

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@boomamsterdam.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

Geef gemeenten meer financiële ruimte

De ambitie van de rijksoverheid om via centrale sturing van middelen voor verschillende gebieden een gelijkwaardig voorzieningenniveau te bereiken, zal altijd tevergeefs blijken. Het is beter deze sturingsambitie los te laten en gemeenten en provincies fors meer eigen middelen te geven om zelf financiële afwegingen te kunnen maken. Wanneer de centrale overheid aldus ruimte voor verschil laat, kan dit op lokaal niveau tot betere afwegingen, afrekenbaarheid en betrokkenheid bij de politiek leiden.

.....
 door *Peter Boorsma*

De auteur is hoogleraar openbare financiën aan de Universiteit Twente. Van 1987 tot 2003 was hij Eerste Kamerlid voor het CDA.

GEMEENTEN IN NEDERLAND dekken hun uitgaven voor ruwweg 40% uit de algemene uitkering van het Gemeentefonds, voor 50% uit specifieke uitkeringen, en voor de resterende 10% uit eigen inkomsten, te weten belastingen, retributies, en overige middelen, bijvoorbeeld dividend.¹ De specifieke uitkeringen laten weinig ruimte voor eigen gemeentelijke afweging; het gaat hierbij immers om medebewindstaken. Het bedrag van de algemene uitkering kan samen met de eigen inkomsten worden ingezet voor de eigen gemeentelijke prioriteiten. Maar ook dat laatste is niet helemaal waar: er worden taken voorgeschreven die de gemeente zelf moet bekostigen (bijvoorbeeld de brandweer), terwijl de specifieke uitkeringen veelal niet kostendekkend zijn en dus beslag leggen op de vrij besteedbare middelen. De ruimte om zelf te beslissen over de eigen inkomsten is ook beperkt: de retributies mogen in totaal de gemaakte kosten niet overtreffen, en de gemeentelijke belastingbronnen zijn bij wet aangewezen. Op

voorstel van minister Zalm is destijds ook de gebruikersheffing op woningen afgeschaft, waarmee de eigen belastingruimte is verkleind.

Hoewel de gemeente, net als de provincie, een open huishouding heeft,

Internationaal gezien is het aandeel van de eigen belastingen in de totale inkomsten extreem klein

is de financiële speelruimte dus beperkt. Internationaal gezien is het aandeel van de eigen belastingen in de totale inkomsten extreem klein. Er zijn wethouders en raadsleden die de situatie prettig vinden: niet zelf te hoeven beslissen over de eigen belastingen: makkelijk toch?

Maar als je zoals het CDA belang hecht aan spreiding van verantwoordelijkheid en goed rentmeesterschap, is er veel voor te zeggen om de gemeentelijke colleges en raden juist meer zeggenschap te geven. Zeggenschap over wat men wil doen in de gemeenten en welke prioriteiten men wil stellen, tot welke niveaus. Alvorens verder te gaan worden de hoofdfuncties voor de (centrale) overheid genoemd, zoals geformuleerd door Musgrave: (1) bevorderen van optimale allocatie, (2) bevorderen van *equity* (oftewel een eerlijke inkomensverdeling), en (3) stabilisatie en economische groei.² De eerste functie is relevant voor alle en dus ook de lagere (decentrale) overheden, de tweede is volgens de meeste auteurs³ en de Staat voorbehouden aan de centrale overheid, de derde is voorbehouden aan de centrale overheid. De functies worden genoemd omdat bij de discussie over de aspiratieniveaus de aandacht uitgaat naar de allocatie. Wat betekent dat uitgangspunt voor de verdeling van het Gemeentefonds? De fondsbeheerders (primair Binnenlandse Zaken) verdelen het totale bedrag over de circa 400 gemeenten zo goed mogelijk, volgens vele maatstaven. Bij de formulering van de maatstaven grijpt men, althans op papier, terug naar een theorie uit 1982 van wijlen Goedhart, destijds hoogleraar aan de UvA en voorzitter van de Raad voor de Gemeentefinanciën.⁴ Volgens hem kan men bij de verdeling van een fonds over ongelijkwaardige gemeenten verschillende ambities, 'aspiratieniveaus' formuleren.

VIER ASPIRATIENIVEAUS

Om te beginnen is er het nulniveau: er vindt geen verevening van voorzieningencapaciteit plaats. De gemeenten en provincies zijn volkomen aangewezen op de eigen inkomsten. Terzijde: wat niet wordt besproken in de literatuur is de rol van de specifieke uitkeringen bij elk niveau. Het Rijk kan bijvoorbeeld specifieke uitkeringen verstrekken om de werkloosheid te bestrijden, los van eventuele verschillen in decentrale voorzieningen Bij

dit nulniveau kan dat op twee manieren uitpakken: een verscherping van de verschillen in voorzieningenniveau of een afzwakking.

Het eerste aspiratieniveau houdt in dat alleen grote ongelijkheden in de lokale belastingcapaciteit worden vereffend. Goedhart haalt de term *equalization of fiscal capacity* aan. Hierbij passen een kleine algemene uitkering uit het Gemeentefonds en een groot eigen belastinggebied.

Bij het tweede aspiratieniveau, ‘vermindering van ongelijkheden in lokale en regionale voorzieningscapaciteit’, ook aangeduid als *equalization of fiscal strength*, worden via de algemene uitkering uit het Fonds grote verschillen in kosten en behoeften vereffend. Dat gebeurt indien de Staat van mening is dat grote verschillen in voorzieningen kunnen ontstaan, niet alleen door verschillen in fiscale draagkracht, maar ook door ‘op objectieve determinanten van kosten berustende behoefteverschillen’. Hierbij past nog steeds een groot eigen belastinggebied met daarnaast algemene en specifieke uitkeringen.

Voor Nederland stelde Goedhart het derde aspiratieniveau voor, een ‘zo volledig mogelijke egalisatie van lokale en regionale voorzieningscapaciteit’, een situatie waarbij alle gemeenten een gelijkwaardig voorzieningenniveau kunnen realiseren. Daarbij horen een bescheiden eigen belastinggebied, ‘een vrije zoom’, en een substantiële algemene uitkering. Bij de verdeling van de algemene uitkering moet men dan zo veel mogelijk rekening houden met factoren die verschillen in kosten kunnen veroorzaken, zoals een slechte bodemgesteldheid of relatief veel uitkeringstrekkingen. Een gelijkwaardig voorzieningenniveau betekent dus niet dat alle gemeenten dezelfde voorzieningen krijgen. Volgens Goedhart past het derde aspiratieniveau bij landen als Nederland: kleine landen met grote sociale homogeniteit.

Goedhart noemt ook een vierde aspiratieniveau, waarbij niet de egalisatie van de regionale of lokale voorzieningencapaciteit vooropstaat, maar ‘veeleer een zeer vergaand centraal paternalisme inzake aard en omvang van de voorzieningen zelf’.⁵

Het derde aspiratieniveau, waar dit artikel zich tegen richt, is vervolgens het uitgangspunt geworden voor het beleid, voor adviezen van de Raad voor de Gemeentefinanciën en later de Raad voor het openbaar bestuur, voor tal van beschouwingen. Zoals het derde aspiratieniveau is geformuleerd, kun je er bijna niet tegen zijn. Het aspiratieniveau lijkt zo billijk: alle burgers moeten, zij het met verschillende prioriteiten, een gelijkwaardig pakket van overheidsvoorzieningen aangeboden krijgen. Wat is daar mis mee?

Op grond van de volgende overwegingen⁶ beschouw ik dat beleidsuitgangspunt, dat toch al bijna dertig jaar wordt beleden als uitgangspunt voor beleid, als een *conventional wisdom*: een zogenaamde wijsheid die

slaafs gevolgd wordt.⁷ Er kan een achttal bezwaren tegen het slaafs volgen van het derde aspiratieniveau als beleidsuitgangspunt worden ingebracht:

1. De benadering, samen met de daarvoor uitgevoerde rekenpartijen, wordt gericht op de taken die de gemeente bekostigt uit de algemene uitkering. Maar het voorzieningenniveau wordt bestuurlijk ook bepaald door allerlei specifieke uitkeringen. Die worden in de benadering niet betrokken. Zo heeft Bordewijk⁸ erop gewezen dat Nederland bij de financiering van de bijstand streeft naar het vierde aspiratieniveau.
2. Ook om conjuncturele redenen worden heel gericht rijks gelden ingezet om de economie te stimuleren, om de werkloosheid te bestrijden. Er kunnen ook structurele economische redenen zijn om een zwakke regio te helpen. Zo zijn er ongetwijfeld veel publieke voorzieningen in de noordelijke provincies door het Rijk bekostigd, waar in de benadering van dat aspiratieniveau geen rekening mee wordt gehouden.
3. Bij de herzieningen van het Fonds zijn de vier zogenaamde grote steden stelselmatig buiten de berekeningen gehouden. Ze zijn apart behandeld en de rekenuitkomsten zijn zo gekozen dat ze passen bij de gewenste bedragen.
4. Het Rijk heeft in het kader van het knooppuntenbeleid veel geld beschikbaar gesteld voor een beperkt aantal steden. Dat is inmiddels weer gebeurd met de beschikbaarstelling van nationale middelen voor de zogenaamde prachtwijken.
5. Wassenaar en Verhagen wijzen erop dat de realisatie van het derde aspiratieniveau strijdig kan zijn met de eerdergenoemde hoofdfunctie van een optimale allocatie. Als een gemeente extra middelen krijgt vanwege woningbouw op grond met een zwakke bodemstructuur, zou vanuit een optimale nationale allocatie een aanwending elders misschien de voorkeur verdienen.
6. Wassenaar en Verhagen⁹ wijzen erop dat de solidariteit achter het aspiratieniveau de sterkere gemeenten kan benadelen ten opzichte van het buitenland. 'Dit kan ten koste gaan van de concurrentiepositie van Nederland als geheel.' Dit contra-argument ziet op de derde hoofdfunctie, de stabilisatie en economische groei.
7. Wassenaar en Verhagen wijzen er ook op dat realisatie van dit niveau, met het kleine eigen belastinggebied, ten koste kan gaan van de eigen verantwoordelijkheid en autonomie van de provincies en gemeenten. Daarmee zijn we terug bij het begin van dit referaat. Mijns inziens is een kritiek op dat zogenaamde derde aspiratieniveau vooral een kritiek op de te geringe rol van de eigen belastingen, waardoor gemeente- en

provinciebestuurders te weinig ruimte hebben om zelf te beslissen over gemeentelijke lusten en lasten.

8. De empirische werkelijkheid is geheel anders dan de papieren beleids-werkelijkheid. Het publieke voorzieningenpakket in Zeeuws-Vlaanderen is echt anders dan in de regio Den Haag of de regio Amsterdam. De stelling wordt hier verdedigd dat het voor een inwoner van Amsterdam of Haarlem veel gemakkelijker is qua kosten én qua tijdsbeslag om een

De empirische werkelijkheid is geheel anders dan de papieren beleidswerkelijkheid

concert bij te wonen, of naar een ziekenhuis te gaan, of naar een middelbare school, dan voor een inwoner van Sluis. De stelling ver-ruimend: de inwoners van de peri-fere gebieden (Zeeuws-Vlaanderen, Oost-Groningen, grote stukken van

Friesland, de kop van Overijssel, de kop van Noord-Holland) dragen via hun belastingbetaling meer aan het Gemeentefonds bij dan ze van dat Fonds ontvangen, terwijl voor de inwoners van de Randstad, de omge-ving van Arnhem-Nijmegen, de omgeving van Den Bosch-Eindhoven, het omgekeerde geldt. Als men dat niet onmiddellijk ziet:

- * Uit hoeveel toneel-, muziek- en cabaretvoorstellingen kan de inwoner van Amsterdam of Utrecht dagelijks kiezen, en uit hoeveel de inwo-ner van Gramsbergen of Sloten?
- * Hoeveel kilometer moet de inwoner van Haarlem of Leiden afleggen om zo'n voorstelling bij te wonen? En hoeveel kilometer moet een inwoner van Hulst afleggen?
- * Voor degenen die geen eigen auto hebben: hoeveel tijd moet een in-woner van Den Haag uittrekken om met het openbaar vervoer naar het ziekenhuis te gaan, en hoeveel tijd een inwoner van Vriezenveen?
- * Hoe laat gaat de laatste openbaarvervoersverbinding van het centrum van Amsterdam naar Hilversum, en hoe wanneer vertrekt de laatste busverbinding van Vriezenveen naar Almelo?
- * Hoe lang doet een leerling uit Rotterdam erover om naar de middel-bare school te gaan (en uit hoeveel scholen in de omgeving kan hij kiezen?), en hoe lang een leerling die op Tholen woont?

In het algemeen geldt dat:

1. de bereikbaarheid van de publieke voorzieningen voor inwoners van verschillende gemeenten zeer verschillend is;
2. het aanbod van publieke voorzieningen voor burgers van verschillende gemeenten zeer verschillend is;
3. de tijdskosten voor inwoners in verschillende plaatsen zeer verschillend zijn, en

4. de overheid onbewust de burgers in de perifere gebieden nadelig behandelt, zowel wat betreft bereikbaarheid als wat betreft assortiment.

Mensen gaan op het platteland wonen omdat ze er werk hebben of omdat ze daar graag wonen. Wellicht accepteren ze dat zij daar minder publieke voorzieningen ter beschikking krijgen dan in de Randstad en andere urbane gebieden. Dat ze over het algemeen ook te maken krijgen met slechtere verbindingen van openbaar vervoer, daar hebben ze dan via de gemeente geen invloed op. Het zou vanuit een streven naar groter welzijn en een betere allocatie de voorkeur verdienen om gemeenten meer ruimte te geven om zelf keuzes te maken. Dat betekent lagere rijksbelastingen, minder geld via specifieke uitkeringen en het Gemeentefonds, maar een groter eigen belastinggebied, zodat men in de gemeente zelf kan afwegen of men de belastingen zal verzwaren om – bijvoorbeeld – een betere busverbinding te krijgen.

NAAR EEN RUIMER GEMEENTELIJK EN PROVINCIAAL BELASTINGGEBIED

Na het voorgaande is de conclusie dat de Staat met de algemene uitkeringen uit het Gemeente- en uit het Provinciefonds qua ambitie een stapje terug moet doen. Om bij Goedhart te blijven: het tweede aspiratieniveau is beter, vooral omdat daar een groter eigen belastinggebied bij hoort. In de literatuur¹⁰ worden de volgende (en enkele andere) argumenten genoemd, die hier slechts beknopt worden herhaald:

1. Vergroting autonomie: een verruiming van het belastinggebied verruimt de autonomie van de decentrale overheden.
2. Beter allocatie: als de decentrale overheden meer ruimte hebben om lusten en lasten af te wegen, ontstaat een hoger welvaartsniveau dan wanneer de centrale overheid over lokale voorzieningen beslist. Waar het gaat om lokale voorzieningen kan een decentrale overheid beter rekening houden met de verschillen in lokale preferenties dan de centrale overheid.
3. Beter afweging: als lokale bestuurders de extra voorzieningen moeten afwegen tegen hogere lasten voor de burger, is de uitkomst anders dan wanneer het gaat om de aanwending van gelden verkregen van de centrale overheid uit uitkeringen.
4. Gemeenten en provincies hebben eigen inkomsten nodig omdat de ontvangen specifieke uitkeringen veelal niet kostendekkend zijn.
5. Gemeenten en provincies hebben eigen inkomsten nodig omdat de algemene uitkeringen ook bij het derde aspiratieniveau onmogelijk alle verschillen in kostenbepalende factoren kunnen compenseren.

6. Gemeenten en provincies hebben eigen inkomsten nodig als buffer om tegenvallers op te vangen. De decentrale overheden lopen steeds meer risico, en hebben daartegen een buffer nodig.
7. Accountability: bekostiging uit belastingen dwingt de bestuurders om rekenschap af te leggen over de noodzaak van belastingverzwaring. Uiteraard overlappen dit argument en het afwegingsargument elkaar. Rekenschap en verantwoording afleggen aan raadsleden en burgers die je kent is indringender dan wanneer het gaat om verantwoording afleggen aan een afstandelijke andere overheid.
8. Politieke participatie: als de besluitvorming niet alleen gaat over extra voorzieningen maar ook over de extra op te leggen lasten, zal dat de participatie van burgers bevorderen. (Het zij gezegd: wetenschappelijk onderzoek, bijvoorbeeld van Denters, laat geen verband zien tussen hogere belastingen en sterkere betrokkenheid van burgers. Dat kan volgens ondergetekende worden verklaard door het zeer lage niveau van de lokale belastingdruk.¹¹)

VERRUIMING EIGEN BELASTINGGEBIED GEBODEN

Uit het voorgaande kan een viertal conclusies worden getrokken:

1. Het zogenaamde derde aspiratieniveau wordt met de mond beleden maar in de praktijk niet gerealiseerd.
2. In de perifere gebieden is het aanbod van publieke voorzieningen wat betreft assortiment en bereikbaarheid veel slechter dan in de Randstad en knooppuntgebieden als Arnhem-Nijmegen en Den Bosch-Eindhoven.
3. De inwoners van perifere gebieden dragen via rijksbelastingen waarschijnlijk meer bij aan het gemeentefonds dan ze er aan baten uit ontvangen.
4. Nederland zou moeten kiezen voor een substantiële verruiming van het eigen belastinggebied, zowel voor de provincies als voor de gemeenten.

Noten

- 1 Voor de provincies zijn de verhoudingen iets anders, maar mutatis mutandis is het volgende net zo relevant voor de provincies en het Provinciefonds.
- 2 Musgrave 1959.
- 3 Zie Boorsma 2006, pp. 16-17: Gemeenten kunnen het, zij het marginaal, wel degelijk tot hun taak rekenen om iets op dat gebied te doen, bijvoorbeeld via vrijstellingen en via het gemeentelijke

beleid inzake de schuldenproblematiek.

- 4 Goedhart 1982.
- 5 Goedhart 1982, p. 29: 'Het Rijk eist gelijke voorzieningen.'
- 6 Tenzij anders aangegeven ontleend aan Boorsma 2006.
- 7 Voor een uitvoerige bespreking van de argumenten tegen, zie ook de dissertatie van Verhagen 2001.
- 8 Hier ontleend aan Wassenaar en Verhagen 2002, p. 70.

- 9 Dezelfde auteurs wijzen er ook op dat het nastreven kan inhouden dat Nederlandse gemeenten minder inkomsten krijgen uit Europese subsidies (p. 71). Het argument is feitelijk misschien juist, maar er is veel tegen in te brengen, juist vanuit overwegingen uit

Literatuur

- Allers, M.A., 'Decentralisatie, verevening en de bekostiging van overheidsvoorzieningen. Het derde aspiratieniveau en de voorkeursvolgorde tegen het licht', in: Boorsma en Allers 2006, pp. 69-131.
- Boorsma, Peter B., 'De financiële verhouding verkend', in: Boorsma en Allers 2006, pp. 5-66.
- Boorsma, Peter B., en M.A. Allers, *De financiële verhouding onder de loep*. Den Haag: VNG, 2006.
- Goedhart, C., 'Een theoretisch kader voor

- naam van internationale solidariteit en gelijkheid.
- 10 Er zijn hierover veel rapporten en studies. Voor het gemak wordt hier verwezen naar Boorsma 2006 en Wassenaar en Verhagen 2002.
- 11 Zie Boorsma 2006, p. 31.

- inkomstenvererving door lagere overheden', in: N.C.M. van Niekerk (red.), *Macht en middelen in de verhouding Rijk - lagere overheid* (pp. 19-36). Deventer: Kluwer, 1982.
- Musgrave, Richard A., *The theory of public finance. A study in public economy*. New York: McGraw-Hill, 1959.
- Verhagen, A.J.W.M., *Criteria voor de verdeling van specifieke uitkeringen*. Alphen aan den Rijn: Samsom, 2001.
- Wassenaar, M.C., en A.J.W.M. Verhagen, *De financiële verhouding in Nederland*. Den Haag: Sdu Uitgevers, 2002.