze eisen kunnen achtereenvolgens de verschillende opties voor de jaarlijkse mutaties in de omvang gezien worden.

Beoordeling van de in de loop der tijd gebruikte en voorgestelde alternatieven aan de hand van de geformuleerde eisen, levert een gemengd beeld op. Duidelijk is dat het volume-accrès als zodanig betekenisloos is geworden. De evenredigheidssystematiek voldoet niet aan het vereiste dat de norm ondubbelzinnig en eenvoudig moet zijn. Koppeling aan de opbrengst van rijksbelastingen maakt de omvang van de fondsen weer te zeer afhankelijk van het fiscaal beleid van het Rijk. Eigenlijk blijven alleen de koppeling aan de gecorrigeerde rijksuitgaven en de koppeling aan het bruto nationaal produkt over. Daarvan maakt de eerste de fondsen meer een

¹⁶¹ Raad voor de gemeentefinanciën, *Advies betreffende de financiële verhouding in de jaren negentig*; 's-Gravenhage, 12 juli 1989.

onderdeel van rijksbeleid dan de tweede. De tweede kan echter het begrotingsbeleid van het Rijk doorkruisen. Dat bezwaar hoeft echter minder te wegen als het Gemeente- en Provinciefonds in omvang afnemen, als gevolg van het vergroten van de eigen middelen van de lokale overheden en het uitlichten van de oneigenlijke elementen. Een lichte voorkeur voor koppeling aan het bruto nationaal produkt is dan ook uit te spreken.

Een belangrijk punt van overweging is nog of, naast een normering voor de omvang van Provincie- en Gemeentefonds, ook een normering voor de lokale belastingdruk moet worden aangehouden. Zeker wanneer het lokale belastinggebied wordt vergroot kan daarvan wellicht enige versturende invloed op het fiscaal beleid van het Rijk uitgaan. Overigens behoeft men zich daarover geen al te grote zorgen te maken. De lastendruk die uitgaat van de rijksbelastingen bedraagt 26 procent van het bruto nationaal produkt. De lastendruk die uitgaat van de lokale belastingen (exclusief bestemmingsheffingen, zoals reinigingsrecht) bedraagt 1 procent van het bruto nationaal produkt.

Een lichte vorm van coördinatie zou kunnen zijn dat de lokale belastingen aftrekbaar zijn voor de rijksbelastingen. In de Verenigde Staten is met de Tax Reform Act van 1986 een dergelijke coördinatie tot stand gekomen. Een vrij zware variant is die waarbij er één norm geldt voor de fondsen en de lokale belastingdruk tezamen. Het nadeel daarvan is dat zodra de lokale overheden feitelijk meer belasting gaan heffen en daarmee de norm overschrijden, zij voor een gelijk bedrag gekort worden in de fondsen.

7. SPECIFIEKE UITKERINGEN

7.1 Het verschijnsel specifieke uitkering

Ondanks de voortdurend beleden voorkeur voor eigen middelen als primaire bekostigingswijze voor lokale voorzieningen, is financiering middels specifieke uitkeringen in omvang nog steeds veruit de belangrijkste. Volgens de miljoenennota 1995 bestaat 47 procent van de provinciale inkomsten uit specifieke uitkeringen. Voor de gemeenten is dat 56 procent. Dit percentage is vooral sinds het midden van de jaren vijftig gegroeid. In 1955 was het aandeel van de specifieke uitkeringen in de gemeentelijke inkomsten nog slechts 30 procent. In 1960 was dit reeds opgelopen tot 48 procent. De groei zette zich in de jaren zestig en zeventig voort tot 55 procent in 1970 en 62 procent in 1980. Vanaf het midden van de jaren tachtig is het percentage als gevolg van bewust beleid gestaag gedaald tot het huidige niveau, wat sedert ongeveer 1990 stabiel is.

Onder specifieke uitkeringen kan worden verstaan 'uitkeringen uit 's-Rijks kas aan lagere overheden, waarvan de bestedingsrichting vooraf is aangegeven of die worden verstrekt voor de bestrijding van de kosten van bepaalde taken of activiteiten'¹⁶². Daarnaast worden nog de zogenaamde koppelsubsidies onderscheiden. Dit zijn uitkeringen van het Rijk aan derden, waarvan de uitkering afhankelijk is van een bijdrage van de provincie en/of gemeente. Deze laatste soort uitkeringen is relatief beperkt van omvang.

In de literatuur zijn tal van motieven aangedragen waarom specifieke uitkeringen nuttig zouden kunnen zijn. De Raad voor de gemeentefinanciën komt tot de volgende opsomming: het paternalistische motief, het gelijkheidsmotief, het draagkrachtmotief, het knelpuntenmotief, het ontwikke-

¹⁶² Deze omschrijving is te vinden in artikel 182 van de Gemeentewet (Stbl. 1993, nr. 611), in artikel 185 van de Provinciewet (Stbl. 1993, nr. 668) en in artikel 1 van de Financiële-Verhoudingswet 1984 (Stbl. 1983, nr. 650). In artikel 37 van de FVW '84 is tevens bepaald dat de beheerders van het Gemeentefonds jaarlijks een overzicht publiceren van de specifieke uitkeringen die in de rijksbegroting voor het volgend jaar zijn voorzien.

lingsmotief en het schaalvoordelenmotief ¹⁶³. Toch lijkt er een algemeen gevoel te zijn dat specifieke uitkeringen minder gewenst zijn. Ook de WRR kwam in 1990 tot de conclusie dat de ingezette lijn van sanering van specifieke uitkeringen doorgezet diende te worden ¹⁶⁴.

De belangrijkste redenen om specifieke uitkeringen af te wijzen zijn dat als gevolg van het bestaan van specifieke uitkeringen er een minder optimale allocatie van middelen zou optreden ¹⁶⁵, alsmede dat de financiële zelfstandigheid van gemeenten in het gedrang zou komen ¹⁶⁶. Inmiddels is de laatste jaren het aantal specifieke uitkeringen aanzienlijk teruggelopen. Bedroeg in 1980 het aantal specifieke uitkeringen nog 532, inmiddels is dat in 1995 teruggelopen naar 143 ¹⁶⁷. Er sprake van een daling van ruim 70 procent. De oorzaken daarvan zijn het beëindigen van de uitkering, het overhevelen naar het Gemeentefonds, of het laten opgaan van een aantal specifieke uitkeringen in een bredere doeluitkering. De Rekenkamer heeft in haar decemberverslag van 1994 een analyse gegeven van het saneringsproces. Het onderzoek van de Rekenkamer strekte zich uit over de periode 1984-1994. De conclusie van de Rekenkamer wordt als volgt samengevat: 'Opvallend is het grote aantal specifieke uitkeringen dat in de periode 1984-1994 kwam te vervallen, namelijk 549, waarvan 190 als gevolg van bundeling en 63 als gevolg van overheveling. Hiertegenover staat een aantal van 261 nieuw ingestelde specifieke uitkeringen, waarvan

¹⁶³ Raad voor de gemeentefinanciën, *Heiligt het doel alle (specifieke) middelen?*; 's-Gravenhage 1981, blz. 11-15.

¹⁶⁴ WRR, *Van de stad en de rand*; (rapporten aan de regering, nr. 37); 's-Gravenhage, 1990, blz. 206.

¹⁶⁵ Venema, F., 'Naar betere verhoudingen in de financiële verhouding'; in: *Macht en middelen in de verhouding rijk - lagere overheid*; door Niekerk, N.C.M. van (red.), 's-Gravenhage, 1982, blz. 63.

¹⁶⁶ Wesemael, J.L.M. van, *Specifieke uitkeringen en de financiële zelfstandigheid van de gemeenten*; Den Haag, 1982.

¹⁶⁷ Gegevens ontleend aan: Beheerscommissie Gegevensbestand Specifieke Uitkeringen, *Overzicht specifieke uitkeringen 1995*; Den Haag, 1994.

er 30 werden ingesteld als gevolg van splitsing' ¹⁶⁸. Commentaar lijkt bij deze cijfers verder overbodig.

Met enkele uitzonderingen gaat het bij de overgehevelde uitkeringen om geringe bedragen. Dat geldt ook voor de beëindigde regelingen. In 1980 ging nog f 26,6 miljard om aan specifieke uitkeringen. In 1995 is dit bedrag met ruim 20 procent gestegen tot f 32,2 miljard. Dit wordt enigszins vertekend door het feit dat beide bedragen in lopende prijzen luiden. Wordt gecorrigeerd voor inflatie, dan is er sprake van een (reële) daling van ongeveer 15 procent. Enkele grote overhevelingen zijn geweest de overheveling van de middelen Welzijnswet (f 0,6 miljard), de Wet Uitkering Wegen (f 0,9 miljard) en Wet Voorzieningen Gehandicapten (f 1 miljard). Op korte termijn zal nog de decentralisatie van de huisvesting onderwijs plaatsvinden, waarmee deze uitkering (f 1,6 miljard) zal worden overgeheveld.

We kunnen echter constateren dat, ondanks deze overhevelingen, het bedrag dat met specifieke uitkeringen gemoeid is, relatief gezien veel minder is gedaald dan het aantal uitkeringen. Wel positief is dat het aantal brede doeluitkeringen groter is dan in 1980. Met het ontstaan van bredere doeluitkeringen is overigens een trend ingezet waarbij de bestedingsvrijheid van gemeenten steeds groter wordt. Daarmee wordt het verschil tussen algemene en specifieke uitkeringen langs deze weg geringer.

7.2 Discussiepunten met betrekking tot specifieke uitkeringen

Gewoonlijk worden in het Nederlandse debat over specifieke uitkeringen twee aspecten centraal gesteld, namelijk hoe kunnen specifieke uitkeringen gesaneerd worden, liefst middels overheveling naar de Algemene Uitkeringen, en de mate van kostendekkendheid. In de volgende twee subparagrafen worden enkele overwegingen aangereikt, welke tot de conclusies leiden dat specifieke uitkeringen binnen de financiële verhouding niet gemist kunnen worden en dat het ten behoeve van een adequate allocatie op lokaal niveau wenselijk kan zijn in bepaalde gevallen geen volledig kostendekkende specifieke uitkeringen te verstrekken. Vervolgens zal kort een aantal bestuurlijke argumenten voor specifieke uitkeringen aan de orde komen.

¹⁶⁸ Algemene Rekenkamer, *Decemberverslag 1994*; Tweede Kamer, zittingsjaar 1994-1995, 24045, nr. 2, blz. 124.

Tenslotte zullen nog enkele praktische aanbevelingen gedaan worden ter verbetering van het instrument 'specifieke uitkering'.

7.2.1 Wel of geen specifieke uitkeringen?

Op formele wijze kan worden onderbouwd dat wanneer een centrale overheid meerdere doelen nastreeft met de financiële verhouding, het instrument specifieke uitkeringen niet gemist kan worden. Een dergelijke formele afleiding is gegeven door Thurow¹⁶⁹. Hoewel zijn analyse gericht is op vraag 'to design a system of monetary incentives that will induce the States to meet the Federal objectives' inzake de verdeling tussen overheidsinvesteringen en overheidsconsumptie, is zijn analyse eenvoudig te generaliseren tot een meer algemene vraagstelling. Deze analyse mondt dan uit in de conclusie dat naast algemene uitkeringen ook specifieke uitkeringen noodzakelijk zijn, waarbij in sommige gevallen de voorkeur gegeven kan worden aan specifieke uitkeringen, welke slechts een gedeeltelijke bijdrage in de kosten bieden.

Enkele van zijn conclusies zijn in het verband van deze studie relevant¹⁷⁰:

(1) Two policy instruments are necessary to achieve the goals inherent in a system of grants in aid. ... Those who advocate a complete shift to unconditional grants are advocating elimination of one of the two goals

...
(3) Conditional grants and conditional taxes should not be used to promote public consumption goods. Distorting relative prices is going to lead to lower social indifference curves and to lower levels of utility. Matching grants ... only have a role to play if some minimum level of public consumption is established as a national goal. ...

(5) If the Federal government just wants to encourage particular projects at the lowest possible cost, matching grants will generally be much cheaper than unconditional grants.

¹⁶⁹ Thurow, L., 'The Theory of Grants-in-Aid'; in: *National Tax Journal*, vol. 19 (Dec., 1966), blz. 373-77.

¹⁷⁰ A.w., blz 376-377.

De conclusie dat beide instrumenten gelijktijdig moeten worden ingezet, komt overeen met datgene wat reeds eerder bij de algemene uitkering werd geconcludeerd, namelijk dat verschillen in inkomenscapaciteit het beste kunnen worden geëgaliseerd middels algemene uitkeringen en verschillen in kosten het beste middels specifieke uitkeringen.

Het argument dat specifieke uitkeringen de lokale allocatie ongunstig beïnvloeden, dient eveneens met enige reserve gezien te worden. In sommige gevallen kan namelijk de lokale afweging leiden tot een voorzieningenniveau dat maatschappelijk gezien te groot of te klein is. Dat geldt in het bijzonder voor activiteiten met (aanzienlijke) externe effecten over de provincie- en gemeentegrenzen heen. Onderaanbod ontstaat bij positieve externe effecten. Het gaat dan om een situatie waarin marginale lokale baten kleiner zijn dan marginale sociale baten.

Nu zijn er verschillende oplossingen voor deze problematiek denkbaar. Om te beginnen zou getracht kunnen worden de niet in beschouwing betrokken baten te internaliseren, door bijvoorbeeld het gebied waarover de gemeenschap zeggenschap heeft, gelijk te maken aan het gebied waarbinnen de baten zich manifesteren (schaalvergroting, bijv. door de vorming van agglomeratiegemeenten).

Aangezien er voor vrijwel elke voorziening een verschillend ruimtelijk beleid is, is dit niet echt een oplossing. Een andere variant is dat de andere gemeenschappen die meegenieten van de voorziening een bijdrage in de kosten leveren. Deze oplossing zal niet in alle gevallen gekozen kunnen worden. Dat is te minder het geval wanneer het risico van free-riders groter is. Een derde oplossing is dan dat niet de andere genieters meebetalen, maar dat de centrale overheid namens hen een evenredig deel van de kosten daalt. Ook dan zal er weer het correcte niveau voortgebracht worden. Overigens laat dat onverlet dat een gezamenlijke financiering door de betrokken overheden (op vrijwillige basis) de voorkeur verdient. Pas in het geval van externe effecten, waaraan anderen niet meebetalen, kan een specifieke uitkering nuttig zijn.

De elasticiteit van de vraag speelt overigens nog een rol bij deze variant. Bij een zeer inelastische vraag heeft een specifieke uitkering vrijwel alleen inkomenseffecten en nauwelijks of geen substitutie-effecten.

7.2.2 Eigen bijdragen bij specifieke uitkeringen

In de Verenigde Staten is het gebruik van 'matching grants' gemeengoed. Meestal hebben deze het karakter van een percentage-gewijze bijdrage. In Nederland wordt deze vorm in het algemeen afgewezen. Toch is er reden om een dergelijke figuur serieus in overweging te nemen.

Een systeem van eigen bijdragen (of beter gezegd: gedeeltelijke vergoeding middels specifieke uitkeringen) kan de allocatieve doelmatigheid vergroten. Lokale overheden zullen immers minder snel uit allerlei ruiven proberen te snoepen. Er zal namelijk een afweging van de marginale lokale baten tegen de marginale lokale lasten moeten plaatsvinden.

In zijn publicatie over specifieke uitkeringen analyseert de Raad voor de gemeentefinanciën de motieven die er zijn voor specifieke uitkeringen. Het meest gebruikte motief is het paternalistische. De Raad voor de gemeentefinanciën wijst specifieke uitkeringen op grond van dit motief niet onvoorwaardelijk af, maar stelt wel enkele voorwaarden die aan het gebruik ervan verbonden moeten worden. Een daarvan is dat de bijdrage die verstrekt wordt juist voldoende is om het gewenste meerverbruik tot stand te brengen ¹⁷¹. Dit mag vanuit het oogpunt van de te beïnvloeden lokale overheid niet te weinig zijn, maar mag vanuit het oogpunt van de rijksoverheid ook weer niet te hoog zijn, aangezien dat leidt tot verspilling ¹⁷². De analyse die de Raad voor de gemeentefinanciën hier presenteert, vinden we in de literatuur reeds bij Oates terug. Het is meer algemeen de onderbouwing van het fenomeen 'matching grants', die de

¹⁷¹ Het is opvallend dat deze redenering door de Raad voor de gemeentefinanciën (impliciet) wel wordt gehanteerd bij bespreking van het paternalistische motief, maar in andere gevallen niet. Juist voor de andere motieven zou deze benadering veel meer valide kunnen zijn dan voor het paternalistische motief.

¹⁷² Van der Dussen heeft deze gedachte ooit wel eens onderschreven. In: 'De toekomst der gemeenten'; in: *In gesprek met de overheid*; door Dix, P.G., Dussen, J.W. van der & Gudde, B.J.M. (red.), Haarlem, 1972, blz. 10, omschrijft hij een dergelijke aanpak als volgt: 'Met doeluitkeringen kan een departement echter meer bereiken. Het is daarbij de kunst om het subsidiepercentage zo laag vast te stellen dat de gemeenten nog net in de rij staan, maar beslist niet hoger.' Later, in: Dussen, J.W. van der, *De financiële verhouding, een inleiding*; 's-Gravenhage, 1990, blz. 70, komt hij daarop terug.

relatieve prijzen van de verschillende door de lokale overheden te produceren goederen willen beïnvloeden.

7.2.3 Bestuurlijke overwegingen voor specifieke uitkeringen

Met specifieke uitkeringen doorbreekt de centrale overheid willens en wetens de lokale voorkeuren. Dat is het meest duidelijk bij het paternalistische motief. Het ontwikkelingsmotief wordt gebruikt als de centrale overheid nieuwe beleidsinitiatieven in een beperkt aantal gemeenten wil uitproberen, alvorens het op ruime schaal te verspreiden.

Op deze plaats is een geheel andere invalshoek te kiezen. In de literatuur worden soms decentralisatieregels geformuleerd. Een daarvan is dat het bij een verantwoordelijkheidsverdeling (zowel in bestuurlijk als financieel opzicht) die zodanig onhelder is dat diverse overheidslagen zich met een taak bezig houden, verstandiger is dat de rijksoverheid die taak maar geheel naar zichzelf trekt. Deze regel is bij uitstek toepasbaar op specifieke uitkeringen die verstrekt worden op grond van het paternalistische of het ontwikkelingsmotief. Er zijn derhalve twee mogelijke aanwijzingen te geven: ofwel het Rijk vindt de activiteit zodanig belangrijk dat het de uitvoering aan zichzelf trekt, en dus ook de financiering daarvan. In dat geval is er helemaal geen sprake van een lokale taak en dus ook geen specifieke uitkering. Ofwel: het Rijk besteedt deze taak uit aan de lokale overheden, maar dan zonder mogelijkheid voor die lokale overheden om zelf het voorzieningenniveau te bepalen en met volledige vergoeding van de kosten. In deze gevallen is derhalve het vierde aspiratieniveau actueel. Dit zal ongetwijfeld leiden tot extra bureaucratiekosten, maar dat is dan blijkbaar de prijs van bestuurlijke helderheid. Wel zou ter beperking daarvan standaard gebruik gemaakt moeten worden van de mogelijkheden die er in dit opzicht zijn, zoals het instrument van de 'single audit'.

Anders dan bij het paternalistische en het ontwikkelingsmotief gaat het bij het gelijkheidsmotief en het draagkrachtmotief niet om het door kruisen van de lokale allocatie, maar om het egaliseren van verschillen die er zijn in de kostenstructuur, dan wel in de draagkracht van de lokale overheid. Deze motieven hebben een rechtvaardigingsgrond die zeer sterk lijkt op de achterliggende redengeving voor Algemene Uitkeringen

uit Provincie- en Gemeentefonds. De reden om in deze gevallen toch voor een specifieke uitkering te kiezen kan zijn gelegen in het feit dat het Rijk vindt dat een bepaalde voorziening in het gehele land tenminste op een bepaald basisniveau aanwezig moet zijn (gelijkheidsmotief), dan wel dat de kosten van een bepaalde voorziening zodanig hoog zijn dat deze onmogelijk opgebracht kunnen worden door de betreffende lokale overheid (draagkrachtmotief). Venema onderscheidt naast de door de Raad voor de gemeentefinanciën genoemde motieven nog het kostenspreidingsmotief, maar hij acht het waarschijnlijk dat dit waarschijnlijk door alle andere motieven heen speelt ¹⁷³.

Het knelpuntenmotief ligt enigszins in het verlengde van het draagkrachtmotief voorzover dat betrekking heeft op grote investeringsprojecten. Er is bij het knelpuntenmotief vooral gedacht aan een ongelijkmatige spreiding van overheidsvoorzieningen tussen regio's. Dit kan leiden tot een ongewenst vestigingspatroon. Om die verschillen op te heffen zouden gerichte investeringsimpulsen nuttig kunnen zijn. Ook hier gaat het meestal om zulke grote bedragen met een zodanig incidenteel karakter dat een egalisatie neerkomt op volledige vergoeding.

Het schaalvoordelenmotief heeft betrekking op het verschijnsel van ruimtelijke spill-overs. Veelal wordt dit soort voorzieningen geacht onderdeel uit te maken van de centrumfunctie. In de verdeelsystematiek van de uitkeringen uit het Gemeentefonds wordt thans al rekening gehouden met centrumvoorzieningen. Voor de reguliere taken zou dan ook naar die verdeelsystematiek gekeken moeten worden. Het is daarbij de vraag of gekozen moet worden voor een oplossing van knelpunten bij de financiering van dergelijke grootschalige centrumvoorzieningen middels een verticale oplossing of via een horizontale oplossing. Slechts wanneer het om echt grote voorzieningen gaat, is een dergelijke benadering wellicht minder dienstig. Dan kan een uitkering op grond van het draagkrachtmotief uitkomst bieden.

De conclusie die uit bovenstaande overwegingen getrokken kan worden is dat de vormgeving van specifieke uitkeringen afhangt van de inhoudelijke redengeving voor de betreffende uitkering. Een algemeen pleidooi voor sanering en volledige kostendekking is niet te verantwoorden.

¹⁷³ Venema, F., 1982, blz. 65.

7.3 Een nieuw leven voor specifieke uitkeringen?

In de vorige paragrafen werd geconstateerd dat specifieke uitkeringen nog steeds een functie hebben binnen de financiële verhouding. Zeker uitkeringen die gemotiveerd worden met het gelijkheids- en het draagkrachtbeginsel zijn een aanvulling op het verdeelstelsel voor Algemene Uitkeringen uit de fondsen. Ook wanneer het gaat om grote investeringsprojecten, waaraan schaalvoordelen en/of ruimtelijke externe effecten verbonden zijn, gaat komt een specifieke uitkering als bekostigingsinstrument in aanmerking.

Eerder werd eveneens geconstateerd dat prikkels niet via de Algemene Uitkeringen zouden moeten lopen, maar bij voorkeur via specifieke uitkeringen. Er is derhalve zeker behoefte aan specifieke uitkeringen binnen het geheel van de financiële verhouding. Dat roept de vraag op hoe deze uitkeringen dan zo adequaat mogelijk vorm gegeven kunnen worden, opdat deze passen binnen het kader dat voor de financiële verhouding in deze nota werd geformuleerd.

Dat legt enkele eisen op aan het karakter van specifieke uitkeringen:

- de uitkeringen dienen voldoende breed te zijn, opdat binnen de doelstellingen van de centrale overheid nog voldoende ruimte en beleidsvrijheid overblijft om de voordelen van de lokale allocatie en het lokale beleid (eventueel op aanpalende beleidsterreinen) te incasseren;
- de uitkeringen dienen gebaseerd te zijn op prestaties en minder op behoeften. Deze laatsten dienen verdisconteerd te worden in de algemene uitkeringen;
- eigen bijdragen van lokale overheden kunnen bij die uitkeringen die zich richten op de ontwikkelingsfunctie geïntroduceerd worden. Dit bevordert de lokale allocatie en voorkomt onnodig budgettair beslag op centraal niveau.

7.4 Decentralisatie van de taak en de financiering

Een deel van de specifieke uitkeringen leent zich voor volledige decentralisatie. Het gaat dan om regelingen waarvan de kosten redelijk gespreid zijn over de verschillende gemeenten en ook in de tijd niet al

te zeer fluctueren. Nu zijn er nogal wat uitkeringen die gemotiveerd worden met het argument 'ongelijkmatige spreiding'. Meer dan 85 procent van de specifieke uitkeringen in 1995 wordt zo gemotiveerd. Nu is lang niet in alle gevallen deze spreiding zodanig van aard dat daarvoor alleen een specifieke uitkering geschikt zou zijn. Ook financiering uit eigen middelen of uit het Provincie- of Gemeentefonds zou mogelijk zijn, mits in de Algemene Uitkeringen maar voldoende egalisatie van draagkracht- en behoefteverschillen plaatsvindt. Uiteraard is het wel noodzakelijk dat, wanneer gekozen wordt voor een andere financieringsvorm dan de specifieke uitkering, er ook een zekere mate van deregulering plaatsvindt. Deze deregulering dient erop gericht te zijn dat de betreffende lokale overheid voldoende ruimte heeft om het eigen beleid zodanig in te richten dat de hoogte van de kosten tenminste binnen zekere grenzen te beïnvloeden is. Zo zou efficiencyvoordeel in ieder geval aan de provincie of gemeente moeten toevallen. Als aan bovenstaande voorwaarden voldaan is, kan de verantwoordelijkheid voor de uitvoering en de financiering naar de lokale overheden worden overgeheveld.

Als besloten wordt tot vergroting van het lokale belastinggebied, ontstaat er ruimte voor financiering van deze uitgaven.

7.5 Budgettering van specifieke uitkeringen

Veel uitkeringen zijn open-einduitkeringen. Daarbij worden dan alle uitgaven vergoed. Er gaat binnen de bestaande uitkeringsregelingen geen enkele prikkel van dergelijke uitkeringen uit om efficiënt en effectief met het gemeenschapsgeld om te gaan. In dit opzicht is het verschijnsel specifieke uitkering zeer goed te vergelijken met subsidies. Net als over specifieke uitkeringen wordt over subsidies soms gesproken als 'een noodzakelijk kwaad, dat zoveel mogelijk uitgebannen moeten worden.' Naar de mogelijkheden om prikkels in te bouwen in de subsidiemethodiek is reeds veel onderzoek gedaan. Verwezen kan worden naar de aanbevelingen die de Commissie voor de Ontwikkeling van Beleidsanalyse (C.O.B.A.) gedaan heeft ¹⁷⁴. Hoewel de C.O.B.A. het instrument 'budgetsubsidie' als zodanig niet noemt, is dit wel een subsidietechniek die na het

¹⁷⁴ Commissie voor de Ontwikkeling van de Beleidsanalyse, 'Het instrument subsidie. Een leidraad voor het subsidie-onderzoek'; in *Beleidsanalyse*, 5 (1976), nummer 1, blz. 11-46.

verschijnen van het rapport in zwang is gekomen. Het vormt het complement van de door de C.O.B.A. aanbevolen methode van subsidiëring naar rato van de prestaties van de gesubsidieerde. Budgetsubsiëring is te definiëren als: 'die vorm van subsidiëring waarbij vooraf door een budgetgever aan een budgethouder voor een bepaalde periode een maximum bedrag aan middelen ten behoeve van een zeker niveau van activiteiten en/of prestaties wordt toegekend'¹⁷⁵. Essentieel in vergelijking met de aanbevelingen van de C.O.B.A. is de toevoeging dat het gaat om een vooraf vaststaand budget, waardoor er voor de gesubsidieerde organisatie een prikkel ontstaat om efficiënt met de beschikbare middelen om te gaan, dat wil zeggen: de uitgaven laag houden en de inkomsten opvoeren.

De toepassing van budgetsubsiëring of -financiering komt vooral voort uit een streven naar bevordering van de effectiviteit van beleid, kostenbeheersing, bevordering van de zelfstandigheid van de gesubsidieerde organisatie en het creëren van ruimte voor beleidsvernieuwing¹⁷⁶. Voor een aantal specifieke uitkeringen is een soortgelijke benadering te kiezen. In het bijzonder geldt dit voor specifieke uitkeringen die te boek staan als open-eindregelingen en waarvoor bij de uitvoerende overheden nauwelijks of geen prikkels bestaan voor effectief en efficiënt beheer. Budgettering zou daarvoor een oplossing kunnen bieden. Wel dient dan de budgettering zodanig vorm gegeven te worden dat er voor de uitvoerende lokale overheid een 'existentieel belang'¹⁷⁷ ontstaat bij de uitvoering van de regeling.

¹⁷⁵ Vrancken, P.H.J., 'Budgetfinanciering in de Collectieve Sector'; in: *Budgetfinanciering: een beleidsverkenning*; door Herwijer, M. & Selm, J.A. van (red.), Groningen, 1989, blz. 8.

¹⁷⁶ Landelijke Raad voor Cultureel Werk, *Budgetfinanciering in de welzijnssector*; Amersfoort, 1989, blz. 6.

¹⁷⁷ Deze term is ontleend aan WRR, *Belang en beleid; naar een verantwoorde uitvoering van de werknemersverzekeringen*, Rapporten aan de Regering nr. 45; 's-Gravenhage, 1994. Op blz. 76-78 van dit rapport wordt een voorstel gedaan om de ABW te budgetteren. Het in dit werkdocument te beschrijven model is daar mede door geïnspireerd.

Een voorbeeld van zo'n te budgetteren uitkering is de Bijstand. De financiering van de bijstand ¹⁷⁸ is thans voor 90 procent een rijkszaak en voor 10 procent een gemeentelijke aangelegenheid. De gemeenten kunnen 90 procent van de door hen verstrekte uitkeringen declareren bij het Rijk. Het gaat om een bedrag van circa f 10,25 miljard. De resterende 10 procent (circa f 1,2 miljard) nemen zij voor eigen rekening, evenals overigens de uitvoeringskosten ¹⁷⁹. Gemeenten hebben derhalve maar een zeer beperkt belang bij het terugdringen van het volume. Immers, de uitvoeringskosten hebben grotendeels het karakter van vaste kosten, en van de besparingen als gevolg van een uitstroombesluit vloeit 90 procent naar het Rijk.

Het 10 procent-aandeel wordt geacht bestreden te worden uit de Algemene Uitkering uit het Gemeentefonds en de opbrengst van de lokale belastingen. Aangezien draagkracht en kosten nogal uiteen kunnen lopen tussen de verschillende gemeenten (lage draagkracht en hoge kosten gaan vaak samen, evenals grote draagkracht en lage kosten), is in het Gemeentefonds een Verfiyningsregeling Sociale Structuur opgenomen. Deze regeling bevordert een actief uitstroombesluit van de lokale overheden niet echt. Het 10 procent-aandeel komt in 1995 voor de Algemene Bijstands Wet uit op een bedrag van f 2.270,-- en voor de RWW op f 2.150,--. Daar staat tegenover dat de marginale opbrengst van de verfiyningsregeling bijna f 2.400,-- is. Met andere woorden, elke bijstandsgerechtigde die uit het bestand verdwijnt, kost de gemeente tussen de f 150,-- en f 250,-- ¹⁸⁰.

Kern van het kabinetsbesluit met betrekking tot de bijstand is zowel het bieden van een inkomensgarantie, als het bevorderen van participatie in het arbeidsproces. Geconstateerd kan worden dat middels de landelijk uniforme regelgeving terzake van de uitkeringsniveaus de doelstelling van inkomensgarantie adequaat vormgegeven is. Dat ligt anders voor de participatiedoelstelling. De gemeente heeft bij de huidige regeling geen

¹⁷⁸ Met het begrip 'bijstand' wordt in deze paragraaf bedoeld de verstrekking van bijstand aan thuiswonenden (ABW) en de uitkeringen krachtens de Rijksgroepsregeling voor werkloze werknemers (RWW).

¹⁷⁹ Deze gecombineerde financiering is een overigens voorbeeld van 'koppelsubsidie' waartegen de C.O.B.A. reeds in 1976 stelling nam.

¹⁸⁰ Een uitzondering is gemaakt voor uitstroom naar de banenpool. Deze werknemers tellen mee voor de Verfiyningsregeling. Merkwaardigerwijs geldt deze uitzondering echter weer niet voor de zogenaamde 'Melkert-banen'.

belang bij een stringente uitvoering gericht op uitstroom naar de arbeidsmarkt en het Rijk heeft onvoldoende mogelijkheden om de uitvoering te sturen. Wanneer wordt overgegaan op een bekostiging middels vaste budgetten ontstaat voor de gemeente wel een belang om het beroep op de bijstand terug te dringen.

Wanneer de bijstand gebudgetteerd wordt ontvangt elke gemeente op basis van een bepaalde verdeelsystematiek een vast bedrag. Met dat bedrag dienen alle uitkeringslasten bestreden te worden. Nu zijn deze lasten het resultaat van aantal maal uitkering. Weet de gemeente het aantal te beperken, dan is het voordeel voor de gemeente. Het risico van een hoger aantal dan op voorhand werd aangenomen is ook voor de gemeente ¹⁸¹.

Een andere uitkering waarvoor een vorm van budgettering mogelijk is, is de sociale werkvoorziening. Hiermee is landelijk een bedrag van f 3,4 miljard gemoeid. In lijn met en voortbordurend op de voorstellen van de Commissie Houben, zou het toelatingsbeleid tot de sociale werkvoorziening en de bedrijfsvoering van een sociale werkplaats (SW) gescheiden moeten worden. Op grond van alweer een min of meer objectief verdeelstelsel zou het macro-budget over de gemeenten verdeeld kunnen worden. Daarmee kunnen de gemeenten dan plaatsen inkopen bij een sociale werkplaats of, indien dat financieel aantrekkelijker is (en uiteraard ook voldoet aan de te stellen kwaliteitsnormen voor dergelijke plaatsingen) bij een willekeurig ander bedrijf. Wanneer een gemeente erin slaagt goedkoper SW-plaatsen in te kopen zou het voordeel ook bij de gemeente dienen te blijven. Een kwestie van nader onderzoek is nog hoe de geaggregeerde effecten van gemeentelijk toelatingsbeleid in het macro-budget zouden moeten doorwerken. Voorkomen moet worden dat nu, in plaats van een door de Commissie Houben geconstateerde 'interne verwurging' bij de SW-bedrijven, een interne verwurging bij de gemeenten gaat ontstaan. Een dergelijk verschijnsel dreigt als er een vaste verdeling is. Gemeenten hebben dan alleen voordeel als zij zelf minder personen toelaten dan het landelijk gemiddelde. Echter, wanneer elke gemeente zich daarop richt, zal zich een spiraal in neerwaartse richting in gang zetten. Er zal dan

¹⁸¹ Zie: Zwerk, D., *Budgetfinanciering in de ABW*; VU Amsterdam, 1993 en Vossers, H. & Zwerk, D., *Budgetfinanciering van de Algemene Bijstandswet; Onderzoeksmemorandum 119 van het Centraal Planbureau*; Den Haag, 1995.

ook gezocht moeten worden naar een zodanige verdeelsleutel dat deze niet beïnvloed wordt door het gemeentelijk toelatingsbeleid, maar het specifieke lokale toelatingsbeleid mag niet geheel buiten de feitelijke verdeling blijven.

Het bovenstaande is eenvoudig te generaliseren naar andere specifieke uitkeringen.

7.6 Prestatie-uitkeringen

Een andere manier om het stelsel van specifieke uitkeringen meer in overeenstemming te brengen met een eigentijds kader voor het binnenlands bestuur is deze uitkeringen een meer prestatiegebonden karakter te geven. Een dergelijke vorm is aantrekkelijk voor de rijksoverheid indien de effectiviteit van het macro-budget (in casu de hiermee te produceren output) hoofddoelstelling van beleid is. Het zal dan vooral om uitkeringen gaan met een ontwikkelingskarakter. Deze zijn te vinden in de sfeer van de ruimtelijke ordening en de economische ontwikkeling, maar ook de 'Melkert-banen' zouden volgens de hier te beschrijven aanpak uitgekeerd kunnen worden.

Ook hier weer kan aangesloten worden bij de aanbevelingen van de C.O.B.A. om bij voorkeur op prestatiebasis te subsidiëren. Ook deze uitkeringen zouden middels een vorm van budgettering beschikbaar gesteld kunnen worden.

Vertrekpunt is dat het Rijk aankondigt dat in het kader van een bepaald beleid de provincies en/of gemeenten uitgenodigd worden om plannen in te dienen. Vervolgens zouden deze kunnen bezien of het aantrekkelijk is mee te dingen naar de beschikbare middelen. Elke provincie of gemeente kan nu als het ware een projectvoorstel (als ware het een offerte) doen. Degenen die de meeste output per in te zetten gulden kunnen realiseren, komen in aanmerking voor honorering van het voorstel. Er zal uiteraard wel afgerekend dienen te worden op basis van de gerealiseerde prestaties. Op deze manier ontstaat er een vorm van concurrentie tussen lokale overheden onderling om de beperkte rijksmiddelen. Degene die het het goedkoopst doet, komt als eerste in aanmerking voor toewijzing van middelen.

De afronding kan geschieden in de vorm van een contract. Reeds eerder heeft de Raad voor het binnenlands bestuur voor dergelijke 'public-public partnerships' gepleit ¹⁸². Heij en Van der Kar hebben daaraan een meer economisch-theoretische onderbouwing gegeven ¹⁸³. In de praktijk is echter nog nauwelijks vorm gegeven aan dergelijke overeenkomsten. Binnen de gemeente Rotterdam wordt thans ervaring opgedaan met convenanten op het gebied van werk en veiligheid tussen de gemeente en de deelgemeenten. Hoeksteen van dergelijke convenanten is dat de doeluitkering afhankelijk gesteld wordt van actieplannen, welke gericht dienen te zijn op realisatie van de gemeentelijke doelstellingen. Als bijzonderheid kan nog worden opgemerkt dat niet alle beschikbare middelen zo verdeeld zijn: een deel is nog gereserveerd als een soort stimuleringspremie voor die deelgemeenten die een prestatie leveren die hoger is dan afgesproken. In latere jaren wordt dat stimuleringsbudget aangevuld met de middelen die vrijvallen bij die deelgemeenten die prestatie leveren die lager is dan afgesproken. Ook op dit punt worden derhalve zelfstandigheid en verantwoordelijkheid gekoppeld.

7.7 Beëindiging van specifieke uitkeringen

Het afschaffen van specifieke uitkeringen kan op verschillende manieren plaatsvinden. Om te beginnen kan geconstateerd worden dat er onder de specifieke uitkeringen nogal wat 'stille' uitkeringen zijn. Dit zijn uitkeringen die alleen nog oude verplichtingen afwikkelen, maar waarbinnen geen nieuwe verplichtingen meer worden aangegaan. In 1995 betreft dit nog 26 regelingen. Het gaat om een totaalbedrag van bijna f 1,4 miljard ¹⁸⁴. Een deel van deze uitkeringen heeft 1995 als laatste uitkeringsjaar, maar andere lopen nog vele jaren door, sommige tot zelfs 2025. Er zou een aanzienlijke sanering kunnen plaatsvinden als deze uitkeringen middels een eenmalige afkoopsom zouden worden beëindigd. Bij een discon-

¹⁸² Raad voor het binnenlands bestuur, *Medebewind: van autonome waarde! (tweede advies over decentralisatie)*; 's-Gravenhage, 1988.

¹⁸³ Heij, P.R. & Kar, H.M. van der, 'Specifieke uitkeringen in veranderende bestuurlijke verhoudingen'; in: *Openbare Uitgaven*, 21 (1989), nr. 4 blz. 178-179.

¹⁸⁴ De 'bruteringsuitkeringen' zijn bij deze cijfers buiten beschouwing gelaten. Het gaat om een bedrag van bijna f 37 miljard.

teringsvoet van 7 procent zou de afkoopsom ongeveer f 5,3 miljard bedragen. De afkoop van de verplichtingen uit hoofde van het Besluit Woninggebonden Subsidies '93-'94 maakt hiervan overigens voor f 4,4 miljard deel uit. De overige regelingen kunnen derhalve voor f 0,9 miljard afgekocht worden. Gezien de omvang van de meevallers waarmee de minister van Financiën thans geconfronteerd wordt, moet een dergelijk bedrag beschikbaar kunnen komen op de rijksbegroting.

Een andere groep van uitkeringen betreft uitkeringen waar de lokale overheid slechts 'doorgeefluik' is en geen enkele beleidsvrijheid heeft. Het verdient in deze gevallen de voorkeur als hier sanering middels centralisatie van de regeling en de uitvoering plaats zou vinden. Een inventarisatie van Van der Dussen kwam voor het jaar 1995 uit op een bedrag van f 4,9 miljard ¹⁸⁵.

¹⁸⁵ Vermeld in de congres-documentatie *De toekomst van de gemeenten*, gehouden op 25 november 1994 te Utrecht. Aan de hand van het *Overzicht Specifieke Uitkeringen 1995* heb ik overigens dat bedrag niet kunnen reconstrueren.

8. SAMENVATTING EN CONCLUSIES

In het voorgaande is een aantal voorstellen gedaan voor herijking van de financiële verhoudingen in het binnenlands bestuur. Op deze plaats worden de verschillende voorstellen nog eens samengebracht. Daar gaat een korte samenvatting van de belangrijkste bevindingen aan vooraf.

De ontwikkeling van de financiële organisatie van het binnenlands bestuur is de afgelopen honderd jaar gestaag gegaan in de richting van wat bekend staat als het derde aspiratieniveau. Er lijkt een algemeen gevoelen te zijn dat met de thans voorgenomen herziening van het verdeelstelsel van het Provinciefonds en het Gemeentefonds dit derde aspiratieniveau zo goed als bereikt is. Toch is dat niet onverdeeld positief te beoordelen. Het betekent namelijk dat gemeenten en provincies enerzijds steeds meer in staat gesteld worden om een gelijkwaardig voorzieningenpakket te realiseren, maar daar anderzijds de prijs van het verlies van de eigen financiële autonomie voor hebben moeten betalen. De lokale overheden zijn thans grotendeels (voor circa 90%) afhankelijk van bijdragen van het Rijk voor de financiering van hun uitgaven. Het lokale belastinggebied is gemarginaliseerd, terwijl ook de overige eigen inkomsten slechts zeer bescheiden van omvang zijn. Grote verschillen in belastingtarieven en grote verschillen in voorzieningenniveaus worden niet meer geaccepteerd. Deze financieel georiënteerde uitgangspunten hebben overigens ook de bestuurlijke organisatie beïnvloed: veel medebewind met centrale normstelling, verscherping van het hiërarchische element in de bestuurlijke verhoudingen en een beperkte zelfredzaamheid van lokale overheden.

Er is twijfel mogelijk over de vraag of deze financiële en bestuurlijke verhoudingen in deze tijd nog adequaat zijn. Voor de financiële organisatie kunnen hier de volgende conclusies getrokken worden: de huidige financiële verhoudingen zijn tezeer gebaseerd op gelijk(waardig)heid van gemeenten en hebben een te absoluut verticaal karakter. Een fundamentele wijziging is noodzakelijk.

Eigen middelen

- De eigen middelen van de lokale overheden, bestaande uit prijzen en tarieven en lokale belastingen worden als primaire bekosti-

gingswijze aangewezen. Het Gemeentefonds en het Provinciefonds zijn daarop slechts aanvullend.

- Elke overheid (gemeente, provincie en rijk) beproeft voluit het profijtbeginzel. Dat betekent dat ook in de relatie met de burger voor de dienstverlening van de lokale overheid de ruilrechtvaardigheid de voorkeur verdient boven de verdelende rechtvaardigheid.

Uitbreiding van het lokaal belastinggebied

- Wanneer het belastingmenu met enkele grote belastingen kan worden uitgebreid, lijkt de diversiteit voldoende om de belasting naar lokale voorkeuren toe te snijden. Er is dan voldoende spreiding om risico's in de zin van conjuncturele schommelingen te voorkomen. Bovendien kan, als er meer grote belastingen zijn met elk een andere spreiding, ook voorkomen worden dat de belastingcapaciteit al te grote verschillen gaat vertonen.
- De uitbreiding van het lokale belastinggebied betekent dat, uitgaande van macro-economische budgettaire neutraliteit, het Rijk terug kan/moet treden in haar eigen belastinggebied (onder gelijktijdige vermindering van de overdrachten -algemeen dan wel specifiek- aan de lokale overheden). Voorzover de uitbreiding van het lokale belastinggebied plaatsvindt door overdracht van rijksbelastingen naar de lokale overheden gebeurt dit vanzelf. In alle andere gevallen verdient het aanbeveling dat het Rijk terugtreedt bij die belastingsoorten die van invloed zijn op de wig.
- Het lokale belastinggebied bevat ook belastingen die gebaseerd zijn op het draagkrachtbeginzel. Daarmee doorkruist de lokale overheid niet het distributieve beleid van de centrale overheid, maar vormt zij er juist een lokale aanvulling op ¹⁸⁶.
- De volgende voorstellen kunnen worden gedaan ter vergroting van het lokale belastinggebied: uitbouw van de mogelijkheden Onroerende Zaakbelastingen te heffen (vervallen vrijstellingen, hogere tarieven en differentiatie tussen woon- en werkobjecten), overdracht van het Rijk aan de gemeenten van de Overdrachtsbelasting

¹⁸⁶

Hiermee wordt een van de aanbevelingen die de WRR eerder deed in het kader van het grote steden-beleid ingevuld. WRR, *Van de stad en rand*, Den Haag, 1990, blz. 209: 'De lokale overheid moet meer gaan verdienen aan de plaatselijke groei van het bedrijfsleven en aan draagkrachtige huishoudens.'

en de Assurantiebelasting, de introductie van een ingezetenenbelasting (onder gelijktijdige verlaging van de eerste schijf van de loon- en inkomstenbelasting).

- Het moet zeker mogelijk zijn om een voldoende substantiële uitbreiding van het lokale belastinggebied te laten plaatsvinden, zonder dat daarbij alle mogelijkheden onmiddellijk volledig moeten worden benut. Op deze wijze kan ook optimaal op de plaatselijke situatie worden ingespeeld.
- Het belastinggebied is zo groot dat de 'rijkste' provincies en gemeenten nagenoeg geen aanvullende algemene uitkering uit het Provinciefonds, respectievelijk Gemeentefonds nodig hebben. Dit sluit aan bij de herhaalde malen door het rijk geformuleerde voorkeursvolgorde voor bekostiging van gemeentelijke en provinciale taken. Het Gemeente- en Provinciefonds herkrijgen op deze wijze hun egaliserende karakter en zijn geen primaire financieringsbron meer.

Omvang Gemeentefonds

- Het Gemeentefonds zou niet behandeld moeten worden als een gewone post op de rijksbegroting. Zo wordt het Gemeentefonds gevrijwaard van al te eenvoudig ingrijpen op de omvang ervan door de centrale overheid. Er wordt een objectievere norm dan koppeling aan de gecorrigeerde rijksuitgaven voorgesteld. Te denken is aan een vorm van *tax sharing* (het Gemeentefonds is een vast percentage van bepaalde belastingsoorten zoals het vroeger ooit was), of: het Gemeentefonds is een vast percentage van het bruto nationaal product (waardoor het Gemeentefonds onderdeel uit gaat maken van de collectieve uitgavenquote). Een degelijke normering kan optimaal recht doen aan de beide uitgangspunten voor het binnenlands bestuur: waarborging lokale autonomie en gelijkwaardigheid van de verschillende overheidslagen.

Verdeling Gemeentefonds

- Met de Algemene Uitkeringen wordt beoogd globaal te corrigeren voor de grootste verschillen in lokale draagkracht en behoefte. Deze correctie zal echter niet alle verschillen (kunnen) wegnemen, maar wel de meest opvallende. De Algemene Uitkeringen zijn voorts

echt algemeen, dat wil zeggen niet bedoeld om feitelijke voorzieningenniveaus te beïnvloeden. Daarvoor zijn specifieke uitkeringen meer geschikt.

- De Algemene Uitkeringen zouden niet vervuld mogen zijn met oneigenlijke elementen, zoals bijvoorbeeld een wettelijk verplichte eigen bijdrage aan een specifieke uitkering, wanneer dat niet gepaard gaat met een overeenkomstige beleidsvrijheid voor de provincie of gemeente. Een van de voorstellen in dit verband is om het 10 procent-aandeel in de kosten van bijstand door de gemeenten te laten vervallen. Deze middelen kunnen dan uit het Gemeentefonds gelicht worden, zodat voor de kosten van bijstandsverlening één financieringsstroom ontstaat.
- De verdeling van het Gemeentefonds over de gemeenten moet zo objectief mogelijk zijn. In dat kader zou het aanbeveling verdienen het Gemeentefonds tot een fonds van gemeenten te maken, in plaats van een fonds voor gemeenten. Enerzijds kan het gaan om een beperkte horizontale herverdeling op grond van solidariteitsoverwegingen (à la de Robin Hood-methode). Anderzijds is ook een soort onderlinge assurantiefunctie toe te kennen aan het Gemeentefonds (onderlinge waarborg tegen calamiteiten à la de traditionele artikel 12-systematiek).
- Als optie kan nog toegevoegd worden het Gemeentefonds en het Provinciefonds gezamenlijk toe te delen aan de provincies en deze verantwoordelijk te maken voor de verdeling over de gemeenten in hun gebied ¹⁸⁷. Op deze wijze zou extra inhoud gegeven kunnen worden aan het intermediaire karakter van de provincies.
- Bij een 'objectievere' verdeling van het Gemeentefonds zouden de verdeelmaatstaven ook een stuk eenvoudiger kunnen zijn. De verdeelsystematiek zou gericht moeten zijn op het creëren van gelijke kansen voor gemeenten en derhalve bovenal op de egalisatie van de verschillen in belastingcapaciteit. Omdat een al te abrupte overgang naar een Gemeente- en Provinciefonds die uitsluitend verschillen egaliseren, wellicht een te grote stap is in de

¹⁸⁷

Deze suggestie is ook elders al gedaan. Zie bijvoorbeeld: Groot, H. de, 'De toekomst van de financiële verhouding'; in: *De toekomst van de publieke sector*; door Groot, H. de & Oosteren, C.G.M. van (red.), Den Haag, 1994, blz. 199-214.

Nederlandse verhoudingen, kan een soort basisbedrag worden uitgekeerd, als vergoeding voor bestuurskosten.

- De volgende verdeelmaatstaven worden voorgesteld: Aantal inwoners, Oppervlakte, Gemiddeld besteedbaar inkomen (per inwoner of inkomensstrekker), Werkgelegenheid (aantal banen per inwoner). Eventueel zou ook de ligging van de gemeente nog als verdeelmaatstaf te gebruiken zijn.
- Veelal wordt aangenomen dat de Algemene Uitkeringen ook nog zouden moeten egaliseren voor verschillen in kostenbepalende factoren. Aangetoond is dat Algemene Uitkeringen daarvoor niet geschikt zijn. Daarvoor is een afzonderlijke soort uitkeringen nodig.
- De dynamiek in het Gemeente- en Provinciefonds zou zodanig moeten zijn dat voldoende (positieve) prikkels overblijven voor gemeenten om te investeren in versterking van de lokale economische structuur en verbetering van de sociale structuur. Dat betekent dat een groei in de lokale belastingcapaciteit niet onmiddellijk vertaald wordt in een daling van de algemene uitkering. Dit zou kunnen door bijvoorbeeld deze groei met een vertraging van enkele jaren effect te laten hebben op de algemene uitkering, of door een groei die boven het landelijk gemiddelde uitgaat buiten beschouwing te laten. Omgekeerd zou dan een daling ook pas na enkele jaren gecompenseerd worden door een hogere algemene uitkering, of wanneer de gemiddelde groei als uitgangspunt genomen wordt; een groei beneden het landelijk gemiddelde wordt niet gecompenseerd.

Specifieke uitkeringen

- Naast het Gemeentefonds worden er specifieke uitkeringen verstrekt. De financiële verantwoordelijkheid moet hier in verhouding staan met de inhoudelijke verantwoordelijkheid, en omgekeerd. Zo zou vastgesteld kunnen worden dat in die gevallen waarin de verantwoordelijkheidsverdeling zodanig onhelder is dat twee bestuurslagen zich met een taak bezighouden, het verstandig is als het Rijk deze taak geheel aan zich trekt. In dat geval voert de rijksoverheid de taak (inclusief de financiering) geheel zelf uit, ofwel de taak wordt uitbesteed aan de lokale overheden, maar deze voeren de taak dan uit als agent van het Rijk.

- Het budgetteren van specifieke uitkeringen en het op basis van prestatie-afspraken toekennen van specifieke uitkeringen kunnen de lokale financiële verantwoordelijkheid verder versterken. Als voorbeeld kan verwezen worden naar de budgettering van de bijstand. De convenanten zoals die in Rotterdam tussen de gemeente en de deelgemeenten worden afgesloten voor doeluitkeringen gericht op het creëren van werk en het gestalte geven aan het veiligheidsbeleid, zijn voorbeelden van prestatiebudgetuitkeringen, welke zich lenen voor uitgebreidere toepassing, ook in de financiële verhouding tussen Rijk en lokale overheden. Dat kan ook in de vorm van contracten (eventueel met voorafgaand een offertestadium). Het Rijk zou eventueel een deel van de BTW-opbrengst ter plaatse aan de betreffende gemeente kunnen doen toekomen als prikkel voor versterking van de economische structuur.