

**Scenario's gemeentelijk belastinggebied in relatie tot de
bestuurlijke verhoudingen**

Bestuurlijke samenvatting

Doel rapport

Dit rapport geeft scenario's voor de omvang van het gemeentelijke belastinggebied in relatie tot de bestuurlijke verhoudingen. Ook wordt er in dit rapport ingegaan op welke belasting op basis van welke principes geheven zou kunnen worden. Dit rapport is gemaakt naar aanleiding van de motie Engels (Eerste Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30096). Ook het Rob/Rfv advies 'Autonoom of automatisch' van najaar 2005 is een aanleiding om dieper in te gaan op beleidsvrijheid, gelijkheid van voorzieningen en de financiële verhouding. Sinds de aanvang van de werkzaamheden voor dit rapport zijn er nog meer adviezen en rapporten verschenen die relevant zijn voor het onderwerp van dit rapport. Het gaat dan om het Rob-advies 'Verschil moet er zijn', het advies van de commissie Bovens 'Wil tot verschil', de publicatie 'De financiële verhouding onder de loep' van de VNG en het manifest van de VNG.

De omvang van het belastinggebied heeft een relatie met de andere geldstromen (omvang specifieke uitkeringen, omvang en mate van gedetailleerdheid van de verdeling van het gemeentefonds) en de mate waarin gemeenten vrij zijn te bepalen welke taken ze doen en hoe ze die doen (beleidsvrijheid). Ook is er een relatie met de vraag of alle gemeenten altijd dezelfde taken moeten doen (differentiatie). Beleidsvrijheid en differentiatie zijn begrippen die hier verder worden aangeduid met de bestuurlijke verhouding. Afhankelijk van de mate waarin de bestuurlijke en financiële verhouding, in het bijzonder het belastinggebied, op elkaar zijn afgestemd, zijn er meer of minder correcties mogelijk en nodig. Correcties van het belastinggebied zijn bijvoorbeeld maximering, verevening en kwijtscheldingen. Er kunnen goede redenen voor correcties zijn. Wel betekent corrigeren dat de financiële verhouding complexer en daardoor minder transparant wordt.

In dit rapport worden scenario's gepresenteerd die tot doel hebben de samenhang tussen de bestuurlijke en financiële verhouding te laten zien, zodat een volgend kabinet gefaciliteerd wordt bij het maken van een keuze voor zowel de omvang van de algemene uitkering, de specifieke uitkeringen en het belastinggebied als daarbinnen de soort belasting. In dit rapport wordt geen keuze gemaakt. Voor dit rapport is gebruik gemaakt van bestaande publicaties, zijn enkele specifieke onderzoeken gedaan en hebben diverse experts in diverse stadia van dit rapport hun commentaar gegeven, op persoonlijke titel. Vooral dit laatste is van groot belang voor dit rapport geweest.

De relaties tussen het belastinggebied, de financiële verhouding en de bestuurlijke verhouding zijn in het kader van dit rapport ook onderzocht in een aantal andere landen (door de Universiteit van Leiden). Dit onderzoek bevestigt het beeld dat het voor een zinvolle uitspraak over de omvang van het belastinggebied in een land nodig is het belastinggebied te zien in de bestuurlijke context van een land. Helaas was het, gezien de tijd, niet meer mogelijk de internationale studie te vervlechten met dit rapport. Het internationale onderzoek wordt daarom apart gepresenteerd op de website van het ministerie van BZK.

In deze samenvatting wordt zo beknopt mogelijk ingegaan op de scenario's. Voordat de scenario's worden samengevat wordt stilgestaan bij de huidige bestuurlijke en financiële

verhouding. De vraag hoe deze vorm hebben gekregen en waarom geeft een indicatie voor veranderrichtingen.

Huidige bestuurlijke en financiële verhouding

Bestuurlijke verhouding

De bestuurlijke verhouding van de afgelopen 150 jaar laat zien dat zowel de centrale als decentrale overheid sterk gegroeid zijn. Veel gemeentelijke taken vinden hun basis in het autonome gemeentelijke beleid, vervolgens werden ze gecentraliseerd en daarna weer (deels) gedecentraliseerd. Gevolg van dit proces is dat rijk en gemeenten steeds meer *vervlochten* zijn geraakt; vrijwel al het gemeentelijke beleid is in zekere zin verweven met dat van het rijk.

Daarnaast is, zeker, in de laatste decennia een *spanning* zichtbaar tussen een toenemende vraag naar gelijkheid van burgers en daarmee van gelijke voorzieningen en centrale regelgeving en de vraag naar maatwerk en dus gemeentelijk beleid. Het proberen om te gaan met deze spanning leidt vaak tot een verdere vervlechting van gemeenten en rijk. Het is zoeken naar een subtiel evenwicht tussen gelijkheid van voorzieningen en beleidsvrijheid van gemeenten; dit maakt de bestuurlijke verhoudingen complex. Daarnaast zijn de verhoudingen en de regelgeving complex vanwege de invloed van historische ontwikkelingen, door de verschillende vormen van regelgeving en de stapeling van regels van afzonderlijke deeltaken. Voor sommige taken is er voor gekozen deze niet bij *alle* gemeenten neer te leggen. Dat heeft vaak niets te maken met het accepteren van ongelijkheid van voorzieningen voor burgers, maar met een andere wijze van organiseren. Met andere woorden de voorzieningen worden door *sommige* gemeenten geleverd, maar zijn voor *alle* burgers toegankelijk.

Financiële verhouding

De trends van de financiële verhouding laten overeenkomsten zien met de bestuurlijke trends, namelijk een steeds verdergaande vervlechting van het rijk en gemeenten en een spanning tussen het streven naar gelijkheid van voorzieningen en beleidsvrijheid van gemeente. Het uitgangspunt van het huidige gemeentefonds 'het in eenzelfde uitgangspositie brengen van gemeenten, zodat ze kunnen kiezen voor dezelfde voorzieningen, maar de vrijheid hebben om andere keuzes te maken' geeft deze spanning weer. De steeds verder gaande verfijning van de verdeling van het gemeentefonds is eveneens een gevolg van een vraag naar gelijkheid (gemeenten in een gelijke positie brengen) en beleidsvrijheid (gemeenten mogen anders kiezen). Het zoeken naar evenwicht komt ook tot uitdrukking in het eigen belastinggebied van gemeenten. Gemeenten heffen belastingen, maar een substantieel deel wordt weer verevend (OZB) of er wordt op een andere manier rekening mee gehouden in het gemeentefonds (overige belastingen). Daarnaast is er een afnemend maatschappelijk draagvlak voor algemene gemeentelijke belastingen en lijken bestemmingsheffingen op meer acceptatie dan de algemene belastingen te kunnen rekenen. Ondanks de hoge mate waarin verschillen tussen gemeenten worden afgevlakt in het gemeentefonds is er wel een verschil tussen typen gemeenten. Grote gemeenten kennen vaak een andere relatieve omvang van de geldstromen dan kleine gemeenten (zie paragraaf 3.4). Ook toeristische gemeenten kennen een andere verhouding in de geldstromen. Bij de hier onderscheiden typen gaat het overigens om grotendeels bewuste verschillen.

Relatie bestuurlijke en financiële verhouding

Op het niveau van alle taken samen past de financiële verhouding bij de bestuurlijke verhouding. Beide laten vervlechting van overheden zien en het zoeken naar een subtiel evenwicht tussen gelijkheid en beleidsvrijheid. Ook wordt er zowel bestuurlijk als financieel soms verschillend omgegaan met verschillende typen gemeenten.

Bij zowel de bestuurlijke als de financiële verhouding is het de vraag of de huidige situatie niet te complex is geworden. Ook zijn per taak de beleidsvrijheid en de financiële verhouding niet altijd even voor de hand liggend. Complexiteit van regelgeving komt ook doordat regelgeving vaak een proces van evolutie is en/of dat er meer invloeden zijn, bijvoorbeeld van de Europese Unie (zoals bij milieuvergunningen), schaalvergrotingen van taken en/of van derde partijen (woningbouwcorporaties, scholen, zorginstellingen) en demografische ontwikkelingen (aantal inwoners, leeftijdsopbouw, inkomensverdeling).

Voor een beschouwing van de relatie bestuurlijke en financiële verhouding in andere landen zie de website van het ministerie van BZK (rapport van de Universiteit van Leiden).

Belastingfuncties, principes en soorten belastingen

De scenario's in dit rapport bieden ieder voor zich een coherent geheel van bestuurlijke uitgangspunten en een financiële verhouding, met een bijbehorende omvang van het belastinggebied en een soort belasting. De scenario's worden in deze samenvatting hoofdzakelijk in tabelvorm gepresenteerd. De bijbehorende uitleg staat in het rapport. Alleen voor het onderdeel belastingen wordt hier meer uitleg gegeven. Deze uitleg betreft de relatie tussen de functies van belastingen, belastingprincipes en soorten belastingen (zie ook hoofdstuk 3). De voor- en nadelen van bepaalde belastingen worden verderop in deze samenvatting besproken.

Belastingen hebben in eerste instantie de functie om middelen binnen te halen voor publieke voorzieningen. Behalve het genereren van middelen voor publieke voorzieningen kunnen belastingen nog andere functies hebben. Daarnaast is het een vraag volgens welk principe de belastingen worden geheven.

Allocatiefunctie: gaat uit van een koppeling tussen beslissen en betalen, teneinde een zo efficiënt mogelijke afweging te maken, rekening houdend met lokale wensen.

Het **allocatieprincipe** sluit het beste aan bij de allocatiefunctie: iedereen die beslist moet betalen.

Passende belastingsoort: **ingezetenenheffing**.

De **verdelende functie** houdt in dat de overheid ervoor zorgt dat inkomen en vermogen rechtvaardig over personen dan wel huishoudens worden verdeeld. De verdelende functie is in Nederland, zoals in veel landen, aan de centrale overheid voorbehouden. Dit betekent dat gemeenten geen zelfstandig beleid voor inkomensherverdeling mogen hebben. Het is wel mogelijk dat gemeenten een taak krijgen in het inkomensbeleid van de centrale overheid. Het meest passende principe bij de verdelende functie is het **solidariteitsprincipe**. Dit principe wordt hier eenvoudigheidshalve gelijk gesteld aan het idee 'de sterkste schouders dragen de zwaarste lasten'. Het gaat dus om belastingen met een progressief karakter, zoals **(opcenten op) de inkomsten- en loonbelasting en de OZB**.

Belastingen kunnen worden gebruikt om het gedrag van inwoners en bedrijven te beïnvloeden. Belastingen hebben dan een **regulerende functie**.

Het **profijtbeginsel** houdt in dat burgers of bedrijven moeten bijdragen in de kosten van de overheidsvoorzieningen naar mate van het profijt dat zij van een voorziening hebben. De baatbelasting (zie 3.2.3) is hier een voorbeeld van. Profijt kan ook 'de vervuiler betaalt' inhouden. Hoewel er in Nederland dan vaak voor een recht of bestemmingsheffing wordt gekozen (rioolrecht, afvalstoffenheffing).

Belastingen met een regulerende functie vallen vrijwel altijd onder het profijtbeginsel; reguleren zonder profijtbeginsel is moeilijk, maar het profijtbeginsel hoeft geen regulerend doel met zich mee te brengen.

Er zijn diverse belastingen met een profijtbeginsel, zoals de toeristenbelasting en de parkeerbelasting. Deze belastingen zijn vrij besteedbaar, maar worden regelmatig gekoppeld aan een doel. Profijtbelastingen zijn vaak minder goed bruikbaar als algemene belastingen. Belastingen met een regulerende werking kunnen daar veelal niet voor dienen, omdat het regulerende belang (parkeren verminderen) tegengesteld kan zijn aan het belang middelen te verwerven (meer parkeren). Indien een brede relatie inwoners – profijt van gemeentelijke voorzieningen wordt gelegd, kan worden gedacht aan een gematigd progressieve belasting, omdat er een grove relatie inkomen – profijt van de algemene voorzieningen is (d.i. uitgezonderd de sociale dienst/bijstand; die worden veelal uit specifieke uitkeringen of de algemene uitkering bekostigd). De opcenten op de eerste schijf (verder **subcenten** genoemd) zijn dan een optie.

Gemeenten in Nederland krijgen de meeste middelen via de rijksoverheid. Bij de verdeling van het gemeentefonds worden de middelen verdeeld op basis van de kostenfactoren. Maar de verdeling is, volgens de Financiële verhoudingswet, globaal. Door die globaliteit hebben gemeenten eigen middelen nodig om niet gehonoreerde of onbekende kostenfactoren op te vangen. De eigen inkomsten vervullen dan de **bufferfunctie**. Daarnaast zijn er nog twee andere redenen voor de bufferfunctie: er kunnen zich calamiteiten voordoen en er zijn verschillen in efficiëntie tussen overheden. Artikel 12 Financiële verhoudingswet dient als sluitpost op de bufferfunctie. De buffer van gemeenten kan daarom kleiner zijn, dan hij zonder artikel 12 geweest zou moeten zijn.

Er is geen principe dat in het bijzonder bij de bufferfunctie past; in wezen kan **iedere algemene belasting** de bufferfunctie vervullen. Desalniettemin is een belasting op basis van het **solidariteitsprincipe het minst voor de hand liggend**. De reden daarvoor is dat de behoefte aan verevening toeneemt bij een belasting naar draagkracht, omdat de verschillen in belastingcapaciteit (verdeling arme en rijke inwoners) tussen gemeenten dan vaak toenemen. Bovendien is het lastig een aansluiting te vinden tussen belastingen naar draagkracht en kostenfactoren van voorzieningen. Dit omdat een gemeente meestal meer voorzieningen nodig heeft als er relatief arme inwoners in de gemeente wonen, zeker als gemeenten een belangrijke taak in de sociale hoek hebben.

Omvang belastinggebied

Vier scenario's

Beantwoording van de vragen:

- beslist het rijk of beslissen gemeenten welke taken gemeenten doen?

- in welke mate zijn gedetailleerde regels over hoe gemeentelijke taken worden gedaan nodig?
- in welke mate is gelijkheid van voorzieningen wenselijk?

leidt tot:

- een ideale relatieve omvang van de drie geldstromen (specifieke uitkeringen, algemene uitkering, belastingen)
- daarmee tot de functie van een belastinggebied, een belastingprincipe en de globale omvang van dat belastinggebied (zie onder het kopje 'welke belasting?' voor een overzicht van de functies en principes)
- een wenselijke gedetailleerdheid van de verdeling van het gemeentefonds.

Er zijn vier hoofdscenario's te onderscheiden aan de hand van de drie hierboven gestelde vragen (zie ook hoofdstuk 5). Deze scenario's beschrijven vier verschillende coherente combinaties van keuzes. De basis voor de scenario's is de spanning tussen recht op een gelijke voorzieningencapaciteit of zelfs een gelijk voorzieningenniveau en een klein lokaal belastinggebied enerzijds en een ver doorgevoerde autonomie van gemeenten en groot belastinggebied anderzijds. In wezen gaat het om een continuüm aan scenario's. Daarnaast zijn er natuurlijk veel meer scenario's denkbaar als het gaat om de relatie beleidsvrijheid en de financiële verhouding. Om een voorbeeld te geven van een alternatief scenario: het is denkbaar dat gemeenten uitsluitend de algemene uitkering uit het gemeentefonds en specifieke uitkeringen als inkomstenbronnen ontvangen, waarbij het gemeentefonds zo globaal mogelijk is en er een ruime beleidsvrijheid is. In wezen gaat het dan om een combinatie van de scenario's die hieronder worden geschetst. Het rapport beperkt zich tot de onderstaande vier scenario's, die zo scherp mogelijk gepresenteerd, zodat de verschillende keuzes zo duidelijk mogelijk worden. Op enkele plekken wordt wel ingegaan op de mogelijkheid van combinaties.

Tabel 1 geeft een overzicht van de scenario's. In de tabel wordt alleen ingegaan op de algemene belasting van **inwoners**. De andere belastingen komen in tabel 2 aan de orde (als ook onder het kopje 'overige belastingen').

Tabel 1 Samenvatting van de vier scenario's

	Autonomie-scenario	Gemeentefonds-scenario	Wie bepaalt betaalt	Gelijkheids-scenario
Bestuurlijk uitgangspunt	Zoveel mogelijk taken met zoveel mogelijk vrijheid naar gemeenten.	Gemeenten worden zoveel mogelijk in staat gesteld dezelfde afwegingen te maken. De afwegingen zijn een lokale verantwoordelijkheid.	Splitsing van taken in twee soorten: taken met een rijksverantwoordelijkheid en taken met een gemeentelijke verantwoordelijkheid.	Het rijk is verantwoordelijke voor de collectieve lasten en voor de beslissing hoeveel gelijkheid van voorzieningen nodig is.
Beslissings-bevoegdheid	Naar gemeenten	Gedeeld tussen gemeenten en rijk (samen)	Verdeeld tussen gemeenten en rijk (of-of)	De kaders zijn aan het rijk.
Gelijkheid voorzieningen	Voorzieningen kunnen zeer ongelijk zijn; vanwege maatwerk	Gemeenten kunnen hetzelfde beslissen, maar dat hoeft (binnen bepaalde randvoorwaarden) niet.	Twee soorten voorzieningen: (centrale) gelijke of (decentrale) ongelijke	Gelijkheid staat voorop

	Autonomie-scenario	Gemeentefonds-scenario	Wie bepaalt betaalt	Gelijkheids-scenario
Bekostigingsvolgorde	Een groot gemeentelijk belastinggebied. Bedrag gemeentefonds groter dan bedrag aan specifieke uitkeringen.	Groot gemeentefonds, met name vanwege overheveling specifieke uitkeringen. Belastinggebied gelijk	Enerzijds specifieke uitkeringen anderzijds gemeentefonds/ belastingen. Vanuit de huidige verhoudingen bezien gaat het om relatief veel specifieke uitkeringen	Alleen specifieke uitkeringen of gemeentefonds, U, eventueel enkele bestemmings-heffingen.
Gedetailleerdheid verdeling	Globaal gemeentefonds	Vrij gedetailleerd gemeentefonds	Globaal gemeentefonds	Zeer gedetailleerde verdeling
Omvang belastinggebied van de algemene belasting voor inwoners	Groot, bijvoorbeeld € 8,7 mld	Klein, bijvoorbeeld € 1,3 mld (omvang huidige inwonersbelasting)	Klein, bijvoorbeeld € 1,3 mld (omvang huidige inwonersbelasting)	Niet nodig, € 0
Functie belasting	Lokale afweging	Bufferfunctie	Lokale afweging voor puur lokale taken	Geen (bufferfunctie via bijvoorbeeld gemeentefonds)
Soort belasting	ingezetenenheffing	OZB eigenaren woningen of ingezetenenheffing	OZB eigenaren woningen of ingezetenenheffing	n.v.t.
Maximering	Geen maximering	Maximering met ruime grenzen	Geen maximering	n.v.t.
Verevening	Geen verevening	Verevening van de huidige OZB	Geen verevening	n.v.t.

Twee subscenario's

Gezien het belang van diverse trends op de bestuurlijke en financiële verhouding is ook gekeken naar andere soorten scenario's. Deze worden hier, subscenario's genoemd. Deze subscenario's zijn niet bedoeld om zelfstandig te worden gekozen, maar ze kunnen de keuze voor respectievelijk de invulling van de scenario's uit tabel 1 beïnvloeden. In tabel 2 worden twee subscenario's gepresenteerd die ieder voortvloeien uit een van de trends die zijn gesignaleerd, namelijk schaalvergroting van sommige taken (economisch subscenario) en demografische ontwikkelingen (bevolkingsscenario).

Tabel 2 Samenvatting subscenario's

	Economisch subscenario	Bevolkingssubscenario
Uitgangspunt	Schaalvergroting van sommige taken	Toenemende verschillen tussen gemeenten
Bestuurlijke oplossing	Onderscheid centrumgemeenten – omliggende gemeenten	Maatwerk
Bekostigingsvolgorde	Groot gemeentefonds en een groter belastinggebied om relaties tussen gemeenten te corrigeren. Specifieke uitkeringen kunnen ook.	Groot gemeentefonds en/of meer brede doeluitkeringen. Specifieke uitkeringen voor specifieke omstandigheden. Mogelijkheden voor een belastinggebied zijn beperkt.
Gedetailleerdheid	Complexer omdat er met	Complexer omdat meer maatwerk

	Economisch subscenario	Bevolkingssubscenario
verdeling	twee typen gemeenten wordt gewerkt	nodig is.
omvang belastinggebied en samenstelling	Groot; circa € 4 mld aan een algemene inwonersbelasting. € 3 mld voor overige belastingen.	Klein tot zeer klein. Dit gebied kan worden vergroot, als er wordt verevend; dan is circa € 4 mld aan een algemene inwonersbelasting mogelijk en € 2 mld aan overige belastingen.
Principe algemene inwonersbelasting	Profijt	Solidariteit
Keuze algemene inwonersbelasting	Subcenten: alle inwoners moeten bijdragen in zeer grove lijnen naar draagkracht.	Opcenten: draagkracht vermijdt het probleem van kwijschelding bij een groter belastinggebied.
Verevening	Niet nodig, vanwege brede samenstelling belastingsoorten.	Verevening is bij een groot belastinggebied en een solidariteitsbelasting noodzakelijk, omdat uitgangspunt van dit subscenario is dat de verschillen tussen gemeenten toenemen.

Welke belastingen?

Algemene inwonersbelasting

Uit de relatieve omvang van de geldstromen, de mate van gedetailleerdheid van de verdeling van het gemeentefonds en de functie van de belasting volgt welk belastingprincipe het beste past (zie tabel 1 en 2). Daarmee wordt een uitspraak gedaan over de belastingsoort die voor de hand ligt. Alle belastingsoorten hebben echter diverse voor- en nadelen. Het is dus denkbaar dat een andere, dan de vanuit de bestuurlijke en financiële verhouding de meest voor de hand liggende, belasting te kiezen. Veelal betekent dat wel dat er dan extra regelgeving nodig is, bijvoorbeeld dat verevening, maximering of kwijschelding nodig is (zie ook hoofdstuk 6).

In de scenario's wordt naast de huidige OZB eigenaren woningen uitgegaan van de ingezetenenheffing, de subcenten en de opcenten. In tabel 3 wordt voor deze drie belastingen de voor- en nadelen gegeven.

*Tabel 3 Samenvatting effecten introductie één miljard euro ingezetenenheffing, subcenten en opcenten*¹

	Ingezetenenheffing	Subcenten	Opcenten
Herverdeeleffect	Gering; tien grootste negatieve effecten tussen de € 5 en € 12 per inwoner	Iets groter: tien grootste negatieve effecten tussen de € 11 en € 26 per inwoner	Groter; tien grootste negatieve effecten tussen de € 21 en € 34 per inwoner
Inkomenseffect	Normatief effect voor lagere inkomens	Normatief geen	Normatief geen

¹ Uitgangspunten zijn dat de inkomstenbelasting/loonbelasting (IB/LB) wordt verlaagd ten hoogte van het bedrag van de nieuwe gemeentelijke belasting en dat het gemeentefonds wordt verlaagd met het bedrag van de nieuwe gemeentelijke belasting.

	Ingezetenenheffing	Subcenten	Opcenten
	afhankelijk van kwijschelding feitelijk effect afhankelijk van tarieven en maximering	feitelijk effect afhankelijk van tarieven en maximering	feitelijk effect afhankelijk van tarieven en maximering
Belastingcapaciteit	Bij kwijschelding, afhankelijk van het percentage inwoners met lage inkomens	Afhankelijk van het percentage inwoners met lage inkomens	Afhankelijk van zowel het percentage lage als hoge inkomens
Conjunctuurgevoeligheid	Niet, behalve als er wordt kwijs- gescholden	Gemiddeld; gevoelig voor percentage mensen met lagere inkomens	Hoog; gevoelig voor inkomens van alle inwoners
Maximering	Behoeft kan beperkt zijn vanwege zichtbaarheid. Verder behoefte o.a. afhankelijk van kwijscheldingen	Behoeft lager in verband met profijtbeginfel. Verder behoefte o.a. afhankelijk van percentage inwoners met lage inkomens en wijze van uitvoering	Behoeft hoger in verband met solidariteits- beginfel. Verder behoefte o.a. afhankelijk van percentage inwoners met lage inkomens en wijze van uitvoering
Uitvoering	Eenvoudig, maar bij kwijschelding complexer.	Relatief complex Structurele kosten geschat tussen de € 120 en € 130 miljoen	Relatief complex structurele kosten geschat op € 135 miljoen

In de scenario's spelen niet alleen de effecten van een belasting, maar ook andere effecten. Het gaat dan in het bijzonder om de effecten van de afschaffing van de OZB eigenaren woningen, de effecten van de omvang van het belastinggebied en de effecten van niet meer verevenen.

De *afschaffing van de OZB eigenaren woningen* leidt tot genormeerde herverdeeleffecten door het niet-verevende deel. De werkelijke herverdeeleffecten wijken af als gemeenten meer of minder dan het rekentarief hieven. Gemeenten die meer vroegen krijgen minder en gemeenten die minder vroegen krijgen meer middelen ter beschikking. Daarnaast zijn er inkomenseffecten, omdat de belasting werd opgebracht door huiseigenaren en nu moet worden opgebracht door iedereen die inkomstenbelasting/loonbelasting (IB/LB) betaalt. Dit gegeven de veronderstelling dat het extra bedrag dat gemeenten uit het gemeentefonds krijgen wordt bekostigd uit een extra IB/LB heffing. Globaal gesproken gaan huiseigenaren erop vooruit en niet-huiseigenaren op achteruit. Dit is overigens afhankelijk van de mate waarin eigenaren de OZB doorberekenen aan huurders en van de mate waarin ze, na afschaffing van de OZB eigenaren woningen, de huur corrigeren.

De voor- en nadelen van de belastingen in tabel 3 zijn gegeven voor de introductie van € 1 mld aan belastingen. Bij een *groter belastinggebied* (naar opbrengst) worden de effecten uiteraard groter; beperkte effecten worden grote effecten bij een groot belastinggebied.

In het scenario 'wie bepaalt betaalt' is het uitgangspunt dat er *niet langer wordt verevend*. Niet meer verevenen geeft herverdeelde effecten. Daarnaast worden door het niet meer verevenen de verschillen in belastingcapaciteit voelbaar. Verevenen heeft immers als hoofddoel deze verschillen weg te nemen. Doordat er niet meer wordt verevend zullen gemeenten met een lagere capaciteit meer moeten gaan vragen om dezelfde middelen binnen te halen. Er zullen daarom al snel feitelijke inkomenseffecten zijn.

Overige belastingen

Het huidige gebied kent naast de OZB alleen belastingen met een profijtbeginzel, dit uitgezonderd de hondenbelasting. Deze belasting is vanuit dat oogpunt de meest voor de hand liggende belasting om te schrappen. De parkeerheffing en de toeristenheffing zijn belastingen waarvan het, om diverse redenen, het minst voor de hand ligt om ze af te schaffen. De parkeerheffing heeft een belangrijke regulerende werking, bij de toeristenheffing wordt er in het gemeentefonds vanuit gegaan dat toeristengemeenten deze heffen. De OZB niet-woningen is de meest voor de hand liggende bedrijfsbelasting; een winstbelasting is veel complexer. Daarom is er in de scenario's vanuit gegaan dat de OZB niet-woningen in stand blijft. Dit uitgezonderd het gelijkheidsscenario waarin alle algemene belastingen, dus ook de OZB niet-woningen, zijn afgeschaft.

In het economische subscenario wordt uitgegaan van compartimentering, dat wil zeggen er worden groepen onderscheiden die profiteren van bepaalde categorieën voorzieningen en die op hoofdlijnen voor die categorieën voorzieningen belasting betalen. Doel is ook mensen die niet in een gemeente wonen, maar de voorzieningen wel gebruiken, te belasten. Daarnaast is het doel transparantie. Gemeenten moeten dan wel laten zien wat ze voor de onderscheiden groepen specifiek hebben gedaan. In dit subscenario betalen inwoners subcenten, recreanten een recreantenbelasting, bedrijven de OZB niet-woningen en forensen en anderen de parkeerheffing (eventueel uitgebreid). De kleinere belastingen kunnen worden afgeschaft. De baatbelasting, reclamebelasting en precariobelasting zouden kunnen voortbestaan, omdat ze op basis van het profijtbeginzel zijn. Het is ook te overwegen deze kleine belastingen af te schaffen vanwege de relatief hoge inningskosten.

In het bevolkingssubscenario staan de ontwikkelingen in de bevolking centraal, waarbij het de vraag is wat eventueel groter wordende verschillen tussen gemeenten, met name tussen arme en rijke gemeenten betekent voor de financiële verhouding in het bijzonder het belastinggebied. In een situatie van groter wordende verschillen tussen gemeente is nog maar weinig ruimte voor een belastinggebied. Dit gebied kan alleen enige omvang hebben als er wordt verevend.

In dit subscenario worden de kleinere belastingen afgeschaft. Reden hiervoor is dat deze belastingen het inzicht nodig voor verevening verstoren. Het is de vraag of de toeristenbelasting zonder al te veel gevolgen kan worden afgeschaft. Specifieke compensatie via het gemeentefonds is wenselijk. Alternatief is een beperkte specifieke recreatiebelasting. Een mogelijkheid is dat het rijk toeristengemeenten aanwijst. Deze gemeenten mogen dan een recreatiebelasting heffen.

Keuze voor een belasting

De belangrijkste bestuurlijke keuzes betreffen de mate van gewenste gelijkheid van voorzieningen en de vraag wat het rijk en wat de gemeente bepaalt omtrent de voorzieningen. De gewenste financiële verhouding volgt uit deze keuzen. Ook de omvang van het belastinggebied en de soort belasting zijn daar in dit rapport aan gerelateerd. Iedere belasting heeft echter zijn voor- en nadelen. De omvang van het belastinggebied kan die voor- en nadelen versterken. Er kan om die redenen worden gekozen voor een belasting die qua aard minder goed aansluit. Ook kan er voor een andere belastingsoort worden gekozen, omdat een trend als schaalvergroting van taken invloed kan uitoefenen op de gewenste belasting. Schaalvergroting van taken kan bijvoorbeeld leiden tot een relatie met inwoners van andere gemeenten, waardoor het profijtbeginnsel gebruikt kan worden. De nadelen van sommige belastingen, de keuze voor een minder goed passende belasting en de keuze voor een combinatie aan belastingen kan leiden tot een behoefte aan correcties, zoals verevenen, kwijtschelding, maximering en het opvangen van conjunctuurgevoeligheid van belastingen. Er kunnen goede redenen zijn voor correcties. Wel kunnen correcties voor vertroebeling van de financiële en bestuurlijke verhoudingen zorgen.

Bestuurlijke samenvatting

Inleiding

Hoofdstuk 1 Historisch overzicht

1.1 Historisch overzicht 1813 - 1980

- 1.1.1 De gemeente in de negentiende-eeuwse nachtwakersstaat
- 1.1.2 Opbouw en ontwikkeling van de verzorgingsstaat (1880-1940)
- 1.1.3 De bloeiperiode van de verzorgingsstaat

1.2 Trends van 1980 - heden

- 1.2.1 Maatschappelijke context
- 1.2.2 Verschillende trends gemeentelijke taakopvatting
- 1.2.3 Financiële verhoudingen

1.3 Concluderende beschouwing: trends in de bestuurlijke en financiële verhouding

Hoofdstuk 2 Bestuurlijke verhouding

2.1 Beleidsvrijheid

- 2.2.1 Recente adviezen
- 2.2.2 Definities beleidsvrijheid
- 2.2.3 De ontwikkeling van een meetinstrument voor beleidsvrijheid
- 2.2.4 Bevindingen gemeentelijke beleidsvrijheid

2.2 Differentiatie

- 2.2.1 Waarom differentiatie?
- 2.2.2 Voorbeelden van differentiatie

2.3 Concluderende beschouwing: spanning tussen gelijkheid en beleidsvrijheid

Hoofdstuk 3 Financiële verhouding

3.1 De drie geldstromen

- 3.1.1 Omvang van de geldstromen
- 3.1.2 Besteding van de geldstromen

3.2 Belastingen nader bekeken

- 3.2.1 Functies van belastingen
- 3.2.2 Principes van belastingheffen
- 3.2.3 Overzicht van de belastingsoorten in 2006

3.3 Egaliseren en verevenen; omgaan met verschillen tussen gemeenten

3.3.1 Egaliseren: specifieke uitkeringen en verdeling van het gemeentefonds

3.3.2 Verevening van belastingen in het gemeentefonds

3.4 Verschillen tussen gemeenten

3.4.1 Geldstromen en verschillende typen gemeenten

3.4.2 Belastingen en verschillende typen gemeenten

3.4.3 Verschillen in belastingheffing binnen gemeenten

3.5 Concluderende beschouwing: een gelijke voorzieningencapaciteit

Hoofdstuk 4 Relatie bestuurlijke en financiële verhouding

4.1 Mate van (on)gelijkheid van voorzieningen: de vier aspiratieniveaus

4.1.1 De aspiratieniveaus van Goedhart

4.1.2 Bekostiging

4.1.3 De aspiratieniveaus in de praktijk

4.2 Schaal van taken

4.2.1 De optimale schaal

4.2.2 Schaalvergroting van taken

4.3 Bevolkingsontwikkelingen

4.3.1 Het belang van bevolkingsontwikkelingen; vergrijzing, ontgroening en bevolkingsdaling

4.3.2 Verwachte ontwikkelingen

4.3.3 Betekenis voor de voorzieningen en de financiële verhouding

4.4 Concluderende beschouwing: relatie bestuurlijke en financiële verhouding

Hoofdstuk 5 De scenario's

5.1 De vier scenario's

5.1.1 Het autonomiescenario

5.1.2 Het gemeentefondsscenario

5.1.3 Het 'wie bepaalt betaalt' scenario

5.1.4 Het gelijkheidsscenario

5.2 Schaalvergroting en demografische ontwikkelingen; twee subscenario's

5.2.1 Het economische subscenario

5.2.2 Het bevolkingsscenario

5.3 Concluderende opmerkingen; mogelijkheden voor combinaties

Hoofdstuk 6 Belastingen

6.1 Voor- en nadelen van type belastingen

6.1.1 Herverdeeleffecten

6.1.2 Inkomenseffecten

6.1.3 Belastingcapaciteit

6.1.4 Conjunctuurgevoeligheid

6.1.5 Maximering

6.1.6 Uitvoering

6.2 Beeld van de belastinggebieden in de scenario's

6.2.1 Effecten van de vier scenario's

6.2.2 Effecten van de twee subscenario's

6.3 Concluderende beschouwing; keuze voor een belasting

Bijlage A Meetinstrument beleidsvrijheid: dimensies en gradaties

Bijlage B Metingen gemeentelijke beleidsvrijheid

Literatuur en gegevensbronnen

Inleiding

Dit rapport geeft scenario's voor de omvang van het gemeentelijke belastinggebied in relatie tot de bestuurlijke verhoudingen. Ook wordt er in dit rapport ingegaan op welke belasting op basis van welke principes geheven zou kunnen worden. Dit rapport is gemaakt naar aanleiding van de motie Engels (Eerste Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30096). Ook het Rob/Rfv advies 'Autonoom of automatisch' van najaar 2005 is een aanleiding om dieper in te gaan op beleidsvrijheid, gelijkheid van voorzieningen en de financiële verhouding. Sinds de aanvang van de werkzaamheden voor dit rapport zijn er nog meer adviezen en rapporten verschenen die relevant zijn voor het onderwerp van dit rapport. Het gaat dan om het Rob-advies 'Verschil moet er zijn', het advies van de commissie Bovens 'Wil tot verschil', de publicatie 'De financiële verhouding onder de loep' van de VNG en het manifest van de VNG.

De omvang van het belastinggebied heeft een relatie met de andere geldstromen (omvang specifieke uitkeringen, omvang en mate van gedetailleerdheid van de verdeling van het gemeentefonds) en de mate waarin gemeenten vrij zijn te bepalen welke taken ze doen en hoe ze die doen (beleidsvrijheid). Ook is er een relatie met de vraag of alle gemeenten altijd dezelfde taken moeten doen (differentiatie). Beleidsvrijheid en differentiatie zijn begrippen die hier verder worden aangeduid met de bestuurlijke verhouding. Afhankelijk van de mate waarin de bestuurlijke en financiële verhouding, in het bijzonder het belastinggebied, op elkaar zijn afgestemd, zijn er meer of minder correcties mogelijk en nodig. Correcties van het belastinggebied zijn bijvoorbeeld maximering, verevening en kwijtscheldingen. Er kunnen goede redenen voor correcties zijn. Wel betekent corrigeren dat de financiële verhouding complexer en daardoor minder transparant wordt.

In dit rapport worden scenario's gepresenteerd die tot doel hebben de samenhang tussen de bestuurlijke en financiële verhouding te laten zien, zodat een volgend kabinet gefaciliteerd wordt bij het maken van een keuze voor zowel de omvang van het belastinggebied als de soort belasting. Voor dit rapport is gebruik gemaakt van bestaande publicaties, zijn enkele specifieke onderzoeken gedaan en hebben diverse experts in diverse stadia van dit rapport hun commentaar gegeven, op persoonlijke titel. Vooral dit laatste is van groot belang voor dit rapport geweest. Het rapport is als volgt opgebouwd.

In hoofdstuk 1 wordt ingegaan op de geschiedenis van de bestuurlijke en financiële verhoudingen. Uit deze geschiedenis wordt duidelijk waarom de bestuurlijke en financiële verhouding eruit zien zoals ze eruit zien; duidelijk zal worden dat de huidige verhouding het resultaat van evolutie is. Eindbeeld van hoofdstuk 1 is dat de meeste taken die gemeenten doen in samenwerking tussen het rijk en gemeenten gebeurden; beide overheden zijn sterk vervlochten.

In hoofdstuk 2 wordt uitgebreider stilgestaan bij de huidige bestuurlijke verhouding. Er wordt stilgestaan bij de mate waarin in algemene zin naar gelijkheid van voorzieningen wordt gestreefd. Aan hoeveel rijksregels zijn gemeenten gebonden en hoeveel vrijheid hebben ze om taken anders te doen? Het gaat dan om de *beleidsvrijheid* voor gemeenten. Daarnaast wordt ook gekeken of er onderscheid wordt gemaakt door het rijk tussen verschillende

gemeenten wat betreft taken, bevoegdheden en middelen; dit wordt hier *differentiatie* genoemd.

In hoofdstuk 3 wordt de huidige financiële verhouding beschreven. De geldstromen en de besteding ervan worden kort besproken. Vervolgens wordt nader ingegaan op de functies van belastingen, de principes van belastingheffing en het huidige belastinggebied. Na deze beschrijvingen wordt stilgestaan bij egalisering en verevening. Beide hebben betrekking op de vraag hoe er in de financiële verhouding wordt omgegaan met verschillen tussen gemeenten. Vanuit diezelfde vraag wordt er vervolgens ingegaan op de relatie tussen geldstromen en typen gemeenten (grote/ kleine gemeenten). Ook wordt gekeken welk type gemeente meer of minder belastingen heft.

In hoofdstuk 4 wordt gekeken naar de bestuurlijke en financiële verhouding in relatie tot elkaar, zowel op theoretisch niveau als in de praktijk. Het gaat er dan om welke financiële verhouding past bij welke bestuurlijke verhouding. Centraal staat de vraag: hoeveel gelijkheid van voorzieningen voor burgers in verschillende gemeenten is wenselijk? en welke financiële verhouding past daar bij? Vervolgens wordt ingegaan op trends die invloed kunnen hebben op de bestuurlijke en daarmee de financiële verhouding. Het gaat om de trends van schaalvergroting van taken en demografische ontwikkelingen.

Uit de hoofdstukken 1 tot en met 4 blijkt dat de huidige bestuurlijke en financiële verhouding veel diverse regelgeving kent. Tevens is er een vrij gedetailleerde financiële verhouding met een vrij sterk streven naar gelijkheid tussen gemeenten, waarbij toch enig onderscheid wordt gemaakt naar typen gemeenten. Resultaat is dat de huidige bestuurlijke en financiële verhouding complex en beperkt transparant is.

Bij de vier scenario's die in hoofdstuk 5 worden gepresenteerd staat de behoefte aan meer transparantie voorop. Deze transparantie kan op verschillende manieren worden verkregen, bijvoorbeeld door meer of juist minder aan gemeenten over te laten. Grofweg gaat het bij de scenario's om een aantal keuzes dat mogelijk is wat betreft de bestuurlijke en financiële verhouding. Het gaat dan vooral om de keuzes wat betreft de beslissingsbevoegdheden van het rijk en gemeenten (wie bepaalt dat een taak gedaan wordt en de mate van gedetailleerdheid van de regelgeving), de gewenste gelijkheid van voorzieningen tussen gemeenten, de omvang van de drie geldstromen en hun onderlinge verhouding, de mate waarin egaliseren (gedetailleerdheid van de verdeling van het gemeentefonds) en verevening (afvlakken verschillen in belastingcapaciteit) nodig worden bevonden en tot slot het belastingprincipe dat het beste past.

Naast vier scenario's worden twee subscenario's beschreven. Deze twee subscenario's stellen actuele trends centraal; schaalvergroting van taken en demografische ontwikkelingen. Uitgangspunt is dat beide trends, ook besproken in hoofdstuk 4, invloed kunnen hebben op de bestuurlijke en financiële verhouding. Voor de twee onderscheiden trends worden twee afzonderlijke scenario's beschreven. Deze scenario's zijn niet zelfstandig te kiezen, maar kunnen in aanvulling op een scenario worden gekozen. Deze 'scenario's' worden hier daarom subscenario's genoemd.

In hoofdstuk 6 wordt ingegaan op de belastingeffecten die de (sub)scenario's met zich meebrengen. Het gaat dan om twee soorten effecten. De eerste soort effecten betreft de introductie van een belasting. In dit rapport de ingezetenenheffing, de opcenten en de

subcenten (opcenten op de eerste schijf). De tweede soort effecten betreft de introductie van het voorstel in het scenario ten opzichte van de huidige situatie; het gaat dan om het 'totaalpakket' van het scenario.

Hoofdstuk 1 Historisch overzicht

Dit hoofdstuk geeft een korte schets van de geschiedenis van de bestuurlijke en financiële verhoudingen van 1813 tot heden. In dit overzicht worden vier perioden onderscheiden: 1813 – 1880 (nachtwakersstaat) 1880 - 1940 (opbouw verzorgingsstaat), 1940 – 1980 (bloeiperiode verzorgingsstaat) en 1980 – heden (recente trends). In elke periode wordt zeer kort de maatschappelijke context geschetst, de gemeentelijke taken en de ontwikkelingen in de financiële verhouding. Voor de laatste periode, 1980 tot heden, wordt uitgebreider stilgestaan bij de trends in de gemeentelijke taken. Deze periode wordt in 1.2 besproken.

Het doel van dit historische overzicht is de samenhang te laten zien tussen de maatschappelijke ontwikkelingen, bestuurlijke verhouding en de financiële verhouding. Daarnaast geeft het inzicht in de vraag waarom de bestuurlijke en financiële verhouding er in het heden uitziet zoals die er uitziet.

1.1 Historisch overzicht 1813 - 1980

1.1.1 De gemeente in de negentiende-eeuwse nachtwakersstaat

Maatschappelijke context

Tot ver in de negentiende eeuw liep Nederland in vergelijking met omringende landen sterk achter op het gebied van industrialisatie. Daarvan was men zich overigens niet sterk bewust. Voor de meeste mensen was de wereld niet groter dan het eigen dorp of de eigen stad. De transport- en communicatiemiddelen waren beperkt. Paard en wagen en de trekschuit waren gangbare vervoermiddelen. De politieke ambities waren eveneens overzichtelijk, zowel landelijk als lokaal. De doctrine van de nachtwakersstaat en van de staatsonthouding overheersten. De overheid deed niet veel meer dan het handhaven van de openbare orde en veiligheid en achtte zich verantwoordelijk voor het muntstelsel, de landsverdediging en de essentiële infrastructuur, zoals de aanleg van kanalen. Algemeen kiesrecht bestond nog niet. Door het censuskiesrecht had slechts een beperkt deel van de bevolking, namelijk het welgestelde mannelijk deel ervan, invloed op de samenstelling van het bestuur. Een groot deel van de bevolking leefde in armoede. In de grote steden leefden veel mensen van de bedeling. Op het platteland was de situatie niet veel beter. Er waren grote sociale tegenstellingen. De zorg voor de armen was afhankelijk van het particuliere initiatief en kerkelijke liefdadigheid.

Gemeentelijke taakopvatting

In de eerste helft van de negentiende eeuw was het onderscheid tussen steden en plattelandsgemeenten van belang. Het rijk stelde reglementen van bestuur vast voor de steden en het platteland. De stadsbesturen hadden stadsrechten en daarmee meer rechten en bevoegdheden dan de plattelandsgemeenten. Zo hadden de steden het recht een eigen bestuur te kiezen en eigen belasting te heffen. Met de inwerkingtreding van Thorbecke's Gemeentewet van 1851 verdween het formele onderscheid tussen steden en platteland. Alle gemeenten kregen – gegeven hun staatsrechtelijk en bestuurlijk autonome positie – vanaf 1851 dezelfde rechten en bevoegdheden.

De ideologie van de nachtwakerstaat weerspiegelde zich ook in de taakopvatting van de gemeentebesturen. Bij de invulling van de gemeentelijke taken lag de nadruk van de bemoeienis bij openbare orde en veiligheid, armenzorg, onderwijs, en openbare werken. Het ordelijke verloop van het gemeenschapsleven stond van oudsher voorop als taak van het gemeentebestuur. Als afgeleide van deze zorg voor de openbare orde en veiligheid ontwikkelde zich de zorg voor zwakke groepen als armen, minder bedeelden, zieken en arbeiders. Het motief daarbij was de vrees voor (mogelijke) verstoring van de lokale rust en orde (en in mindere mate het welzijn van de zwakkere groepen). Beleid werd ontwikkeld onder de noemer van 'sociale beheersing'. Dit beleid vormde echter reeds de kiem voor de latere, meer preventieve en sociale politiek van gemeentebesturen.

Op het terrein van het onderwijs werd de relatie tussen de centrale overheid en de lokale overheid goed zichtbaar. De Onderwijswet van 1857 schiep nadere verplichtingen voor gemeentebesturen ten behoeve van het openbaar onderwijs. In deze wet werd geregeld, dat uitsluitend het openbaar onderwijs via de gemeenten werd gesubsidieerd. Het onderwijs op openbare scholen diende toegankelijk te zijn voor kinderen van elke godsdienstige gezindheid en het onderwijs diende neutraal te zijn.

Daarnaast toonden gemeenten grote belangstelling voor de ontwikkeling van de nutsbedrijven. In de eerste helft van de negentiende eeuw kwamen er in sommige gemeenten gasfabrieken. Die gasfabrieken waren in particuliere handen, zij het met een gemeentelijke concessie.

Gemeentelijke inkomsten²

Eigen belastingen

Lange tijd waren de gemeenten vanuit hun bestuurlijk autonome positie ook in financieel opzicht zelfstandig. In 1814 werd die zelfstandigheid ook erkend door koning Willem I door middel van het vaststellen van een reglement op het heffen van stedelijke en plaatselijke belastingen. Dat reglement hield in dat gemeenten tot 2000 inwoners een hoofdelijke omslag mochten heffen. Grotere gemeenten kregen de bevoegdheid 5 opcenten te heffen op de hoofdsom van de grondbelasting en de personele belasting, zonodig aangevuld met accijnzen, opcenten op andere rijksbelastingen en retributies.

Met de totstandkoming van de Gemeentewet van 1851 was het streven gericht op beteugeling van de lokale lasten en in het bijzonder de gemeentelijke accijnzen. Deze wet kende een rangorde van plaatselijke belastingen: eerst opcenten op de grond- en personele belasting, vervolgens eigen directe belastingen en pas daarna accijnzen. De opcenten op de grondbelasting werden gemaximeerd. Verder moest bij de gemeentelijke directe belastingen (op honden, toneeluitvoeringen etc.) zoveel mogelijk rekening worden gehouden met het inkomen en zij mochten pas geheven worden als de gemeentelijke opcenten op de grondbelastingen en andere rijksbelastingen een bepaald minimum hadden bereikt. Plaatselijke directe belastingen mochten uitsluitend nog aan de eigen inwoners worden opgelegd. Pas wanneer dan nog een aanvulling noodzakelijk was, kwamen de accijnzen in aanmerking. Ook gemeentelijke accijnzen (heffingen op allerlei goederen die een gemeente

² Op de definities van de geldstromen wordt in hoofdstuk 3 ingegaan.

ingevoerd werden) mochten pas worden geheven als de opcenten op bovengenoemde rijksbelastingen een bepaald minimum hadden bereikt.

Algemene uitkering

In 1865 kwam een Financieel Statuut tot stand waarbij de gemeentelijke accijnzen werden afgeschaft. Deze heffingen vormden een te zware druk voor mensen met lage inkomens en de uiteenlopende tarieven vormden een belemmering voor het handelsverkeer tussen gemeenten. Voor de gemeenten betekende dit een gevoelige financiële klap: de opbrengst van de gemeentelijke belastingen daalde met 33,5% van ruim f 16 mln in 1865 tot bijna f 10,7 miljoen in 1866. Het jaar 1865 wordt om die reden ook gezien als het geboortjaar van de huidige verticale, neerwaartse financiële verhouding tussen rijk en gemeenten. Ter compensatie ontvingen de gemeenten voortaan 80% aandeel in de opbrengst van de personele belasting. Dit kan worden gezien als de eerste algemene uitkering. Ook ontstond een verruiming van de mogelijkheden tot heffing van een hoofdelijke omslag of andere plaatselijke directe belastingen (m.n. door schrappen van de eis dat eerst de opcenten op Rijksbelastingen tot een bepaald getal moesten zijn opgevoerd)

Specifieke uitkeringen

Eén manier om de groeiende taken van gemeenten te bekostigen was het verstrekken van specifieke uitkeringen door het Rijk. Zo kregen gemeenten in 1878 een specifieke uitkering voor onderwijs, namelijk een vergoeding van 30% in de kosten van de onderwijzers en een vergoeding in de kosten van de bouw van scholen.

1.1.2 Opbouw en ontwikkeling van de verzorgingsstaat (1880-1940)

Maatschappelijke context

Vanaf de jaren '80 van de negentiende eeuw maakte Nederland een proces van modernisering mee. De industrie, en daardoor de economie, begon zich te ontwikkelen. De industrialisatie betekende een verbetering van de economie, maar had ook een keerzijde. Fabrieksarbeiders werkten onder zware, vaak gevaarlijke, omstandigheden, kregen slecht betaald en hadden nauwelijks rechten. Ook de woonomstandigheden van arbeiders waren slecht. De komst van de industrie had veel mensen naar de steden gelokt, met woningnood tot gevolg. Gezinnen woonden in kelders en krotten. De problemen van de arbeiders werden als de 'sociale quaestie' aangeduid. Een begin van sociale wetgeving ontstond en naast de sociale kwestie, waren het de uitbreiding van het kiesrecht en de schoolstrijd die de politiek nog jarenlang zouden bezighouden. Deze kwesties tekenden de emancipatie van de arbeiders en de kleine burgerij. Daarmee ontstonden ook de politieke partijen in de moderne zin van het woord.

Deze periode legde ook het fundament voor de verzuilde samenleving. Er ontstonden verscheidene verenigingen, vakbonden en andere maatschappelijke organisaties, waarbij iedere maatschappelijke zuil zich op een eigen wijze organiseerde. Ook ontstond een grote groep bestuurlijk geschoolde en geïnteresseerde burgers die via een personeel en institutioneel netwerk van verzuilde maatschappelijke organisaties steeds meer verweven raakte met de overheid. Tegelijkertijd groeiden de drie overheidslagen – het Rijk, provincies en gemeenten – naar elkaar toe, zeker daar waar het gemeentelijke en nationale taken betrof.

Gemeentelijke taakopvatting

Aan het einde van de negentiende eeuw waren het vooruitstrevende gemeenten die het voortouw namen met het oppakken van hun maatschappelijke en bestuurlijke

verantwoordelijkheid. Met de uitbreiding van het kiesrecht tot het algemene kiesrecht maakte de dominantie van de hogere sociale klassen plaats voor een gemeenteraad die meer een afspiegeling was van de plaatselijke bevolking.

Gemeentebestuurders zetten zich in toenemende mate in om een substantiële bijdrage te leveren aan de welvaart van hun burgers. Vooral op de terreinen van volkshuisvesting, armenzorg en onderwijs begonnen gemeenten zich steeds sterker te manifesteren, maar ook op sociaal-economisch terrein begonnen gemeenten zich te roeren. Vooral in Amsterdam maakte de traditionele terughoudendheid en 'laissez faire'-politiek plaats voor een meer op interventie gerichte opstelling. Nutsvoorzieningen als waterleiding, gas, tram en telefoon kwamen in de hoofdstad in handen van de gemeentelijke overheid. Ook in de ruimtelijke ordening en de volkshuisvesting werd de 'laissez faire'-doctrine verlaten. Andere links-liberale steden volgden al snel. Het was ook de periode dat gemeenten grondbedrijven en woningbedrijven instelden. Dit gebeurde uit overwegingen van ruimtelijke ordening en volkshuisvesting. De instelling van deze bedrijven waren het gevolg van een actief gemeentelijk beleid op het terrein van de sociale woningbouw. Gemeenten vervulden op die wijze een voortrekkersrol bij de totstandkoming van de verzorgingsstaat. In de grootste steden ging het beleid zo ver dat de oprichting plaatsvond van gemeentelijke instellingen als keukens, eethuizen, wasinrichtingen en badhuizen werden opgericht.

Het waren op die wijze vooral de (vooruitstrevende) gemeenten die vanuit de gemeentelijke autonomie nieuwe taken oppakten, waar vervolgens na enige tijd ook de rijksoverheid haar verantwoordelijkheid voor nam. De desbetreffende taak werd uit het gemeentelijke autonome domein gelicht en vervolgens via medebewindswetgeving verplicht opgelegd aan alle gemeenten.

In de periode van de economische crisis van de jaren '30 versnelde de groei van de verzorgingsstaat en evolueerde de positie van de gemeenten tot die van een medeoverheid, die steeds meer verweven raakte met de rijksoverheid. In het bijzonder leidde de deelname van de sociaal-democraten aan de gemeentepolitiek tot een aanzienlijke uitbreiding van de bemoeienis van de lokale overheid met maatschappelijke vraagstukken.

Bij de herziening van de Gemeentewet in 1931 werd de mogelijkheid van intergemeentelijke samenwerking formeel bevestigd. Hierdoor konden ook kleinere gemeenten grotere taken verrichten. Deze nieuwe positie kenmerkte zich enerzijds door een sterke groei van het gemeentelijke takenpakket en anderzijds door een relatief geringere beleidsvrijheid bij het behartigen van deze taken.

Financiële verhoudingen

Eigen inkomsten

Met de sterke uitbreiding van het gemeentelijke takenpakket aan het einde van de negentiende eeuw namen de gemeentelijke uitgaven ook sterk toe. De extra uitgaven dienden ook te worden bekostigd. De sociale problemen die om een oplossing vroegen speelden vooral in de armere gemeenten, waar de belastingcapaciteit door de armoede al beperkt was. In de welgestelde gemeenten waren de behoeften aan extra gemeentelijke inkomsten geringer, terwijl de belastingcapaciteit aanmerkelijk groter was.

Om deze ongelijkheid te verminderen en ook in armere gemeenten een bepaald voorzieningenniveau te garanderen, begon de rijksoverheid een actiever rol te vervullen in de gemeentelijke financiën. In 1897 werden de rijksuitkeringen aan gemeenten bij wet geregeld en werd de gemeentelijke inkomstenbelasting de belangrijkste belastinggrondslag;

alleen de inwoners van de eigen gemeenten mochten in deze belasting worden betrokken. Deze wet bood echter onvoldoende soelaas. De (sterk progressieve) tarieven van de inkomstenbelasting begonnen - zoals in de periode vóór 1897 - weer te stijgen. Tarieven in gemeenten met veel minder-draagkrachtigen (meestal steden) stegen sterker. De welgestelden vluchtten naar de randgemeenten, gefaciliteerd door de nieuw aangelegde spoor- en tramwegen. De verschillen in belastingdruk tussen gemeenten werden groter. Wassenaar, Bloemendaal en het Gooi kwamen tot grote bloei, de grotere, geïndustrialiseerde steden werden steeds armer. De verschillen in belastingdruk liepen uiteindelijk op tot een factor tien. Door de uitbreiding van het gemeentelijke takenpakket dreigden de verschillen in belastingdruk steeds groter te worden.

Specifieke uitkeringen

De grootste specifieke uitkeringen aan het einde van de negentiende eeuw betroffen het onderwijs, de armenzorg en de politie. Voor het onderwijs ging het vanaf 1889 om een vast bedrag per leerkracht en een bedrag per leerling waarbij de hoogte van het bedrag per leerling varieerde met het aantal leerlingen. Ten slotte zouden gemeenten met hoge onderwijsuitgaven nog een aanvullende subsidie kunnen ontvangen.

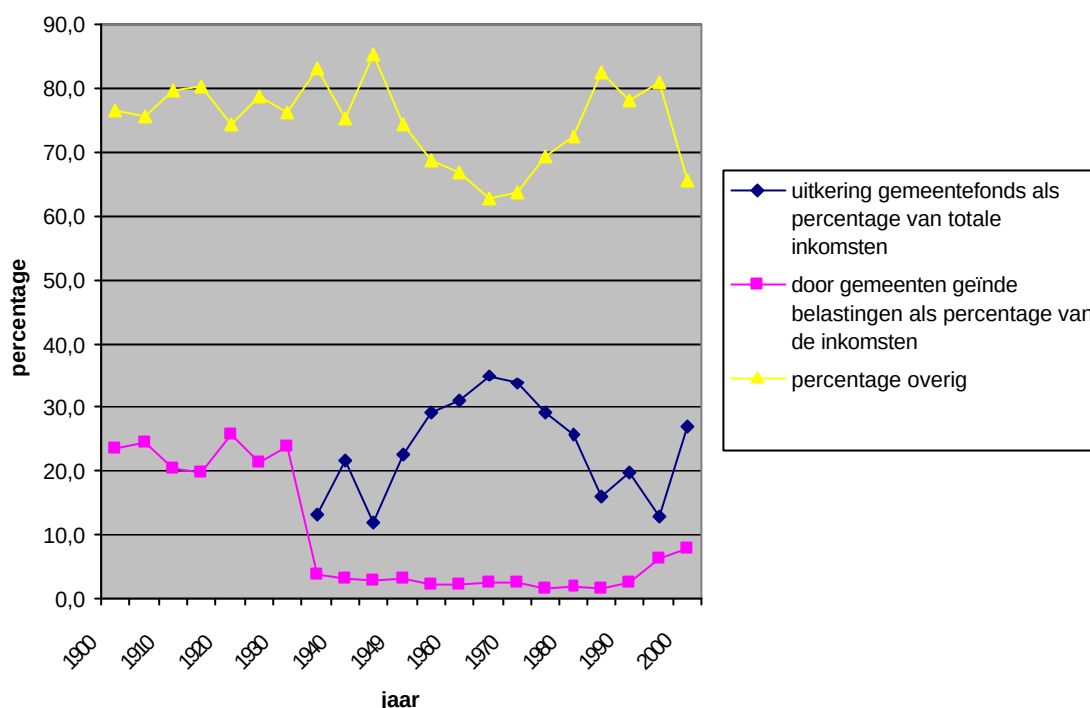
In 1897 werden de rijksuitkeringen aan gemeenten voor het eerst bij wet geregeld. De gefixeerde uitkering uit de personele belasting werd daarbij afgeschaft en er werden structurele uitkeringen voor medebewindstaken geregeld. Daarbij zou voortaan voor het eerst systematisch rekening worden gehouden met de taken die aan de gemeenten waren opgedragen en met de schaal van de gemeenten (aantal inwoners). Iedere gemeente kreeg f 1,- per inwoner voor alle inwoners tot 20.000 en f 1,25 voor elke inwoner extra. Daarnaast kregen gemeenten met een relatief minder welvarende bevolking een extra bedrag. De geldstroom van de centrale overheid naar de gemeentebesturen nam aanmerkelijk toe, maar loste de problemen niet op. De gemeentelijke uitgaven blijven groeien, de financiële tekorten hielden aan. Dat vormde de aanleiding voor nieuwe maatregelen.

Algemene uitkering

In 1929 werd de gemeentelijke inkomstenbelasting uiteindelijk afgeschaft. Het rijk stortte voortaan een deel van zijn inkomsten in een gemeentefonds, dat door het rijk werd beheerd. Elke gemeente zou uit het gemeentefonds een algemene uitkering ontvangen. Dit gemeentefonds werd verdeeld op basis van de verhouding tussen enerzijds de verplichte onderwijsuitgaven en de uitgaven voor politie en armenzorg en anderzijds de opbrengst van de in de gemeente geheven rijksinkomstenbelasting. Later werden deze drie – onderwijs, politie en armenzorg – drie grote specifieke uitkeringen. Daarmee werden de financiële afwegingen voor gemeenten op den duur fundamenteel anders. In de tijd dat gemeenten het voor de eigen inkomsten vooral moesten hebben van de eigen belastingheffing, waren gemeentelijke bestuurders huiverig om extra financiële verplichtingen aan te gaan. Na 1929 vormde de behoefte om nieuwe taken op zich te nemen of bestaande taken te intensiveren aanleiding om de rekening daarvoor bij het rijk neer te leggen.

In grafiek 1.1 zijn de gemeentelijke inkomsten van 1900 – 2000 weergegeven. Het gaat om de gemeentelijke belastingen, het gemeentefonds en de overige inkomsten als een percentage van de totale inkomsten. De specifieke uitkeringen vallen onder overige inkomsten. De introductie van het gemeentefonds en de ontwikkeling van het fonds (zie ook de volgende perioden) zijn duidelijk zichtbaar in de grafiek.

Grafiek 1.1 Gemeentelijke inkomsten van 1900 – 2000



Bron: CBS – STATLINE - historische reeksen³

1.1.3 De bloeiperiode van de verzorgingsstaat

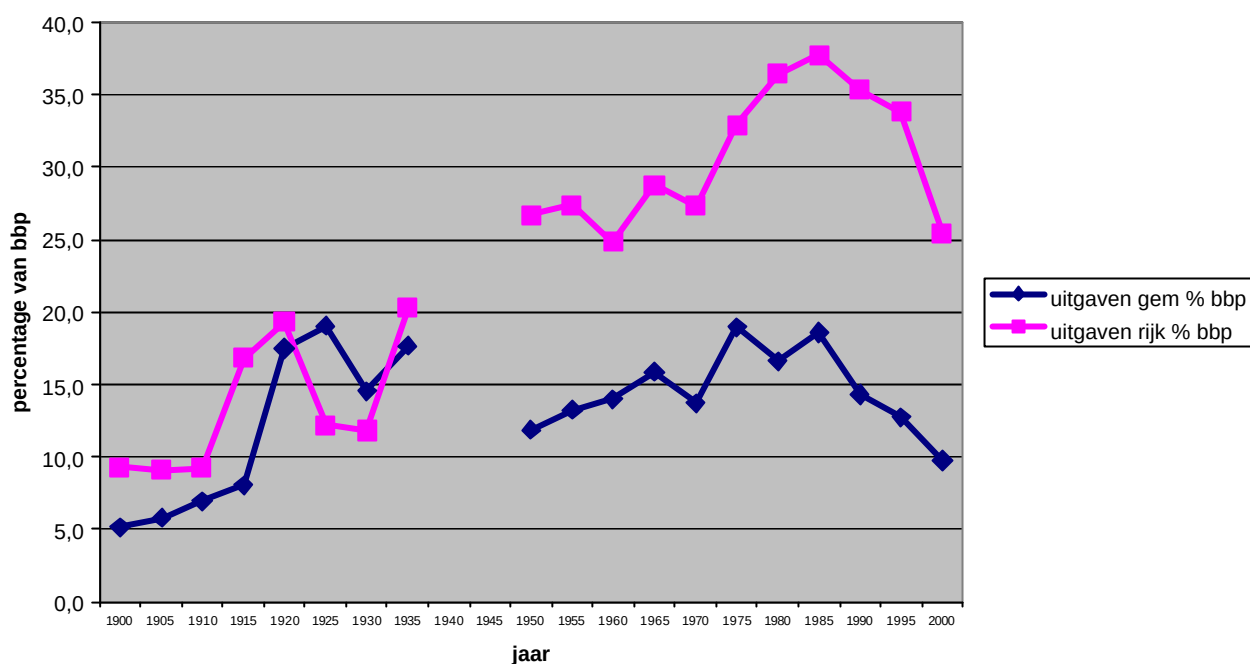
Maatschappelijke context

Na de economische crisis in de jaren '30 en de Tweede Wereldoorlog werd op nationaal niveau de ontwikkeling van de verzorgingsstaat steeds belangrijker. De nationale overheid trok in toenemende mate verantwoordelijkheden naar zich toe die voorheen op lokaal niveau lagen. Door wetgeving werden steeds meer maatschappelijke belangen onderwerp van staatszorg. Nationale belasting- en premieheffing leverden geld op voor collectieve voorzieningen. Gemeenten werden belast met (medebewinds)taken als de staat die tenminste niet zelf uitvoerde of er bijzondere organisaties voor in het leven riep. De naoorlogse wederopbouw was in haar eerste fase gediend met een centraal geleide aanpak. De gedachte van de maakbaarheid van de samenleving was tot in de jaren zeventig van de twintigste eeuw richtinggevend voor het overheidsbeleid. Grafiek 1.2 laat een duidelijke groei van de overheidsuitgaven zien van 1940 tot 1980. Deze groei is er zowel voor de gemeentelijke als de rijksuitgaven.

Na die periode van wederopbouw en strakke leiding door de zuilen brak langzaam een nieuwe fase aan. De toenemende welvaart van de jaren '60 gaf ruimte aan nieuwe behoeften en voorzieningen, zowel individuele als collectieve. De emancipatie van de burgers was volbracht met het toenemende scholingsniveau, de democratisering van de samenleving.

³ Het CBS geeft aan dat deze cijfers zo goed mogelijk zijn gereconstrueerd vanuit verschillende bronnen (voorzover beschikbaar). Onnauwkeurigheden kunnen zijn veroorzaakt door ontbrekende gegevens, verschillen in wijzen van boekhouden (kasbasis of baten/lasten) en/of het werken met steekproeven i.p.v. complete gegevens.

Grafiek 1.2 Rijks en gemeentelijke uitgaven als een percentage van het BBP 1990 - 2000⁴



Bron: CBS - STATLINE - historische reeksen⁵

Gemeentelijke taakopvatting

Ondanks de sterke centralisatie van verantwoordelijkheden na de economische crisis van de jaren '30 en de Tweede Wereldoorlog was er allerm minst sprake van een marginalisering van gemeenten. Voor de uitvoering van het nationale beleid was de centrale overheid veelal aangewezen op de gemeentebesturen. In een groot aantal bijzondere wetten, onder meer op het terrein van de ruimtelijke ordening, de volkshuisvesting, het milieubeheer, de sociale voorzieningen en het onderwijs werden de gemeentebesturen in medebewind geroepen. Van oudsher autonome gemeentelijke taken bleven op het gemeentelijke domein, maar dan in de vorm van medebewindstaken. Deze lijn in de ontwikkeling van taken was zichtbaar tot in de jaren zeventig van de twintigste eeuw. De gemeentelijke autonomie resteerde uiteindelijk in hoofdzaak met betrekking tot de beleidsterreinen van cultuur, recreatie en sport.

In de tussentijd hadden gemeenten wel meer ruimte gekregen om onderling samen te werken. De aard en omvang van de taken waarvoor gemeenten zich gesteld zagen, dwong veel gemeenten tot onderlinge samenwerking. Mede door de toegenomen mobiliteit en industriële ontwikkeling overstegen de bestuurlijke vraagstukken van de twintigste eeuw in toenemende mate de gemeentelijke grenzen. In 1950 werd de Wet gemeenschappelijke regelingen van kracht. De problematiek van de (te beperkte) schaal van gemeenten bleef de decennia daarna echter de politieke agenda's beheersen. Samenwerking was niet altijd een voldoende oplossing. Gemeentelijke herindelingen bleven noodzakelijk en daarnaast werden

⁴ Voor 1921 is het netto binnenlands product gebruikt, vanaf 1921 zijn pas cijfers over het bruto binnenlands product beschikbaar.

⁵ Het CBS geeft aan dat de cijfers zo goed mogelijk zijn gereconstrueerd vanuit verschillende bronnen (voorzover beschikbaar). Onnauwkeurigheden kunnen zijn veroorzaakt door ontbrekende gegevens, verschillen in wijzen van boekhouden (kasbasis of baten/lasten) en/of het werken met steekproeven i.p.v. complete gegevens.

verscheidene voorstellen ontwikkeld voor regiobesturen, openbare lichamen, stadsprovincies, etc.

Financiële verhoudingen

Eigen belastinggebied

Na de Tweede Wereldoorlog waren de gemeenten voor het herstel volledig afhankelijk van de rijksoverheid. In 1946 werd wel reeds de 'commissie tot herstel van de financiële zelfstandigheid van gemeenten en provincies' ingesteld (commissie-Oud). In 1956 rapporteerde de commissie en pleitte daarbij voor een invoering van een woonplaatsbelasting en de nieuwe regeling van de financiële verhouding (gemeentefonds). De regering wees uiteindelijk een woonplaatsbelasting af, onder meer omdat een dergelijke belasting gerelateerd zou zijn aan het inkomen en de regering een dergelijke belasting wilde voorbehouden aan de rijksoverheid. Bovendien zou een belasting naar inkomen slechts verdedigbaar zijn indien dat inkomen ook binnen de gemeentegrenzen zou worden verdiend. In 1970 werd wel de onroerendgoedbelasting geïntroduceerd. De regering gaf aan deze belasting de voorkeur omdat het een eenvoudige heffingsmaatstaf zou zijn en weinig conjunctuurgevoelig is. Met de invoering van de onroerendgoedbelasting werden andere gemeentelijke belastingvormen afgeschaft, zoals opcenten op de grondbelasting en op de personele belasting. Dat neemt niet weg dat vooral in deze periode duidelijk is geworden dat het eigen belastinggebied van gemeenten niet zoals in de negentiende eeuw de belangrijkste inkomstenbron was van gemeenten, maar nog slechts een bufferfunctie vervult om onevenwichtigheden in het verdeelstelsel van het gemeentefonds op te vangen.

Algemene uitkering

Na de Tweede Wereldoorlog werd eerst een aantal noodmaatregelen in het leven geroepen omdat de in de periode van de wederopbouw de gemeentelijke inkomsten niet in de pas konden blijven met de gemeentelijke uitgaven. In 1960 kwam – mede op advies van de commissie-Oud – een nieuwe Financiële-verhoudingswet tot stand. Een dominante verdeelmaatstaf van deze wet was het inwonertal. Daarmee wilde men anticiperen op de verwachte groei van de bevolking naar zo'n 20 miljoen inwoners. Met de ontvolking van de steden kwamen de grote steden in de jaren '70 echter in financiële problemen. De bevolking nam af, maar de kosten die verbonden waren aan allerlei voorzieningen bleven.

Specifieke uitkeringen

Met de ontwikkeling van de verzorgingsstaat groeide ook het aantal en de omvang van specifieke uitkeringen. In 1983 bestonden er zo'n 514 specifieke uitkeringen (zie grafiek 1.4). In de periode dat de ideologie van de maakbaarheid van de samenleving hoogtij vierde hanteerden de verscheidene sectordepartementen allerlei bijzondere regelingen op grond waarvan gemeenten tegen bepaalde voorwaarden geld konden ontvangen. Daarnaast hebben gemeenten met specifieke uitkeringen (en met specifieke kosten) zelf ook vaak bijgedragen aan de ontwikkeling van specifieke uitkeringen. Nadeel van de specifieke uitkeringen was dat er een verantwoordings- en controleapparaat in stand gehouden moest worden bij zowel het rijk als de gemeenten, hetgeen over het totaal van specifieke uitkeringen bezien niet langer doelmatig was.

1.2 Trends van 1980 – heden

1.2.1 Maatschappelijke context

De economische stagnatie in de jaren '70 leidde tot een geleidelijke terugtrek van de nationale overheid vanaf de jaren '80. Met name de eerste twee kabinetten Lubbers richtten zich in de jaren '80 met zes operaties op de heroverweging van rijksuitgaven en -taken, privatisering, deregulering, reorganisatie van de rijksdienst, vermindering van het aantal rijksambtenaren en decentralisatie van taken en bevoegdheden. Daarnaast heeft de ontwikkeling van de Europese Unie een grote invloed op het nationaal beleid en de verhoudingen tussen overheidslagen.

Zonder de ideologie van de maakbare samenleving opnieuw te omarmen, lijkt de laatste jaren weer sprake te zijn van een meer ambitieuze taakopvatting van de overheid. Daarbij speelt in de eerste plaats dat ondanks de economische voorspoed van de jaren negentig er toch grote groepen in de samenleving blijven die weinig perspectief hebben op ontwikkeling en vooruitgang; verloedering en verharding van het leefklimaat liggen samen met criminaliteit op de loer. In de tweede plaats is het besef gegroeid dat een aantal maatschappelijke vraagstukken – bijvoorbeeld op het terrein van verkeer en vervoer en de landbouw en veeteelt - niet kan worden opgelost door enkel en alleen het zelfregulerende vermogen van de samenleving, maar dat een sturend optreden van de overheid is geboden.

1.2.2 Verschillende trends gemeentelijke taakopvatting

Wat betreft gemeenten is er sinds het begin van de jaren '80 een aantal trends dat door elkaar heen loopt. Taken worden gedecentraliseerd naar gemeenten, taken worden op afstand geplaatst (geprivatiseerd of vermaatschappelijkt), de invloed van de Europese Unie wordt steeds meer voelbaar en de schaalvergroting blijft toenemen. Tot slot, is er, ten minste volgens sommigen, vanaf circa 2000 sprake van een trend die ertoe leidt dat de vraag naar steeds gelijkere voorzieningen steeds groter wordt. Op deze trends, die deels een strijdig beeld geven, wordt hieronder kort ingegaan.

Decentralisatie

Het decentralisatieplan van 1980 en de decentralisatie-impuls van 1991

Decentralisatie werd al langer nagestreefd, maar kreeg begin jaren '80, met de publicatie van de zogenaamde *Decentralisatienota* meer vorm. Deze nota resulteerde in het decentralisatieplan van 1983⁶. In zijn motivatie bij het decentralisatieplan signaleert de regering een uitbreiding van de overheidszorg die vooral in de laatste 20 jaar in een stroomversnelling is geraakt. Hierdoor is een situatie ontstaan waarin het rijksapparaat overbelast is en via sturingselementen in bijna alle sectoren invloed uitoefent op de lagere overheden.

Het decentralisatieplan van 1980 kondigde overheveling van taken van rijk naar (provincies en) gemeenten aan op het gebied van sociaal-culturele, ruimtelijke, sociaal-economische en bestuurlijke aangelegenheden. Buitenlands beleid, defensie, inkomensbeleid, prijsbeleid, economisch sectorbeleid, rechtspraak/rechtelijke organisatie, PTT en verkeersregulering werden uitgezonderd van de decentralisatieplannen. Het plan bevatte eveneens een streven naar de vereenvoudiging van planprocedures en het beperken van toezicht op lagere

⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 1982 – 1983, 16.492, nr. 7-8.

overheden en een sanering van specifieke uitkeringen. Een deel van de specifieke uitkeringen (514 in 1983) werd dan ook gebundeld en omgezet in een onderdeel van de algemene uitkering uit het gemeentefonds. De specifieke uitkeringen werden teruggebracht naar 406 in 1986 en 243 in 1989. De overheveling is te zien in grafiek 1.4 die het aantal specifieke uitkeringen van 1980 tot nu weergeeft.

In het voorjaar 1991 werd tot een tweede decentralisatie operatie besloten, deze operatie wordt de decentralisatie-impuls genoemd. Deze impuls resulteerde in een decentralisatieakkoord tussen de VNG en de regering (september 1992), en een pakket conceptafspraken over de overheveling van taken, middelen en bevoegdheden op tal van beleidsterreinen.

De decentralisatie in 1991 had bijvoorbeeld betrekking op terreinen als bijzondere bijstandverlening, jeugdhulpverlening, kinderopvang, leerlingenvervoer, onderwijshuisvesting, volkshuisvesting, bejaardenoorden, monumentenzorg, onderhoud wegen, stadsvernieuwing, regionaal economisch beleid, sociale werkvoorziening, voorzieningen voor gehandicapten en welzijnsbeleid.

Enkele belangrijke decentralisatie operaties, qua middelen, zijn in tabel 1.1 weergegeven.

Tabel 1.1 Belangrijke decentralisatie operaties, qua omvang middelen

	omvang	jaartal
Leerlingenvervoer	€ 57 mld	1987
Welzijn en volksgezondheid	€ 313 mld	1989
Bijzondere bijstand	€ 272 mld	1991
Wegen	€ 195 mld	1993
WVG	€ 727 mld	1994
Onderwijshuisvesting	€ 769 mld	1997
WMO	€ 1273 mld	2007

Bron: BZK, Circulaires gemeentefonds 1980 - 2006

Doelen van decentralisatie

Doelen van decentralisatie die werden genoemd bij het decentralisatieplan zijn: versterking van de lokale democratie, toegankelijkheid van het bestuur en verkleining van de afstand tussen bestuur en bestuurden. Volgens Fleurke (1997) zijn doelen van decentralisatie over het algemeen de bevordering van maatwerk, integrale beleidsvoering, efficiëntie en afweging van belangen en prioriteiten. Daarnaast wordt in de praktijk vaak ook als argument genoemd dat gemeenten de mogelijkheid hebben efficiënter met middelen om te gaan. Veel operaties van de decentralisatiegolf van de jaren '80 en '90 gingen dan ook gepaard met een zogeheten 'efficiencykorting'.

Vormen van decentralisatie

Decentralisatie wordt vaak verward met meer vrijheid. Ondanks dat meer vrijheid wel vaak het doel is van decentralisatie, is het niet per definitie hetzelfde. Decentralisatie, in de zin van het beleggen van taken bij gemeenten, kan verschillende vormen hebben, namelijk:

- Overdracht van een rijkszaak

De overdracht van de bestuurstaak van de rijksoverheid aan de gemeente. De gemeente krijgt een gehele taak, inclusief beleidsvrijheid toebedeeld, die voorheen op rijksniveau was georganiseerd.

- Decentralisatie van een bestaande gemeentelijke taak

Gemeenten hebben al een taak (in medebewind), maar deze taak wordt anders vormgegeven, veelal met meer beleidsvrijheid. Dit is een veel gebruikte vorm van decentralisatie. De decentralisaties waarbij specifieke uitkeringen zijn overgeheveld naar het gemeentefonds zijn hier een voorbeeld van. Onder andere afhankelijk van de vorm wordt naar dergelijke decentralisaties ook wel verwezen als deregulering.

- Nieuwe overheidstaak

De rijksoverheid wil dat voor een bepaald nieuw onderwerp beleid ontwikkeld gaat worden en stelt om die reden gemeenten verplicht iets te organiseren over dit onderwerp. Er is in dit geval geen sprake van meer vrijheid.

Gelijke voorzieningen

Recenter is de indruk ontstaan dat de overheid weer meer taken op zich neemt en dat er door burgers steeds vaker naar gelijke voorzieningen en gelijke prijzen wordt gevraagd (zie ook 2.1.1). De reden waarom burgers om deze gelijke voorzieningen zouden vragen wordt vaak gezocht in de toename in de mogelijkheden van communicatie, informatieoverdracht en mobiliteit. Dit heeft als gevolg dat woon- en werklocatie verder uiteen liggen. Daarnaast zien we dat ook op andere gebieden (banden met organisaties, sociale contacten, loyaliteiten, bronnen van informatie en culturele inspiratie) de specifieke plaatsgebondenheid afneemt.⁷ Burgers wonen in de ene gemeente, werken in de andere, brengen hun kinderen naar school in een derde gemeente en recreëren wellicht in weer een andere gemeente. De relatie inwoner – gemeente wordt zwakker. De vraag waarom voorzieningen er in de ene gemeente wel zijn en in de andere niet, of waarom de voorzieningen anders zijn vormgegeven of andere prijzen hebben wordt daarom steeds vaker gesteld. De roep om gelijke voorzieningen door burgers, maar ook door het rijk, de Kamer en belangenorganisaties is zo groot dat de Rob in 2006 stelt dat we zijn doorgeschoten in het gelijkheidsdenken (zie ook 2.1.1). Recenter zijn er dan ook diverse adviezen verschenen die verscheidenheid weer meer centraal stellen⁸.

Het op afstand zetten van taken

Tegelijkertijd met de decentralisatie operaties is er sprake van verzelfstandiging van onderdelen van de rijksoverheid en de toename van functionele decentralisatie, dat wil zeggen de overheveling van bevoegdheden en taken naar (samenwerkingsverbanden van) maatschappelijke instellingen, ook wel 'parastatale' instellingen genoemd. Bij de verzelfstandiging van onderdelen van de rijksoverheid moet gedacht worden aan de privatisering van de NS en de PTT, maar ook van andere instellingen zoals het KNMI, het Kadaster, de Informatie Beheer Groep, het Loodswezen, de Arbeidsvoorziening, de Rijksmusea, het Commissariaat voor de media en Staatsbosbeheer.

Gemeenten hebben hierdoor met een veel groter aantal partijen te maken dan alleen de rijksoverheid. Daarnaast speelt dezelfde trend binnen gemeenten. Veel gemeentelijke bedrijven zijn op afstand gezet, hetzij op initiatief van gemeenten zelf, hetzij op sterke aanbeveling, hetzij verplicht. Een voorbeeld van het eerste is het privatiseren van zwembaden, theaters e.d. Het overdragen van gemeentelijk woningbezit aan corporaties is

⁷ SCP (1998) *Sociaal en Cultureel Rapport 1998*, p. 208

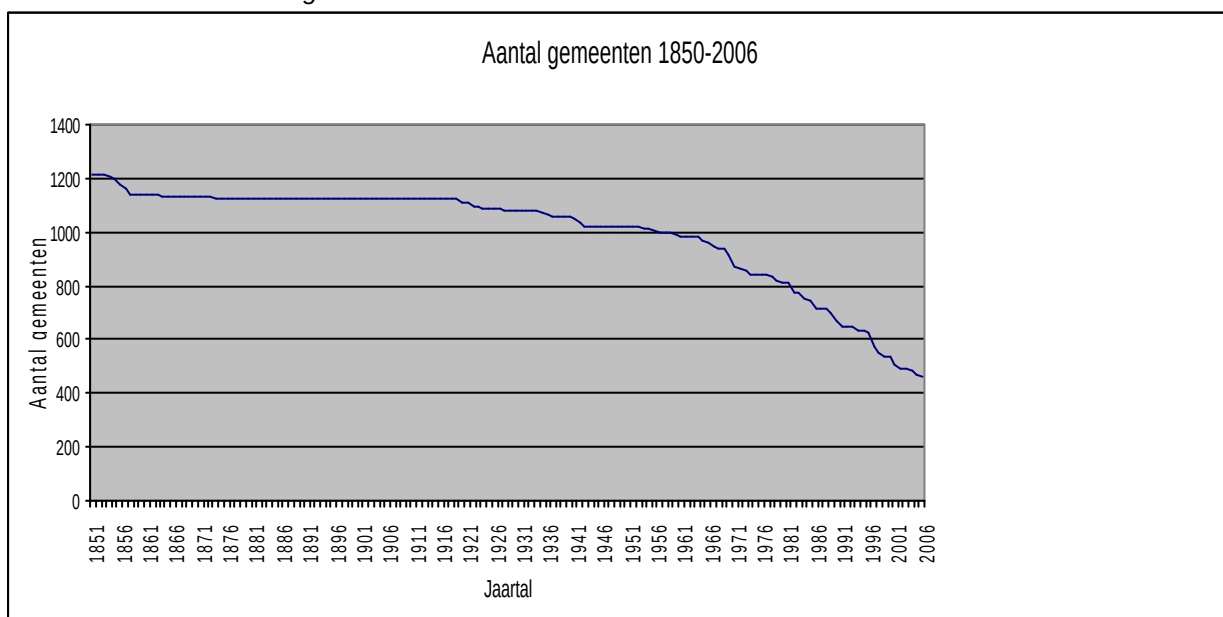
⁸ Commissie Toekomst Lokaal Bestuur (2006), *Wil tot verschil, gemeenten in 2015*; Vereniging van Gemeentesecretarissen (2006), *Sterke gemeenten binden*.

een voorbeeld van een niet verplichte overdracht. Wel is het voor gemeenten onaantrekkelijk gemaakt een eigen woningbedrijf te exploiteren. Een voorbeeld van verplicht op afstand zetten van taken betreft de energiesector.

Schaalvergroting

Zoals hiervoor al werd beschreven waren gemeentelijke herindeling en intergemeentelijke samenwerking de meest gangbare vormen om het hoofd te bieden aan de toenemende schaalproblematiek. Terwijl de gemeentelijke herindelingen bleven plaatsvinden (zie grafiek 1.3), werden verscheidene alternatieven voor de intergemeentelijke samenwerking op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) geopperd. Zo werd in 1971 het idee gelanceerd om Nederland op te delen in 44 gewesten. Dit idee werd in 1975 weer verlaten en ingeruild een oplossing waarbij de drie bestuurslagen gehandhaafd werden: een overheveling van een groot aantal gemeentelijke taken naar provinciaal niveau gepaard gaand met een schaalverkleining van de provincies moest uitkomst bieden. Hiermee werd de intergemeentelijke samenwerking tot noodoplossing bestempeld. Onder druk van verzet vanuit zowel gemeenten als provincies werd in 1983 weer een andere oplossing voorgesteld, die erop neer kwam dat de regionale problematiek primair vanuit de gemeenten moet worden opgelost, waar nodig met behulp van intergemeentelijke samenwerking.

Grafiek 1.3 Aantal gemeenten van 1850 2006



Bron: CBS-Statline – Historisch overzicht gemeenten

Dit werd vastgelegd in de Wgr van 1985 die de opdracht gaf aan de provincies om samenwerkingsgebieden aan te wijzen voor intergemeentelijke samenwerking.

In beginsel moesten gemeenten hun samenwerking op alle beleidsterreinen concentreren binnen deze gebieden. Daarbij ging het niet alleen om *bundeling* (d.w.z. het binnen een en hetzelfde territorium brengen van allerlei afzonderlijke regelingen), maar ook om *integratie* (d.w.z. het opheffen van alle afzonderlijke regelingen en het vormen van integrale regelingen). Het motief hiervoor was: meer overzicht, meer integraal bestuur. Een derde stap in de Wgr van 1985 is dat ook de gebiedsindeling van het rijk zich in beginsel moet voegen naar de provinciale samenwerkingsgebieden. Dus: politieregio's, kamers van koophandel, de inspecties voor onderwijs, VROM, volksgezondheid, rijkswaterstaat, etc.

Naar aanleiding van een onderzoek uit 1990 naar de stand van zaken van de Wgr, is een grootschaliger Wgr-indeling ingevoerd. Waar ook de nieuwe Wgr-regio's nog te kleinschalig bleken te zijn voor de rijksregio's is uitgegaan van vaste combinaties van Wgr-gebieden, de zgn. stapeling. Rijksregio's moesten dus één op één kloppen met (al dan niet gestapelde) Wgr-gebieden.

In 1994 is in de zogenaamde aangescherpte Wgr de integratieopdracht dwingender voorgeschreven: integratie van afzonderlijke gemeenschappelijke regelingen moet, tenzij er een bijzondere reden is om niet tot integratie over te gaan. Als gevolg werd voorzien dat het oorspronkelijke aantal van 59 Wgr-gebieden zou worden teruggebracht tot 39, waaronder zeven kaderwetgebieden (de huidige plusregio's). Ook vanuit sommige departementen werd de regionale samenwerking actief ondersteund. Zo gaf VROM een extra premie aan gemeenten die hun milieutaken in regionaal verband bundelden. Dit ministerie voerde eveneens een krachtig regionaal huisvestingsbeleid. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat was zeer actief bij het vormgeven van de intergemeentelijke vervoerregio's. Met betrekking tot de zeven kaderwetgebieden werd een beleidstraject gestart in de richting van stadsprovincies.

In 1994 is bovenvermelde beleidslijn vrij abrupt verlaten om vanaf dan in te zetten op een actief beleid van herindeling van centrumgemeenten (C20-beleid). De redenering werd dat gemeenten zelf moesten bepalen of en met wie ze samenwerken, maar dat ze daartoe wel in staat gesteld moeten worden door ze krachtiger te maken via herindeling. Het wegvallen van het rijksbeleid tot integrale regiovorming had tot onmiddellijk gevolg dat de regionale samenwerking in de geïntegreerde gebieden onder druk kwam te staan en in veel gevallen na verloop van tijd werd beëindigd. De opdracht aan de provincies tot indeling van hun gebied in samenwerkingsgebieden is uiteindelijk pas per 1 januari 2006 formeel uit de Wgr verwijderd. Echter de samenwerking in hulpverleningsregio's (straks: veiligheidsregio's) en in de zeven plusregio's (voorheen: kaderwetgebieden) bleef verplicht. Ook de sectorale intergemeentelijke samenwerking bleef veelal bestaan (milieudiensten, recreatieschappen, sociale diensten, afvalinzameling en -verwerking, etc.). Met betrekking tot de zeven kaderwetgebieden strandde het beleid tot omvorming van deze gebieden tot stadsprovincies. Per 1 januari 2006 gaan deze gebieden door het leven als Wgr-plusregio's.

De Europese Unie

Invloed van de EU op beleidsvrijheid van gemeenten

Ondanks dat er geen formele EU-bemoeienis met de bestuurlijke ordening in de lidstaten mag zijn, beïnvloedt de Europese integratie via de beleidsinhoudelijke band wel degelijk het binnenlandse bestuur. Bovendien spelen de regionale en lokale overheden in de Unie een formele rol in het EU- besluitvormingsproces sinds de instelling van het Comité van de Regio's, dat op een toenemend aantal EU-beleidsterreinen geraadpleegd wordt voor advies.

De kaderstellende besluitvorming vindt steeds meer op EU-niveau plaats, de beleidsruimte op centraal en decentraal overheidsniveau wordt daardoor ingeperkt, de verhoudingen tussen rijk en decentrale overheden kunnen door de EU onder druk komen te staan, en het risico van 'vreemde' bestuurlijke elementen ten gevolge van Europese regels in ons bestuursstelsel neemt toe. Dat betekent dat de lidstaten bestuurlijk meer zullen moeten nadenken hoe met de

invloed van de EU op het binnenlandse bestuur om te gaan. Grofweg heeft de invloed van de EU op gemeenten de volgende vorm:

- Gemeenten hebben zowel in hun rol als werkgever of dienstverlener, als in de rol van regelgever en toezichthouder te maken met de genoemde vier vrijheden (personen, diensten, goederen en kapitaal).
- Gemeenten zijn gebonden aan in Nederlands recht omgezette Europese richtlijnen of aan direct werkend Europees recht. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het Europese milieubeleid, vooral op het gebied van luchtverontreiniging en vervuiling van water, maar ook op het gebied van natuurbescherming (vooral door de Europese vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn) en het vrije dienstenverkeer waarmee gemeentelijke verordeningen niet in strijd mogen zijn.
- Ook zijn gemeenten gebonden aan de Europese aanbestedingsregels, die gelden voor aanbesteden van werken, leveringen, diensten en de nutssector. Het voornaamste doel hiervan is openstelling van de (Europese) markt voor overheidsopdrachten.
- Daarnaast hebben gemeenten te maken met Europese staatssteunregels, die het (ongewild) bevoordelen van eigen ondernemingen ten opzichte van ondernemingen uit andere lidstaten moeten voorkomen, en daarmee concurrentievervalsing tegengaan. Ook financiële transacties van gemeenten kunnen staatssteunelementen bevatten.
- Van de EU komen niet alleen regels in de vorm van richtlijnen, verordeningen en beschikkingen, maar biedt de gemeenten ook mogelijkheden om gebruik te maken van Europese fondsen, actieprogramma's en netwerken.⁹ De EU heeft een groot aantal programma's en fondsen die bijvoorbeeld als doel hebben de lokale en regionale economie en werkgelegenheid te versterken, bij te dragen aan plattelandsontwikkeling, kennis uit te wisselen of onderzoek en innovatie te stimuleren. Een belangrijk kenmerk van de Europese subsidies is de additionaliteit of het principe van cofinanciering, hetgeen wil zeggen dat Europees geld aanvullend is op andere beschikbare (nationale, regionale en/of lokale) financiële middelen.

Invloed van de EU op de bestuurlijke verhoudingen

Het Europese integratieproces beïnvloedt de inrichting, kwaliteit en werking van het binnenlandse bestuur. Hier zijn enkele tendensen te onderkennen:

- Een eerste bestuurlijke tendens is dat *de verschuiving van bevoegdheden (en macht) van het nationale naar het EU-niveau* de verhoudingen tussen de verschillende bestuursorganen binnen het binnenlandse bestuur beïnvloedt. Voor gemeenten en provincies neemt de EU in belang toe en verandert de rol van het Rijk. In hun relaties met de EU zullen de gemeentelijke en provinciale overheden zich moeten aanpassen aan de grotere schaal waarop de EU opereert. Als gevolg van de relatieve machtsverschuiving van de lidstaat naar de EU treedt er een zekere opwaartse druk (centralisatietendens) in de Nederlandse bestuurlijke organisatie op. Vermoedelijk omdat er nogal eens problemen ontstaan op het moment dat het communautaire recht verknoopt raakt met de verticale bevoegdheidsrelatie tussen rijksoverheid, provincies en gemeenten (de doorwerking van het gemeenschaprecht in het stelsel van autonomie en medebewind). Centralisering

⁹ Overigens kan de term 'richtlijn' misleidend zijn. Europese richtlijnen zijn bindend.

neemt de spanning in de relatie tussen Europees recht en nationale bevoegdheidsverdeling echter niet weg maar laat deze veeleer toenemen.

- De tweede tendens is een *verminderde betekenis van het territorialiteitsconcept*. De organisatie van het binnenlandse bestuur heeft zich lange tijd door de territoriale geleding van het bestuur laten leiden. De samenleving en de maatschappelijke problemen die de overheid daarin aantrof, lieten zich vrij eenvoudig langs de territoriale grenzen van het binnenlandse bestuur (gemeenten, provincies en rijksoverheid) afbakenen en oplossen. Op verschillende terreinen van beleid moet worden vastgesteld dat soevereiniteit en autonomie niet langer meer strikt is gebonden aan een bepaald territorium.
- Een derde tendens is dat de *beleids- en bestuurlijke concurrentie* tussen gemeenten, provincies/regio's en landen binnen Europa zal toenemen. Hierbij kan worden gedacht aan concurrentie tussen regio's of tussen stedelijke gebieden om aantrekkelijke bedrijven en instituten binnen hun grenzen aan te trekken. Het belang van de kwaliteit van bestuur neemt hierbij toe.
- Een vierde tendentie is de aandacht voor de relatie tussen de EU en haar burgers. Het decentralisatiebeleid en het in de EU centrale subsidiariteitsbeginsel betekenen vooral een voorkeur voor het *bestuur op een niveau, dat zo dicht mogelijk bij de burger* is. Het subsidiariteitsbeginsel is een leidend beginsel voor de EU.
- Een vijfde tendentie is de *partiële terugtrekking van de supranationale overheid*, om de Unie bestuurbaar te houden en ook om voldoende draagvlak onder de Europese bevolking te behouden. Dit betekent onder andere meer openheid in het functioneren van de EU, rekening houden met regionale en plaatselijke omstandigheden, meer interactie met de 'civil society', de open coördinatiemethode en andere flexibele instrumenten (in plaats van de gebruikelijke regelgeving).

1.2.3 Financiële verhoudingen

Eigen belastingen

In 1983 pleitte de commissie-Christiaanse voor verruiming van het eigen belastinggebied van gemeenten door met name de onroerend goed belasting uit te breiden. In 1995 is met de Wet materiële belastingbepalingen een groot deel van de aanbevelingen van de commissie overgenomen.

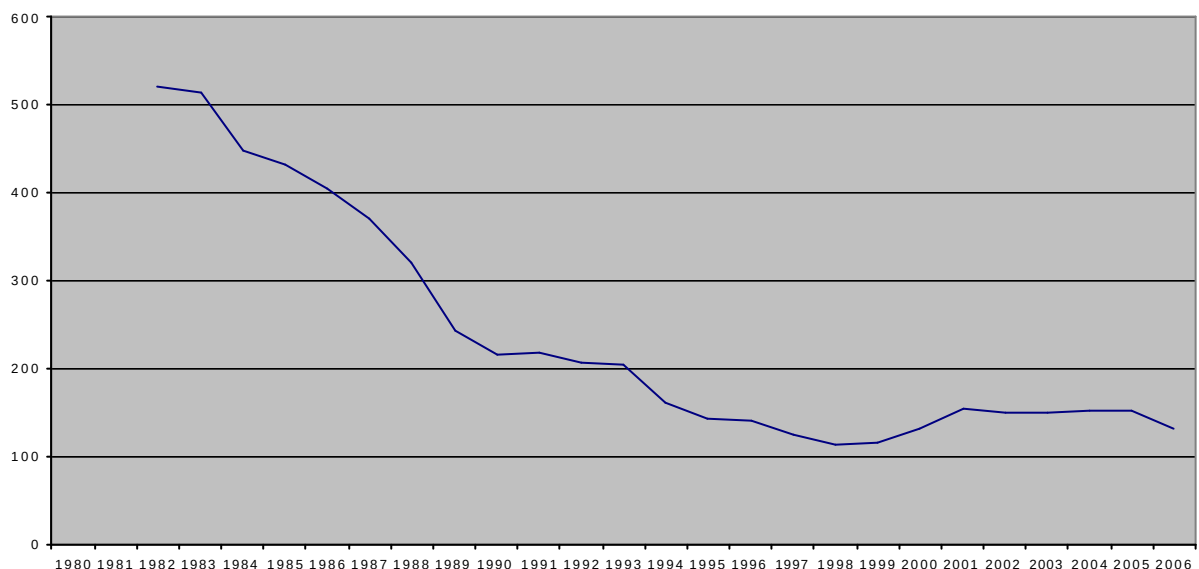
In 1992 adviseerde ook de commissie-De Kam tot een uitbreiding van het gemeentelijke belastinggebied. Het kabinet wenste vooruitlopend op de uitkomst van de evaluatie van de Financiële-verhoudingswet echter geen uitbreiding van het gemeentelijke belastinggebied. De nieuwe verdeelsystematiek van het gemeentefonds die vanaf 1997 is ingevoerd, houdt sindsdien ook rekening met de (OZB-)belastingcapaciteit van gemeenten. Doordat de OZB-belastingcapaciteit een integraal onderdeel uitmaakt van het kostengeoriënteerde verdeelstelsel, wordt ook een relatie gelegd tussen het OZB-tarief in een gemeente en het gemeentelijke voorzieningenniveau (voor een uitleg van de werking zie hoofdstuk 3). Per 1 januari 2006 is het gemeentelijke belastinggebied ingeperkt door afschaffing van het OZB-gebruikersdeel op woningen (hetgeen is gecompenseerd via het gemeentefonds). Daarnaast zijn de in stand gebleven drie onderdelen van de OZB gemaximeerd.

Algemene uitkering

De herziening van de Financiële-verhoudingswet in 1984 beoogde onder meer tegemoet te komen aan de financiële problemen van de grote steden die mede waren ontstaan door de ontvolking van de steden vanaf het einde van de jaren '60. Met de wijziging van de Financiële-verhoudingswet in 1984 kwam de nadruk bij de verdeling van het gemeentefonds meer te liggen op woonruimten.

De evaluatie van de Financiële-verhoudingswet 1984 gaf echter aanleiding tot een nieuwe herziening. Kenmerkend voor de wijzigingen was de verbeterde kostenoriëntatie van het verdeelstelsel en de (negatieve) maatstaf die rekening hield met de belastingcapaciteit van gemeenten. De verbeterde kostenoriëntatie hield in dat het per 1997 gewijzigde verdeelstelsel beter rekening hield met aspecten als sociale structuur en centrumfunctie van gemeenten. De belastingcapaciteit in termen van de onroerende zaakbelasting werd vanaf 1997 verrekend met de gemeentelijke kosten waarvoor de algemene uitkering uit het gemeentefonds dekking zou moeten bieden.

Grafiek 1.4 Aantal specifieke uitkeringen 1980 - 2006



Bron: BZK, *Overzicht specifieke uitkeringen, 2006*

Specifieke uitkeringen

Naar aanleiding van het rapport van de Raad voor de gemeentefinanciën (1981) met als titel 'Heiligt het doel alle (specifieke) middelen?' is een sanering van het aantal specifieke uitkeringen op gang gekomen. In 1983 werden 514 structurele en tijdelijke specifieke uitkeringen genoteerd voor een bedrag van ruim € 18 mld. Per 2006 zijn er 136 specifieke uitkeringen geteld die een waarde vertegenwoordigen van ruim € 15 mld. In de loop der tijd zijn veel uitkeringen opgeheven, toegevoegd aan het gemeentefonds of samengevoegd met andere uitkeringen tot brede doeluitkeringen. In grafiek 1.4 is de ontwikkeling van het aantal specifieke uitkeringen weergegeven.

1.3 Concluderende beschouwing: trends in de bestuurlijke en financiële verhouding

De historische beschrijving laat de vervlochtenheid tussen maatschappelijke ontwikkelingen, de bestuurlijke verhoudingen en de financiële verhouding zien. Daarbinnen zijn diverse trends.

Hoofdpijnen van de bestuurlijke en financiële verhoudingen

Bestuurlijke verhouding

Het algemene beeld van de bestuurlijke trends is dat zowel de centrale als de decentrale overheid voortdurend is gegroeid. In combinatie daarbij is te zien dat veel taken ontstonden doordat gemeenten ze oppakten, waarna de taken werden gecentraliseerd om vervolgens weer te worden gedecentraliseerd. Gevolg van dit proces is dat rijk en gemeenten steeds meer vervlochten zijn geraakt. Vrijwel al het gemeentelijke beleid vindt in zekere zin samen met het rijk plaats. Daarbij komt een toenemende vraag naar gelijkheid/gelijke voorzieningen. Tevens komen de grenzen van die gelijkheid in beeld; wanneer wordt het streven naar gelijkheid zo sterk dat het gemeenten belemmert maatschappelijke problemen op te lossen.

Financiële verhouding

De trends die de financiële verhouding laat zien zijn vergelijkbaar met de bestuurlijke trends, namelijk:

- een verschuiving van de beslissingsbevoegdheid van gemeenten naar het rijk.
- een steeds verdergaande vervlechting van het rijk en gemeenten, doordat het belang van het gemeentefonds toeneemt (uitgavenvrijheid voor gemeenten binnen inkomsten via het rijk). Tevens neemt de druk tot een verfijnde verdeling toe. Daarnaast is het belastinggebied beperkt tot een bufferfunctie en wordt het tevens verevend (zie ook hoofdstuk 3).
- een afnemend politiek en maatschappelijk draagvlak voor algemene gemeentelijke belastingen; het belang van bestemmingsheffingen neemt toe.

Recente trends

Decentralisatie of centralisatie?

Een belangrijke vraag is of er de afgelopen decennia per saldo werd gecentraliseerd of gedecentraliseerd. Voor een beeld daartoe heeft SGBO in opdracht van het ministerie van BZK een groslijst gemaakt van de decentralisatie en centralisatie operaties van 1980 tot heden (SGBO, 2006). Uit deze groslijst komt een gemengd beeld naar voren. Een turflijst van de soort operaties geeft een zeer grof beeld van de ontwikkelingen. In deze lijst komt 39 keer een operatie voor waarbij de beleidsvrijheid expliciet is vergroot. Er zijn slechts 7 taken waarbij formeel expliciet is geuniformeerd. Er worden echter wel 23 operaties geteld waarbij taken bij gemeenten zijn 'weggehaald', omdat ze zijn gecentraliseerd of zijn doorgedecentraliseerd naar andere instanties dan gemeenten. Bovendien zijn er nog 6 operaties waarbij is gedecentraliseerd, maar de beleidsvrijheid niet is vergroot en zijn er 16 operaties waarbij gemeenten nieuwe taken hebben gekregen of taken zijn verzwaaard, al dan niet met beleidsvrijheid.

Kortom, het beeld is gemengd. Globaal gesproken slaat de balans vermoedelijk wel door naar meer decentralisatie. De grote decentralisatieoperaties vonden vooral eind 20^e eeuw plaats, waardoor het tempo en de mate van ingrijpendheid van decentralisatie in de recentere jaren is afgenomen. Bovendien zijn veel trends niet zwart-wit; er zijn veel tussenvarianten en ook is er regelmatig sprake van verschuivingen. Zo is er de klacht van gemeente dat decentralisatie (in de zin van meer vrijheid in de uitvoering) ook gepaard gaat met een grote verantwoordingsverplichting aan het rijk. Tot slot, dient te worden opgemerkt dat uit enkele evaluaties van gedecentraliseerde taken niet blijkt dat centralisaties of doordecentralisaties gebeuren omdat gemeenten hun taken niet aankonden. De reden om een taak bij gemeente

weg te halen ligt veel meer in maatschappelijke discussies en ontwikkelingen dan in de taakuitoefening door gemeenten.

Andere trends

De invloed van de Europese Unie is sinds de Tweede Wereldoorlog, met name sinds de jaren '80, sterk toegenomen. Dit maakt het beeld van de bestuurlijke verhouding, waarin een spanning tussen gelijkheid van voorzieningen en beleidsvrijheid centraal staat en waarin sprake is van een vervlechting van rijk en gemeenten nog complexer.

Daarnaast zijn zowel bij het rijk als bij gemeenten taken op afstand geplaatst, waardoor beide overheden, maar vooral gemeenten met steeds meer partijen te maken krijgen. Door de hoeveelheid samenwerkingsvormen tussen gemeenten is overigens het aantal partijen waar gemeenten mee te maken krijgen ook toegenomen.

Hoofdstuk 2 Bestuurlijke verhouding

In hoofdstuk 1 is de ontwikkeling van de bestuurlijke en financiële verhouding van 1813 tot nu in grote lijnen geschetst. Het eindbeeld is dat het gemeentelijke beleid in zekere zin vervlochten is met dat van het rijk. In dit hoofdstuk wordt uitgebreider stilgestaan bij de huidige bestuurlijke verhouding. In hoofdstuk 3 gebeurt hetzelfde voor de huidige financiële verhouding.

De bestuurlijke verhouding in algemene zin betreft de verhouding tussen overheden. Daarbij gaat het om vragen als: voor welke voorzieningen zorgen overheden? welke overheid zorgt voor welke voorziening? wat zijn de bevoegdheden van de diverse overheden? welke overheid stelt regels? Specifieker gaat het in dit rapport om de verhouding rijk – gemeenten. In dit hoofdstuk wordt eerst in 2.1 stilgestaan bij de mate waarin in algemene zin naar gelijkheid van voorzieningen wordt gestreefd. Aan hoeveel rijksregels zijn gemeenten gebonden en hoeveel vrijheid hebben ze om taken anders te doen? Het gaat in deze paragraaf om de *beleidsvrijheid* van gemeenten.

Vervolgens wordt in 2.2 gekeken of er onderscheid wordt gemaakt door het rijk tussen verschillende gemeenten wat betreft taken, bevoegdheden en middelen; dit wordt hier *differentiatie* genoemd. In 2.3 worden enkele concluderende opmerkingen gemaakt.

2.1 Beleidsvrijheid

Beleidsvrijheid is een lastig begrip. Er bestaan verschillende definities van. De vraag of beleidsvrijheid toe- of afneemt hangt mede van de gebruikte definitie af. Daarnaast is het, ook gegeven een definitie, ingewikkeld de beleidsvrijheid van gemeenten te meten. In deze paragraaf wordt eerst ingegaan op recente adviezen over beleidsvrijheid, vervolgens op definities van beleidsvrijheid en wordt een meetinstrument voor beleidsvrijheid geïntroduceerd, waarna wordt afgesloten met bevindingen over de gemeentelijke beleidsvrijheid

2.1.1 Recente adviezen

Autonoom of automaat? (advies van de Rob en Rfv)

In hun advies van 8 september 2005 genaamd 'Autonoom of automaat' constateren de Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen dat de gemeentelijke autonomie afneemt en dat dit een slechte ontwikkeling is.

De raden doen deze uitspraak op basis van enkele normatieve beschouwingen over de staatsrechtelijke en maatschappelijke betekenis van gemeentelijke autonomie. Zo stellen de raden bijvoorbeeld dat het voor het rijk, de provincies en de gemeenten zaak is om te blijven streven naar 'goed overheidsbestuur', dat zo dicht mogelijk bij de burgers functioneert. Dat wil zeggen dat gemeenten in staat moeten worden gesteld integrale, op maat toegesneden, innovatieve en efficiënte maatregelen en voorzieningen te treffen, op basis van een democratisch gelegitimeerd bestuur.

De beide raden constateren vervolgens dat de bestuurlijke praktijk in ernstige mate afwijkt van de bovengeschetste normen. Dit heeft te maken met het toegenomen gebruik door het

rijk van bestuurlijke en financiële instrumenten om het lokale beleid en de lokale beleidsuitvoering te sturen of te beïnvloeden (zoals bestuursakkoorden, convenanten, prestatieafspraken, financiële sturingsinstrumenten, monitoring en benchmarking). Volgens de raden heeft de hierdoor ontstane verantwoordings- en afrekencultuur een “verlammend effect” op het lokale bestuur.

Verder constateren de raden dat veel onderwerpen door de wetgever worden en zijn opgepakt (deze ontwikkeling werd ook al in hoofdstuk 1 geschetst) en dat sturing of bemoeienis door het rijk plaatsvindt vanuit een centralistische denkwijze en misplaatst gelijkheidsdenken, gebaseerd op de opvatting dat het voorzieningenniveau en de lastendruk van gemeenten overal hetzelfde moet zijn.

In het advies van de raden ligt de nadruk sterk op de lokale autonomie. De uitleg van gemeentelijk autonomie die de raden daarbij hanteren is als volgt: *“een gebod tot het respecteren, overlaten en inhoud geven van een zo groot mogelijke beleidsvrijheid van gemeenten. Dit geldt ook ten aanzien van het in het leven roepen van bijzondere wetgeving, het toekennen van een rol aan gemeenten daarbij en het aanreiken van taken, bevoegdheden en financiële middelen aan gemeenten”*.

Brief van de gemeenten aan het rijk (commissie autonomie)

De constatering van de raden dat de gemeentelijke beleidsvrijheid afneemt staat haaks op de bevindingen van de commissie autonomie onder leiding van professor Fleurke, die juist in haar ‘Brief van de gemeenten aan het rijk’ constateert dat het beeld van de onmachtige gemeente die alleen maar doet wat van bovenaf wordt verordonneerd, niet strookt met de feiten. De commissie constateert dat gemeenten zelfstandig opereren, hetgeen in dit verband wil zeggen dat het lokale bestuur niet aan de leiband loopt van andere overheden, maar zelf initiatieven ontplooit die het bovendien relatief onafhankelijk van andere overheden ten uitvoer legt. Bovendien oefenen gemeenten hun taken, waar dit noodzakelijk is, uit in samenhang met andere beleidsterreinen. Voor complexe maatschappelijke vraagstukken die verscheidene beleidsterreinen bestrijken, kan zodoende een integrale oplossing worden gezocht.

De gemeente blijkt dus weldegelijk toegevoegde waarde te hebben ten opzichte van andere overheden. Ze voldoet aan de norm dat met een redelijke frequentie zelfstandige beslissingen worden genomen over vraagstukken die een bepaalde mate van beleidsintegratie op lokaal niveau vereisen, aldus de commissie.

De kanttekening die de commissie bij deze constatering maakt is dat er wel veranderingen zijn in de relatie tussen het rijk en de gemeenten. De kwaliteitsbewaking van het rijk ten opzichte van gemeenten in de vorm van controle- verantwoordings- en informatieverplichtingen neemt toe. Dit bedreigt in de ogen van de commissie de onafhankelijke positie van de gemeente in het bestuurlijk bestel, vertroebelt de bestuurlijke verhoudingen en leidt tot het ontstaan van een interne, veelal ambtelijke afrekencultuur tussen overheden met hoge kosten en zeer onzekere opbrengsten, aldus de commissie.

‘Verschil moet er zijn’ (Rob)

Ook in het recente advies van de Raad voor het openbaar bestuur ‘Verschil moet er zijn’ trekt de Rob een conclusie over de beleidsvrijheid. Het advies gaat primair over het gelijkheidsbeginsel. De Rob gaat echter nog een stapje verder en kijkt ook naar de ruimte die gemeenten krijgen. De raad hekelt in zijn advies de centralistische denkwijze en het

misplaatste gelijkheidsdenken die de verhoudingen tussen rijk en gemeenten bepalen. Het gelijkheidsdenken gaat volgens de raad zover dat ongelijke gevallen gelijk worden behandeld, waardoor ongelijkheid ontstaat. De raad roept in zijn aanbevelingen op tot differentiatie.

2.1.2 Definities beleidsvrijheid

Uit bovenstaande blijkt dat de Rob/Rfv en de commissie autonomie tot (tenminste ogenschijnlijk) tegenstrijdige conclusies komen, de één op basis van de interpretatie van de werkelijkheid aan de hand van enkele normatieve beschouwingen (Rob/Rfv), de ander op basis van empirisch onderzoek naar de feitelijk genomen besluiten van gemeenten (commissie autonomie). Zowel qua methode als qua definities zijn er grote verschillen tussen beide rapporten. Dit geeft aanleiding om het onderwerp autonomie nader te beschouwen.

Autonomie in juridische zin

In de (Nederlandse) juridische literatuur wordt vaak onderscheid gemaakt tussen (klassieke) autonomie en medebewind. Het juridische begrip autonomie komt voort uit artikel 124 Grondwet, eerste lid¹⁰ en geeft aan dat gemeenten een open huishouding hebben. Het begrip medebewind houdt in dat het rijk, via wetgeving, gemeenten verplicht kan stellen taken te doen (artikel 124, tweede lid). In dit onderscheid wordt vooral gekeken naar de taak op zich: is een gemeente vrij om een taak op te pakken of wordt ze hiertoe in medebewind 'gedwongen'. Er zijn ook andere invalshoeken van waaruit er naar dit onderscheid gekeken kan worden. Hier wordt later op ingegaan.

De term beleidsvrijheid kan zowel betrekking hebben op autonomie als op medebewind. In theorie zou de beleidsvrijheid bij autonomie absoluut moeten zijn en bestaan er bij medebewind verschillende gradaties van beleidsvrijheid.

Autonomie in het Europees Handvest inzake lokale autonomie

Een andere gezaghebbende bron wat betreft de interpretatie van het begrip autonomie is het Europees Handvest inzake Lokale Autonomie van de Raad van Europa.¹¹ Het Handvest (derde artikel, eerste lid) definieert autonomie als volgt:

Lokale autonomie houdt in het recht en het vermogen van lokale autoriteiten, binnen de grenzen van de wet, een belangrijk deel van de openbare aangelegenheden krachtens hun eigen verantwoordelijkheid en in het belang van de plaatselijke bevolking te regelen en te beheersen.

Deze definitie is breder dan het begrip autonomie als recht van initiatief om een taak op te pakken. Dit blijkt ook bijvoorbeeld uit artikel 4 van het Handvest dat de reikwijdte van de lokale autonomie bepaalt. Het vijfde lid luidt als volgt:

Waar bevoegdheden door een centrale of regionale autoriteit aan hen worden gedelegeerd dient de lokale autoriteiten zoveel mogelijk vrijheid

¹⁰ Artikel 124 Grondwet:

1. Voor provincies en gemeenten wordt de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake hun huishouding aan hun besturen overgelaten.

2. Regeling en bestuur kunnen van de besturen van provincies en gemeenten worden gevorderd bij of krachtens de wet.

¹¹ Handvest van 15 oktober 1985, Trb 1987, 63, goedgekeurd bij Wet van 10 oktober 1990, Stb. 546, voor Nederland in werking getreden op 1 juli 1991.

van handelen te worden toegestaan bij het aanpassen van hun beleid aan de plaatselijke omstandigheden.

Medebewind, in de zin van delegatie van taken met een zo groot mogelijke mate van beleidsvrijheid, is in het Handvest dus onderdeel van autonomie.

Glijdende schaal tussen autonomie en medebewind

De definitie van de Raad van Europa gaat veel meer uit van verschillende gradaties van beleidsvrijheid, ongeacht of dat is op basis van het klassieke begrip autonomie, of op basis van medebewindsverhoudingen. Ook de Rob/Rfv stellen dat er in de praktijk sprake is van verschillende tussenvormen tussen (volledige) autonomie en (volledig) medebewind. Het autonomiebegrip hoeft niet zo eng te worden uitgelegd *“dat het alleen betrekking heeft op de situatie waarbij het lokale bestuur volledig vrij het initiatief neemt een bepaald belang te behartigen of te regelen zonder enige beïnvloeding of bemoeienis van andere overheden.”* (zie p. 19-20). Desalniettemin vindt de Rob/Rfv wel dat autonomie en medebewind twee principieel staatsrechtelijke uitgangspunten moeten blijven, omdat de kern van het autonomiebeginsel is gelegen in de open huishouding – in het recht van initiatief. Ook vinden de raden het onderscheid tussen autonomie en medebewind juridisch van betekenis, omdat het ook gaat om de speelruimte die de wetgever heeft om zicht te bemoeien met de interne bestuurlijke organisatie van gemeenten of de onderlinge taakverdeling tussen raad en college.

Bezien we de praktijk dan ligt daar het accent sterk op de tussenvarianten. Enerzijds zijn er niet veel echt autonome taken. Bovendien is er ook als een gemeente een autonome taak op zich neemt meestal wet- en regelgeving die ten minste de wijze van uitvoering beperkt (Europees aanbesteden, milieuvoorschriften, Algemene wet bestuursrecht e.d.). Dit is mede het gevolg van de recente maatschappelijke ontwikkelingen die zich kenmerken door een steeds grotere mate van vervlechting. In die zin is de autonomie van gemeenten beperkt en is de beleidsvrijheid bij autonomie praktisch nooit maximaal.

Anderzijds zijn er taken waarvoor bijvoorbeeld een zorgplicht in de wet staat (onderhoud wegen), maar die een bepaalde vanzelfsprekendheid hebben (ook zonder die plicht zouden gemeenten dat doen) en waar verder geen directe inperkingen zijn. Deze taken zullen redelijk autonoom voelen¹². Dit in tegenstelling tot taken waarbij gemeenten uitvoeren zonder vrijheid (bijvoorbeeld paspoorten afgeven).

Vandaar dat hier wordt geconcludeerd dat het voor de positie van gemeenten relevanter is naar beleidsvrijheid in ruime zin te kijken, dat wil zeggen beleidsvrijheid in medebewind én bij autonomie. Daarbij is het wel wenselijk dat er een onderscheid tussen autonomie en medebewind gemaakt moet kunnen worden.

Beleidsvrijheid

Ook bij het begrip beleidsvrijheid is de vraag wat een goede definitie is, want over dit begrip bestaan in de literatuur verschillende opvattingen. Veel definities hebben de vrijheid als uitgangspunt. Hierboven is impliciet geconstateerd dat juist de beperkingen van vrijheid, in de vorm van meer of minder gedetailleerde sturing en/of verantwoording, bepalend zijn voor

¹² Aan de uitvoering van de taak onderhoud wegen zijn wel diverse indirecte eisen gesteld, zie 2.1.4.

de mate van beleidsvrijheid van gemeenten. Gelet op deze overwegingen wordt hier daarom de volgende definitie gehanteerd:

De vrijheid die een gemeente heeft om haar beleid ten aanzien van autonome taken en taken die zij in medebewind uitvoert te ontwikkelen of uit te voeren, rekening houdend met de beperkingen voortvloeiend uit de bemoeienis van andere overheden zoals de provincie of het rijk, uit ontwikkelingen op het gebied van Europese regelgeving en uit de invloed van (semi-) publieke instanties, marktpartijen en het beleid van andere gemeenten.

2.1.3 De ontwikkeling van een meetinstrument voor beleidsvrijheid

De gegeven definitie maakt nog weinig tastbaar wat beleidsvrijheid feitelijk is. Anders gezegd de definitie geeft nog geen handvat om vragen over de ontwikkeling van beleidsvrijheid van gemeenten te beantwoorden. Vaak worden uitspraken over beleidsvrijheid gedaan op basis van beelden in plaats van feiten. Ook de Rob en de Rfv vragen zich in hun advies af of het debat over autonomie wel op basis van dezelfde concepten wordt gevoerd en of algemene uitspraken over de toe- of afname van autonomie wel mogelijk zijn. Deze stelling geeft aanleiding om te proberen beleidsvrijheid op een objectieve wijze meetbaar te maken.

Het ministerie van BZK heeft daarom opdracht gegeven om een meetinstrument voor beleidsvrijheid te ontwikkelen en dit tevens uit te testen op een aantal relevante beleidsterreinen. Bij de ontwikkeling van het meetinstrument is een aantal uitgangspunten gehanteerd, zoals het uitgangspunt dat de mate van beleidsvrijheid niet afhankelijk is van één enkele factor, zoals de vrijheid of verplichting een bepaalde taak op te pakken, maar van verschillende factoren of dimensies.

Voordat wordt ingegaan op de werking en de toepassing van het instrument dient hier gewezen te worden op het feit dat het instrument in eerste instantie wordt toegepast om beleidsvrijheid op objectieve wijze in beeld te brengen. Hierdoor kan meer richting gegeven worden aan discussies over de ontwikkeling van beleidsvrijheid en autonomie, die tot nu toe vaak nog gevoerd werden op basis van beelden en weinig op basis van feiten. In deze fase is er dus geen sprake van de toepassing van het meetinstrument door departementen bij het vormgeven van een bepaalde taak. Dit zou in de toekomst wel een mogelijke toepassing kunnen zijn. Noch is het instrument in deze fase bedoeld om oordelen, in de zin van 'goed' of 'fout' te vellen over de mate van beleidsvrijheid op bepaalde terreinen.

Werking instrument

Op basis van deze opdracht heeft B&A in samenwerking met de Universiteit van Tilburg (B&A, 2006) een meetinstrument voor gemeentelijke beleidsvrijheid ontwikkeld waarin acht verschillende dimensies, die elk vijf gradaties kennen, worden weergegeven. In figuur 2.1 is het meetinstrument, voor de casus onderwijshuisvesting, grafisch weergegeven.

De acht dimensies – *taak, beleidsdoelen, besluitvormingsprocedure, uitvoering, toezicht, financiën, regelgeving en samenwerking* – zijn gebaseerd op de beleidscyclus: beslissen (hier onderverdeeld in het oppakken van de taak, de beleidsdoelen, de besluitvormingsprocedure), uitvoeren en toezicht. Deze beleidscyclus is aangevuld met de instrumenten financiën en regelgeving. Tot slot is ook de dimensie samenwerking toegevoegd, omdat bleek dat

samenwerking vaak is voorgeschreven en omdat dit mede bepalend is voor de beleidsvrijheid.

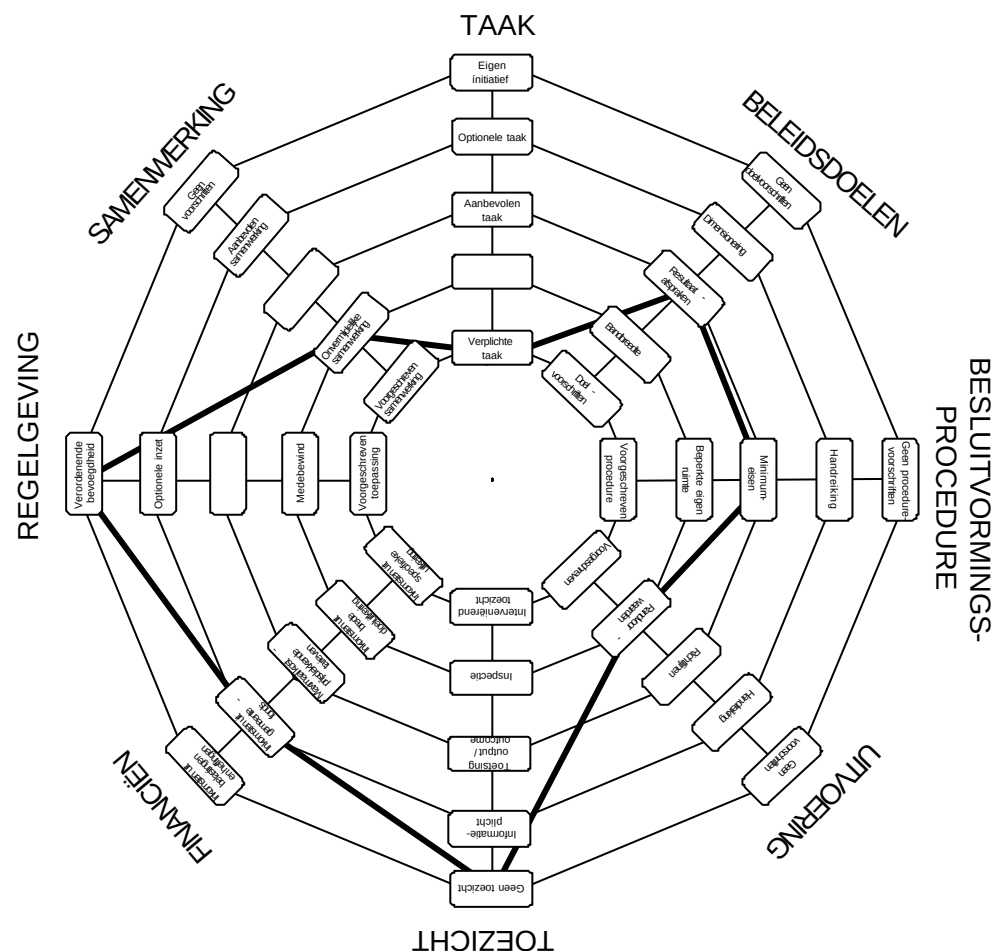
Iedere dimensie is onderverdeeld in vijf gradaties. Deze gradaties lopen van *volledig vrij* naar *verplicht*, met daartussen drie stappen van *minder vrij* naar, *gemiddeld vrij/onvrij*, naar *meer vrij*. De gradatie met de minste vrijheid ligt aan de binnenkant, en de gradatie met de meeste vrijheid ligt aan de buitenkant. Daardoor betekent een groter oppervlak van het spinnenweb grofweg meer vrijheid. Meer dan een indicatie is dat niet, omdat er in de praktijk een weging van de dimensies zal zijn. Zo kan voorgeschreven uitvoering bijvoorbeeld zwaarder voelen dan doelvoorschriften bij de beleidsdoelen.

In bijlage A is een beknopte toelichting op de dimensies en gradaties opgenomen.

Voorbeeld werking instrument

In figuur 2.1 is een voorbeeld spinnenweb opgenomen voor onderwijshuisvesting.

Figuur 2.1 Spinnenwebmodel beleidsvrijheid onderwijshuisvesting



Toelichting op het spinnenweb.

Gemeenten zijn verplicht te voorzien in de huisvesting van scholen. Wat betreft de beleidsdoelen is er vooral sprake van resultaatafspraken. De verordening dient namelijk

zo te worden opgesteld dat kan worden voldaan aan de redelijke eisen die aan de huisvesting van scholen kunnen worden gesteld. Ook spelen urgentiecriteria hierbij een rol. Aan de besluitvormingsprocedure worden enkele minimeisen gesteld, zoals de (jaarlijkse) vaststelling van een huisvestingsvoorzieningenprogramma en het voeren van overleg daarover met de scholen. Voor de uitvoering gelden randvoorwaarden. Zo dienen gemeenten in een verordening regels vast te stellen voor de oppervlakte en indeling van schoolgebouwen. Er worden echter geen voorschriften gegeven hoe gemeenten deze zaken dienen te regelen. In de wet is geen sprake van toezicht op deze taak. De taak wordt bekostigd uit het gemeentefonds. De gemeente heeft met betrekking tot onderwijshuisvesting een verordenende bevoegdheid en er is sprake van onvermijdelijke samenwerking met de schoolbesturen.

Autonomie en medebewind

De dimensie taak geeft in essentie aan of er sprake is van medebewind of van autonomie. Bij een verplichte taak is er sprake van medebewind. Indien een taak op eigen initiatief is, is er sprake van autonomie. Die autonomie is volledig als er bij de andere gradaties geen inperkingen van de vrijheid zijn. De autonomie is beperkt als er wel sprake is van inperkingen. Als een taak optioneel of aanbevolen is, is er ook sprake van autonomie; gemeenten zijn dan immers nog steeds vrij om te kiezen of ze de taak wel of niet doen.

Het mogen heffen van belastingen wordt door sommigen ook gezien als een taak, waarbij dan vaak wordt beargumenteerd dat deze taak autonoom zou moeten zijn. Bij het meetinstrument voor beleidsvrijheid wordt alleen naar taken in de zin van maatschappelijke taken gekeken. De vraag hoe een taak wordt bekostigd is dan relevant. Het verwerven van middelen wordt hier niet als een taak gezien, maar als een middel. Het gaat bij het spinnenweb in wezen om beleidsvrijheid bij de uitgaven. Op de vrijheid van inkomstenverwerving wordt in hoofdstuk 3, alsook in hoofdstuk 5, ingegaan.

2.1.4 Bevindingen gemeentelijke beleidsvrijheid

Ondanks dat het een eerste versie van het meetinstrument betreft en het instrument nog verder ontwikkeld dient te worden, kan al wel met behulp van de huidige versie van het instrument een beeld gegeven worden van de stand van zaken met betrekking tot de gemeentelijke beleidsvrijheid.

Hierboven werd al verwezen naar de toepassing van het meetinstrument door B&A op een aantal gemeentelijke taken. Daarnaast heeft BZK in overleg met de betrokken departementen een aantal andere taken onder de loep genomen. Bij de keuze van de te onderzoeken taken is getracht om over een zo breed mogelijk spectrum gemeentelijke taken aan bod te laten komen. Uit deze toepassingen van het instrument kan een viertal conclusies getrokken worden.

Het algemene beeld van de beleidsvrijheid van gemeenten is niet consistent en zelfs zeer diffuus. Het is bijvoorbeeld niet zo dat geconstateerd kan worden dat gemeenten op ruimtelijk gebied grosso modo meer beleidsvrijheid hebben dan op sociaal gebied. Ook binnen een bepaald beleidsveld zijn er grote verschillen in beleidsvrijheid. Zo is schuldhulpverlening (voor wat betreft het minnelijke traject) een zeer vrije taak, terwijl de beleidsvrijheid van gemeenten op het gebied van bijstandverlening relatief beperkt is. Bovendien verschilt zelfs de beleidsvrijheid binnen een bepaalde taak, per dimensie sterk. Een taak kan bijvoorbeeld een streng voorgeschreven besluitvormingsprocedure kennen en tegelijk in termen van toezicht

heel vrij zijn. Tot slot, alle combinaties van scores op de diverse dimensies lijken voor te komen.

Vaak is een inperking van de beleidsvrijheid niet zonder een bijzondere reden. Zo is bij de invoering van de WMO getracht een grote mate van beleidsvrijheid voor gemeenten te creëren, maar dit leidde direct tot een maatschappelijke vraag naar gelijke voorzieningen, die werd gevolgd door verscheidene interventies van de Tweede Kamer. Dit betekent dat iedere taak zijn eigen logica kent, aangezien er steeds weer andere redenen zijn om een taak op een bepaalde manier in te richten. Vaak vloeien de redenen om een taak op een bepaalde manier in te richten voort uit een historische ontwikkeling. Zo was onderwijshuisvesting een taak van het ministerie van Onderwijs. Toen deze taak werd gedecentraliseerd, zijn enkele procedurevoorschriften van het ministerie opgenomen in de wet. Het is echter, bij decentralisatie, niet nodig deze uitvoeringsnormen bij wet te regelen. In zekere zin zijn deze normen 'per ongeluk' overgenomen. Hiermee komen we tot de eerste conclusie:

- 1) *Elke taak heeft zijn eigen logica – vaak historisch bepaald – die resulteert in een bepaalde mate van beleidsvrijheid op de verschillende dimensies. De diversiteit in de wijze waarop taken geregeld zijn vergt veel kennis van gemeenten.*

Zoals ook al in hoofdstuk 1 geconcludeerd werd, begint de historie van gemeentelijke taken meestal bij een autonome taak, door de gemeenten zelfstandig en uit eigen beweging opgepakt, waarna de rijksoverheid de taak overnam en in de vorm van medebewind met rijkssturing en dus weinig beleidsvrijheid aan de gemeenten 'teruggaf'. Met name sinds de jaren '80 zijn veel taken (weer) gedecentraliseerd. Momenteel zien we bij vrijwel alle beleidsvelden een relatief snelle opeenvolging van veranderende wetgeving. Om verschillende redenen worden taken regelmatig opgeschaald, gecentraliseerd, opnieuw ingericht, verder dichtgeregeld of juist ontregeld. Wederom liggen hier meestal legitieme redenen aan ten grondslag. Echter door deze veranderingen, is de beleidsvrijheid van gemeenten in zijn geheel ook steeds aan verandering onderhevig. Waar er op het ene terrein gewonnen wordt aan beleidsvrijheid, wordt deze op het andere terrein weer vermindert. Een goed voorbeeld van een taak die de laatste decennia voortdurend aan verandering onderhevig is geweest, is bijvoorbeeld de taak 'indicatiestellingen' (SGBO, 2006). Maar ook op het terrein van de ruimtelijke ordening, bouwen en wonen zijn er veel veranderingen, zo zijn er vanaf 1992 de Huisvestingswet, de Huursubsidiewet (1997), de Wet woonwagengebruik (1999) en de Wet stedelijke vernieuwing (2000) achtereenvolgend gewijzigd, steeds met het doel van decentralisatie of verruiming van de beleidsvrijheid. Het moment van centralisatie of decentralisatie en de op dat moment heersende maatschappelijke en politieke opvattingen bepalen in sterke mate de inrichting van een taak. Hieruit vloeit de tweede conclusie voort:

- 2) *Vrijwel elke taak is voortdurend in beweging, hetgeen gemeenten bemoeilijkt hun beleidsvrijheid te benutten.*

Daarnaast is er vaak sprake van 'aanpalende' wetgeving. Voor de wijze van omgaan met schoolgebouwen hebben gemeenten niet alleen te maken met de regels over onderwijshuisvesting, maar ook met voor- en naschoolse opvang, kinderopvang, relaties met schoolbesturen en dergelijke. Dit complex bepaalt wat een gemeente wel én niet kan. Een ander voorbeeld is het onderhoud van wegen. Het spinnenwebmodel voor wegenonderhoud (zie voorbeeld 7 in bijlage B) laat veel vrijheid zien. Voor deze taak is alleen geregeld dat het een verplichte taak is, er is dimensionering van de beleidsdoelen en de taak

wordt bekostigd via het gemeentefonds. Er is echter een groot aantal 'aanpalende' regels die de beleidsvrijheid van gemeenten bij de uitoefening van deze taak in grote mate beïnvloeden. Daarbij valt te denken aan regelgeving over asfaltverwerking, die niet alleen nationaal, maar ook Europees bepaald worden. Ook wettelijk vastgelegde kwaliteitsnormen voor de belijning van wegen hebben invloed op de beleidsvrijheid van de gemeente bij de uitvoering van deze taak, evenals regelgeving over geluidshinder. Daarnaast geeft het CROW¹³ handreikingen uit over diverse kwaliteitsnormen, zoals de hoogte van drempels. Het gaat in dit geval niet om wettelijke normen, maar in de praktijk komt het voor dat de rechter toetst aan de normen die in deze handreikingen genoemd worden. Tenslotte speelt de aansprakelijkheid, die in het Burgerlijk Wetboek geregeld is, een grote rol. Indien er ongelukken gebeuren als gevolg van gebrekkig onderhoud aan wegen zijn gemeenten wettelijk aansprakelijk. Dit houdt de facto in dat er bepaalde minimumnormen zijn voor het onderhoud van wegen. Het is deze stapeling aan 'aanpalende' taken en regels die de feitelijke beleidsvrijheid van gemeenten bij wegonderhoud bepalen. Dit brengt ons tot de derde conclusie:

- 3) *Niet alleen het feit dat elke taak anders geregeld is, maar de 'stapeling' van 'aanpalende' taken en regels, zoals deze geschetst is bij het voorbeeld van het wegonderhoud, maakt de beleidsvrijheid van gemeenten tot een complex onderwerp. Vrijheidsbeperkende regels die bij een andere taak horen, of die procedures regelen, kunnen namelijk ook invloed hebben op de beleidsvrijheid die gemeenten bij een aanpalende taak hebben.*

Deze invloed van historische ontwikkelingen, de veelheid aan veranderingen en de stapeling van regelgeving samen leiden ertoe dat het per taak vaak al lastig is om aan te geven of de vrijheid toe- of afneemt. Over het geheel aan gemeentelijke taken is het daardoor sowieso onmogelijk. De algemene conclusie over de beleidsvrijheid van gemeenten luidt dan ook:

- 4) *Het is niet mogelijk te zeggen of de gemeentelijke beleidsvrijheid toe- of afneemt in algemene zin. Het verschilt per taak of de vrijheid toe- of afneemt, verandert van samenstelling of gelijk blijft.*

2.2 Differentiatie

Differentiatie is hier gedefinieerd als het maken van onderscheid door het rijk tussen typen gemeenten in bijvoorbeeld taken, bevoegdheden, inkomstenbronnen, verantwoording en/ of sturing. Het gaat dan om typen gemeenten (bijvoorbeeld klein en groot) waarvoor dezelfde taak op een andere manier is geregeld, de bevoegdheden en/of de bekostiging kunnen verschillen. Een voorbeeld hiervan zijn de brede doeluitkeringen voor de grote steden die voor hetzelfde type taak anders geregeld zijn dan de specifieke uitkeringen aan de niet-GSB gemeenten.

¹³ HET CROW omschrijft zichzelf als 'Het nationale kennisplatform voor infrastructuur, verkeer, vervoer en openbare ruimte'.

Differentiatie is belangrijk om twee redenen. Ten eerste staat in dit rapport de vraag centraal hoe sterk het streven naar gelijkheid van voorzieningen is. Dit streven is namelijk bepalend voor de gewenste bestuurlijke en financiële verhouding. Ten tweede is differentiatie belangrijk omdat in beginsel alle gemeenten formeel gelijk zijn. Artikel 109 van de Gemeentewet staat differentiatie echter toe: 'Bij of krachtens de wet kan zo nodig onderscheid worden gemaakt tussen gemeenten'. Dit artikel benadrukt dat een eventueel onderscheid dus niet zo maar kan worden gemaakt, doch een wettelijke basis behoeft. De vraag waarom er behoefte is aan differentiatie, in een bestuurlijke verhouding, die toch vrij zwaar het accent legt op gelijkheid, is daarom wezenlijk.

Hieronder wordt eerst kort ingegaan op wat differentiatie wel en niet is en wat de voor- en de nadelen zijn. Vervolgens worden enkele voorbeelden van differentiatie uitgewerkt.

2.2.1. Waarom differentiatie?

Wat is differentiatie (niet)?

Differentiatie is evenals beleidsvrijheid een lastig begrip, omdat het vaak moeilijk te onderscheiden is van andere begrippen, zoals egaliseren. Het onderscheid is echter wezenlijk. Voordat wordt ingegaan op de voor- en nadelen van differentiatie wordt hierdoor kort stilgestaan bij het begrip differentiatie.

Differentiatie kan worden gedefinieerd als het onderscheid dat het rijk maakt tussen typen gemeenten voor wat betreft taken, bevoegdheden, inkomstenbronnen, verantwoording en/ of sturing. Differentiatie betekent hier het maken van een formeel (juridisch) onderscheid tussen gemeenten.

- Bij differentiatie gaat het niet om verschillen tussen gemeenten qua voorzieningenniveau. Gemeenten voeren grotendeels dezelfde taken uit. Bij veel taken kan de omvang of kwaliteit van de voorziening (de output) per gemeente verschillend zijn. Die verschillen komen voort uit de eigen keuze van een gemeente, die gelegeitimeerd is door de beleidsvrijheid cq autonomie van de gemeente op het betreffende beleidsterrein.
- Het gaat evenmin om verschillen die voortkomen uit de Gemeentewet en betrekking hebben op de bedrijfsvoering, waaronder het opstellen van de begroting en de rekening. Deze taken vallen namelijk onder een aparte categorie van gevorderd bestuur.
- Ook het rijk maakt, bij het gemeentefonds, onderscheid tussen gemeenten. Bij gelijke taken kan de ene gemeente relatief meer geld ontvangen dan een andere. Dit onderscheid heeft te maken met de kostenoriëntatie van het fonds. Voor eenzelfde taak kan de ene gemeente hogere kosten hebben dan een andere. Zo hebben gemeenten met een 'slappe bodem' voor wegenonderhoud meer geld nodig dan de andere. Door voor dit soort kostenfactoren te corrigeren wordt het uitgangspunt voor beide soorten gemeenten gelijk. Dit wordt de 'egalisatiefunctie' genoemd. Met andere woorden, het onderscheid wordt niet gemaakt om gemeenten te laten verschillen, maar om hen een gelijke basis te verschaffen.
- Naast de uitkering uit het gemeentefonds ontvangen veel gemeenten één of meer specifieke uitkeringen. Dit zijn uitkeringen van ministeries aan gemeenten voor een bijzondere taak met een specifiek doel, bijvoorbeeld het oplossen van een bijzonder maatschappelijk probleem. Bij specifieke uitkeringen kan sprake zijn van egaliseren; de uitkering hangt af van bepaalde

specifieke kostenfactoren. Een voorbeeld hiervan is de regeling waarin een uitkering wordt verstrekt voor het opruimen van explosieven uit de Tweede wereldoorlog. De kosten van het ruimen hangen samen met het al dan niet aanwezig zijn van dergelijke explosieven. Bij specifieke uitkeringen kan echter ook sprake zijn van differentiatie. In 2.2.2 komen we daarop terug.

Zoals uit de voorbeelden (zie 2.2.2.) zal blijken is er eigenlijk een glijdende schaal tussen egaliseren en differentiatie. Bij egaliseren worden verschillen tussen gemeenten weggelaten, zodat ze weer dezelfde startpositie hebben. Bij differentiatie wordt een systematisch onderscheid gemaakt tussen typen gemeenten wat betreft taken, bevoegdheden en middelen. Dit onderscheid wordt vaak gemaakt vanwege concrete verschillen tussen gemeenten (zie bijvoorbeeld de WWIK).

Redenen voor differentiatie

Differentiatie komt in de praktijk voor (zie 2.2.2), met verschillende redenen:

- praktische overwegingen; het is efficiënter als niet alle gemeenten de betreffende taak hoeven uit te voeren (WWIK)
- verschillen in kostenfactoren: aanwezige kunstenaars (WWIK), het hebben van meer voorzieningen (centrumgemeenten in het gemeentefonds), probleemaccumulatie (GSB en de Rotterdamwet)
- externe effecten: centrumgemeenten worden bekostigd voor de voorzieningen die ze hebben waarvan inwoners van andere gemeenten gebruik van maken.

Voor- en nadelen

Differentiatie heeft voor- en nadelen. Voordeel is onder andere een betere afstemming met het takenpakket van een gemeente. Grofweg gezegd: de ene soort gemeente heeft een groter takenpakket dan de andere soort. Daardoor wordt het mogelijk het takenpakket beter af te stemmen op de feitelijke omstandigheden in een gemeente, op de daarmee samenhangende behoeften, op de benodigde menskracht, de organisatorische capaciteiten of vereiste deskundigheden. Taken die een gemeente zelf niet uitvoert kunnen worden ondergebracht bij een buurgemeente. Dat betekent dat de betreffende gemeente minder wordt belast. Voor de buurgemeente wordt het gemakkelijker de voor veel taken benodigde minimale schaalgrootte te bereiken. Verder kan de behoefte aan samenwerkingsconstructies hierdoor verminderen.

Nadeel is onder andere dat differentiatie kan leiden tot een ingewikkelder verhouding rijk – gemeenten als er meerdere modellen met de bijbehorende financiële arrangementen naast elkaar bestaan. Differentiatie kan ook ten koste van het 'integrale bestuur' van gemeenten gaan. Differentiatie van taken kan leiden tot een grotere afhankelijkheid van andere partijen, met name van de gemeente die de taken uitvoert voor andere gemeenten. Bovendien is de vraag in hoeverre gemeenten die taken uitvoeren voor andere gemeenten democratisch gelegitimeerd zijn.

De balans van de voor- en nadelen hangt uiteraard af van de vraag om welke taken het gaat, en hoe de verschillende arrangementen eruit zien.

2.2.2 Voorbeelden van differentiatie

In het verleden en in het heden zijn enkele situaties te onderkennen die als differentiatie kunnen worden gezien. In deze subparagraaf wordt op vier, zo divers mogelijke, voorbeelden ingegaan.

De Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (De 'Rotterdamwet')

Soort differentiatie

Een onderscheid in gemeenten in bevoegdheden en instrumenten bij enkele taken.

Korte beschrijving

De aanleiding voor deze wet was de wens van de gemeente Rotterdam om instrumenten te verkrijgen waarmee de problemen van oude stadswijken konden worden opgelost. Dit wordt ook wel het tegengaan van gettovorming genoemd. Met deze wet wordt het mogelijk voor ondernemers kanszones te creëren, de toegang tot de woningmarkt te regelen en overlastgevende panden te sluiten. De wet geldt voor alle gemeenten met meer dan 100.000 inwoners en voor GSB-gemeenten.

Met deze wet krijgt de gemeente, i.c. de gemeenteraad, de bevoegdheid een gebied waar vanwege sociaal-economische problemen behoefte is aan omschakeling aan te wijzen als 'kanszone'. Via de verordening op de OZB mag daar de OZB op bedrijfspanden worden verminderd. Daarnaast kan de Gemeenteraad de minister van VROM verzoeken gebieden aan te wijzen waarin aan woningzoekenden eisen kunnen worden gesteld. (Die woningzoekenden moeten overigens elders in de regio wel voldoende kansen op huisvesting hebben.) Tot slot kan de gemeente overlastgevende panden laten sluiten.

Conclusie

Bij de Rotterdamwet is sprake van differentiatie tussen de aangewezen en de overige gemeenten. Die differentiatie betreft voornamelijk de bevoegdheden van de gemeente en deels de sturing door het Rijk.

Het Grotestedenbeleid

Soort differentiatie

Het Grotestedenbeleid betreft een onderscheid in de wijze van aanpak van problemen, bekostiging en sturing in een vastgestelde groep steden.

Korte beschrijving

Er zijn, nog afgezien van de voorgeschiedenis, drie GSB perioden te onderscheiden. De aanpak van GSB is door de convenantsperioden heen geëvolueerd; op basis van de ervaringen zijn aanpak, sturing en verantwoording telkens aangepast. Onderstaande is erg beknopt. Doel is niet zozeer GSB te beschrijven, maar meer om het verschil GSB en niet-GBS gemeenten te duiden. Het aantal steden dat meedoet is aan bescheiden verandering onderhevig. In ieder geval is er een duidelijk onderscheid tussen steden in het GSB en gemeenten die niet in GSB zitten.

Aanleiding voor het GSB was de absoluut en relatief omvangrijke achterstand in de grote steden. Doordat de problemen op elkaar in werkten en versterkten ontstond 'probleemcumulatie'. Maar anderzijds zijn grote steden vaak bakermat van nieuwe ontwikkelingen.

Doel was het ontwikkelen van meer slagkracht om de problemen op te lossen en de kansen te benutten. De ambitie is resultaatgericht, integraal samenwerkend en regisserend te werken op basis van zoveel mogelijk beleidsruimte. Uitgangspunten waren het terugdringen van de verkokering bij het Rijk; het bevorderen van decentralisering; het versterken van de regiefunctie van het stedelijke bestuur en het vergroten van de financiële armslag van de steden. Het GSB ging vooral om het creëren van extra banen, het verbeteren van de leefbaarheid en veiligheid in de grote steden en het versterken van de regie bij wezenlijke onderwerpen als ouderenzorg, onderwijs en openbaar toezicht op straat.

Kenmerkend voor de financiële relatie was met name dat middelen meer gebundeld werden voor GSB steden (in het huidige GSB worden drie Brede Doeluitkeringen onderscheiden). Over de doelen van de besteding wordt per stad met het rijk gesproken. Het halen van de doelen is onderwerp van de verantwoording door de steden.

Conclusie

In het Grootstedenbeleid is zeer duidelijk sprake van differentiatie tussen gemeenten. Er is een vastgestelde groep GSB-gemeenten. Die gemeenten hebben een duidelijk andere verhouding met het rijk dan de overige Nederlandse gemeenten. Wezenlijk anders is: de gezamenlijke aanpak van en verantwoordelijkheid voor het oplossen van de grootstedelijke problemen; het meesturen hierbij door het Rijk; het extra geld dat direct naar de GSB-gemeenten vloeit en de aparte verantwoording hierover.

Opvallend is ook dat in dit geval de differentiatie zich niet alleen richt op een onderscheid tussen groepen gemeenten, maar ook binnen de groep GSB-gemeenten is maatwerk mogelijk gemaakt.

De centrumgemeenten in Wet Werk en inkomen kunstenaars (WWIK)

Soort differentiatie

De WWIK wordt uitgevoerd door een beperkt aantal (20) gemeenten, ook ten behoeve van de regiogemeenten.

Korte beschrijving

De WWIK geeft kunstenaars recht op een aanvulling op hun inkomen als zij met het uitoefenen van hun beroep niet in hun (totale) levensonderhoud kunnen voorzien. Net afgestudeerden aan een erkende kunstacademie met een inkomen onder het bestaansminimum en actieve kunstenaars met een inkomen dat (tijdelijk) onder het bestaansminimum ligt komen voor hiervoor in aanmerking.

De WWIK wordt uitgevoerd door 20 door het ministerie van SZW aangewezen centrumgemeenten, verspreid over het land¹⁴. Gekozen is voor een concentratie van de uitvoering omdat deze de kwaliteit van de uitvoering ten goede komt, gelet op het specifieke karakter van de wet en het beperkte aantal gebruikers. Bij de toewijzing van de status van centrumgemeente is rekening gehouden met het gegeven dat er, met name in gemeenten

¹⁴ Alkmaar, Almere, Amsterdam, Arnhem, Assen, Breda, Den Haag, Eindhoven, Enschede, Groningen, Haarlem, 's-Hertogenbosch, Leeuwarden, Maastricht, Middelburg, Rotterdam, Tilburg, Utrecht, en Zwolle.

waar een kunstonderwijsinstelling aanwezig is, een concentratie te zien is van kunstenaars. De centrumgemeenten voeren de WWIK uit voor de in hun regio gelegen gemeenten. De financiering van de WWIK is geregeld via een specifieke uitkering aan de betreffende gemeenten en omvat zowel de uitkerings- als uitvoeringskosten.

Conclusie

Bij de WWIK is sprake van differentiatie die berust op enerzijds verschillen in 'kostenfactoren' in dit geval het aantal actieve kunstenaars en anderzijds op pragmatische overwegingen, zoals concentratie van de taak in een beperkt aantal gemeenten vanwege de beperkte omvang van de doelgroep, cq het zou niet efficiënt zijn iedere gemeente de taak op te leggen.

De 'centrumgemeente' in het gemeentefonds

Soort differentiatie

In het Gemeentefonds wordt een onderscheid gemaakt tussen gemeenten met en zonder centrumfunctie.

Korte beschrijving

Inwoners van kleinere gemeenten maken vaak gebruik van voorzieningen zoals onderwijs, kunst en ontspanning, wegen en water in een grote(re) buurgemeente. Die gemeente heeft daardoor te maken met hogere kosten. In de uitkering van het Gemeentefonds wordt hiermee rekening gehouden via de twee maatstaven 'centrumfunctie'. Dit zijn het *klantenpotentieel lokaal*, dit betreft een omtrek van 20 km en het *klantenpotentieel regionaal* met een omtrek van 60 km rond de gemeente waaraan een centrumfunctie wordt toegeschreven.

De gemeenten met een centrumfunctie ontvangen hierdoor een hogere uitkering dan waarop zij op grond van hun eigen inwoneraantal zouden kunnen rekenen. Ongeveer 65 gemeenten ontvangen meer geld op grond van het regionale klantenpotentieel en circa 130 gemeenten ontvangen meer geld op grond van het lokale klantenpotentieel. Via deze twee maatstaven wordt ca. 1,5 miljard Euro via het gemeentefonds verdeeld. Het toepassen van deze maatstaven dient de compensatie van de hogere kosten en een zo goed mogelijke egalisatie.

Conclusie

Bij de centrumfunctie in het gemeentefonds worden extra middelen toegekend aan gemeenten met voorzieningen die door inwoners van andere gemeenten in de nabije of verdere omgeving worden gebruikt.

2.3 Concluderende beschouwing: spanning tussen gelijkheid en beleidsvrijheid

Beleidsvrijheid

In hoofdstuk 1 was al geconcludeerd dat de beleidsvrijheid van gemeenten zowel toe- als afneemt. Dat beeld wordt in dit hoofdstuk bevestigd. Er zijn taken waar de vrijheid toeneemt, taken waar de vrijheid afneemt en taken waar de beleidsvrijheid van aard verandert of waar de beleidsvrijheid gelijk blijft.

Wat de bestuurlijke verhoudingen complex maakt is het zoeken naar een subtiel evenwicht tussen gelijkheid van voorzieningen en beleidsvrijheid van gemeenten. Behalve dat het lastig is een dergelijk evenwicht te vinden speelt mee dat de invloed van historische ontwikkelingen en het precieze moment van de veranderingen groot is. Het zoeken naar evenwicht kan leiden tot vrij complexe regelgeving, hetgeen tot uiting komt in de wijze waarop de

gemeentelijke beleidsvrijheid is vorm gegeven. Daarnaast is de beleidsvrijheid ook onbewust complex door de diverse wijze waarop regelgeving vorm krijgt en de stapeling van regels.

Differentiatie

Voor sommige taken is er voor gekozen deze niet bij *alle* gemeenten neer te leggen. Dat heeft vaak niets te maken met het accepteren van ongelijkheid van voorzieningen voor burgers, maar met een andere wijze van organiseren. Met andere woorden de voorzieningen worden door *sommige* gemeenten geleverd, maar zijn voor *alle* burgers toegankelijk. Het is niet op voorhand te zeggen of taken die slechts bij enkele gemeenten zijn neergelegd meer of minder beleidsvrijheid kennen. Anders gezegd, het geven van meer vrijheid of minder vrijheid is geen motief voor differentiatie. Wel kan worden gesteld dat het bij differentiatie gaat om taken waarvan het rijk vindt dat ze moeten worden gedaan en dat de voorzieningen beschikbaar moeten zijn voor alle burgers, anders was er immers geen reden geweest van rijkszijde om de taak te beleggen bij gemeenten.

Hoofdstuk 3 De financiële verhouding

In dit hoofdstuk wordt stilgestaan bij de huidige financiële verhouding, zoals dat in het vorige hoofdstuk voor de huidige bestuurlijke verhoudingen is gedaan. In het volgende hoofdstuk wordt de relatie tussen dit hoofdstuk en de bestuurlijke verhoudingen gelegd.

De financiële verhouding gaat over de vraag welke geldstromen er naar welke overheid gaan met welke condities, welke verdeling en welke bevoegdheden. Anders gezegd: *de financiële verhouding is het geheel van rechtsregels dat handelt over de toewijzing van beschikkingsmacht over financiële middelen aan overheden waartussen een bestuurlijke verhouding bestaat.*

In dit hoofdstuk worden eerst de geldstromen en de besteding van het geld kort besproken. Vervolgens wordt nader ingegaan op de functies van belastingen, de principes van belastingheffing en het huidige belastinggebied. Na deze beschrijvingen wordt stilgestaan bij egalisering en verevening. Beide hebben betrekking op de vraag hoe er in de financiële verhouding wordt omgegaan met verschillen tussen gemeenten. Vanuit diezelfde vraag wordt er in de vierde paragraaf ingegaan op de relatie tussen geldstromen en typen gemeenten (grote/ kleine gemeenten). Ook wordt gekeken naar welk type gemeente meer of minder belastingen heft. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie.

3.1 De drie geldstromen

3.1.1 Omvang van de geldstromen

De uitgaven van gemeenten worden uit verschillende inkomstenbronnen bekostigd. Deze gemeentelijke inkomstenbronnen worden ingedeeld in drie inkomstenbronnen:

- Specifieke uitkeringen;
- Algemene uitkering uit het gemeentefonds;
- Eigen inkomsten

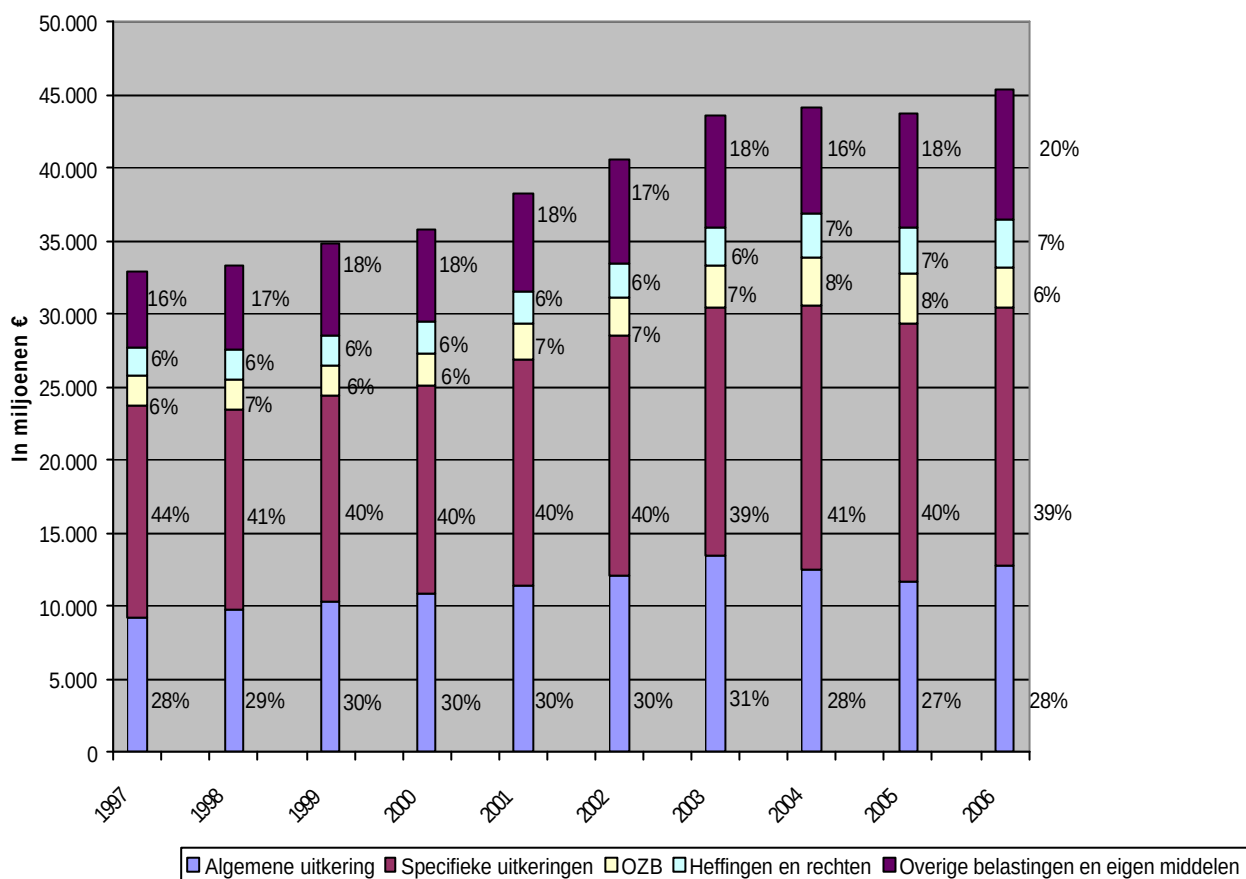
Zoals blijkt uit grafiek 3.1 wordt de grootste inkomstenbron gevormd door de specifieke uitkeringen (39% in 2006). Een belangrijk deel hiervan ligt in de sociale sfeer (bijstand, reïntegratie, sociale werkvoorziening), zoals ook in grafiek 3.3 is te zien. Daarnaast is het gemeentefonds een belangrijke bron van inkomsten: 28% van de inkomsten in 2006. Het overige deel van de inkomsten, 33% wordt uit de eigen inkomsten gehaald. Wat betreft deze eigen inkomsten valt te zien dat de “overige eigen middelen” ruim 50% van de totale eigen inkomsten voor hun rekening nemen. De inkomsten uit OZB, heffingen en rechten bedragen 13% van alle inkomsten van gemeenten in 2006.

Specifieke uitkeringen

De specifieke uitkeringen zijn kwantitatief de belangrijkste inkomstenbronnen voor veel gemeenten. Specifieke uitkeringen zijn uitkeringen van ministeries aan gemeenten en provincies voor specifieke doelen. Het betrokken ministerie is verantwoordelijk voor de omvang, de verdeling over de gemeenten of provincies en de inrichting (zoals de

bestedingscondities) van een specifieke uitkering. De inkomsten mogen door de gemeente alleen besteed worden aan het doel waarvoor die uitkeringen zijn verkregen. Het ministerie blijft richting parlement verantwoordelijk voor de besteding van de middelen. Vooral dit laatste is een cruciaal verschil met de algemene uitkering uit het gemeentefonds.

Grafiek 3.1 Inkomsten gemeenten van 1997 – 2006 (x € miljoen)



Bron: CBS-gemeentebegrotingsstatistieken en BZK-POR; bewerking door BZK¹⁵

Gemeentefonds

Behalve de specifieke uitkeringen ontvangen gemeenten elk jaar een algemene uitkering uit het gemeentefonds van het rijk. De *hoogte* van de algemene uitkering aan een individuele gemeente wordt bepaald door twee factoren. De eerste is de hoogte van het bedrag in het gemeentefonds. De tweede is de wijze waarop het rijk dat bedrag over alle gemeenten verdeelt. De gemeenten mogen zelf bepalen waaraan zij de algemene uitkering besteden. Uiteraard zijn ze wel gehouden de hen opgedragen wettelijke taken uit te voeren. De gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor de besteding van de middelen. Essentieel hierbij is de controlerende functie van de gemeenteraden.

¹⁵ Specifieke uitkeringen inclusief Europese subsidies en uitkeringen van provincies.

Eigen inkomsten

Naast de uitkeringen van het rijk hebben gemeenten eigen inkomsten. Binnen de eigen inkomsten kunnen algemene eigen inkomsten (vrij besteedbaar) en taakgerelateerde eigen inkomsten (geormerkt) worden onderscheiden:

Algemene eigen inkomsten:

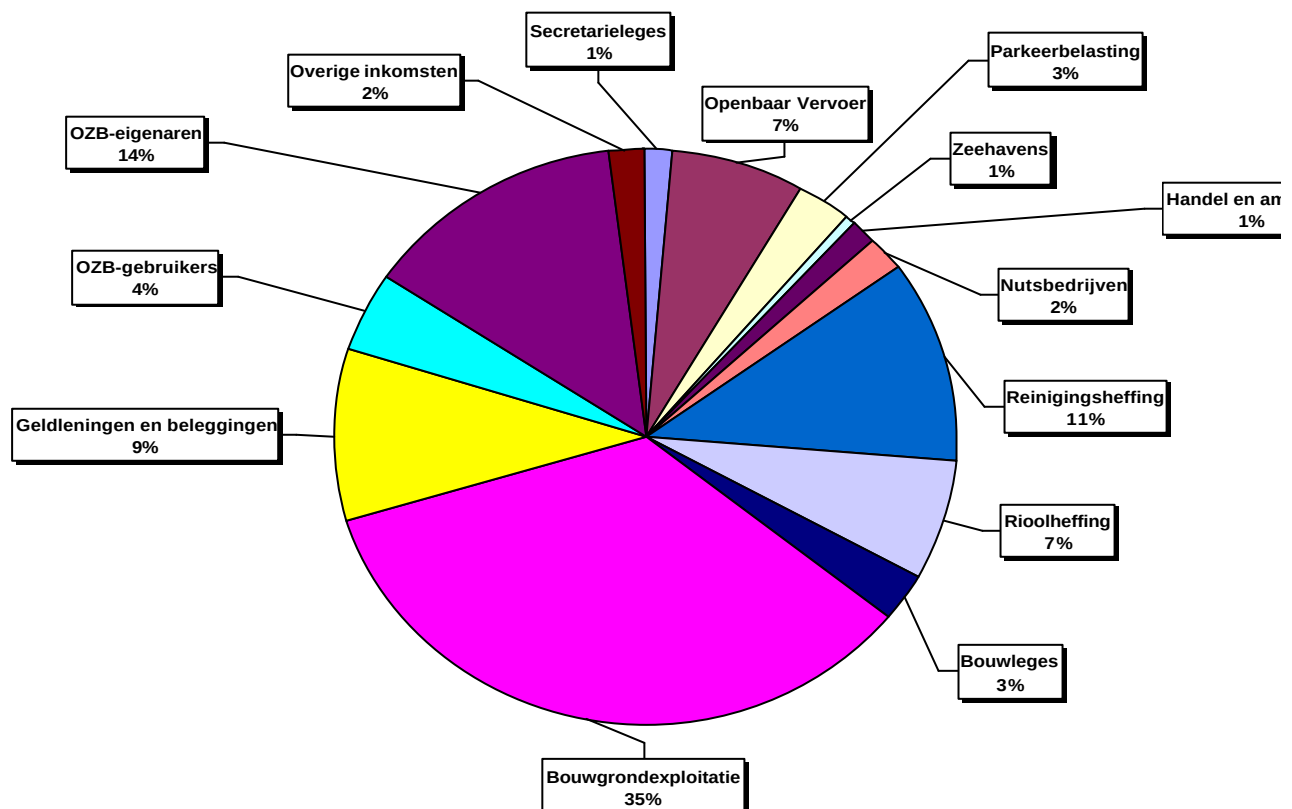
- gemeentelijke belastingen;
- prijzen;
- inkomsten uit vermogen;
- winst uit bedrijfsmatige exploitatie, bijvoorbeeld grondexploitatie

Taakgerelateerde eigen inkomsten:

- retributies en heffingen.

Grafiek 3.2 geeft gedetailleerder weer welke eigen inkomsten er allemaal zijn. Sommige van deze inkomsten komen in alle gemeenten voor, andere inkomsten, zoals uit zeehavens, slechts in weinig gemeenten. In dit hoofdstuk wordt verder alleen ingegaan op belastingen. Een reden hiervoor is dat de andere inkomsten een ander karakter hebben, hetzij omdat ze (maximaal) kostprijsdekkend zijn, hetzij omdat het om inkomsten uit bedrijfsmatige activiteiten gaat.

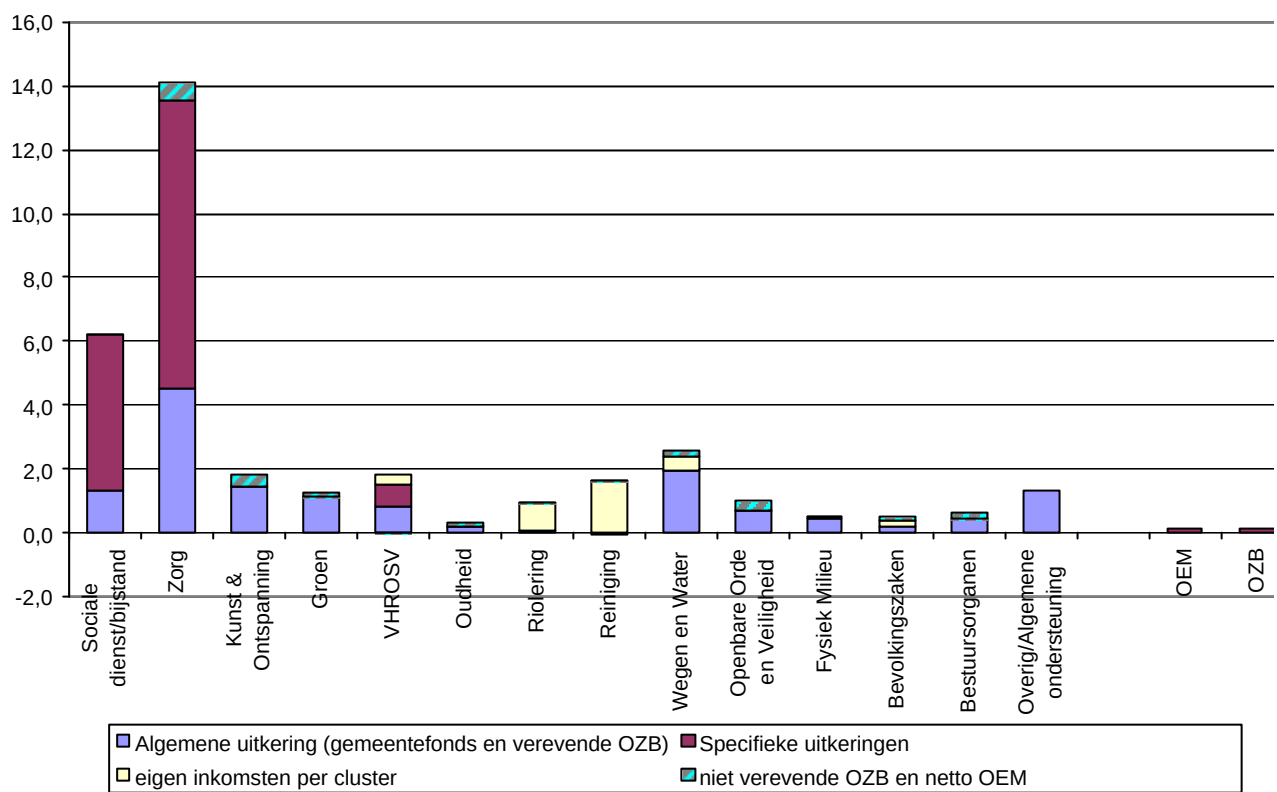
Grafiek 3.2 Procentuele verdeling eigen inkomsten gemeenten in 2005



Bron: CBS-gemeentebegrotingsstatistiek 2006

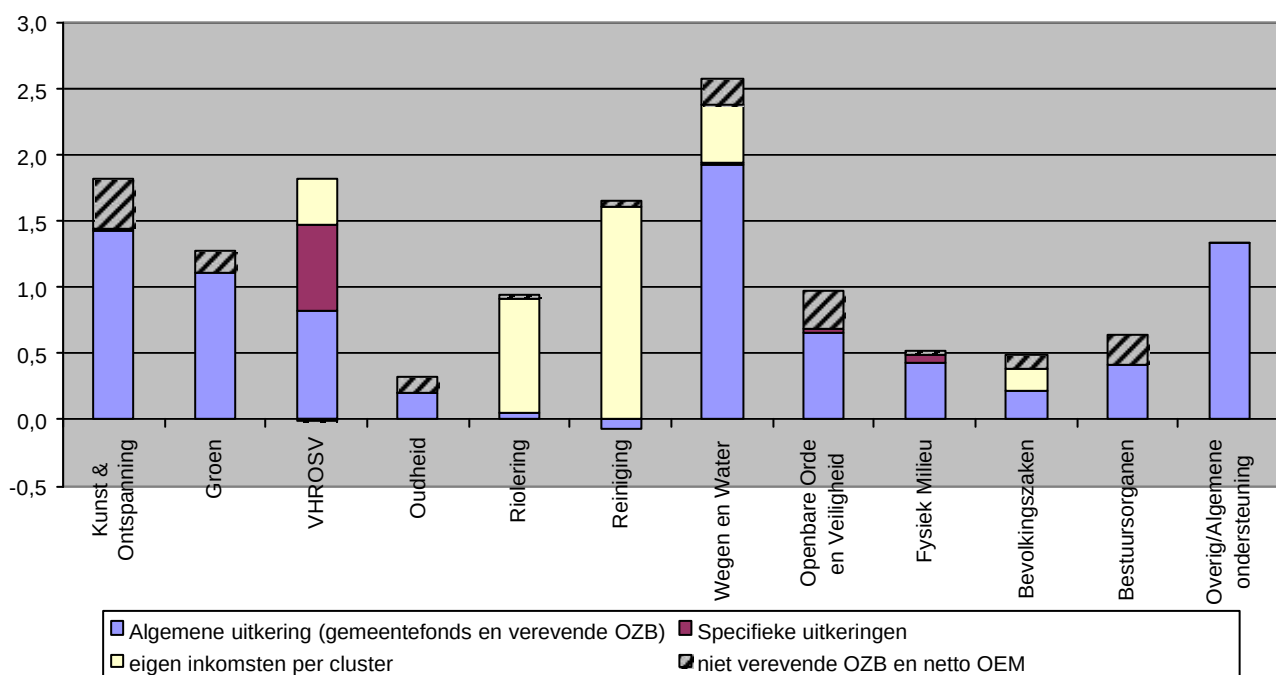
3.1.2 Besteding van de geldstromen

Grafiek 3.3 a Besteding van de geldstromen per cluster 2004



Bron: CBS-gemeentebegrotingsstatistiek 2004 en BZK-POR; bewerking door BZK

Grafiek 3.3 b Besteding van de geldstromen per cluster 2004



In de grafieken 3.3 a en b wordt weergegeven waar de geldstromen aan worden uitgegeven. Deze grafieken vergen enige uitleg voordat kan worden ingegaan op wat de grafieken laten zien.

Technische uitleg grafieken

In de grafieken is uitgegaan van de verdeling van de algemene uitkering per cluster. Een cluster omvat een aantal bij elkaar horende taken, zoals kunst en ontspanning of openbare orde en veiligheid. Het gaat hier om de totale verdeling van de algemene uitkering, dat wil zeggen het gemeentefonds (€ 12,0 mld) én het verevende (genormeerde) deel van de OZB (€ 2,3 mld) (voor een uitleg hiervan zie paragraaf 3.3).

Daarnaast zijn de uitgekeerde specifieke uitkeringen (€ 15,0 mld) toebedeeld aan de clusters. Deze toebedeling is tot nu toe alleen voor het jaar 2004 gedaan, vandaar dat in de grafieken gegevens uit 2004 worden gebruikt en niet uit 2006.

De eigen inkomsten per cluster zijn de inkomsten die expliciet gekoppeld zijn aan een cluster (totaal € 3,4 mld), bijvoorbeeld het rioolrecht is toegerekend aan het cluster riolering.

Gemeenten mogen immers maximaal kostendekkende tarieven voor riolering vragen.

Hetzelfde is gedaan voor reiniging (cluster reiniging), leges burgerzaken (cluster bevolkingszaken en de bouwleges (cluster VHROSV (volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing)).

De parkeerheffing en de toeristenbelasting zijn voor 100% respectievelijk 50% toegerekend aan het cluster wegen en water, omdat er in het gemeentefonds op die wijze rekening mee is gehouden (zie paragraaf 3.3).

Vervolgens is afgeleid uit de cijfers wat gemeenten extra besteden aan de clusters. Deze middelen komen uit het niet-verevende deel van de OZB (€ 1,0 mld) en de netto overige eigen middelen (OEM)¹⁶ (€ 1,1 mld). De cijfers zijn niet meer dan indicatief omdat er met verschillende bronnen is gewerkt, waardoor ruis kan ontstaan. Ook zijn Europese geldstromen en verrekeningen tussen overheden buiten beschouwing gelaten. Tot slot, grafiek 3.3.b is een onderdeel van grafiek 3.3.a. In grafiek 3.3.b is op een aantal clusters ingezoomd om beter de verschillende geldstromen te kunnen onderscheiden.

Besteding van de middelen

Grafiek 3.3.a laat zien dat meer dan de helft van de middelen aan de clusters sociale dienst/bijstand en zorg worden besteed. Het cluster zorg bevat zowel maatschappelijke zorg als educatie (waaronder bijvoorbeeld onderwijshuisvesting)¹⁷. Meer dan de helft van de bestedingen aan de clusters sociale dienst/bijstand en zorg wordt bekostigd uit specifieke uitkeringen. De clusters riolering en reiniging worden vrijwel geheel bekostigd uit taakgerelateerde eigen inkomsten. Het cluster overig/algemene ondersteuning kent veel ruis, waardoor er over dat cluster niet veel gezegd kan worden. De resterende clusters kennen voornamelijk een vrije besteding (dat wil zeggen de middelen komen uit het gemeentefonds, OZB of OEM). De clusters waaraan de meeste niet-verevende OZB en netto OEM wordt uitgegeven, dat wil zeggen waaraan meer wordt uitgegeven dan genormeed, zijn de clusters

¹⁶ De netto OEM is de baten min de lasten. De bruto OEM zijn de totale baten. De bruto OEM was in 2004 € 7,6 mld.

¹⁷ De clusters sociale dienst/bijstand en zorg zijn vanaf 2006 vervangen door de clusters maatschappelijke zorg, educatie en werk en inkomen.

kunst en ontspanning, openbare orde en veiligheid, bestuursorganen en wegen en water (zie grafiek 3.3.b).

3.2 Belastingen nader bekeken

In dit rapport staat de rol van belastingen in de bestuurlijke en financiële verhouding centraal. Belastingen hebben in eerste instantie de functie om middelen binnen te halen voor publieke voorzieningen. Behalve het genereren van middelen voor publieke voorzieningen kunnen belastingen nog andere functies hebben.

Daarnaast is het een vraag volgens welk principe de belastingen worden geheven. Immers belastingen zijn gedwongen bijdragen aan de overheid, waar geen rechtstreekse tegenprestatie tegenover staat. Wie belasting betaalt en hoeveel is daarom veelal niet heel direct te bepalen. De principes van inning en de functies van belastingen lopen deels door elkaar heen. Hieronder wordt eerst op de functies en daarna op de inningsprincipes ingegaan. Vervolgens wordt aangegeven welke gemeentelijke belastingen er in Nederland zijn en volgens welke functies en principes die worden geheven.

3.2.1 Functies van belastingen

Allocatiefunctie

De beste keuze voor voorzieningen wordt, volgens economische theorieën, gemaakt als er een koppeling is tussen beslissen en betalen. Voor private goederen met een prijs wordt die afweging 'automatisch' gemaakt. Voor publieke voorzieningen, bekostigd uit belastingen, wordt die afweging indirect gemaakt. Burgers kiezen bestuurders, bestuurders bepalen de voorzieningen en de belastingen. Indien de meerderheid van de inwoners voor sobere voorzieningen kiest zullen ze minder hoeven te betalen. Indien inwoners stemmen op partijen die meer voorzieningen willen zullen ze meer moeten betalen.

In de theorie wordt er hierbij meestal vanuit gegaan dat de relatie via belastingen loopt. In de praktijk spelen ook de afwegingen tussen voorzieningen een grote rol. Met andere woorden als er vraag is naar meer voorzieningen, bijvoorbeeld speeltuinen, is het een optie om middelen te verhogen, maar het is net zo goed een optie om te bezuinigen op een andere voorziening, bijvoorbeeld een groenvoorziening.

Soms wordt er afzonderlijk een *democratische* functie onderscheiden. In wezen gaat het dan om een verschil in accent, namelijk dat burgers kiezen voor bestuurders die een programma hebben dat het beste aansluit bij hun wensen. *Alloceren* is een economische term die aangeeft dat de middelen worden besteed in lijn met de voorkeuren van de burgers. De allocatie- en democratische functie worden hier als synoniemen gebruikt.

Verdelende functie

De verdelende functie houdt in dat de overheid ervoor zorgt dat inkomen en vermogen rechtvaardig over personen dan wel huishoudens worden verdeeld.

De verdelende functie is volgens Musgrave (1959) een van de functies van de overheid, naast de stabiliserende functie en de hierboven besproken allocatiefunctie. De stabiliserende functie (dat wil zeggen de overheid bestrijdt stagnerende economische groei, werkloosheid en inflatie) wordt niet via gemeentelijk beleid nagestreefd, omdat het gaat om een taak die beter centraal kan worden aangepakt.

De verdelende functie is in Nederland, zoals in veel landen, aan de centrale overheid voorbehouden omdat gemeentelijk inkomensbeleid kan leiden tot een grotere armoedeval..

Dit betekent dat gemeenten geen zelfstandig beleid voor inkomensherverdeling hebben. Het is wel mogelijk dat gemeenten een taak krijgen in het inkomensbeleid van de centrale overheid.

Regulerende functie

Belastingen kunnen worden gebruikt om het gedrag van inwoners en bedrijven te beïnvloeden. De parkeerbelasting vormt het voorbeeld bij uitstek.

Bufferfunctie

De bufferfunctie is vooral relevant voor medeoverheden. Gemeenten in Nederland krijgen de meeste middelen via de rijksoverheid. Bij de verdeling van het gemeentefonds worden de middelen verdeeld op basis van de kostenfactoren, maar de verdeling is globaal. Door die globaliteit hebben gemeenten eigen middelen nodig om niet gehonoreerde of onbekende kostenfactoren op te vangen. De eigen inkomsten vervullen dan de bufferfunctie. Daarnaast zijn er nog twee andere redenen voor de bufferfunctie: er kunnen zich calamiteiten voordoen en er zijn verschillen in efficiëntie tussen overheden. Artikel 12 Financiële verhoudingswet dient als sluitpost op de bufferfunctie. De buffer van gemeenten kan daarom kleiner zijn, dan hij zonder artikel 12 geweest zou moeten zijn.

Verschillen tussen gemeenten die ontstaan door het maken van andere keuzes ten aanzien van voorzieningen vallen hierin wezen niet onder. Deze verschillen vallen onder de allocatiefunctie.

3.2.2 Principes van belastingheffen

De functies van belastingen geven deels al een indicatie voor wie er zou moeten betalen. De regulerende functie heeft een relatie met het profijtbeginzel, de allocatiefunctie met het allocatieprincipe en de verdelende functie met het solidariteitsprincipe. Alleen de bufferfunctie geeft geen uitsluitel over wie hiervoor zou moeten betalen. Alle belastingen zijn vrij besteedbaar, uitgezonderd de baatbelasting. Ook belastingen volgens het profijtbeginzel. Indien er, zoals bij riolering, sprake is van maximaal kostendekkende tarieven wordt de heffing een bestemmingsheffing of een recht genoemd en is er dus geen sprake meer van belastingen.

Allocatieprincipe

Bij de functies is de allocatiefunctie beschreven. De allocatiefunctie doorvertaald naar principes voor belastingheffen betekent dat het belangrijk is dat er een relatie is tussen kiezers en belastingbetalers. Als een deel van de inwoners niet hoeft te betalen en een ander deel wel, zal de eerste groep gemakkelijker veel voorzieningen vragen. Dit gaat dan ten koste van de tweede groep. In het geval er geen belastingen worden betaald voor voorzieningen van een bepaalde overheid zal dat ertoe leiden dat er geen beperking is van de vraag naar die voorzieningen; de rekening hoeft immers niet (direct) te worden betaald. Kanttekening hierbij is wel dat het niet alleen gaat om de afweging belasting – extra voorziening, maar dat er ook een afweging tussen voorzieningen kan zijn. Desalniettemin, is het inherent aan het allocatieprincipe dat alle kiezers moeten betalen. Een ingezetenenheffing is een voorbeeld van een belasting waar het allocatieprincipe voorop staat.

Solidariteitsprincipe

In de theorie worden er twee principes onderscheiden: het draagkrachtprincipe en het solidariteitsprincipe. Het *draagkrachtprincipe* houdt in dat de draagkrachtverhoudingen na

belastingheffing gelijk zijn aan de draagkrachtverhoudingen voor de belastingheffing. Praktisch gesproken is dit een moeilijk uit te voeren principe. Draagkracht hangt immers niet alleen af van inkomen, maar ook van vermogen, de gezinsgrootte e.d.

Het *solidariteitsprincipe* houdt in dat er middelen van rijkere naar armere mensen gaan; de ene groep betaalt meer voor de voorzieningen dan de andere groep. Ook aan het solidariteitsprincipe kleven lastige kanten, maar eenvoudigheidshalve wordt het hier gelijk gesteld aan het idee 'de sterkste schouders dragen de zwaarste lasten'. Het gaat dus om belastingen met een progressief karakter, zoals (opcenten op) de inkomsten- en loonbelasting en de OZB.

In 3.2.1 is opgemerkt dat gemeenten in Nederland geen verdelende functie hebben. Het is wel mogelijk dat gemeenten in aanvulling op het inkomensbeleid van de centrale overheid een rol in de verdelende functie hebben.

Profijtbeginzel

Het *profijtbeginzel* houdt in dat burgers of bedrijven moeten bijdragen in de kosten van de overheidsvoorzieningen naar de mate van het profijt dat zij van een voorziening hebben. De baatbelasting (zie 3.2.3) is hier een voorbeeld van.

Profijt kan ook 'de *vervuiler betaalt*' inhouden. Hoewel er in Nederland dan vaak voor een recht of bestemmingsheffing wordt gekozen (rioolrecht, afvalstoffenheffing).

Belastingen met een regulerende functie vallen vrijwel altijd onder het profijtbeginzel. De parkeerbelasting heeft een regulerend karakter; het eigenlijke doel is het parkeren in drukke gebieden onaantrekkelijker te maken. Reguleren ligt dus in het verlengde van het profijtbeginzel, immers bij parkeren wordt gebruik gemaakt van ruimte. Hoe schaarser die ruimte hoe hoger de prijs normaal gesproken is. Belastingen met een regulerende functie vallen vrijwel altijd onder het profijtbeginzel, maar het profijtbeginzel hoeft geen regulerend doel met zich mee te brengen.

Profijtbelastingen zijn vaak minder goed bruikbaar als algemene belastingen. Belastingen met een regulerende werking kunnen daar veelal niet voor dienen, omdat het regulerende belang (parkeren verminderen) tegengesteld kan zijn aan het belang middelen te verwerven (meer parkeren). Indien een brede relatie inwoners – profijt van gemeentelijke voorzieningen wordt gelegd, kan worden gedacht aan een gematigd progressieve belasting, omdat er een grove relatie inkomen – profijt voor de algemene voorzieningen is (d.i. uitgezonderd de sociale dienst/bijstand; die worden normaal gesproken uit specifieke uitkeringen of algemene uitkering bekostigd). De subcenten (opcenten op de eerste schijf) zijn dan een optie.

3.2.3 Overzicht van de belastingsoorten in 2006

Voordat wordt ingegaan op de verschillende lokale belastingen in 2006, dat wil zeggen welke belastingen er zijn, wat de omvang is en hoe ze zich verhouden tot de functies en principes wordt eerst het algemeen wettelijk kader voor de lokale belastingen gegeven.

Wettelijk kader voor belastingheffen

Gegeven het feit dat belastingen gedwongen bijdragen van particuliere huishoudens en bedrijven aan de overheid zijn, is belastingheffing te beschouwen als een ingrijpend verschijnsel. Dit is de reden dat belastingheffing moet zijn gebaseerd op een wet, het zogenaamde legaliteitsbeginzel. Vervolgens is het aan de gemeenteraad om te besluiten of hij overgaat tot het invoeren, wijzigen of afschaffen van een gemeentelijke belasting. Dit

geschiedt door het vaststellen van een belastingverordening¹⁸. Voor de gemeentelijke belastingheffing geldt een gesloten systeem, dat wil zeggen de gemeenteraad mag slechts die belastingen invoeren die in de Gemeentewet of in een andere wet zijn genoemd¹⁹. De meeste gemeentelijke belastingen zijn in de Gemeentewet opgenomen. Daarnaast zijn er in een aantal “vakwetten” mogelijkheden geschapen voor het heffen van belasting, zoals de afvalstoffenheffing in de Wet milieubeheer.

De gemeenteraad mag zelf geen nieuwe belastingen bedenken maar bepaalt wel of hij de mogelijke belastingen gaat heffen. Ook stelt de raad de hoogte van de tarieven vast, voorzover die niet wettelijk zijn beperkt²⁰. Daarbij mag het bedrag van een gemeentelijke belasting niet afhankelijk worden gesteld van het inkomen, de winst of het vermogen (verbod van heffing naar draagkracht)²¹. Wel is het mogelijk om op basis van het profijt te differentiëren in de belastingheffing. Zo heffen sommige gemeenten het rioolrecht op basis van het aantal verbruikte kubieke meters water. De toeristenbelasting is ook een profijtgerelateerde belasting; toeristen profiteren van voorzieningen in de gemeente waar ze niet wonen en betalen daarvoor een belasting (zie ook 3.4).

Belastingsoorten

Er zijn momenteel in de Gemeentewet 9 belastingsoorten opgenomen die gemeenten kunnen heffen, hierbij worden buiten beschouwing gelaten de bestemmingsheffingen en de retributies. In grafiek 3.4 zijn de opbrengsten in 2006 weergegeven.

OZB

De OZB werd in eerste instantie geheven van de eigenaren en gebruikers van een onroerende zaak. De OZB is een combinatie van het *solidariteitsprincipe* en *profijtbeginsel*. Met ingang van 1 januari 2006 is het gebruikersgedeelte van de OZB woningen afgeschaft en zijn de overige tarieven gemaximeerd. De belasting wordt geheven op basis van de waarde op grond van de Wet waardering onroerende zaken. Zoals blijkt uit grafiek 3.4 is de OZB nog steeds (ook na gedeeltelijke afschaffing) een belangrijke inkomstenbron voor gemeenten. Zoals in paragraaf 3.3 wordt uiteengezet wordt bij de verdeling van het gemeentefonds rekening gehouden met de verschillen in belastingcapaciteit van de OZB. Het is dus niet verbazingwekkend dat alle gemeenten OZB heffen en dat de tarieven convergeren.

Parkeerbelasting

Parkeerbelastingen hebben een *regulerend* karakter. Beoogd wordt via betaald parkeren (parkeer) gedrag te beïnvloeden. Ook de opbrengst van de uitgifte van parkeervergunningen valt onder de parkeerbelasting. Hoewel de opbrengst in de algemene middelen vloeit blijkt in de praktijk dat deze opbrengst vaak wordt ingezet voor parkeervoorzieningen, verkeersmaatregelen en mobiliteit. De parkeerbelasting is zeer functioneel gebleken.

Toeristenbelasting

De toeristenbelasting is een algemene verblijfsbelasting; niet-ingezetenen, die verblijf houden binnen een gemeente en dus *profiteren* van de voorzieningen daar, kunnen in de heffing

¹⁸ Zie artikel 216 van de Gemeentewet

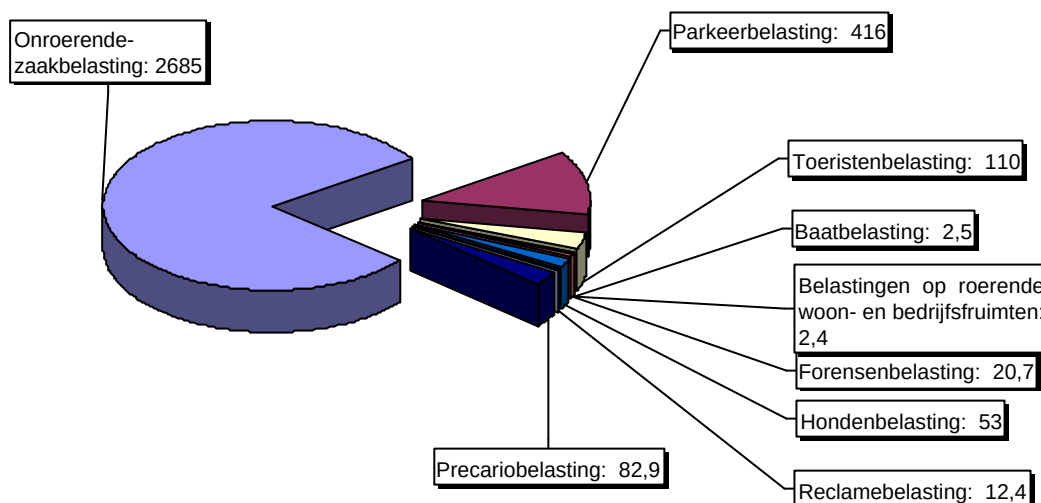
¹⁹ Zie artikel 219, eerste lid, Gemeentewet

²⁰ Per 1 januari 2006 zijn de OZB tarieven gemaximeerd.

²¹ In het tweede lid van artikel 219 Gemeentewet is geregeld dat de gemeentelijke belastingen kunnen worden geheven naar in de belastingverordening te bepalen heffingsmaatstaven behoudens specifieke wettelijke voorschriften (bijv. maximum tarieven OZB) en behoudens het verbod van heffing naar draagkracht.

worden betrokken. De belasting kan direct van de toerist geheven worden of van “degene die gelegenheid tot verblijf biedt”. De opbrengst vloeit naar de algemene middelen van de gemeente. Gemeenten zijn dus niet verplicht de opbrengst te besteden aan toeristische doeleinden al blijkt dit in de praktijk wel veelal te gebeuren. Vooral de toeristische gemeenten maken veel gebruik van deze belasting.

Grafiek 3.4 Belastingopbrengsten per soort 2006
In miljoenen euro's



Bron: CBS- gemeentebegrotingsstatistiek 2006

Belastingen op roerende woon- en bedrijfsruimten

Deze belasting lijkt veel op de OZB en is dus ook een combinatie van het *solidariteits- en profijtbeginnel*. Deze belastingen zijn destijds ingevoerd omdat op grond van het gelijkheidsbeginnel het wenselijk was dat de gebruikers en eigenaren van bepaalde roerende zaken, te denken valt aan woonboten, evenals de gebruikers en eigenaren van onroerende zaken, bijdragen aan collectieve voorzieningen waarvan wordt geprofiteerd.

Baatbelasting

Als een onroerende zaak gebaat is bij voorzieningen die een gemeente treft in het deel van de gemeente waar de onroerende zaak zich bevindt, kan de gemeente hiervoor een baatbelasting in rekening brengen. Feitelijk is deze belasting een bestemmingsheffing gebaseerd op het *profijtbeginnel*. De baatbelasting is een complexe heffing, er moet tijdig een bekostigingsbesluit worden genomen door de gemeenteraad waarbij het zeer van belang is om een goede inschatting te maken van de te verwachten kosten. Indien de procedures niet zeer nauwkeurig worden gevolgd zijn er grote afbreukrisico's.

Forensenbelasting

De forensenbelasting wordt geheven van personen, die niet als inwoner van de gemeente kunnen worden aangemerkt, maar wel *profiteren* van de voorzieningen die door de gemeenten worden geboden. Het criterium is dat een persoon gedurende het jaar meer dan 90 maal “nachtverblijf” houdt of meer dan negentig dagen per jaar een gemeubileerde woning beschikbaar houdt.

Hondenbelasting

Hondenbelasting had oorspronkelijk een *regulerend* karakter: binnen de stadsmuren wilde men ervoor waken dat er teveel “wildgroei” was onder de honden die ingezet werden voor de hondenkar. De houder van de hond werd daarom aangeslagen voor de hondenbelasting. Tegenwoordig heeft de hondenbelasting alleen het doel middelen binnen te halen. De opbrengsten komen ten goede aan de algemene middelen.

Reclamebelasting

Reclamebelasting is gebaseerd op het *profijtbeginssel*. Openbare aankondigingen zichtbaar vanaf de openbare weg kunnen in de belastingheffing worden betrokken. Ook heeft deze belasting een *regulerend* doel.

Precariobelasting

Ook de precariobelasting is gebaseerd op het *profijtbeginssel* en dient daarbij de *regulerende functie*. Voor het hebben van voorwerpen onder, op of boven de voor de openbare dienst bestemde gemeentegrond kan een precariobelasting worden geheven. Telecombedrijven zijn voor wat betreft hun kabels en telecomnetwerken vrijgesteld van deze belasting. Op dit moment wordt uitgewerkt hoe de vrijstelling van precariobelasting voor nutsbedrijven terzake van ondergrondse electriciteitsnetten en waterleidingen kan worden vormgegeven (motie De Pater - Van der Meer (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29800 B, nr.9).

De precariobelasting is een arbeidsintensieve heffing in verband met inventarisatie van en controle op voorwerpen die zich op, onder of boven openbare gemeentegrond bevinden. Wel worden er in de praktijk door gemeenten, door ook een reclamebelasting in te voeren, synergie voordelen gehaald bij de perceptiekosten van beide belastingen. Het feit dat de belasting indirect bijdraagt aan het in kaart brengen van de ondergrondse infrastructuur is een bijkomend voordeel.

3.3 Egaliseren en verevenen; omgaan met verschillen tussen gemeenten

Gemeenten krijgen de meeste inkomsten via het rijk. Bij de specifieke uitkeringen en de algemene uitkering uit het gemeentefonds is een belangrijke vraag hoe de middelen te verdelen over de gemeenten. Bij een specifieke uitkering is er een expliciete koppeling tussen taken en middelen; dat maakt de verdeling, ten minste in theorie, relatief eenvoudig. Kenmerk van de algemene uitkering is dat de middelen vrij besteedbaar zijn. Dat maakt de vraag naar de verdeling lastiger. Uitgangspunt bij de verdeling van het gemeentefonds, volgens de huidige Financiële verhoudingswet, is dat verschillen in kostenfactoren worden gecorrigeerd, zodat de afweging die de gemeenteraad moet maken overal dezelfde is. Het corrigeren van kostenfactoren wordt hier verder egaliseren genoemd. In 3.3.1 wordt dit nader toegelicht.

Bij ieder gemeentelijk belastinggebied van enige omvang, ook bij de huidige OZB, speelt de vraag of de verschillen in de belastingcapaciteit (het vermogen van gemeenten om middelen te verwerven via de belastingen) acceptabel zijn of dat er correcties nodig zijn. Verschillen in belastingcapaciteit uiten zich op twee manieren.

In de eerste plaats in verschillen in tarieven tussen gemeenten. Afhankelijk van het principe waarmee belasting wordt geheven kan hierbij sprake zijn van een versterkend effect. Met name bij solidariteitsbelastingen, zoals de gemeentelijke inkomstenbelasting die in 1929 is afgeschaft, is sprake van een versterkend effect. Gemeenten met veel inwoners met lage inkomens moeten hogere tarieven heffen dan gemeenten met veel inwoners met hoge

inkomens om dezelfde middelen binnen te krijgen (bij een gelijk aantal inwoners). Dit maakt dat de verschillen in inkomens tussen de gemeenten wordt versterkt.

In de tweede plaats uit een verschil in belastingcapaciteit zich op het niveau van de gemeente zelf. Arme gemeenten (in de zin van veel inwoners met lage inkomens) krijgen relatief weinig middelen binnen en hebben vaak een relatief grote behoefte aan voorzieningen. Indien verschillen in de belastingcapaciteit van gemeenten te groot worden bevonden kunnen deze verschillen worden gecorrigeerd. Dit kan het gemakkelijkste via de algemene uitkering, omdat deze uitkering, net zoals de belastingen, vrij besteedbaar is. Correctie van de belastingcapaciteit via het gemeentefonds wordt verevenen genoemd. In 3.3.2 wordt uitgelegd hoe verevenen werkt en hoe in de huidige financiële verhouding wordt verevend.

3.3.1 Egaliseren: specifieke uitkeringen en verdeling van het gemeentefonds

Egaliseren via specifieke uitkeringen

Egaliseren betreft het wegnemen van verschillen zodat er een gelijk uitgangspunt ontstaat. Egaliseren kan geschieden via een specifieke uitkering. Indien het rijk vindt dat er in gemeenten met een spoor om de kilometer een spoorwegovergang moet zijn dan kan worden berekend hoeveel spoorwegovergangen de gemeenten hebben. Het aantal overgangen maal de kosten voor een overgang bepaalt het bedrag van de specifieke uitkering.

Egaliseren via het gemeentefonds

Egaliseren kan ook via het gemeentefonds. Bijvoorbeeld als alle gemeenten de taak hebben voor het wegonderhoud te zorgen en sommige gemeenten hebben een slappe bodem en andere niet, dan is er een verschil in kosten tussen de gemeenten met slappe bodem (meer kosten) en de rest. Door te corrigeren voor die factoren die de kosten bepalen wordt het uitgangspunt van beide typen gemeenten gelijk. Het huidige gemeentefonds dat als uitgangspunt 'een gelijke voorzieningencapaciteit' (zie 4.1.1.) heeft, kent een verdeling waarbij per taak objectieve (dat wil zeggen niet manipuleerbare) kostenfactoren worden bepaald.

Differentiatie

Het uitgangspunt 'gelijke voorzieningencapaciteit' betekent niet dat alle gemeenten precies dezelfde voorzieningen moeten kunnen hebben. Voor verschillende voorzieningen kunnen verschillende normen worden gehanteerd. In wezen gaat het hier dan om een vorm van differentiatie (zie paragraaf 2.2). Zo wordt er bijvoorbeeld bij wegen vanuit gegaan dat alle gemeenten die hebben, maar vooral bij culturele voorzieningen wordt ervan uitgegaan dat die niet in iedere gemeente voorkomen, maar wel dat ze in een grotere gemeente in de buurt aanwezig zijn. Er zijn daarom ook maatstaven in het gemeentefonds die voor dit soort correcties zorgen. Het gaat dan met name om kostenmaatstaven, zoals het regionale en lokale klantenpotentieel. Dat zijn beide maatstaven die ervoor zorgen dat er relatief meer middelen naar centrumgemeenten gaan omdat inwoners van omliggende kleinere gemeenten gebruik maken van voorzieningen van de centrumgemeenten (zie paragraaf 2.2).

Complexiteit

Het huidige gemeentefonds (2006) kent 58 maatstaven en wordt daardoor vaak als complex ervaren. Het is de vraag of de complexiteit van de verdeling een probleem is. Enerzijds gaat het om algemene middelen, dus de complexiteit van de verdeling beïnvloedt de wijze van besteden door gemeenten niet. Voor gemeenten is het van belang dat ze 'genoeg' krijgen om hun taken uit te voeren. Dit is een belangrijke reden dat er vanuit de politiek en vanuit

gemeenten vaak een wens is tot een vrij gedetailleerde verdeling. Anderzijds wordt de verdeling van het gemeentefonds wel jaarlijks gevolgd om te bezien of er sprake is van 'scheefgroei'. Deze jaarlijkse evaluatie kan normerend werken, zeker in het geval van een vrij complexe verdeling. Bovendien is het risico van een gedetailleerde verdeling dat er keuzes voor gemeenten worden gemaakt. Met de hierboven genoemde maatstaven lokaal en regionaal klantenpotentieel krijgen centrumgemeenten extra middelen voor lokale of regionale voorzieningen. Een alternatief is dat deze middelen, via de maatstaf inwoners, wordt verdeeld over iedere gemeente, waarna de gemeenten zelf, in onderling overleg, bepalen welke gemeente welke voorzieningen treft en wat de omliggende gemeenten daaraan bijdragen.

3.3.2 Verevening van belastingen in het gemeentefonds

Verevening betekent dat er rekening wordt gehouden met verschillen in belastingcapaciteit tussen gemeenten. Tot 1997 (Fww 1984) werd bij de verdeling van de algemene uitkering geen rekening gehouden met de verschillen in draagkracht van gemeenten die voortkomen uit de eigen belastingcapaciteit. Vanaf 1997 vindt er verevening plaats van de OZB. Daarnaast wordt er ook rekening gehouden met de toeristenbelasting en de parkeerheffing, maar op een andere wijze dan de OZB. Tot slot wordt er ook rekening gehouden met de belastingcapaciteit van de overige belastingsoorten.

Verevening van de OZB

Bij de verdeling van de algemene uitkering wordt rekening gehouden met de mate waarin gemeenten zelf OZB kunnen heffen. Dat gebeurt doordat het verdeelstelsel een eigen-inkomstenmaatstaf (OZB) heeft. Deze maatstaf bestaat uit het grootste deel van de waarde (80 % woningen, 70 % niet-woningen) van de in de desbetreffende gemeente gelegen onroerende zaken. Deze waarde wordt vermenigvuldigd met een voor alle gemeenten gelijk normtarief (rekentarief genoemd). Voor de verdeling van de middelen wordt ervan uitgegaan dat gemeenten het rekentarief vragen. Anders gezegd, de uitkomst van de eigen-inkomstenmaatstaf wordt in mindering gebracht op de uitkering van gemeenten zoals deze op grond van de uitgavenverdeelmaatstaven wordt berekend. *In formulevorm: de algemene uitkering + de eigen middelen (waarde onroerende zaken * rekentarief) = de kostenmaatstaven * euro's.*

Het meenemen van de belastingcapaciteit bij de verdeling van het gemeentefonds (verevening) heeft tot doel om gemeenten in een gelijkere positie te brengen dan het geval zou zijn zonder verevening. Verevening heeft een aantal effecten dat onlosmakelijk met dit doel is verbonden:

- Hoe hoger de waarde van de onroerende zaken hoe meer een gemeente wordt geacht zelf in zijn inkomstenbehoefte te kunnen voorzien en hoe lager daardoor de algemene uitkering van die gemeente wordt.
- Het is voor gemeenten financieel nadelig een tarief te vragen dat lager is dan het normtarief (rekentarief genoemd). Hun uitkering uit het gemeentefonds is er immers op gebaseerd dat ze het rekentarief vragen. Het kan overigens wel politiek voordelig zijn een laag tarief vast te stellen.
- In 2004 werd € 3,4 mld aan OZB geheven. Hiervan werd iets meer dan € 2,3 mld verevend via het gemeentefonds. Het niet-verevende deel van de OZB was ruim € 1,0 mld. (zie ook grafiek 3.3). In 2006 werd € 2,7 mld aan OZB geheven, waarvan iets meer dan € 1,7 mld werd verevend. Dat laat overigens onverlet dat zowel het gemeentefonds als de OZB vrij besteedbaar zijn.

Verevenen is een keuze. Behalve een weging van doel en consequenties is van belang dat de behoefte aan verevenen ook afhangt van de verschillen in belastingcapaciteit. Deze verschillen komen voort uit een combinatie van de mate van (on)gelijkheid tussen gemeenten en de soort belasting die wordt geheven. Een belasting naar draagkracht in een land waarin de inkomensverschillen tussen gemeenten groot zijn maakt dat de verschillen in belastingcapaciteit relatief groot zijn. Indien de inkomensverschillen beperkt zijn leidt een belasting naar draagkracht tot minder grote verschillen.

Daarnaast is het ook van belang welke voorzieningen door gemeenten tot stand worden gebracht en wat de daarbij horende kostenfactoren zijn. Bijvoorbeeld, 'inwoners' is een kostenfactor voor veel voorzieningen. Indien een belasting wordt geheven waaraan iedere inwoner in gelijke mate bijdraagt is er een hoge mate van overeenstemming tussen de mogelijkheid belastingen op te halen en de met de voorziening samenhangende kosten. De behoefte aan verevenen is dan minder groot.

Rekening houden met de toeristenbelasting en parkeerbelasting

Bij de herziening van het ijkpunt wegen en water in 2001 is rekening gehouden met de inkomsten uit de toeristenbelasting. Daar waar in toeristische gemeenten op diverse taakgebieden relatief hoge uitgavenniveaus zijn aangetroffen is de veronderstelling gehanteerd dat de betreffende gemeenten deze hogere uitgaven zelf uit de toeristenbelasting kunnen dekken. Voor de parkeerbelasting geldt hetzelfde als voor de toeristenbelasting: bij de herziening van het verdeelstelsel is rekening gehouden met deze belastingcapaciteit. Ook hier is het uitgangspunt dat gemeenten die parkeerbelasting heffen de inkomsten veelal uitgeven aan parkeervoorzieningen of uitgaven in de sfeer van mobiliteit, bereikbaarheid en verkeersmaatregelen

Met de verschillen in belastingcapaciteit is in 1997 rekening gehouden door bij de herziening van de verdeling van het gemeentefonds ervan uit te gaan dat er een parkeerbelasting en een toeristenbelasting wordt geheven. Dit is eenmalig, bij de start van het gemeentefonds in 1997 gebeurd. Er is dus geen sprake van een jaarlijkse verevening of opbrengsten.

Rekening houden met de Overige Eigen Middelen (OEM)

Bij de verdeling van het gemeentefonds wordt eveneens rekening gehouden met het gemiddelde inkomstenniveau van gemeenten uit OEM door alle uitgavenmaatstaven te verminderen met een kortingspercentage (2006: circa 5%). Onder OEM wordt enerzijds verstaan de "kleine belastingen" zoals: hondenbelasting, forensenbelasting, precariobelasting en reclamebelasting. Anderzijds omvat OEM de netto-inkomsten uit min of meer bedrijfsmatige activiteiten zoals: bouwgrondexploitatie, geldleningen en beleggingen. Alle uitgavenclusters worden standaard met hetzelfde percentage gekort. Via deze korting houdt het gemeentefonds dus rekening met de OEM.

In de totstandkoming van de nieuwe Financiële-verhoudingswet is er bewust voor gekozen om de verschillen in opbrengst uit overige eigen middelen niet te verevenen. De achterliggende gedachte hierbij was onder andere dat bedrijfsmatige activiteiten buiten het stelsel van het gemeentefonds gehouden dienden te worden (Raad voor de gemeentefinanciën, 1993).

Uit grafiek 3.1 blijkt dat het percentage van de totale eigen inkomsten dat uit Overige eigen middelen wordt gegenereerd een stijgende lijn vertoont. In 2006 is dit percentage al ruim 50%.

3.4 Verschillen tussen gemeenten

In deze paragraaf wordt gekeken of er een onderscheid wordt gemaakt tussen gemeenten. Eerst wordt gekeken naar de verschillende geldstromen naar verschillende typen gemeenten. Vervolgens wordt gekeken of er trends te zien zijn in de belastingen die worden geheven en typen gemeenten. Tot slot wordt kort stilgestaan bij de vraag of gemeenten onderscheid maken bij de belastingtarieven binnen gemeenten.

3.4.1 Geldstromen en verschillende typen gemeenten

In hoofdstuk 2 is vanuit de bestuurlijke verhouding gekeken naar differentiatie. Twee voorkomende vormen van differentiatie waren centrumgemeenten en grote stedenbeleid. In tabel 3.1 zijn de geldstromen per type gemeente opgenomen opgenomen waarbij de gemeenten zijn ingedeeld in vier grootte groepen. Een dergelijke tabel is niet gemaakt voor gemeenten met een centrumfunctie, omdat wat een centrumgemeente is verschilt per regeling. Er is een verschil tussen centrumgemeenten in specifieke uitkeringen en in de algemene uitkering; er is geen eenduidig begrip van wat een centrumgemeente is.

Tabel 3.1 laat zien dat kleinere gemeenten relatief meer gemeentefonds en taakgerelateerde inkomsten hebben. Bij de taakgerelateerde inkomsten zijn naast de leges en rechten ook meegerekend de parkeerheffing (voor 100%) en de toeristenbelasting (voor 50%), omdat er op die wijze rekening mee wordt gehouden in het gemeentefonds (zie paragraaf 3.3). De grotere gemeenten krijgen relatief veel specifieke uitkeringen. De G4 vormen een uitzondering, doordat bij hen het belang van het gemeentefonds groter is dan bij de andere 100.000plus gemeenten. Ook is het relatieve belang van de OZB kleiner bij de G4.

Tabel 3.1 Geldstromen naar gemeentegrootte 2006

	AU	SU	OZB	taakgerelateerde inkomsten	OEM netto	Totaal
van 0 tot 50.000 inwoners	39%	35%	11%	12%	4%	100%
van 50 tot 100.000 inwoners	34%	43%	10%	10%	3%	100%
meer dan 100.000 inwoners	31%	47%	10%	9%	2%	100%
G4	33%	50%	7%	7%	3%	100%
Totaal	35%	42%	10%	10%	3%	100%

Bron: CBS- gemeentebegrotingsstatistiek 2006, bewerking door ministerie van BZK

3.4.2 Belastingen en verschillende typen gemeenten

In deze subparagraaf is gekeken naar de geheven belastingen per inwoner om te bezien of er op die manier een verschil is te ontdekken tussen typen gemeenten. In tabel 3.2 zijn de geldstromen aangegeven naar mate een gemeenten een sterke, een beperkte of geen toeristische functie heeft. Of er sprake is van een toeristische functie is bepaald door de

geheven toeristenbelasting per inwoner. Is dit € 50 euro of meer dan is er sprake van een sterke toeristische functie. Bij een toeristenbelasting tussen de € 1 en € 50 is er sprake van een beperkte toeristische functie. De tabel laat zien dat de taakgerelateerde inkomsten relatief hoog zijn. Wat hier taakgerelateerde inkomsten worden genoemd is wat in grafiek 3.3 aan taken is toegerekend. Het is daarom in zekere zin vanzelfsprekend dat de taakgerelateerde inkomsten relatief hoog zijn, omdat de definitie van een toeristische gemeenten gebaseerd is op één van de taakgerelateerde inkomsten (toeristenbelasting). Dit beeld geldt echter alleen voor de gemeenten met een sterke toeristische functie (19 gemeenten). De tabel laat echter ook zien dat gemeenten met een sterk toeristische functie relatief weinig specifieke uitkeringen krijgen. Voor het gemeentefonds zijn geen grote verschillen te zien.

Tabel 3.2 Geldstromen naar toeristische functie 2006

	AU	SU	OZB	taakgerelateerde inkomsten	OEM netto	Totaal
Geen toeristische functie	35%	41%	10%	10%	3%	100%
Beperkte toeristische functie	35%	44%	9%	9%	3%	100%
Sterke toeristische functie	37%	29%	11%	16%	7%	100%
Totaal	35%	42%	10%	10%	3%	100%

Bron: CBS- gemeentebegrotingsstatistiek 2006, bewerking door het ministerie van BZK

Gemeenten met een sterk toeristische functie, centrumgemeenten en grote gemeenten heffen in het algemeen relatief veel belastingen. Het gaat dan, behalve om de toeristen- en forensenbelasting, vooral ook om de parkeerheffing. Gezien het regulerende karakter van de parkeerheffing is dat niet vreemd. Bovendien gaat het hier om de bruto inkomsten van de belastingen, dat wil zeggen dat de heffingskosten hierop niet in mindering zijn gebracht.

3.4.3 Verschillen in belastingheffing binnen gemeenten

Tot slot wordt nog kort stilgestaan bij de mogelijkheid van gemeenten om verschil te maken in de belastingheffing binnen de eigen gemeente. Per 1 januari 1995 is er in de Gemeentewet meer vrijheid gekomen in de heffingsmaatstaven die gemeenten kunnen gebruiken²². Dit betekent dat gemeenten zelf een heffingsmaatstaf in de belastingverordening op nemen die zich het beste verstaat met het gemeentelijke beleid en de praktijk van de belastingheffing.

Deze vrijheid heeft drie beperkingen:

- specifieke wettelijke voorschriften;
- verbod op heffing naar draagkracht;
- gelijkheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel²³

Aangezien de rechter het beleid van gemeenten voor het maken van onderscheid in de heffingsmaatstaven kan toetsen en dit verstrekende gevolgen kan hebben (onverbindend

²² zie de vorige voetnoot

²³ Het gelijkheidsbeginsel houdt in dat gelijke gevallen gelijk moeten worden behandeld en ongelijke gevallen ongelijk; het evenredigheidsbeginsel houdt in dat ongelijke gevallen ongelijk moeten worden behandeld naar mate van hun ongelijkheid.

verklaren van de belastingverordening) zijn gemeenten tot op heden zeer terughoudend met het maken van onderscheid in heffingsmaatstaven. Desalniettemin, zijn er praktijkvoorbeelden:

- toeristenbelasting alleen voor watertoeristen;
- verhoging van het OZB-tarief niet-woningen waarbij de extra opbrengst in een ondernemersfonds wordt gestopt;
- hondenbelasting die is ingericht als bestemmingsheffing om zo de hondenbezitters buiten de bebouwde kom vrij te stellen (dit voorbeeld heeft de Hoge Raad goedgekeurd);
- rioolrecht heffen alleen van die gebruikers die meer dan 250 m³ afvalwater loosden (i.c. 1,2 % van de gebruikers) werd niet toegestaan.

In het voorbeeld van de hondenbelasting werd de opbrengst besteed aan voorzieningen binnen de bebouwde kom. De Hoge Raad meende dat hier geen sprake was van een onredelijke en/of onrechtvaardige belastingheffing. Hierbij speelde mede het kostenveroorzakingsbeginsel een rol.

Over het algemeen kan gesteld worden dat als een algemene belasting wordt ingericht als een bestemmingsheffing dit de acceptatie bevordert. De belastingverordening en de raadsbesluiten spelen hierbij een grote rol. Hierin moet al blijken waarom een gemeente een bepaalde groep in de belastingheffing heeft willen betrekken (kostenveroorzakings- of profijtbeginsel) en waarom de gemeente meent dat deze groep wel moet worden belast en een andere groep niet of minder. De rechtvaardiging van het besluit moet kenbaar zijn.

3.5 Concluderende beschouwing: een gelijke voorzieningencapaciteit

Vrijheid van uitgeven

In 2006 beslaan de specifieke uitkeringen 46% van de gemeentelijke middelen. 54% van de middelen van gemeenten is vrij besteedbaar. Het gaat dan om het gemeentefonds, de OZB en de overige eigen middelen. Het gemeentefonds heeft een globale verdeling als uitgangspunt, maar is in de loop van de tijd gedetailleerder geworden. Dit is met name gebeurd vanuit de politiek en bestuurlijke vraag naar een preciezere verdeling zodat gemeenten gelijkter worden; dus vanuit een vraag naar egalisering. Naast dit vrij sterk egaliserend karakter van het gemeentefonds, wordt er ook veel verevend. Van de € 3,3 mld OZB werd in 2004 circa € 2,3 mld verevend (voor 2006 zijn de cijfers € 2,7 mld en € 1,7 mld). Daarnaast wordt er ook met de andere belastingen rekening gehouden in het gemeentefonds.

De uitgaven van gemeenten aan de clusters zijn in lijn met de wijze van verdelen van het gemeentefonds (normuitgaven voor de clusters). Hoe gemeenten binnen de clusters geld uitgeven kan hier niet worden gezegd. In hoofdstuk 4 wordt kort ingegaan op de beleidsvrijheid van gemeenten voor taken in het gemeentefonds. Bovenop de genormeerde bedragen gaven gemeenten nog € 2,1 mld extra uit, namelijk het bedrag van de niet-verevende OZB en de netto OEM.

Concluderend kan worden gezegd dat het huidige gemeentefonds een vrij sterk egaliserend karakter kent. De wenselijkheid van de mate van egalisering en verevening en de complexiteit en mate van gedetailleerdheid van de verdeling van het gemeentefonds is een keuze die onderdeel vormt van de scenario's in hoofdstuk 5.

Belastingen

Doel belastingen

Grofweg gezegd hebben de meeste van de kleinere gemeentelijke belastingen een relatie met het profijtbeginssel. De belastingen die worden geheven volgens het profijtbeginssel behoren echter wel tot de algemene middelen, dat wil zeggen de opbrengsten hoeven niet te worden besteed aan bepaalde taken, uitgezonderd de baatbelasting. Desalniettemin wordt er in de praktijk vaak een koppeling gemaakt met het benutten van voorzieningen door specifieke groepen, zoals toeristen. Alleen de OZB, de belastingen op roerende woon- en bedrijfsruimten en regelmatig ook de hondenbelasting hebben in hoofdzaak als doel middelen te verwerven en dienen daarom vooral de bufferfunctie.

Bufferfunctie

De behoefte aan een bufferfunctie hangt af van de grootte van het gemeentefonds en de gedetailleerdheid van de verdeling (hoe gedetailleerder hoe kleiner de benodigde bufferfunctie). De behoefte aan een bufferfunctie hangt ook af van de kans op calamiteiten, de risico's en de wijze waarop een vangnet, artikel 12, is geregeld. De risico's zijn onder andere afhankelijk van de soort taken die gemeenten kunnen of moeten doen, de mate van vrijheid waarop die taken worden uitgevoerd en ook de wijze van bekostiging (prijzen, beperkt of onbeperkt beschikbare specifieke uitkeringen of gemeentefonds).

Verevening

De bufferfunctie kan door iedere algemene belasting worden vervuld. Het is echter wel zo dat de behoefte aan verevening afhangt van de omvang van het belastinggebied in combinatie met de soort belasting. Bij een belasting geheven naar draagkracht – dus op basis van het solidariteitsprincipe – wordt de behoefte aan verevenen vaak groter, omdat de verschillen in belastingcapaciteit (verdeling arme en rijke inwoners) tussen gemeenten dan vaak toenemen. Bovendien is het lastig een aansluiting te vinden tussen belastingen naar draagkracht en kostenfactoren van voorzieningen. Dit omdat een gemeente meestal meer voorzieningen nodig heeft als er relatief arme inwoners in de gemeente wonen, zeker als gemeenten een belangrijke taak in de sociale hoek hebben. Terwijl de mogelijkheid voor belastingheffen naar draagkracht afneemt als er relatief veel arme inwoners zijn. Het is dus niet onlogisch dat een substantieel deel van de OZB thans wordt verevend.

Differentiatie

Ondanks de hoge mate waarin verschillen tussen gemeenten worden afgevlakt in het gemeentefonds, is er wel een verschil tussen typen gemeenten. In ieder geval maakt de gemeentegrootte uit voor de relatieve omvang van de geldstromen. Ook toeristische gemeenten kennen een andere verhouding in de geldstromen. Bij de hier onderscheiden typen gaat het overigens om grotendeels bewuste verschillen. Toeristische gemeenten worden geacht een deel van hun voorzieningen uit de toeristenbelasting te bekostigen.

Hoofdstuk 4 Relatie bestuurlijke en financiële verhouding

In hoofdstuk 2 en 3 zijn de huidige bestuurlijke respectievelijk financiële verhouding beschreven. Daarbij stond de na te streven (on)gelijkheid van voorzieningen centraal, maar is ook aandacht besteed aan verschillen tussen typen gemeenten. In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de bestuurlijke en financiële verhouding in relatie tot elkaar, zowel op theoretisch niveau als in de praktijk. Het gaat er dan om welke financiële verhouding past bij welke bestuurlijke verhouding. Uitgangspunt is dat de financiële verhouding de bestuurlijke verhouding volgt.

Centraal staat in dit hoofdstuk de vraag: hoeveel gelijkheid van voorzieningen voor burgers in verschillende gemeenten is wenselijk? en welke financiële verhouding past daar bij? Deze vraag wordt in 4.1 behandeld.

Vervolgens wordt in 4.2 en 4.3 ingegaan op trends die invloed kunnen hebben op de bestuurlijke en daarmee de financiële verhouding. Het gaat om de trends van schaalvergroting van taken en demografische ontwikkelingen. Reden voor het meenemen van die twee trends is dat ze in het historische overzicht naar voren komen als zijnde belangrijk. Vanuit dat beeld kan ook globalisering worden gezien als een belangrijke trend. Echter zoals in 1.2.2 aangegeven is de invloed van Europa sterk vervlochten met de invloed van het rijk op gemeenten.

4.1 Mate van (on)gelijkheid van voorzieningen: de vier aspiratieniveaus

In hoofdstuk 1 is geconcludeerd dat veel overheidstaken zijn ontstaan doordat enkele gemeenten een bepaalde taak op zich namen, vervolgens werden die taken zo wezenlijk gevonden dat ze centraal werden geregeld, hetzij doordat het rijk zelf de taak liet doen, hetzij doordat gemeenten verplicht werden taken op zich te nemen. In openbare financiën theorieën wordt van centraal paternalisme gesproken als centraal is bepaald dat een voorziening in iedere gemeente aanwezig moet zijn en/of dat die voorziening een bepaald minimumniveau moet hebben.

Hoe belangrijk het streven naar gelijke voorzieningen, minimumeisen en dergelijke wordt gevonden is een politiek/bestuurlijke keuze. De theorie van Goedhart (1982) is in Nederland de standaardtheorie waarnaar wordt verwezen als het om de vraag gaat welke aspiraties een overheid heeft wat betreft de beschikbaarheid van voorzieningen. Hieronder wordt daarom de theorie van de aspiratieniveaus van Goedhart uiteengezet. Ook wordt er ingegaan op de relatie met de bekostiging die hij legt bij de verschillende aspiratieniveaus. Vervolgens wordt de theorie van Goedhart naast de Nederlandse praktijk gelegd. Het gaat dan zowel om de historische ontwikkelingen (hoofdstuk 1) en de relatie tussen de theorie, de geldstromen (hoofdstuk 3) en het beeld over beleidsvrijheid (hoofdstuk 2).

4.1.1 De aspiratieniveaus van Goedhart

De theorie van de aspiratieniveaus van Goedhart geeft in wezen een uitruil aan tussen 'het recht op gelijke voorzieningen' van burgers en 'het kunnen nemen van zelfstandige

beslissingen' door gemeenten. Het gaat in de woorden van Goedhart om verschillende *'aspiraties omtrent het verminderen van ongelijkheden in lokale en regionale voorzieningscapaciteit in de collectieve sector. Het gaat om draagkrachtverschillen en om verschillen in kostenfactoren.'* Goedhart begint bij het eerste niveau. Aan dit niveau gaat echter nog een 'nulde' niveau vooraf (zie ook Allers, 2005). Dit nulde aspiratieniveau is gelijk aan de theorie van Oates (1972).

Het nulde aspiratieniveau

Zowel bestuurlijk als economisch wordt er vaak voor subsidiariteit gepleit. Dat wil zeggen dat de taken die de overheid doet, op zo laag mogelijk niveau moeten worden uitgevoerd. Bestuurlijk heeft dit de voorkeur, omdat gemeenten dichter bij de burgers staan en dus beter kunnen aansluiten bij de wens van de burgers. Vanuit de economische theorie bezien is dit ook het beste, omdat hoe beter overheden de preferenties van burgers inschatten, hoe hoger de welvaart. Of zoals Oates (1972) stelt, het nemen van beslissingen op zo laag mogelijk niveau leidt tot meer welvaart. Op het niveau van de burgers in een gemeente dienen baten (voorzieningen) tegen kosten (belastingen) te worden afgewogen. Het is daarom niet alleen van belang dat gemeenten voor de voorzieningen zorgdragen, maar ook dat de belastingen lokaal worden opgebracht. Er is geen sprake van overdrachten van de centrale overheid. Deze situatie van volledige autonomie van gemeenten en bekostiging van alle taken via gemeentelijke belastingen kan worden gezien als het nulde aspiratieniveau.

Grenzen aan het nulde aspiratieniveau

Aan het nulde aspiratieniveau zitten bepaalde grenzen, dit is met name het geval als in sommige gemeenten relatief veel inwoners zijn met een laag inkomen en in andere gemeenten met een relatief hoog inkomen wonen. In arme gemeenten zal het belastingpercentage hoger moeten liggen om bepaalde middelen binnen te halen dan in rijkere gemeenten. Bovendien is de behoefte aan overheidsvoorzieningen juist in armere gemeenten hoger dan in rijkere. Rijkere inwoners kunnen bijvoorbeeld gemakkelijker particulier onderwijs betalen dan armere inwoners. Daar komt nog bij dat volgens Tiebout (1956) individuen zich vestigen waar het voorzieningenpakket en de prijs daarvoor in overeenstemming is met hun voorkeuren. Hierdoor wordt er via 'voting by feet' een optimaal pakket aan lokale voorzieningen tot stand gebracht. Tegelijkertijd worden echter de hierboven beschreven effecten versterkt, omdat met name de rijkere bevolking in staat is te verhuizen. Armere gebieden worden zodoende armer en rijkere gebieden rijker. Naar dit gevolg van voting by feet wordt ook wel verwezen met het 'Tiebout-effect'.

In het eerste tot en met het vierde aspiratieniveau gaan eisen van rechtvaardigheid bij de voorzieningencapaciteit van gemeenten en/of de belastingen die betaald moeten worden een rol spelen.

Het eerste aspiratieniveau

In het eerste aspiratieniveau vormen de lokale belastingen de basis, maar worden de verschillen in ongelijkheden in de lokale belastingcapaciteit gecompenseerd. Dit kan bijvoorbeeld door belastinguitkeringen van het rijk naar gemeenten.

Het tweede aspiratieniveau

In het tweede aspiratieniveau worden ongelijkheden in de lokale voorzieningscapaciteit ten dele gecompenseerd. Het gaat dan om ongelijkheden die voortkomen uit verschillen in behoeften die voortkomen uit kostenfactoren, bijvoorbeeld gemeenten met een slappe bodem

hebben meer kosten aan wegonderhoud, riolering e.d. Zonder compensatie zouden die gemeenten hogere belastingen moeten heffen. Door het instellen van een uitkering via het rijk kunnen dergelijke verschillen tussen gemeenten worden afgevlakt. Die uitkering kan zowel een algemene uitkering als een specifieke uitkering zijn. Volgens Goedhart is een algemene uitkering in zijn algemeenheid beter, namelijk minder bureaucratisch. Alleen als de kostenverschillen tussen gemeenten voortkomen uit erg specifieke kenmerken kan een specifieke uitkering beter zijn. De eigen inkomsten blijven de belangrijkste inkomstenbron bij dit aspiratieniveau.

Het derde aspiratieniveau

Het derde aspiratieniveau gaat uit van een gelijke voorzieningencapaciteit, dat wil zeggen gemeenten hebben zodanige inkomsten dat ze allemaal in staat zijn dezelfde voorzieningen te hebben als ze daartoe zouden kiezen. Hierbij dient wel rekening te worden gehouden met bijvoorbeeld de grootte van gemeenten. Het ligt niet in de rede dat alle gemeenten in staat worden gesteld een eigen theater te beginnen; sommige voorzieningen zijn gerelateerd aan het type gemeenten (klein – groot, centrumfunctie of niet e.d.).

Een gelijke voorzieningencapaciteit houdt volgens Goedhart in dat de middelen centraal worden verdeeld, anders is het lastig de kostenverschillen te verevenen. De algemene uitkering heeft daarbij de voorkeur boven specifieke uitkeringen, om dezelfde redenen als in het tweede aspiratieniveau. Volgens Goedhart is er bij het derde aspiratieniveau alleen ruimte voor een klein belastinggebied. Een groter belastinggebied zal namelijk al snel leiden tot een exodus van rijkere inwoners uit armere gebieden. Er is wel een klein lokaal belastinggebied nodig voor de bufferfunctie, dus voor het opvangen van verdeelstoornissen en calamiteiten. Ook is het lokale belastinggebied goed voor het budgettaire verantwoordelijkheidsbesef en voor de marginale afweging van voorzieningen.

Het vierde aspiratieniveau

In het vierde aspiratieniveau worden aard en omvang van de voorzieningen centraal bepaald. Er is dan sprake van egalisatie van voorzieningen. In het derde aspiratieniveau zijn de gemeenten nog vrij zelf te kiezen voor voorzieningen en de vormgeving, in het vierde niveau zijn zij dat niet meer. Goedhart doet over dit aspiratieniveau geen uitspraken over de bekostiging. Hij raadt dit aspiratieniveau namelijk af, omdat het alleen efficiënt is als de preferenties van de inwoners van de diverse gemeenten dezelfde zijn; en dat acht hij niet waarschijnlijk. Zijn redeneerlijn betreffende de bekostiging voortzettend, zijn lokale belastingen niet tot nauwelijks meer nodig; als het rijk meer bepaalt vervalt de noodzaak van een bufferfunctie. Daarnaast is een verschuiving van de algemene uitkering naar specifieke uitkeringen een optie. De reden hiervoor is dat gemeenten nu geen keuze meer hebben voorzieningen wel of niet te hebben. Ook is de vormgeving niet meer vrij, waardoor een precieze bekostiging op zijn plaats is.

4.1.2 Bekostiging

In het voorgaande komen al een paar voorkeuren van Goedhart ten aanzien van de bekostiging van gemeentelijke voorzieningen naar voren:

Uitruil centrale geldstromen - belastingen

Tussen centrale geldstromen en belastingen is een soort uitruil: in het nulde aspiratieniveau zijn er alleen lokale belastingen, in het eerste en tweede aspiratieniveau is er ruimte voor een groot belastinggebied, in het derde aspiratieniveau is het wenselijk dat het belastinggebied

klein is, in het vierde aspiratieniveau is een lokaal belastinggebied nauwelijks nodig. Voor de rijksuitkeringen geldt het omgekeerde.

Algemene versus specifieke uitkeringen

Wat betreft de rijksuitkeringen is volgens Goedhart een algemene uitkering te verkiezen boven een specifieke uitkering. Een specifieke uitkering is alleen dan wenselijk als de kostenfactoren erg specifiek zijn. Echter ook in het vierde aspiratieniveau liggen specifieke uitkeringen voor de hand, omdat dan in wezen het rijk bepaalt welke voorzieningen er zijn en hoe die eruit zien.

Belastingen versus prijzen

Over belastingen versus prijzen maakt Goedhart een genuanceerde afweging. Prijzen kunnen worden gevraagd voor quasi-collectieve- en bemoeigoederen, dat wil zeggen voor de meeste goederen kunnen prijzen worden gevraagd. Prijzen leiden tot een goede afweging bij individuen; deze wegen zorgvuldig wat ze voor een voorziening over hebben. Bij belastingen is die afweging minder zorgvuldig, omdat het dan mogelijk is voor individuen te zeggen dat ze niet willen betalen omdat ze de voorziening niet willen, waarna ze wel van de (door de overheid aangeboden) voorziening profiteren. Er zijn goede redenen voorzieningen via belastingen te bekostigen, namelijk het belang dat eraan gehecht wordt dat voorzieningen voor iedereen toegankelijk zijn (bijvoorbeeld thuiszorg) en de voordelen voor de samenleving van het brede gebruik maken van voorzieningen (bijvoorbeeld scholing).

4.1.3 De aspiratieniveaus in de praktijk

De aspiratieniveaus in historisch perspectief

Het nulde, eerste en twee aspiratieniveau

In hoofdstuk 1 is het verleden van de financiële verhouding geschetst. Grofweg valt daarin een ontwikkeling van het nulde naar het derde/ vierde aspiratieniveau te zien. Oorspronkelijk werden gemeentelijke voorzieningen bekostigd door gemeentelijke belastingen. Overigens met dien verstande dat gemeenten relatief weinig taken hadden.

In de tweede helft van de negentiende eeuw namen de gemeentelijke taken toe en daarmee de kosten. Gelijktijdig nemen ook de interventies van het rijk en de mogelijkheden van gemeenten om belastingen te heffen toe. In 1865 worden gemeentelijke accijnzen afgeschaft. Gemeenten worden hiervoor gecompenseerd. Dit kan worden gezien als de introductie van het eerste aspiratieniveau (compenseren van belastingverschillen).

De tendens van meer gemeentelijke taken, meer kosten, meer behoefte aan middelen gaat ook begin twintigste eeuw door. De sociale problemen die om een oplossing vroegen speelden met name in de armere gemeenten, waar de belastingcapaciteit door de armoede beperkt was. Dit leidt ertoe dat de eerste specifieke uitkeringen worden geïntroduceerd (onderwijs, armenzorg en politie). Daarnaast wordt in 1929 het gemeentefonds ingesteld ter vervanging van de gemeentelijke inkomstenbelasting. Via het gemeentefonds worden kostenverschillen gecompenseerd waardoor er sprake is van het tweede aspiratieniveau.

Huidige situatie

Met de nieuwe Financiële verhoudingswet 1997 werd het derde aspiratieniveau bereikt wat betreft de algemene uitkering. Reden hiervoor is dat de financiële verhoudingswet bepaalt dat

het gemeentefonds op globaal niveau kostengeoriënteerd wordt verdeeld en wel op dusdanige wijze dat alleen kostenfactoren worden meegenomen die gemeenten niet zelf met hun beleid kunnen beïnvloeden. De OZB-capaciteit wordt als maatstaf meegenomen in het gemeentefonds en grotendeels verevend (zie ook hoofdstuk 3).

De eigen inkomsten namen vanaf midden jaren '80 toe, onder andere omdat er steeds meer met (kostendekkende) tarieven werd gewerkt. Het principe 'de vervuiler betaalt' werd vaker gebruikt. De eigen middelen maken in 2006 32,7% van de inkomsten uit, het percentage OZB in de totale inkomsten is 6%. De OZB vervult dus met name de bufferfunctie, hetgeen in overeenstemming is met het derde aspiratieniveau van Goedhart.

Het beeld vanuit de specifieke uitkeringen bezien is een beetje anders, omdat bij specifieke uitkeringen in principe meer wordt geregeld omtrent de vorm en het niveau van de voorzieningen. Specifieke uitkeringen kunnen dus op het vierde aspiratieniveau slaan. Alhoewel ook het derde aspiratieniveau in aanmerking kan komen. Gedurende de twintigste eeuw tot ongeveer midden jaren '80 nam het aantal specifieke uitkeringen snel toe. Daarna werd de tendens van steeds meer specifieke uitkeringen gekeerd. Een deel van de specifieke uitkeringen werd opgeheven, een deel werd overgeheveld naar het gemeentefonds en een deel verdween anderszins. Dit leidde ertoe dat nu iets minder dan de helft van de middelen van gemeenten uit specifieke uitkeringen bestaat. Dit betekent dus dat voor ongeveer de helft van de inkomsten het vierde aspiratieniveau kan gelden, terwijl voor de andere helft grofweg het derde aspiratieniveau in aanmerking komt.

Aspiratieniveaus en beleidsvrijheid

Hierboven is een grove relatie geschetst tussen de aspiratieniveaus en het gemeentefonds, eigen middelen enerzijds en specifieke uitkeringen anderzijds. Een vraag is echter of dit beeld nog klopt als er per taak wordt gekeken. Dit kan bijvoorbeeld door het meetinstrument uit hoofdstuk 2 te gebruiken.

In theorie zou het model laten zien dat bij een taak bekostigd uit een specifieke uitkering minder beleidsvrijheid is dan bij een taak bekostigd via het gemeentefonds. De weergave van de taak 'onderhoud wegen' sluit, als uitsluitend naar die taak wordt gekeken, grofweg aan bij het 'ideale' spinnenweb van een taak bekostigd uit het gemeentefonds.

In bijlage 2 zijn voorbeelden opgenomen van een aantal willekeurig gekozen taken die via specifieke uitkeringen (WWB, schuldhulpverlening), brede doeluitkeringen (ISV) en het gemeentefonds (infectieziektenbestrijding, onderwijshuisvesting, milieuvergunningen en wegenonderhoud) worden bekostigd. Uit de spinnenwebben blijkt de diversiteit van wat er per taak geregeld is. Niet alleen zijn er grote verschillen tussen taken bekostigd uit specifieke uitkeringen, maar ook tussen taken bekostigd uit het gemeentefonds. Bij de taak milieuvergunning is er feitelijk alleen bij het wel of niet samenwerken sprake van volledige beleidsvrijheid. Ook een taak als onderwijshuisvesting kent diverse onvrijheden.

Het is daarom bij diverse taken de vraag of er wel een verschil in beleidsvrijheid is tussen bekostiging via het gemeentefonds of via specifieke uitkeringen; de eerste zijn soms onvrijer dan gedacht en de laatste vrijer. Dit staat overigens nog los van het beeld dat werd geschetst in hoofdstuk 2 dat aanpalende regels of taken leiden tot een inperking van de beleidsvrijheid.

4.2 Schaal van taken

4.2.1 De optimale schaal

Zoals in 4.1 gezegd is het bestuurlijk en economisch gezien het beste als er op zo laag mogelijk niveau zorg wordt gedragen voor voorzieningen. Er is een aantal redenen waarom het laagste niveau niet per se de gemeente is. Er zijn redenen om op centraal niveau eisen aan gemeentelijke voorzieningen te stellen en er zijn redenen om voorzieningen op een andere dan de gemeentelijke schaal te plaatsen. Theoretisch bezien is er voor iedere taak een optimale schaal. Dat is de schaal waarbij het bedrijfseconomisch het meest efficiënt is een taak uit te oefenen; de organisatiekosten zijn leidend. Daarnaast zijn er nog externe effecten die een invloed hebben op de optimale schaal. Externe effecten ontstaan als inwoners van andere gemeenten dan de gemeente die een voorziening heeft, hetzij baten (beschikbaarheid van een zwembad, theater) hetzij lasten hebben van deze voorziening (stankoverlast, geluidsoverlast van wegen vlakbij de gemeentelijk grens e.d.). Bovendien spelen bij diverse taken ook bovengemeentelijke afwegingen. Zo dienen wegnetten van gemeenten op elkaar aan te sluiten, wordt openbaar vervoer afgestemd e.d.

De optimale schaal van een taak is vaak niet gelijk aan die van een gemeente (provincie of rijk). Onder andere ook omdat de schaal van gemeenten divers is. Indien iedere taak afzonderlijk op de optimale schaal georganiseerd zou worden zou er een lappendeken ontstaan; integraal afwegen is dan niet of nauwelijks mogelijk. Voor efficiënte afwegingen wordt integraal bestuur wel essentieel geacht. Bovendien kan de optimale schaal in de loop van de tijd veranderen. Vandaar dat voor taken veelal de grenzen van gemeenten (of provincies of het rijk) worden aangehouden. Ook is dit een reden waarom er hulpconstructies, zoals de Wgr worden gebruikt.

Compensatie van externe effecten

Indien burgers van naastgelegen gemeenten gebruik maken van voorzieningen en daar niet (voldoende) voor betalen, is er sprake van 'spill over effecten'. Bij nadelige effecten kan in principe gecompenseerd worden. Binnen de geldstromen van de financiële verhouding - specifieke uitkeringen, gemeentefonds en eigen middelen - zijn er diverse manieren om aan de diverse externe effecten tegemoet te komen. Specifieke uitkeringen kunnen worden gebruikt om aan specifieke kostenfactoren tegemoet te komen. Een voorbeeld hiervan is de WWIK (zie paragraaf 2.2). Daarnaast kunnen ook bepaalde externe effecten worden gecompenseerd via het gemeentefonds. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de centrumfunctie van gemeenten (zie eveneens paragraaf 2.2). Tot slot, is het ook mogelijk via belastingen te compenseren. Een voorbeeld hiervan is de toeristenbelasting. Gemeenten met veel toeristen, zoals de wadden en Zeeuwse gemeenten, heffen relatief veel toeristenbelasting. Van deze belasting bekostigen ze de (extra) voorzieningen die nodig zijn voor het toerisme (zie hoofdstuk 3).

4.2.2 Schaalvergroting van taken

Schaalvergroting en derde partijen

Voor de schaal van taken zijn twee trends relevant. Ten eerste de schaal waarop taken worden uitgevoerd wordt steeds groter. Ten tweede worden veel taken uitgevoerd door andere organisaties, of is samenwerking met een andere organisatie nodig voor de uitvoering van de taak. Dit komt onder andere doordat schaalvergroting plaats vindt bij organisaties die op afstand zijn geplaatst, zoals nutsvoorzieningen en woningbezit. De bedrijven of

organisaties die zorgdragen voor dergelijke taken worden steeds groter door fusies. Zo bezaten in 1985 de ruim duizend corporaties (inclusief gemeentelijke woningbedrijven) 1,8 miljoen woningen. In 2004 is het aantal corporaties gedaald tot circa 500, terwijl het woningbezit is gestegen tot 2,4 miljoen. Behalve om de energiesector en woningbouwcorporaties gaat het dan om scholen, zorginstellingen en openbaar vervoerbedrijven. Veldheer (1996) zegt zelfs: *“Veel voorzieningen en overheidsdiensten zijn qua reikwijdte en bereik buiten de grenzen van de gemeente komen te liggen; nutsbedrijven, openbaar vervoer, gezondheidszorg, zorginstellingen, politie, culturele instellingen. Kortom; er is nog maar weinig over dat als zuivere lokale voorziening of dienst is te bestempelen.”*

De schaal van gemeenten is in de loop van de decennia eveneens steeds groter geworden (zie grafiek 1.3). De schaal van gemeenten kan echter niet bij *al* deze ontwikkelingen aansluiten, omdat er dan slechts enkele erg grote gemeenten over zouden blijven. Voor andere taken zou deze schaal te groot zijn. Het is hier voorts niet de bedoeling om een discussie over herindelingen te voeren. Deze wordt al elders gevoerd²⁴. De vraag die hier aan de orde is betreft de gevolgen van schaalvergroting van met name andere partijen voor gemeenten: bestuurlijk en financieel.

Consequenties van schaalvergroting van derde partijen

Bestuurlijk betekenen de veranderingen dat gemeenten vaak een regierol krijgen of anders gezegd dat ze deel uitmaken van een netwerk. Praktisch gesproken komt het erop neer dat gemeenten veel partijen nodig hebben bij het tot stand brengen van voorzieningen. Het is daardoor van relaties, onderhandelingsvermogen en invloed afhankelijk hoe succesvol een gemeente is. De relatie gemeente – derde partij is daarbij cruciaal. Ook instrumenten zijn belangrijk. Zo is er op dit moment een discussie of gemeenten (en de minister van VROM) wel voldoende instrumenten hebben om corporaties aan te sturen (SGBO, 2006).

Voor de geldstromen worden met name de externe effecten, hiervoor al beschreven, nog eens versterkt. Zeker als de toegenomen mobiliteit van inwoners in aanmerking wordt genomen. Mensen wonen, werken, recreëren in diverse gemeenten. Dit leidt ertoe dat mensen steeds meer gebruik zijn gaan maken van voorzieningen in andere gemeenten (zie ook Veldheer, 1996).

4.3 Bevolkingsontwikkelingen

4.3.1 Het belang van bevolkingsontwikkelingen

De antwoorden op vragen als: ‘welke voorzieningen worden door een overheid verzorgd? welke overheid? hoe en wie betaalt er?’ zijn in de afgelopen decennia en eeuwen veranderd. Ontwikkelingen in de bevolking waren telkens leidend bij het antwoord (hoofdstuk 1). Zo hebben honderd jaar geleden de stijgende bevolking, industrialisatie, verstedelijking en de armoede (de sociale kwestie) geleid tot steeds meer voorzieningen van gemeenten. De groei van de gemeentelijke voorzieningen kon op den duur niet meer worden bekostigd door

²⁴ Zie met name de publicatie ‘De toekomst van het decentrale bestuur, het decentrale bestuur van de toekomst’, ministerie van BZK, 2006.

gemeentelijke belastingen. Specifieke uitkeringen en vervolgens de introductie van het gemeentefonds (in 1929) waren nodig om de voorzieningen overal te kunnen opbrengen.

Een andere ontwikkeling in de bevolking die heeft geleid tot een ander beeld van het gewenste voorzieningenniveaus is de toegenomen mobiliteit en kennis (televisie, internet), in combinatie met de hoge bevolkingsdichtheid. Deze ontwikkelingen hebben ervoor gezorgd dat er de laatste decennia een vrij luide roep is om gelijke voorzieningen (voorzieningen voor gehandicapten) en ook om gelijke prijzen (paspoorten, leges). Dit zelfs in zo'n sterke mate dat er recent ook aandacht wordt gevraagd voor deze 'doorgeschoten gelijkheid' (Rob, 2006).

Het ligt in de rede dat toekomstige bevolkingsontwikkelingen ook invloed zullen hebben op de vraag naar voorzieningen en dus op de bestuurlijke en financiële verhouding. Toekomstige ontwikkelingen zijn echter moeilijk te voorspellen. Er zijn echter wel prognoses over de ontwikkelingen in de bevolking, zoals het inwoneraantal, de leeftijd, inkomens, samenstelling huishouden en dergelijke. Ondanks de onzekerheid van de prognoses en meer nog van de gevolgen ervan, wordt er hier stilgestaan bij de verwachte ontwikkelingen in de bevolking en de mogelijke gevolgen daarvan voor de voorzieningen en de financiële verhouding.

4.3.2 Verwachte ontwikkelingen; vergrijzing, ontgroening en bevolkingsdaling

Het CBS heeft recent, met medewerking van het RPB, het rapport 'regionale bevolkings- en allochtonenprognose 2005 – 2025' gepubliceerd. Daarnaast heeft Derks c.s. een studie gemaakt naar de structurele bevolkingsdaling. De hieronder weergegeven trends zijn op beide rapporten gebaseerd.

Krimp

De bevolking van heel Nederland groeit licht tot 2035. De groei is echter geconcentreerd in de randstad. De andere provincies krijgen te maken met een bevolkingsafname. Die bevolkingsafname is het sterkste in de perifere gebieden binnen die provincies. De krimp van delen van Nederland is al ingezet. Zuid-Limburg krimpt sinds 1997 en heel Limburg sinds 2002. Bij deze prognose is er vanuit gegaan dat er tot ongeveer 2034 een positief migratiesaldo is. Dat overigens in 2004 en 2005 niet het geval was. Als het migratiesaldo eerder structureel negatief wordt is er eerder sprake van krimp. Een indicatie van de ontwikkelingen in de inwonersaantallen van gemeenten is gegeven in tabel 4.1.

Tabel 4.1 Geschatte procentuele verandering inwonersaantallen 2006 – 2025

sterkste dalers		sterkste stijgers	
Wognum	-24,2	Almere	41,5
Nuth	-20,0	Zoeterwoude	41,7
Valkenburg aan de Geul	-18,9	Valkenburg	41,9
Beek	-18,9	Haarlemmermeer	43,2
Amerongen	-18,8	Urk	44,1
Gulpen-Wittem	-17,7	Uitgeest	45,3
Laren	-17,1	Bedum	53,8
Kerkrade	-16,4	Barendrecht	55,8
Heerlen	-16,2	Pijnacker-	
Renkum	-15,9	Nootdorp	58,2
		Berkel en	
		Rodenrijs	86,7

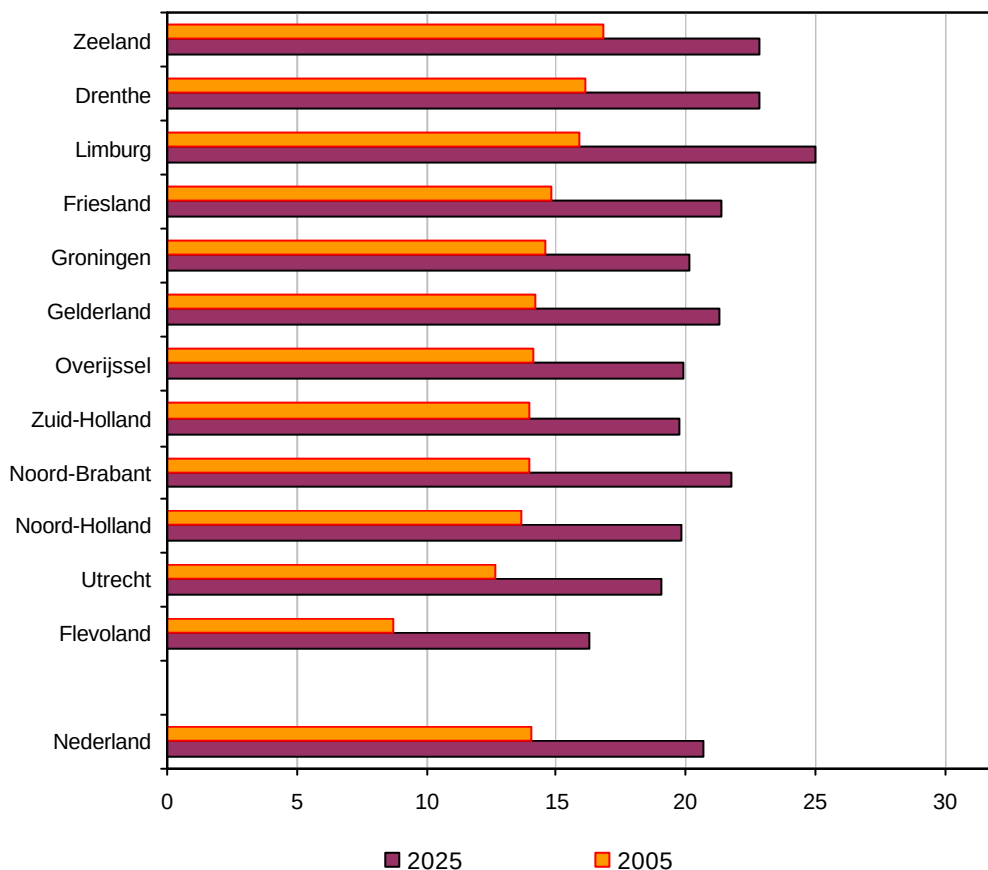
Bron: CBS-STATLINE - prognose bevolkingsopbouw gemeenten 2005-2025

Leeftijdsopbouw

Krimp gaat gepaard met vergrijzing en ontgroening. Afbeelding 4.1 laat de vergrijzing zien. Ook de beroepsbevolking krimpt. De potentiële beroepsbevolking (15-64 jarigen) gaat eerder krimpen dan de totale bevolking. De structurele krimp van de potentiële beroepsbevolking treedt nu al op in 3 van de 12 provincies.

Vergrijzing, ontgroening en een dalende beroepsbevolking hebben invloed op de voorzieningen; een grotere behoefte aan zorgvoorzieningen, minder scholen, en wellicht ook minder bedrijventerreinen, minder druk op het wegennet. Ook zal er vraag zijn naar andere woningen. Deze veranderingen in voorzieningen spelen met name in de perifere regio's.

Afbeelding 4.1 Percentage 65plussers per provincie



Bron: RPB en CBS (2006) Regionale bevolkings- en allochtonenprognose 2005 – 2025

4.3.3 Betekenis voor de voorzieningen en de financiële verhouding

Voorzieningen

De gevolgen van de krimp en de veranderende leeftijdsopbouw voor de voorzieningen zijn divers. Vergrijzing leidt wellicht tot een grotere behoefte aan dure voorzieningen. Ontgroening kan ook gevolgen hebben. Een gevolg kan zijn dat bepaalde voorzieningen voor jongeren worden gesloten, bijvoorbeeld scholen. Het is ook mogelijk dat voorzieningen wel in stand blijven, maar kleinschalig worden. Dit is met name een vraag in dunbevolkte gebieden. De bevolkingsafname in Zuid-Limburg vindt plaats in een relatief dichtbevolkt gebied. Het sluiten van scholen leidt wellicht tot grotere afstanden, maar misschien nog niet tot afstanden die een

bepaald gemiddelde overschrijden. Krimp in Groningen of Drenthe kan wellicht grotere gevolgen hebben. De afstanden tot bepaalde voorzieningen kunnen daar erg groot gaan worden. Een oplossing hiervoor is schaalverkleining; zoals kleine dependances van een school.

Inkomensverschillen tussen gemeenten

De bevolkingsontwikkelingen hebben ook effecten op de inkomens van de inwoners in gemeenten. Vergrijzing kan verarming betekenen als er relatief veel 65 plussers zijn met alleen een AOW. Ook de daling van de beroepsbevolking kan gevolgen hebben. Daar staat overigens tegenover dat de werkloosheid, gezien de krapte van de arbeidsmarkt, afneemt. Desalniettemin is het denkbaar dat er een groter verschil tussen gemeenten gaat ontstaan wat betreft de inkomens van de inwoners.

Uiteraard is het vestigingspatroon dan ook van belang. Een algemene trend is dat mensen zodra ze wat meer verdienen de grotere steden uittrekken en in de randgemeenten gaan wonen. Het gaat dan met name om verschillen tussen gemeenten in de Randstad.

De bevolkingsontwikkelingen vinden niet overal tegelijkertijd plaats, zoals gezegd zijn er gebieden die er veel eerder mee te maken krijgen dan andere.

Financiële verhouding

Kan de financiële verhouding de gevolgen van deze bevolkingsontwikkelingen opvangen?

Tot op bepaalde hoogte zal dat geen probleem zijn:

- inwoners, maar ook jongeren en ouderen zijn nu al verdeelmaatstaven in het gemeentefonds
- bovendien kunnen via specifieke uitkeringen gebieden met extreme ontwikkelingen worden gecompenseerd.

Voorzieningen kunnen echter relatief duur worden, terwijl de kosten niet meer één op één samenhangen met een maatstaf. De bevolkingsontwikkelingen kunnen ertoe leiden dat voorzieningen in stand worden gehouden voor relatief weinig mensen, dit om het gebied leefbaar te houden. Dit kan betekenen dat er nieuwe verdeelmaatstaven voor het gemeentefonds moeten worden ontwikkeld.

Echter ook sommige voorzieningen die nu uit rechten worden bekostigd kunnen relatief duur worden. Dit kan bijvoorbeeld gelden voor riolering. De infrastructuur ligt er en zal er in de meeste gevallen ook blijven liggen. De kosten blijven daarom redelijk gelijk, maar er zijn minder inwoners om deze voorziening te bekostigen.

Daarnaast kan het voor gemeenten die relatief weinig beroepsbevolking hebben moeilijk worden belastingen te innen. Een toename van het verschil tussen gemeenten met veel arme respectievelijk veel rijke inwoners heeft een sterke invloed op de belastingcapaciteit en beperkt de omvang van een belastinggebied. Dit tenzij er wordt verevenend; er dus middelen van de ene naar de andere gemeente worden overgeheveld. Dit impliceert dat er een solidariteitsbelasting wordt geheven.

Sowieso doet een scherper verschil tussen armere en rijkere gemeenten een sterker beroep op de solidariteit, met name ook omdat in de armere gebieden niet alleen behoefte is aan meer voorzieningen, maar ook omdat dezelfde voorzieningen wellicht meer kosten in dunbevolkte gebieden dan in dichter bevolkte gebieden.

4.4 Concluderende beschouwing: relatie bestuurlijke en financiële verhouding

Algemene relatie

De huidige financiële verhouding wordt gekarakteriseerd door het streven gemeenten in een dergelijke positie te brengen dat de afweging van het gemeentebestuur in de diverse gemeenten gelijk is. Gemeenten kunnen dan hetzelfde kiezen, maar ze kunnen ook anders kiezen. Bij het streven naar een gelijke uitgangspositie is in de loop van de tijd steeds meer rekening gehouden met verschillen tussen gemeenten. In die zin wordt het gemeentefonds vrij gedetailleerd verdeeld; dit is een belangrijke reden waarom de financiële verhouding vaak als complex wordt ervaren. Daarnaast zijn er ook diverse uitkeringen waarmee wordt gestreefd naar meer gelijkheid.

Dit beeld van de financiële verhouding komt overeen met het beeld van de bestuurlijke verhouding dat in hoofdstuk 2 is geschetst. Ook de bestuurlijke verhouding is vrij complex door een hoeveelheid aan regels, waarbij de wijze waarop regels gesteld worden telkens anders zijn. Bovendien zijn rijk en gemeenten sterk met elkaar vervlochten.

Relatie per taak

Op het niveau van alle taken tezamen past de financiële verhouding bij de bestuurlijke verhouding. Per taak is niet altijd het geval. De beleidsvrijheid die gemeenten wel of niet hebben is qua koppeling met de geldstroom niet altijd even voor de hand liggend. Dit komt doordat regelgeving vaak een proces van evolutie is en/of dat er meer invloeden zijn, bijvoorbeeld van de Europese Unie (milieuvergunningen), schaalvergrotingen van taken en/of demografische ontwikkelingen.

Invloed van trends; schaalvergroting en demografische ontwikkelingen

De invloed van twee trends op de bestuurlijke en financiële verhouding is ook bekeken. Het gaat dan om de toekomstige invloed van trends. Globaal beeld is dat in wezen alle trends opgevangen kunnen worden door de drie geldstromen afzonderlijk of in combinatie. De toch al complexe bestuurlijke en financiële verhouding wordt dan vermoedelijk echter nog complexer.

Hoofdstuk 5 De scenario's

De huidige bestuurlijke en financiële verhouding kent veel diverse regelgeving, kent een vrij gedetailleerde financiële verhouding met een vrij sterk streven naar gelijkheid tussen gemeenten, waarbij toch enig onderscheid wordt gemaakt naar typen gemeenten. Resultaat is dat de huidige bestuurlijke en financiële verhouding complex en beperkt transparant is.

Bij de vier scenario's die in dit hoofdstuk worden gepresenteerd staat de behoefte aan meer transparantie voorop. Deze transparantie kan op verschillende manieren worden verkregen, bijvoorbeeld door meer of juist minder aan gemeenten over te laten. Grofweg gaat het bij de scenario's om een aantal keuzes dat mogelijk is wat betreft de bestuurlijke en financiële verhouding. Het gaat dan vooral om de keuzes wat betreft de beslissingsbevoegdheden van het rijk en gemeenten (wie bepaalt dat een taak gedaan wordt en de mate van gedetailleerdheid van de regelgeving), de gewenste (on)gelijkheid van voorzieningen tussen gemeenten, de omvang van de drie geldstromen en hun onderlinge verhouding, de mate waarin egaliseren (gedetailleerdheid van de verdeling van het gemeentefonds) en verevening (afvlakken verschillen in belastingcapaciteit) nodig wordt bevonden en tot slot het belastingprincipe dat het beste past. In 5.1 worden vier scenario's beschreven met vier verschillende coherente combinaties van keuzes. In deze vier scenario's wordt er alleen gekeken naar de algemene belasting van inwoners. Alle andere belastingen blijven hier buiten beschouwing.

Daarnaast worden in 5.2 twee subscenario's beschreven. Deze twee subscenario's stellen, actuele trends centraal; schaalvergroting van taken en demografische ontwikkelingen. Uitgangspunt is dat beide trends, ook reeds besproken in hoofdstuk 4, invloed kunnen hebben op de bestuurlijke en financiële verhouding. Voor de twee onderscheiden trends worden twee afzonderlijke scenario's beschreven. Deze scenario's zijn niet zelfstandig te kiezen, maar kunnen in aanvulling op een scenario uit 5.1 gekozen worden. Deze 'scenario's' worden hier daarom subscenario's genoemd. De subscenario's worden wel afzonderlijk uitgewerkt om de gevolgen goed te kunnen bezien. In 5.3 wordt ingegaan op de combinaties van scenario's en subscenario's. In de subscenario's wordt ingegaan op alle belastingen, dus niet alleen de algemene belasting voor inwoners. De reden hiervoor is dat de subscenario's in wezen vergezichten betreffen – het gaat immers om trends - en daarom een verder-rijkende opzet hebben.

5.1 De vier scenario's

De basis voor de scenario's is de spanning tussen recht op een gelijke voorzieningencapaciteit of zelfs een gelijk voorzieningenniveau en dus een klein lokaal belastinggebied enerzijds en een ver doorgevoerde autonomie van gemeenten en groot belastinggebied anderzijds. Met andere woorden de scenario's gaan globaal gesproken uit van de aspiratieniveaus besproken in 4.1; met name de niveaus twee tot en met vier. De onderscheiden scenario's zijn: het autonomiescenario, het gemeentefondsscenario, het scenario 'wie bepaalt betaalt' en het gelijkheidsscenario. In wezen gaat het om een continuüm aan scenario's. De scenario's worden hier echter zo scherp mogelijk

gepresenteerd, zodat de verschillende keuzes zo duidelijk mogelijk worden. Per scenario wordt geschetst wat de invalshoek is en wat de bestuurlijke oplossing is, wat het betekent voor de financiële verhouding, in het bijzonder voor het belastinggebied. In tabel 5.1 worden de scenario's samengevat. Op de voor- en nadelen van de diverse belastingen, de gevolgen van de omvang van de belastinggebieden e.d. wordt in het volgende hoofdstuk uitgebreid ingegaan.

5.1.1 Het autonomiescenario

Bestuurlijke invalshoek; maximale vrijheid voor gemeenten

Kern van het autonomiescenario is dat een groot deel van de beslissingsbevoegdheid van het rijk naar gemeenten gaat: gemeenten krijgen meer ruimte te beslissen of ze een taak wel of niet doen, tegelijkertijd verdwijnt een groot deel van de regelgeving rond die taken én rond de taken in medebewind, voornamelijk de taken bekostigd uit het gemeentefonds. Voorts krijgen gemeenten een groot eigen belastinggebied en is de bijbehorende algemene belasting niet gemaximeerd, dat wil zeggen dat belastingheffen in wezen ook wordt gezien als een autonome taak van gemeenten. Het belastinggebied dient vooral ter bekostiging van de autonome taken. Belastingen worden niet verevend via het gemeentefonds; dat zou immers afbreuk doen aan de autonomie. Het gemeentefonds is groot, dat wil zeggen groter dan de specifieke uitkeringen, omdat de bestedingsvrijheid dan groter is. Het gemeentefonds wordt globaal verdeeld. Dit kan niet anders omdat de bestedingsvrijheid groot is (vanwege de deregulering). Bovendien is gedetailleerd verdelen niet nodig, omdat de buffer groot is.

Gevolg van dit scenario is dat de ongelijkheid van voorzieningen tussen gemeenten sterk toeneemt ten opzichte van nu. Ook zullen er grote verschillen in belastingtarieven tussen gemeenten ontstaan. Deze gevolgen zijn inherent aan een grote autonomie, sterker nog deze gevolgen zijn in wezen het doel. Uitgangspunt is immers dat gemeenten het dichtste bij de burgers staan en daardoor het beste in staat zijn voorzieningen te leveren die aansluiten bij de wensen van de burgers. Op deze manier draagt dit scenario bij aan de transparantie: gemeenten zijn verantwoordelijk en derhalve het aanspreekpunt voor burgers.

Financiële verhouding

In het autonomiescenario wordt uitgegaan van het tweede (eerste of nulde) aspiratieniveau: dat wil zeggen voor meer taken kan worden gestreefd naar het tweede aspiratieniveau of zelfs nulde aspiratieniveau, met andere woorden sommige taken kunnen uit het gemeentefonds worden gelicht. Uiteraard is het ook mogelijk specifieke uitkeringen op te heffen. Voor de taken uitgelicht uit het gemeentefonds of voorheen bekostigd uit specifieke uitkeringen krijgen gemeenten een passende mogelijkheid tot meer belastingen. Na deze operatie heeft het rijk geen opvattingen over noch verantwoordelijkheden voor die taak. Gemeenten zijn volledig vrij. Dit is overigens grofweg wat de commissie Bovens voorstelt. Deze commissie stelt dat gemeenten meer autonomie moeten krijgen, de belastingen moeten 1/3 van de inkomsten gaan bedragen en een beperkter deel van de uitgaven moet worden bekostigd uit de specifieke uitkeringen (uitgangspunt is dat de algemene middelen minimaal twee maal zo groot zijn als de specifieke uitkeringen). De bekostigingsvolgorde naar omvang wordt daarom in dit scenario: eigen middelen – algemene uitkering – specifieke uitkeringen.

Belastingen

De commissie Bovens zet in op een groot belastinggebied; in het rapport wordt gesproken over 1/3 van de middelen. In deze variant gaan we verder uit van € 10 mld aan belastingen (inclusief de OZB niet-woningen), plus € 0,7 mld aan overige belastingen. Dit is minder dan 1/3 van de middelen. De reden daarvoor is dat er meer eigen middelen zijn (overige eigen middelen). Aangezien belastingen worden gekoppeld aan autonomie is het logisch dat er niet wordt verevend. In wezen wordt er dan voor dat deel van de voorzieningen en bekostiging ervan uitgegaan van het nulde aspiratieniveau. De resterende middelen worden verkregen uit met name het gemeentefonds.

De belasting die het meeste in aanmerking komt als gemeentelijke belasting in dit scenario is de ingezetenenheffing. (voor andere mogelijkheden zie 5.3). Daar zijn twee redenen voor. In de eerste plaats betekent autonomie cq het nulde aspiratieniveau dat de gemeentelijke afweging, allocatie, voorop staat. Die afweging kan alleen goed plaatsvinden als iedereen meebetaalt. In de tweede plaats gaat het om een groot belastinggebied. De huidige OZB eigenaren woningen is daarvoor niet geschikt, omdat hier slechts een deel van de bevolking betaalt. Echter ook als de OZB eigenaren woningen gezien wordt als een belasting waarbij huurders indirect betalen is dit belastinggebied erg groot voor deze redenering. Verder is het belastinggebied dermate groot dat bij een belasting op basis van draagkracht, zoals de opcenten op de IB/LB, de behoefte aan verevening erg groot zou zijn. Omdat verevening afbreuk doet aan de zelfstandige gemeentelijke afweging wordt daar in het autonomiescenario vanaf gezien.

De ingezetenenheffing kan diverse vormen hebben. Hier gaan we ervan uit dat iedereen vanaf 18 jaar en ouder een vast bedrag betaalt. In hoofdstuk 6 wordt ingegaan op de belastingeffecten van dit scenario.

5.1.2 Het gemeentefondsscenario

Bestuurlijke invalshoek; rijk en gemeenten samen

In het gemeentefondsscenario staat het uitgangspunt van het huidige gemeentefonds, gelijke voorzieningencapaciteit, centraal; met andere woorden het derde aspiratieniveau wordt nagestreefd. Dit betekent dat het streven is alle gemeenten in een dusdanige positie te brengen dat ze een gelijke afweging kunnen maken. Daarvoor is wel voldoende vrijheid van taken binnen het gemeentefonds nodig. In dit scenario vindt een verschuiving van de beslissingsbevoegdheid plaats van het rijk naar gemeenten voor wat betreft met name de regelgeving en minder wat betreft het wel of niet uitoefenen van taken. Praktisch gesproken gaat het in dit scenario om een overheveling van specifieke uitkeringen naar het gemeentefonds, met daarbij, maar ook bij taken die al via het gemeentefonds worden bekostigd, meer beleidsvrijheid. Bovendien zou de regelgeving van taken, bekostigd via het gemeentefonds, systematischer kunnen. Het meetinstrument voor beleidsvrijheid zou op een normatieve manier kunnen worden gebruikt, bijvoorbeeld door taken te categoriseren en bij iedere categorie een bepaalde structuur aan regels cq door bepaalde invullingen van het beleidsvrijheidsweb (zie hoofdstuk 2) van toepassing te verklaren. Het belastinggebied blijft de bufferfunctie vervullen. Belastingen zijn in dit scenario een middel en worden niet gezien als een autonomie taak. Er is niet direct een aanleiding de omvang of soort belasting te veranderen in dit scenario.

Het verschil in voorzieningen tussen gemeenten zal in dit scenario toenemen, omdat de beleidsvrijheid toeneemt. Deze toename zal echter minder groot zijn dan in het autonomiescenario, omdat er wel een normering via het gemeentefonds blijft en omdat de hoeveel middelen die gemeenten kunnen aanwenden meer door het rijk wordt bepaald dan in het autonomiescenario. Het verschil in belastingtarieven zal in dit scenario niet veranderen. Er verandert immers niets wat betreft de omvang van of soort belasting. In dit scenario is het rijk de hoofdverantwoordelijke voor de omvang van de middelen van gemeenten en voor de algemene regelgeving. De gemeente is verantwoordelijk voor de besteding van de middelen, de afweging tussen de voorzieningen en de vormgeving van de voorzieningen.

Financiële verhouding

Het gemeentefonds blijft in dit scenario ongeveer even complex als het nu is. Enerzijds neemt waarschijnlijk de behoefte aan meer maatstaven toe doordat er meer taken in het gemeentefonds komen, anderzijds neemt de behoefte aan meer maatstaven af doordat er gedereguleerd wordt. Er blijft in dit scenario behoefte aan een belastinggebied, omdat de verdeling niet preciezer wordt dan hij nu is. Er is echter ook niet per definitie behoefte aan een groter belastinggebied. Bij het streven naar een gelijke voorzieningencapaciteit hoort een klein belastinggebied; belastingen hebben alleen de bufferfunctie; ze dienen voor verdeelstoornissen en calamiteiten. Zolang de algemene belasting de OZB voor eigenaren woningen blijft zal er bovendien een redelijk grote behoefte aan verevening blijven. Immers de OZB is deels gebaseerd op het solidariteitsprincipe. Ook dit is een reden om het belastinggebied niet te vergroten. In dit scenario kan worden gemaximeerd, omdat verschillen in de tarieven maar tot bepaalde hoogte worden geaccepteerd; anders was immers niet gekozen voor een gemeentefondsvariant. Wel is enige ruimte nodig, omdat anders niet aan de bufferfunctie kan worden voldaan.

Het is inherent aan dit scenario dat het gemeentefonds de belangrijkste inkomstenbron wordt. Op de tweede plaats komen de specifieke uitkeringen die voor specifieke kostenfactoren corrigeren of die ingesteld worden voor experimenten. De positie van het belastinggebied verandert in dit scenario niet. De bekostigingsvolgorde naar omvang in deze variant is: algemene uitkering – specifieke uitkering – eigen middelen.

Belastingen

Het huidige belastinggebied is € 2,7 miljard OZB (inclusief de OZB niet-woningen) en € 0,7 miljard aan overige belastingen. Zoals gezegd is er niet direct een reden de belastingsoort te veranderen. Het belastinggebied wordt niet substantieel vergroot, waardoor er geen directe spanning ontstaat omdat alleen een deel van de inwoners direct gemeentelijke belastingen betaalt. Indien er wordt gekozen voor een andere belasting is het niet voor de hand liggend een belasting met een sterk solidariteitsprincipe, zoals de opcenten IB/LB te kiezen, omdat dit de behoefte aan verevenen doet toenemen. Een ingezetenenheffing is meer voor de hand liggend, omdat dit een goede aansluiting met de kosten van veel taken geeft, waardoor de behoefte aan verevening relatief beperkt is.

5.1.3 Het 'wie bepaalt betaalt' scenario

Bestuurlijke invalshoek; óf gemeenten óf het rijk

In dit scenario wordt per taak gekeken wat de beste verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeenten en het rijk is. Het criterium in dit scenario is dat wie (het meeste) bepaalt per taak zo volledig mogelijk de verantwoordelijkheid krijgt voor die taak. Dit scenario is grofweg

gebaseerd op een essay van dhr Allers, geschreven voor de VNG (Allers, 2005)²⁵. Voor taken waar de meeste beslissingsbevoegdheden bij het rijk liggen, dat wil zeggen waar relatief veel rijksregels nodig zijn, is het de vraag of de taak het beste door het rijk kan worden gedaan of door gemeenten. Dat laatste zal met name het geval zijn vanuit efficiencyoverwegingen. Zijn er veel regels en is de gemeente de efficiëntste overheidslaag dan wordt deze taak bekostigd via een specifieke uitkering en vervult de gemeente de taak als 'uitvoeringskantoor'. Voor taken waar minder centrale regelgeving nodig is komt de beslissingsbevoegdheid bij gemeenten te liggen. Deze taken worden gedereguleerd en bekostigd door belastingen. Indien de verschillen in belastingcapaciteit te groot zijn worden de middelen verdeeld via het gemeentefonds. Het gemeentefonds is relatief klein, maar wel globaal.

In dit scenario zijn er grofweg twee typen gemeentelijke voorzieningen; centrale en decentrale. De centrale voorzieningen zijn overal gelijk, de decentrale voorzieningen kennen een relatief grote ongelijkheid. Het rijk is primair verantwoordelijk voor de centrale gemeentelijke voorzieningen. Gemeenten zijn voor die voorzieningen alleen verantwoordelijk voor de uitvoering. Voor de decentrale voorzieningen zijn de gemeenten volledig verantwoordelijk, zij het dat het rijk wel een verantwoordelijkheid heeft daar waar de verschillen in de belastingcapaciteit te groot zijn en gemeenten de middelen krijgen via het gemeentefonds.

Financiële verhouding

In dit scenario wordt uitgegaan van twee typen taken met ieder hun eigen bekostiging. Vanuit de huidige bestuurlijke en financiële verhouding biedt grafiek 3.3 een beeld van de mogelijke verdeling van de taken. Zoals grafiek 3.3.a laat zien kennen met name de clusters sociale dienst/bijstand en zorg veel specifieke uitkeringen en overigens ook relatief veel regels. De middelen voor deze clusters kunnen deels uit het gemeentefonds worden gehaald en worden omgezet in specifieke uitkeringen. Daarnaast worden ook taken, met veel regels waarvan het - vanuit de huidige verhoudingen - bezien niet voor de hand ligt dat de regels verdwijnen, uit het gemeentefonds gelicht. Het gaat dan bijvoorbeeld om taken in het cluster bevolkingszaken of bestuursorganen. Het uitgeven van paspoorten, rijbewijzen, uittreksels uit het bevolkingsregister, salarissen van burgemeesters e.d. zullen vermoedelijk niet worden gedereguleerd. Ook niet voor de hand liggend is dat er t.a.v. het cluster openbare orde en veiligheid zo substantieel wordt gedereguleerd dat het als een puur decentrale verantwoordelijkheid wordt gezien.

Iets vergelijkbaars geldt voor de clusters VHROS en fysiek milieu, die deels via specifieke uitkeringen worden bekostigd. De clusters die met name in aanmerking komen om aangemerkt te worden als decentraal en daarom te bekostigen uit belastingen, of vanuit het gemeentefonds zijn kunst & ontspanning, groen, en delen van de clusters wegen en water, algemene ondersteuning en maatschappelijke zorg. Grofweg betekent dit dat er € 8,4 mld van het gemeentefonds naar specifieke uitkeringen gaat en dat er € 7,9 mld overblijft voor belastingen (€ 2,7 mld)/gemeentefonds (€ 5,2 mld).

In bovenstaande zijn intergemeentelijke correcties voor de clusters, zoals de centrumfunctie in stand gehouden. Het is ook mogelijk deze correcties uit het gemeentefonds te halen. Voordeel is dat de verdeling van het gemeentefonds dan eenvoudiger wordt. Ook wordt het

²⁵ De verantwoordelijkheid voor de invulling van dit scenario ligt uiteraard bij het ministerie van BZK.

dan aan gemeenten zelf overgelaten samen te werken en met wie. Het gaat dan om € 0,9 mld.

In dit scenario zijn de specifieke uitkeringen het grootste, gevolgd door het gemeentefonds en de belastingen.

Belastingen

In dit scenario wordt relatief veel geld verdeeld via specifieke uitkeringen. Het gemeentefonds is globaal, het gaat immers om taken waarin weinig is gereguleerd. Het ligt dan niet voor de hand om gedetailleerd te gaan verdelen, omdat een verdeling altijd een normering met zich meebrengt. Grofweg kan met de maatstaven, inwoners, woonruimte, oppervlakte land en het vaste bedrag worden volstaan en indien gewenst worden aangevuld met de maatstaven voor het klantenpotentieel.

Verevenen is per definitie vrij complex, omdat eenvoud en transparantie van de verhoudingen hier voorop staan is het uitgangspunt dat er niet wordt verevend. Immers wat decentraal is, is zoveel mogelijk decentraal. In dit scenario zijn het gemeentefonds en de belastingen samen € 7,9 mld. Er is geen reden het belastinggebied te vergroten, omdat de vraag naar verevening dan zal toenemen. Wel zal de OZB eigenaren woningen en de OZB niet-woningen niet meer worden verevend. Dit en het globalere gemeentefonds zorgen ervoor dat de decentrale middelen een grotere bestedingsvrijheid kennen dan nu. Uiteraard ook omdat die taken worden gedereguleerd.

Het is in dit scenario niet voor de hand liggend belastingen te maximeren. Gemeentelijke belastingen zijn in dit scenario immers een puur gemeentelijke verantwoordelijkheid. Wat betreft de soort belasting liggen opcenten op de IB/LB niet voor de hand, omdat verevenen niet voor de hand ligt, terwijl opcenten verevenen wel nodig maken. Omdat de omvang van het belastinggebied niet al te groot is hoeft niet te worden overgestapt naar een ingezetenenheffing; dit kan overigens wel. Volstaan kan worden met de huidige OZB eigenaren woningen.

5.1.4 Het gelijkheidsscenario

Bestuurlijke invalshoek; het rijk bepaalt de kaders voor de lasten en de voorzieningen

In het gelijkheidsscenario staat het belang van gelijkheid van het voorzieningenniveau en gelijke lasten voor burgers voorop. Het rijk is verantwoordelijk voor de omvang van de collectieve lasten en voor hetzij het voorzieningenniveau, hetzij voor de randvoorwaarden waarbinnen gemeenten voorzieningen afwegen. Er zijn geen algemene lokale belastingen meer, de rol van de belastingen als buffer wordt bijvoorbeeld opgevangen binnen het gemeentefonds. Het gemeentefonds kent een gedetailleerde verdeling, dat wil zeggen een gedetailleerdere verdeling dan nu. Daarnaast is er ook ruimte voor specifieke uitkeringen. Per taak wordt bekeken hoeveel afwegingsruimte nodig of mogelijk is, dat wil zeggen wordt bekeken hoe belangrijk de gelijkheid van het aanbod van voorzieningen is, afhankelijk daarvan krijgen gemeenten meer of minder vrijheid. Er kan in dit scenario worden gedereguleerd door taken duidelijker te regelen en verantwoordelijkheden helder neer te leggen. In de huidige financiële verhouding zijn de lokale belastingen en het gemeentefonds (zie 3.3) zo sterk verweven dat het niet duidelijk is wat centraal en wat lokaal wordt afwogen wat betreft de lasten.

Gelijkheid voor burgers staat voorop in dit scenario. Dit geldt met name voor de lasten van burgers. Wat betreft voorzieningen zijn er terreinen waar ruimte is voor lokale afwegingen (zoals kunst & ontspanning, groen, wegen & water). Deze lokale afwegingen betreffen met name de vormgeving van de voorzieningen. Ook is er ruimte voor budgettaire afwegingen, maar dan van de ene voorziening tegen de andere, dus binnen het gemeentefonds.

Financiële verhouding

In het gelijkheidsscenario wordt uitgegaan van het vierde aspiratieniveau. Voor deze variant geldt dat de specifieke uitkeringen een relatief zwaar gewicht hebben, alhoewel, er ook ruimte is voor een substantieel gemeentefonds. De bufferfunctie van het belastinggebied wordt overgenomen door het gemeentefonds. Dit fonds wordt daarom zeer specifiek verdeeld, teneinde, verdeelstoornissen zoveel mogelijk te voorkomen. Ook zal een vangnetconstructie voor calamiteiten en voor risico's worden ingesteld. Daarbij kan gedacht worden aan een meerjarige buffer in het gemeentefonds waar gemeenten, bijvoorbeeld bij het optreden van een calamiteit, een aanvraag voor in kunnen dienen. In dit scenario is er wel ruimte voor bestemmingsheffingen of rechten. De bekostigingsvolgorde van dit scenario is: specifieke uitkeringen/gemeentefonds eventueel eigen middelen met name, in de vorm van rechten.

Belastingen

In dit scenario is geen ruimte voor een gemeentelijk belastinggebied. Alleen voor belastingen met een profijtkarakter is plaats. De OZB niet-woningen, de belasting op roerende woon- en bedrijfsruimten en de hondenbelasting worden dus ook afgeschaft. De belastingen zijn in dit scenario daarom € 0,64 mld overige belastingen.

Tabel 5.1 Samenvatting scenario's²⁶

	Autonomie-scenario	Gemeentefonds-scenario	Wie bepaalt betaalt	Gelijkheids-scenario
Bestuurlijk uitgangspunt	Zoveel mogelijk taken met zoveel mogelijk vrijheid naar gemeenten.	Gemeenten worden zoveel mogelijk in staat gesteld dezelfde afwegingen te maken. De afwegingen zijn een lokale verantwoordelijkheid.	Splitsing van taken in twee soorten: taken met een rijksverantwoordelijkheid en taken met een gemeentelijke verantwoordelijkheid.	Het rijk is verantwoordelijke voor de collectieve lasten en voor de beslissing hoeveel gelijkheid van voorzieningen nodig is.
Beslissings-bevoegdheid	Naar gemeenten	Gedeeld tussen gemeenten en rijk (samen)	Verdeeld tussen gemeenten en rijk (of-of)	De kaders zijn aan het rijk.
(On)gelijkheid voorzieningen	Voorzieningen kunnen zeer ongelijk zijn; vanwege maatwerk	Gemeenten kunnen hetzelfde beslissen, maar dat hoeft (binnen bepaalde randvoorwaarden) niet.	Twee soorten voorzieningen: (centrale) gelijke of (decentrale) ongelijke	Gelijkheid staat voorop
Aspiratieniveau	2	3	2 of 4	4

²⁶ AU = algemene uitkering; SU = specifieke uitkering; EI = eigen inkomsten. in dit hoofdstuk betreft het alleen de belastingen.

	Autonomie- scenario	Gemeentefonds- scenario	Wie bepaalt betaalt	Gelijkheids- scenario
Bekostigings- volgorde	Een groot gemeentelijk belastinggebied. AU groter dan SU. Volgorde: EI-AU- SU	Groot gemeentefonds, met name vanwege overheveling SU's. Belastinggebied gelijk aan het huidige Volgorde: AU - SU - EI	Enerzijds SU anderzijds AU/EI. Vanuit de huidige verhoudingen bezien gaat het om relatief veel SU Volgorde: SU – AU/EI	Alleen SU of AU, eventueel enkele bestemmings- heffingen. Volgorde: SU/AU (- EI)
Gedetailleerd -heid verdeling	Globaal gemeentefonds	Vrij gedetailleerd gemeentefonds	Globaal gemeentefonds	Zeer gedetailleerde verdeling
Omvang belasting- gebied	€ 8,7 mld (€ 1,3 mld OZB niet woningen; € 0,7 mld overige belastingen)	€ 1,3 mld (€ 1,3 mld OZB niet woningen; € 0,7 mld overige belastingen)	€ 1,3 mld (€ 1,3 mld OZB niet woningen; € 0,7 mld overige belastingen)	0 (€ 0,64 mld overige belastingen)
Functie belasting	Lokale afweging	bufferfunctie	Lokale afweging voor puur lokale taken	Geen (bufferfunctie via gemeentefonds)
Soort belasting	ingezetenenheffing	OZB eigenaren woningen of ingezetenenheffing	OZB eigenaren woningen of ingezetenen- heffing	n.v.t.
Maximering	Geen maximering	Maximering met ruime grenzen	Geen maximering	n.v.t.
Verevening	Geen verevening	Verevening van de huidige OZB	Geen verevening	n.v.t.

5.2 Schaalvergroting en demografische ontwikkelingen; twee subscenario's

In deze paragraaf worden twee subscenario's gepresenteerd. Ze zijn niet bedoeld om zelfstandig te worden gekozen, maar ze kunnen de keuze voor respectievelijk de invulling van de scenario's uit 5.1 beïnvloeden. Principe is dat er altijd een 'ideale' bestuurlijke en financiële verhouding wordt gekozen, waarna wordt gekeken of de ontwikkelingen geschetst in het economisch en/of in het bevolkingsscenario relevant zijn. In 5.3 wordt ingegaan op de combinaties van de scenario's. Hier worden de subscenario's zelfstandig gepresenteerd. Daarbij wordt weer uitgegaan van de volgorde: bestuurlijke verhouding, financiële verhouding, belastinggebied. Bij het belastinggebied wordt hier echter breder gekeken, namelijk naar alle belastingen, niet alleen de algemene inwonersbelasting.

5.2.1 Het economische subscenario

Bestuurlijke invalshoek: differentiatie

In het economische subscenario is de invalshoek de schaal van taken. Het gaat daarbij om twee problemen (zie ook hoofdstuk 2 en 4):

- Voor verschillende taken zijn er verschillende schalen. Als taken niet op hun optimale schaal worden uitgevoerd is er sprake van externe effecten.

- Daarnaast is er sprake van schaalvergroting bij sommige taken, met name bij die taken die worden uitgevoerd door derden, bijvoorbeeld corporaties, zorginstellingen en scholen. Voor die taken bevinden gemeenten zich in een netwerk. Een deel van de gemeenten (met name de kleinere) heeft moeite met het coördineren en het onderhandelen met andere partijen, vooral als die andere partijen groter en/of machtiger zijn.

Voor sommige taken, zoals cultuur, wordt er via de maatstaf centrumgemeenten in het gemeentefonds nu al rekening gehouden met externe effecten. Gemeenten met een centrumfunctie krijgen relatief meer geld. Ook in het GSB wordt rekening gehouden met verschillen. Voor het probleem van de steeds verder gaande schaalvergroting van taken en groter wordende onderhandelingspartijen kunnen de Wgr-constructies en andere samenwerkingsvormen als oplossing worden gezien. Deze oplossingen initiëren de gemeenten zelf.

In dit scenario wordt de oplossing gezien in de uitbreiding van de centrumgemeentenconstructie. Dat kan door sommige taken, bevoegdheden, plichten en middelen aan een centrumgemeente toe te kennen. Deze centrumgemeente doet die taak ook voor de omliggende gemeenten. In wezen is er dan sprake van twee typen gemeenten (differentiatie genoemd, zie paragraaf 2.3): centrumgemeenten en 'gewone' gemeenten. Dit scenario blijft ook in het geval van grote herindelingen (bijvoorbeeld als er alleen nog gemeenten van minimaal 20.000 inwoners zijn) relevant. Het gaat hier immers om taken die op grote (regio) schaal plaatsvinden (gedacht kan worden aan 30 regio's).

Financiële verhouding

Voor taken die bij verschillende typen gemeenten verschillend zijn belegd kunnen alle geldstromen een rol spelen: met specifieke uitkeringen kunnen specifieke kostenstructuren worden gehonoreerd. Via verdeelmaatstaven in het gemeentefonds kunnen middelen voor verschillende typen gemeenten anders worden verdeeld, zoals bijvoorbeeld bij de centrumfunctie gebeurt door de maatstaven lokaal en regionaal klantenpotentieel.

Bij differentiatie wordt vaak niet gedacht aan het belastinggebied. Toch kan differentiatie worden gecombineerd met een redelijk groot belastinggebied. Het gaat dan wel om profijtbelastingen. Via de belasting zal immers rekening gehouden kunnen worden met het gebruik dat niet-inwoners van gemeentelijke voorzieningen maken; in dit scenario profiteren niet alleen inwoners uit de eigen gemeente, maar ook inwoners uit andere gemeenten van voorzieningen in de centrumgemeenten. Groepen die naast inwoners onderscheiden kunnen worden zijn bijvoorbeeld recreanten en forensen, maar ook bedrijven profiteren van gemeenten. Van alle groepen die profiteren kan belasting worden gevraagd. Het belastinggebied kan daarom zeker voor de centrumgemeenten worden uitgebreid, het kan worden vergroot naar € 7 miljard. Dit is een wezenlijke vergroting, maar de andere geldstromen vormen nog steeds de kern van de financiële verhouding. Het gemeentefonds is daarbij belangrijker dan de specifieke uitkeringen, met name omdat het gaat om een uitbreiding van de taken van de centrumgemeenten.

Het bedrag van € 7 miljard is rekentechnisch bepaald, namelijk door te bekijken voor welk bedrag een uitname uit het gemeentefonds gedaan kan worden, op dusdanige wijze dat het, zonder verevening, tot relatief kleine effecten leidt.

Het belastinggebied

Het profijtbeginsel is het meest voor de hand liggende belastingprincipe bij differentiatie. Inwoners, forensen, recreanten en bedrijven zijn mogelijk te onderscheiden groepen. Een substantiële belasting per doelgroep ligt in de reden. Kleine belastingen worden dan overbodig, maar hoeven niet per se te worden afgeschaft.

Het profijtbeginsel in strikte zin is niet geschikt als algemene belasting; het levert met name aanvullende heffingen op. Om het profijtbeginsel hanteerbaar te maken voor de scenario's wordt uitgegaan van een profijtbeginsel in brede zin, hier verder ook wel 'compartimentering' genoemd.

Dit betekent dat groepen actoren (inwoners, recreanten, bedrijven, forensen) worden onderscheiden. Deze groepen profiteren allemaal van een aantal voorzieningen. Zo profiteren recreanten van de voorzieningen die ze benutten voor recreatie (zoals een theater, bioscoop of hotel) en van voorzieningen, zoals het vervoer, wegen, maar ook van openbare orde en veiligheid. Het gaat in dit scenario overigens nadrukkelijk niet om een één op één koppeling tussen profijt van een voorziening en betaling (zoals bij een paspoort), omdat het hier gaat om algemene belastingen.

Voor inwoners wordt in dit scenario een afzonderlijke belasting geïntroduceerd; namelijk de opcenten op de eerste schijf van de IB/LB. Reden hiervoor is dat deze belasting minder naar draagkracht is als 'gewone' opcenten (zie daarvoor het bevolkingsscenario). Zoals eerder gesteld, lenen belastingen naar draagkracht zich niet zo voor een grote algemene belasting, die niet wordt verevend. Hierdoor leent een belasting als de opcenten zich ook niet voor dit scenario.

De ingezetenenheffing is hier ook minder van toepassing, omdat niet de allocatiefunctie voorop staat, maar de profijtgedachte. De relatie inwoners – inkomens – profijt van gemeentelijke voorzieningen, is lastig in zijn algemeenheid te leggen. Hier wordt er vanuit gegaan dat er een grove relatie inkomen – profijt is voor de algemene voorzieningen (d.i. uitgezonderd de sociale dienst/bijstand; die worden veelal uit specifieke uitkeringen of algemene uitkering bekostigd). Daarom wordt er uitgegaan van een vrij vlak draagkrachtprincipe: de opcenten op de eerste schijf, hier verder *subcenten* genoemd. De OZB eigenaren woningen leent zich niet voor het belastinggebied in dit scenario, omdat profijt niet direct afhangt van het al dan niet eigenaar zijn van een woning.

De verdeling van de subcenten komt het meeste overeen met de maatstaven inwoners en woonruimte. Vanuit die maatstaven wordt een bedrag uit het gemeentefonds genomen en overgeheveld naar de belastingen. Een bedrag dat globaal gesproken maximaal kan worden uitgenomen op basis van deze maatstaven is € 4,1 mld.

Het beginsel van compartimentering kan worden doorgetrokken naar recreanten; dit geeft ruimte voor een brede 'recreantenbelasting'. Deze belasting houdt grofweg in dat gemeenten een percentage op recreatieve activiteiten, waarvoor een prijs wordt gevraagd, kunnen zetten. Bedrijven dragen zorg voor de inning, maar recreanten betalen. Gedachte hierachter is dat recreanten voorzieningen van gemeenten benutten, bijvoorbeeld infrastructuur, maar ook activiteiten die vallen onder 'schoon, heel en veilig'. Qua omvang is het lastig te schatten wat een reële omvang van deze belastingen zou kunnen zijn. Het bedrag wat in dit scenario wordt gehanteerd is € 1 mld. Dit bedrag is gebaseerd op de maatstaven lokaal en regionaal klantenpotentieel. Deze maatstaven hangen het sterkste samen met de functie die gemeenten hebben op het gebied van kunst & ontspanning en daarmee met de belastingcapaciteit van een brede recreantenbelasting.

Voor bedrijven en forensen hoeven geen nieuwe belastingen ingevoerd te worden; de OZB niet-woningen is een belasting voor bedrijven. De parkeerheffing kan tot op bepaalde hoogte worden gezien als een belasting die onder andere forensen betalen. Een verdere uitbreiding van deze heffing is denkbaar. Dit kan (en gebeurt) al in de huidige situatie. Verdere uitbreiding is niet per se noodzakelijk.

Alle andere kleine belastingen (inclusief de huidige toeristen- en forensenbelasting) kunnen worden geschrapt, ook als ze een profijtbeginsel kennen, omdat de vier grotere belastingen (subcenten, OZB niet-woningen, parkeerheffing, recreantenbelasting) genoeg basis bieden om profijt 'te verrekenen'. Hierbij kan ook worden overwogen meer gebruik te maken van de mogelijkheden tot verschillende belastingmaatstaven binnen een gemeente (zie 3.4.3).

De belastingen worden niet verevend. Het uitgangspunt is dat de belastingen passen bij de voorzieningen. Bijvoorbeeld veel recreanten betekent extra voorzieningen, maar ook extra inkomsten.

5.2.2 Het bevolkingssubscenario

Bestuurlijke invalshoek: maatwerk

In het tweede subscenario staan de bevolkingsontwikkelingen geschetst in 4.3 centraal. Dit scenario wordt daarom ook het bevolkingsscenario genoemd. Het beeld daar geschetst geeft aan dat de diversiteit tussen gemeenten groter kan worden, wat betreft leeftijdsopbouw, inkomens en de dynamiek (groei, krimp, statisch). Dit betekent dat de oplossing gezocht kan worden in meer diversiteit; meer maatwerk. Zeker omdat er ook altijd nog bewegingen zullen zijn die hier doorheen lopen. Dat kan bijvoorbeeld qua vestigingspatroon van mensen, als ook wat betreft de technische kant van voorzieningen. Elektronische dienstverlening kan bijvoorbeeld sommige fysieke loketten vervangen. Ook de zorg is aan ontwikkeling onderhevig, zo is er een ontwikkeling van intramurale naar extramurale zorg.

De financiële verhouding

Veel van de ontwikkelingen kunnen met specifieke uitkeringen en het gemeentefonds worden opgevangen. Grotere verschillen tussen gemeenten zou tot een complexer, in de zin van meer maatstaven, gemeentefonds kunnen leiden. Een andere optie is meer specifieke uitkeringen, eventueel gebundeld, bijvoorbeeld in brede doeluitkeringen. Ieder gebied heeft dan zijn eigen doeluitkering. Ook is het mogelijk een mix te maken van deze doeluitkeringen in het gemeentefonds.

Indien de verschillen tussen gemeenten toenemen, nemen de mogelijkheden voor een belasting, die bijdraagt aan de autonomie – dat wil zeggen een die niet wordt verevend – af. Bij grotere inkomensverschillen komen de belastingen in armere gemeenten onder druk te staan. Dit geldt voor een belasting naar draagkracht, waar gemeenten met een relatief arme bevolking relatief weinig geld binnenhalen. Dit geldt bij grote verschillen en een redelijk groot belastinggebied, echter ook voor een belasting als de ingezetenenheffing, omdat daarbij geen rekening wordt gehouden met draagkracht. Bij een ingezetenenheffing zal altijd het vraagstuk van kwijschelding van de laagste inkomensgroepen spelen (zie hoofdstuk 6). Bij een groot belastinggebied en grote verschillen kan dit vraagstuk prominent worden bij de ingezetenenheffing.

Een substantieel belastinggebied in een situatie met grote verschillen tussen gemeenten is alleen mogelijk als er verevening plaatsvindt. Er worden dan middelen van rijkere naar arme gemeenten herverdeeld. De verevening zou wel transparant moeten gebeuren. Ook nu wordt er verevend, maar dat blijkt in de praktijk vaak erg onduidelijk gevonden te worden.

Verevening zou kunnen via een apart fonds, of een apart onderdeel in het gemeentefonds. Als we uitgaan van verevening kan het belastinggebied worden vergroot naar circa € 6 mld. De bekostigingsvolgorde naar omvang wordt: algemene uitkering en/of brede doeluitkeringen per regio – enkele aanvullende specifieke uitkeringen – eigen middelen (grotendeels verevend).

Het belastinggebied

Indien in dit scenario wordt uitgegaan van een substantieel belastinggebied moeten de belastingen worden verevend. Een belasting naar draagkracht ligt in dit scenario het meest voor de hand, omdat inkomensverschillen centraal staan in dit scenario. Dit geldt met name tussen gemeenten, maar ook binnen gemeenten speelt dit een rol. Als een groot belastinggebied via de ingezetenenheffing moet worden opgebracht is kwijscheldingsbeleid en daardoor ook het voorkomen van de armoedeval essentieel. Een belasting naar draagkracht, zoals de opcenten op de IB/LB voorkomt het kwijscheldingsvraagstuk. De OZB eigenaren woningen komt niet in aanmerking, omdat deze bij grotere verschillen in inkomens tussen gemeenten erg scheef kan gaan uitpakken. De opcenten op de IB/LB liggen daarom in dit scenario het meest in de rede. Net zoals bij het economische scenario wordt uitgegaan van een bedrag van € 4,1 mld, in dit geval aan opcenten. Dit omdat ook hier een bedrag wordt uitgelicht via de maatstaven inwoners en woonruimte. Deze maatstaven kennen de beste aansluiting bij de verdeling van de opcenten. Deze aansluiting is overigens wel minder dan bij de subcenten (zie verder 6.1).

In dit scenario blijven de OZB niet-woningen en de parkeerheffing gehandhaafd. De eerste vanwege de gebruikmaking van de gemeentelijke voorzieningen, de tweede vanwege de regulerende werking. De kleinere belastingen zijn in dit scenario niet echt wenselijk, omdat de verevening dan te veel kan worden verstoord. Enkele uitzonderingen zijn wel denkbaar, bijvoorbeeld een toeristenbelasting in toeristengemeenten. Het is bijvoorbeeld denkbaar de gemeenten met een sterke toeristenfunctie de optie te geven een percentage op de OZB niet-woningen te laten heffen. Dit is een eenvoudige manier om een toeristenbelasting te heffen. Een alternatief is in het gemeentefonds rekening te houden met de toeristenfunctie. Dit is overigens vrij complex.

Tabel 5.2 Samenvatting subscenario's

	Economisch subscenario	Bevolkingssubscenario
Uitgangspunt	Schaalvergroting van sommige taken	Toenemende verschillen tussen gemeenten
Bestuurlijke oplossing	Onderscheid centrumgemeenten – omliggende gemeenten	Maatwerk
Bekostigingsvolgorde	Groot gemeentefonds en een groter belastinggebied om relaties tussen gemeenten te corrigeren. Specifieke uitkeringen kunnen ook.	Groot gemeentefonds en/of meer brede doeluitkeringen. Specifieke uitkeringen voor specifieke omstandigheden. Mogelijkheden voor een belastinggebied zijn beperkt.
Gedetailleerdheid verdeling	Complexer omdat er met twee typen gemeenten wordt gewerkt	Complexer omdat meer maatwerk nodig is.

	Economisch subscenario	Bevolkingssubscenario
Omvang belastinggebied en samenstelling	Totaal circa € 7 mld. Bestaande uit: Subcenten (algemene inwoners belasting) € 4,1 mld. OZB niet-woningen € 1,3 mld Recreantenbelasting € 1 mld Parkeerheffing € 0,6 mld	Totaal circa € 6 mld. Bestaande uit: Opcenten (algemene inwoners belasting) € 4,1 mld. OZB niet-woningen € 1,3 mld Parkeerheffing € 0,6 mld
Principe algemene inwonersbelasting	Profijt	Solidariteit
Keuze algemene inwonersbelasting	Subcenten: alle inwoners moeten bijdragen in zeer grove lijnen naar draagkracht.	Opcenten: draagkracht vermijdt het probleem van kwijschelding bij een groter belastinggebied.
Verevening	Niet nodig, vanwege brede samenstelling	Verevening is noodzakelijk, omdat uitgangspunt is dat de verschillen tussen gemeenten toenemen.

5.3 Concluderende opmerkingen; mogelijkheden voor combinaties

Beslissingsbevoegdheid, (on)gelijkheid van voorzieningen en de geldstromen

Het antwoord op de vraag welke overheid welke beslissingsbevoegdheid zou moeten hebben en welke mate van (on)gelijkheid van voorzieningen en lasten wenselijk is, bepaalt in wezen welk scenario de voorkeur heeft. Dat wil zeggen, de relatieve omvang van de geldstromen en de mate van gedetailleerdheid van verdelen ligt dan vast, evenals of het wel of niet voor de hand ligt om de belastingen te verevenen en/of te maximeren.

In 5.1 zijn vier verschillende opties beschreven. Tussen deze vier opties liggen talloze andere opties. De vier opties geven echter wel de vier belangrijkste posities aan.

Soorten belastingen

De omvang van het belastinggebied volgt ook uit de keuzes over de beslissingsbevoegdheid en de (on)gelijkheid van voorzieningen. Ook wordt aan de hand van de hoofdkeuzes in een scenario een uitspraak gedaan over de meest voor de hand liggende belasting. Dat laat onverlet dat het in principe mogelijk is iedere belastingsoort in ieder scenario en ieder subscenario te gebruiken. Indien er voor een minder passende belasting wordt gekozen betekent dat al snel dat er moet worden gemaximeerd, verevend of dat kwijscheldingen belangrijk worden. Met andere woorden; alles is mogelijk, maar soms zijn er wel erg veel reparaties nodig om een belasting goed zijn werk te laten doen. Hierdoor wordt de transparantie negatief beïnvloed.

Het economische scenario als aanvullend scenario

Indien schaalvergroting van sommige taken als belangrijk wordt gezien kan voor die taken worden gekozen voor het economische scenario. Dit betekent dat voor die taak gebruik wordt gemaakt van centrumgemeenten en niet-centrumgemeenten, dat middelen via het gemeentefonds kunnen worden verdeeld naar de twee typen gemeenten en dat er ruimte is voor grotere belastingen volgens een profijtprincipe.

Het economische scenario past het beste in combinatie met het gemeentefondsscenario. In zowel het autonomiescenario als in het scenario 'wie bepaalt betaalt' ligt het niet voor de hand van rijkszijde een onderscheid tussen centrumgemeenten en niet-centrumgemeenten te

maken. In die scenario's is die keuze aan de gemeenten zelf. In de gelijkheidsvariant is het bestuurlijke deel van dit subscenario wel mogelijk, maar zal alles via het gemeentefonds worden bekostigd.

Het bevolkingsscenario als aanvullend scenario

Indien ontwikkelingen in de bevolkingsomvang en –samenstelling en de daaruit voortvloeiende toenemende verschillen tussen gemeenten als realistisch worden gezien en belangrijk worden gevonden kan hierop worden geanticipeerd door meer opties voor maatwerk in het gemeentefonds en meer brede doeluitkeringen te realiseren. De ruimte voor een gemeentelijk belastinggebied neemt af, tenzij er wordt verevend.

Het bevolkingsscenario past goed bij het gelijkheidsscenario. In beide is immers, om verschillende redenen, weinig ruimte voor een gemeentelijk belastinggebied. Het accent bij beide ligt op de specifieke uitkeringen en het gemeentefonds met een gedetailleerde verdeling. Het bevolkingsscenario kan ook worden gecombineerd met het gemeentefondsscenario en het 'wie bepaalt betaalt' scenario. Een combinatie van het bevolkingsscenario en het autonomiescenario is echter problematisch. In het bevolkingsscenario wordt rekening gehouden met toenemende verschillen tussen gemeenten. In het autonomiescenario zijn er veel verschillen tussen gemeenten. Indien de ontwikkelingen in het bevolkingsscenario reëel zijn zet dit druk op het autonomiescenario op vergelijkbare wijze als dat honderd jaar geleden het geval was. Dit uit zich met name in de omvang van het belastinggebied in het autonomiescenario.

Het economische scenario en het bevolkingsscenario als aanvullende scenario's

Uit bovenstaande volgt dat indien het wenselijk is het economische en het bevolkingsscenario als aanvullende scenario's te gebruiken dit in wezen alleen kan in het gemeentefondsscenario. De combinatie van de twee subscenario's leidt overigens wel tot een complexe verdeling van het gemeentefonds, een klein belastinggebied of een groter maar verevend belastinggebied. Er is bovendien in wezen geen belasting meer die 'het best past', omdat er drie (sub)scenario's met ieder hun eigen principe worden gecombineerd.

Hoofdstuk 6 Belastingen

In hoofdstuk 5 is per scenario een schets gegeven van de passende belangrijkste algemene belasting, de overige belastingen en de omvang van het belastinggebied. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de effecten die dit met zich meebrengt. Het gaat dan om twee soorten effecten. De eerste soort effecten betreft de introductie van een belasting. In dit geval de ingezetenenheffing, de opcenten en de subcenten. De tweede soort effecten betreft de introductie van het voorstel in het scenario ten opzichte van de huidige situatie; het gaat dan om het 'totaalpakket' van het scenario. In 6.1 respectievelijk 6.2 worden de twee soorten effecten besproken.

In dit hoofdstuk staan twee uitgangspunten voorop:

- de totale middelen van gemeenten veranderen niet. Dus AU + SU + EI blijft gelijk.
- de lasten voor burgers blijven gelijk: dus de som van de gemeentelijke en rijksbelastingen verandert niet (dit is de opdracht in de motie Engels).

Dit betekent dat de belastingcapaciteit die naar gemeenten gaat het rijk niet meer zal heffen. Het rijk heeft die belasting ook niet meer nodig omdat het gemeentefonds en/of specifieke uitkeringen worden verlaagd met datzelfde bedrag.

Voor de eenvoud is er telkens vanuit gegaan dat:

- de inkomstenbelasting/loonbelasting (IB/LB) zal worden verlaagd ten hoogte van het bedrag van de nieuwe gemeentelijke belasting.
- het gemeentefonds zal worden verlaagd met het bedrag van de nieuwe gemeentelijke belasting.

6.1 Voor- en nadelen van type belastingen

In deze paragraaf worden de drie voorgestelde belastingen met elkaar vergeleken. Om de effecten goed vergelijkbaar te maken is er telkens vanuit gegaan dat het om één miljard nieuwe belastingen gaat. In principe vervangt deze belasting de OZB eigenaren woningen. De effecten van de afschaffing van die belasting worden niet hier besproken, maar in 6.2 waar de effecten van de overgang van de huidige situatie naar de scenario's wordt besproken.

Hieronder worden per belasting zes effecten (herverdeeeffecten, inkomenseffecten, belastingcapaciteit, conjunctuurgevoeligheid, maximering, uitvoering) besproken. De belastingen waar het om gaat zijn:

- de ingezetenenheffing: een vast bedrag per gemeente voor iedere inwoner van 18 jaar of ouder
- de subcenten: een percentage per gemeente op de eerste schijf van de IB/LB
- de opcenten: een percentage per gemeente op alle schijven van de IB/LB

Aan het einde van deze paragraaf worden de effecten in tabel 6.1 samengevat.

6.1.1 Herverdeeleffecten

Wat is een herverdeeleffect?

Het geld dat macro normatief wordt verdeeld is in deze paragraaf telkens één miljard. Per gemeente kan er een verschil zijn tussen wat die gemeente in de oorspronkelijke situatie (via het gemeentefonds) en na introductie van de belasting binnenkrijgt. Dit wordt het herverdeeleffect genoemd. Herverdeeleffecten kunnen normatief (of gemiddeld) zijn en werkelijk. Daarnaast kunnen effecten van belastingen worden verevend. Deze effecten laten zich het gemakkelijkste uitleggen aan de hand van een voorbeeld.

Gemiddeld of normatief herverdeeleffect

Als er één miljard uit het gemeentefonds wordt gelicht ten behoeve van een eigen belastinggebied, bijvoorbeeld een ingezetenenheffing dan ontstaat er een gemiddeld of normatief herverdeeleffect voor een gemeente als het bedrag dat zij minder uit het gemeentefonds kreeg niet gelijk is aan het aantal inwoners van 18+ * het gemiddelde tarief. Het gemiddelde tarief is € 1 miljard gedeeld door 12,8 miljoen (het aantal 18+ inwoners in Nederland) = € 78,-.

Werkelijk herverdeeleffect

Het werkelijke herverdeeleffect kan om twee redenen afwijken van het normatieve herverdeeleffect:

- De gemeente stelt in de nieuwe situatie een hoger of lager tarief vast dan het normatieve tarief. Hierdoor haalt de gemeente meer of minder middelen binnen. Dit is echter vrije keuze en daarom vanuit de herverdeeleffecten bezien niet interessant (de effecten die dit geeft op de inkomens van inwoners zijn wel interessant, maar die worden besproken onder inkomenseffecten).
- De gemeente kreeg in de oorspronkelijke situatie een ander bedrag. Omdat in deze paragraaf het uitgangspunt is dat er sprake is van uitlichting van een bedrag uit het gemeentefonds is dat hier niet relevant; er is geen sprake van eigen keuze van gemeenten bij het gemeentefonds. Dit effect is wel relevant in de volgende paragraaf waar de oorspronkelijke situatie is dat de gemeente al een belasting hief (OZB eigenaren woningen).

Verevening

Verevening gebeurt door het opnemen van de nieuwe belastingmaatstaf als inkomstenmaatstaf in het gemeentefonds. De maatstaf wordt dan verrekend via het gemeentefonds. Simpelweg komt het erop neer dat alles wat gemeenten, genormeerd, heffen met hun gemeentefondsuitkering wordt verrekend. Dit kan voor 100% gebeuren, maar ook voor een deel. Bij 100% is er per definitie geen sprake van genormeerde herverdeeleffecten.

Normatieve herverdeeleffecten zonder verevening voor de drie belastingen

Bij alle drie de belastingvormen wordt ervan uitgegaan dat de uitlichting uit het gemeentefonds plaats vindt via de maatstaven inwoners en woonruimte. Dit omdat, gegeven twee uitgangspunten, dit voor alle drie de belastingen het beste aansluit bij de mogelijkheden tot inning van de drie nieuwe belastingen. De uitgangspunten zijn:

- in eerste instantie geen verevening; de mogelijkheid van introductie van een inkomstenmaatstaf is daarom niet aan de orde.
- er wordt vooralsnog geen nieuwe kostenmaatstaf geïntroduceerd met als doel afvlakken van belastingeffecten.

Bij de ingezetenenheffing gaan de tien gemeenten met het grootste negatieve herverdelingseffect er tussen de € 5 en € 12 per inwoner op achteruit. Bij de subcenten is dat tussen de € 11 en € 26 en bij de opcenten tussen de € 21 en € 34.

Wat betreft positieve herverdeeffecten gaan de tien gemeenten met het grootste positieve effect er bij de ingezetenenheffing tussen de € 3 en € 4 per inwoner op vooruit. Bij de subcenten is dat tussen de € 4 en de € 5 en bij de opcenten tussen de € 49 en € 126.

Het herverdeeffect bij de ingezetenenheffing ontstaat omdat de maatstaf 18+ inwoners niet bestaat in het gemeentefonds. De belasting heeft daarom een iets andere basis (18+ inwoners) dan de maatstaven waarmee het geld uit het gemeentefonds wordt gelicht: (inwoners en woonruimte). Grofweg gezegd gaan gemeenten met relatief veel kinderen erop achteruit en met relatief weinig kinderen erop vooruit.

Het is overigens wel mogelijk een maatstaf 18+ inwoners te introduceren door de maatstaven inwoners en jongeren te combineren. Het gaat dan om een kostenmaatstaf die speciaal geconstrueerd is om belastingeffecten op te vangen. In deze beschouwing is afgezien van dergelijke pragmatische aanpassingen.

De subcenten zijn vrij vlak verdeeld en de effecten wijken daardoor niet veel af van de effecten van de ingezetenenheffing. De opcenten zijn veel schever verdeeld, omdat er gemeenten zijn met relatief veel inwoners met een hoog inkomen (die gaan erop vooruit) en gemeenten die dat niet hebben. De opcenten zijn daar veel gevoeliger voor dan de subcenten.

Anders gezegd hoe groter het verschil tussen de belastinggrondslag en de grondslag van de kostenmaatstaven hoe groter de herverdeeffecten. De ingezetenenheffing sluit het beste aan en vervolgens de subcenten. De opcenten kennen het grootste verschil tussen belastinggrondslag en bestaande kostenmaatstaven.

Werkelijke herverdeeffecten en normatieve herverdeeffecten met verevening

De werkelijke herverdeeffecten zijn hier niet relevant, omdat het startpunt is dat het bedrag uit het gemeentefonds wordt gelicht. Vanuit dit startpunt zijn de werkelijke herverdeeffecten keuzes van gemeenten over de nieuwe belasting.

De nieuwe belasting kan deels of zelfs volledig worden verevend, zie daarvoor het bevolkingssubscenario (in 6.2.2.).

6.1.2 Inkomenseffecten

Wat zijn inkomenseffecten?

Zodra inwoners van een gemeente meer of minder belasting betalen in de nieuwe situatie ten opzichte van de oude situatie is er sprake van een inkomenseffect. Ook hier kan een onderscheid worden gemaakt in genormeerde effecten en werkelijke effecten.

Bij de introductie van de nieuwe gemeentelijke belasting van één miljard euro zal de rijksbelasting met één miljard euro dalen. Het genormeerde herverdeeffect ontstaat als er verschillen zijn tussen de daling van de rijksbelasting en de nieuwe genormeerde belasting (€ 78, - bij de ingezetenenheffing). Het werkelijke inkomenseffect kan groter of kleiner zijn afhankelijk of de gemeente een hoger of een lager tarief vraagt.

Inkomenseffecten kunnen worden tegengegaan met compenserende maatregelen, zoals kwijtschelding.

Ingezetenenheffing

De ingezetenenheffing is een vast bedrag. Om de lasten van inwoners gelijk te laten zijn moet de rijksbelasting ook met een vast bedrag per inwoner omlaag worden gebracht. Dat kan door de heffingskorting te corrigeren. Hierdoor hebben alleen mensen die een inkomen hebben onder de heffingskorting een nadelig effect. Dit zijn absoluut gezien geen grote effecten (maximaal € 78,-), maar het treft wel de allerlaagste inkomens voor wie dit relatief gezien wel aantelt. Voor een alleenstaande met alleen AOW loopt gaat het om een inkomenseffect van bijna 1% en bij een paar van ruim 1% (bij het autonomiescenario gaat het om 5,9% respectievelijk 8,9%). Bezien kan worden of een correctie mogelijk is. Correctie kan zowel nationaal als lokaal, afhankelijk van de regelgeving. Deze correctie zal niet leiden tot een vergroting van de armoedeval, omdat als mensen meer inkomen krijgen en bijvoorbeeld de kwijtschelding vervalt ze tevens een inkomen hebben waarmee ze de heffingskorting binnenhalen en de correctie via de heffingskorting ontvangen. Ook bij mensen met een AOW kan worden gecorrigeerd, zonder een armoedevalprobleem. Van een armoedeval is immers alleen sprake als mensen aan de arbeidsmarkt gaan deelnemen. Bij mensen in de AOW is dat niet relevant.

Het werkelijke inkomenseffect hangt af van het bedrag dat gemeenten vragen. Vragen ze meer dan gemiddeld of minder dan is er voor mensen met een inkomen van ten minste de heffingskorting een negatief of positief inkomenseffect.

Subcenten

Bij de subcenten mogen gemeenten een percentage op de eerste schijf van de belastingen heffen. Om gelijkblijvende lasten te houden wordt het percentage van het rijksaandeel in deze schijf met het percentage van de gemeentelijke belastingcapaciteit verlaagd. Het effect is daarom gemakkelijk te corrigeren. Bij deze belasting is er geen genormeerd inkomenseffect. In deze belasting betalen de lagere inkomens naar draagkracht en de hogere inkomens betalen een vast bedrag. Er kan wel een werkelijk inkomenseffect ontstaan als gemeenten een ander percentage vragen dan genormeerd.

Opcenten

Bij de opcenten heffen gemeenten een vast percentage op alle belastingschijven. Het rijkspercentage daalt met het genormeerde percentage van de gemeentelijke belasting. Er is geen genormeerd inkomenseffect. Er kan wel een werkelijk inkomenseffect ontstaan als gemeenten een ander percentage vragen dan genormeerd. Dit effect is waarschijnlijk groter bij de opcenten dan bij de subcenten, omdat de opcenten gevoeliger zijn voor de inkomens van de inwoners. Een gemeente met relatief veel inwoners met lage inkomens zal een hoger tarief moeten vragen om hetzelfde geld binnen te halen dan een gemeente met hetzelfde aantal inwoners maar met relatief hogere inkomens. Compenserende maatregelen zijn mogelijk, maar lastig, omdat het ontzien van lagere inkomens in gemeenten met relatief veel inwoners met lage inkomens tot nog hogere tarieven leidt voor degenen die niet worden gecompenseerd. Zie verder onder belastingcapaciteit.

6.1.3 Belastingcapaciteit

Met de belastingcapaciteit wordt bedoeld wat een gemeente potentieel aan belastingen kan innen. Daarbij kunnen er verschillen tussen gemeenten ontstaan; sommige gemeenten moeten meer moeite doen dan andere om een bepaald bedrag aan belasting te innen.

Ingezetenenheffing

De ingezetenenheffing is in zijn oorspronkelijk opzet niet gevoelig voor verschillen tussen gemeenten. Alleen als er kwijscheldingsbeleid (nationaal of lokaal) is voor de laagste inkomens wordt de belasting gevoelig voor de inkomens van inwoners en wel met name voor het percentage mensen dat een inkomen heeft waardoor men kwijschelding krijgt.

Subcenten

Bij de subcenten betalen de lagere inkomens naar rato van hun inkomen dat in de eerste schijf valt. Hogere inkomens betalen een vast bedrag. De belasting is daarom gevoelig voor het aandeel mensen met lage inkomens in een gemeente. Of deze gevoeligheid groter, kleiner of gelijk is aan die van de ingezetenenheffing is afhankelijk van het kwijscheldingsbeleid bij de ingezetenenheffing.

Opcenten

Opcenten zijn volledig progressief en daarom gevoelig voor zowel het percentage mensen met lage inkomens als met hoge inkomens. Deze belasting is per definitie gevoeliger voor verschillen tussen gemeenten dan de andere twee belastingen.

6.1.4 Conjunctuurgevoeligheid

Bij de conjunctuurgevoeligheid gaat het om de mate waarin de inkomsten van gemeenten dalen bij een neergaande conjunctuur en stijgen bij een opgaande conjunctuur. De conjunctuurgevoeligheid is belangrijk omdat gemeenten een sluitende begroting moeten hebben. Een neergaande conjunctuur met een conjunctuurgevoelige belasting maakt dat lastig. De tarieven moeten dan extra omhoog, tijdens laagconjunctuur. Dit procyclische effect is nadelig. Aan conjunctuurgevoeligheid kan tegemoet worden gekomen door bijvoorbeeld een meerjarig fonds in te stellen.

De conjunctuurgevoeligheid van de ingezetenenheffing in zijn oorspronkelijke vorm is laag. Indien er sprake is van kwijscheldingen wordt de conjunctuurgevoeligheid groter. Het aantal mensen met lage inkomens zal immers in een laagconjunctuur stijgen. Hetzelfde geldt voor de subcenten, met dien verstande dat de conjunctuurgevoeligheid inherent is aan de subcenten. De opcenten zijn het meest conjunctuurgevoelig. Deze belasting is immers ook afhankelijk van het aandeel inwoners met hogere inkomens.

6.1.5 Maximering

Behoefte aan maximering

Alle belastingen kunnen worden gemaximeerd. Bij de ingezetenenheffing gaat het dan om een maximumbedrag dat gemeenten mogen vragen, bij de subcenten en de opcenten om een bepaald percentage. De redenen om wel of niet te maximeren verschillen echter:

- Hoe zichtbaarder een belasting hoe minder noodzaak er in beginsel is tot maximering is. Immers inwoners zien direct de rekening en zullen naar verwachting de lokale politici eerder aanspreken dan bij een belasting die niet zichtbaar is.
- Hoe meer inwoners betalen hoe minder de noodzaak is om te maximeren. Als iedereen bijdraagt zijn er geen groepen op wie de lasten afgeschoven kunnen worden. Anders gezegd als groep A wel betaalt en groep B niet dan kan groep B de neiging hebben om voorzieningen te vragen waarvoor groep A dan moet bijdragen.
- Hoe groter het draagvlak voor de voorzieningen waarvoor de belasting moet worden betaald hoe minder groot de noodzaak voor maximering. Inwoners kiezen dan

immers zelf voor de hogere lokale lasten en zullen de landelijke politiek niet aanspreken op verschillen tussen gemeenten. Transparantie van de uitgaven is dan overigens essentieel; inwoners moeten zien waarvoor ze betalen anders is draagvlak creëren erg lastig. Dit geldt in het bijzonder voor mutaties in de tarieven.

- Hoe groter de inkomenseffecten van een belasting kunnen zijn hoe groter de behoefte aan landelijke regels. Het risico dat gemeentelijk beleid niet overeenstemt met het landelijke inkomensbeleid is dan immers groter.

Indien er overigens sprake is van het solidariteitsprincipe dat zich uitstrekt tussen gemeenten - dus de lokaal geïnde belastingen worden zichtbaar van de ene gemeente naar de andere overgeheveld – zal er ook een behoefte kunnen zijn aan een ondergrens van lokale belastingen. Het is dan immers mogelijk dat rijkere gemeenten weinig belasting innen. Zweden kent een dergelijk systeem. Daar geldt dan ook een boete als gemeente onder een bepaald percentage belastingen innen.

Behoefte aan maximering bij de drie belastingen

De zichtbaarheid van een belasting is een uitvoeringskwestie. In principe kunnen ze alle drie zichtbaar en onzichtbaar worden geheven. Het ligt echter wel voor de hand dat de ingezetenenheffing zichtbaar is, omdat het hier om een eenvoudig te versturen beschikking gaat; er is uitvoeringstechnisch weinig reden deze belasting via een andere instantie te laten lopen.

De mate waarin iedereen betaalt hangt bij de ingezetenenheffing af van de kwijtscheldingen en bij de subcenten en opcenten van het aantal mensen dat weinig tot geen belasting betaalt. Transparantie van de uitgaven is iets dat meestal los staat van de belasting. Alleen bij een profijtheffing is er een directere koppeling. De subcenten worden gebruikt in het scenario waarbij een breed profijtbeginsel wordt gehanteerd en leidt daarom ten minste tot iets meer transparantie nog los van de vormgeving van de verantwoording over de uitgaven.

De inkomenseffecten kunnen bij alle drie de belastingen aanwezig zijn, maar zijn bij de opcenten het grootste. Bovendien hangen de opcenten het dichtste tegen het solidariteitsprincipe aan, waardoor het ook een vraag kan zijn of een ondergrens wenselijk is.

6.1.6 Uitvoering

Ingezetenenheffing

De uitvoering van de ingezetenenheffing is eenvoudig. Via een koppeling aan het GBA kan een aanslag worden gestuurd. Indien er wordt kwijtgescholden wordt de uitvoering complexer.

Subcenten

De uitvoering van de subcenten kan op verschillende manieren worden vormgegeven. De uitvoering is altijd relatief complex ten opzichte van de ingezetenenheffing.

Omdat de subcenten niet draagkracht als principe hebben, maar een breed profijtbeginsel, is er voor gekozen de aanslag per inwoner op te leggen. Dit is eenvoudiger dan per huishouden. De belastingdienst doet de loonheffing, de eindafrekening gebeurt door gemeenten.

De kosten komen dan uit op initiële kosten voor de belastingdienst tussen de € 10 en € 15 miljoen. De structurele kosten voor de belastingdienst zijn tussen de € 20 en € 30 miljoen (berekeningen belastingdienst)²⁷.

De kosten voor gemeenten zijn naar schatting initieel tussen de € 25 en € 30 miljoen en structureel € 100 miljoen (rapport gemaakt in opdracht van de VNG)²⁸.

Opcenten

De uitvoering van de opcenten is in zijn algemeenheid net zo complex als die van de subcenten. Ook hier is de vormgeving van belang.

Omdat draagkracht hier centraal staat kan ervoor worden gekozen de aanslag per huishouden te laten verlopen en aan te sluiten bij het systeem van de zorg- en huurtoeslag. Gemeenten kunnen zelf de uitvoering doen. Dit betekent overigens dat gemeenten beschikken over de inkomensgegevens van haar inwoners. De belastingdienst verstrekt informatie.

De structurele kosten van de belastingdienst zijn € 10 miljoen per jaar (informatie van de belastingdienst).

De kosten voor gemeenten zijn naar schatting initieel tussen de € 50 en € 60 miljoen en structureel € 125 miljoen (De schattingen zijn gebaseerd op het rapport van de VNG waarbij de door hen geschatte kosten voor de belastingdienst en gemeenten, voor uitvoeringsvariant 2, bij elkaar zijn gevoegd).

Tabel 6.1 Samenvatting effecten introductie één miljard euro ingezetenenheffing, subcenten en opcenten

	Ingezetenenheffing	Subcenten	Opcenten
Herverdeeeffect	Gering; tien grootste negatieve effecten tussen de € 5 en € 12 per inwoner	Gering; tien grootste negatieve effecten tussen de € 11 en € 26 per inwoner	Groter; tien grootste negatieve effecten tussen de € 21 en € 34 per inwoner
Inkomenseffect	Normatief een effect voor lagere inkomens, afhankelijk van kwijtschelding Feitelijk effect afhankelijk van kwijtschelding en tarieven.	Normatief geen Feitelijk effect afhankelijk van kwijtschelding en tarieven.	Normatief geen Feitelijk effect afhankelijk van kwijtschelding en tarieven.
Belastingcapaciteit	Afhankelijk van het percentage inwoners met lage inkomens	Afhankelijk van het percentage inwoners met lage inkomens	Afhankelijk van zowel het percentage lage als hoge inkomens

²⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30096, nr. 24 Brief Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties inzake lokale lasten.

²⁸ VNG (2006) Brief dd. 21 juni 2006 aan de vaste commissies voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en voor Financiën inzake lokale belastingen.

	Ingezetenenheffing	Subcenten	Opcenten
Conjunctuurgevoeligheid	niet, behalve als er wordt kwijtscholden	gemiddeld; gevoelig voor percentage mensen met lagere inkomens	hoog; gevoelig voor inkomens van alle inwoners
Maximering	Behoeft beperkt vanwege zichtbaarheid. Verder behoefte o.a. afhankelijk van kwijtscheldingen	Behoeft lager in verband met profijtbeginfel. Verder behoefte o.a. afhankelijk van percentage inwoners met lage inkomens en wijze van uitvoering	Behoeft hoger in verband met solidariteitsbeginfel. Verder behoefte o.a. afhankelijk van percentage inwoners met lage inkomens en wijze van uitvoering
Uitvoering	Eenvoudig. Bij kwijtschelding complexer.	Relatief complex Structurele kosten geschat tussen de € 120 en € 130 miljoen	Relatief complex Structurele kosten geschat op € 135 miljoen

6.2 Beeld van de belastinggebieden in de scenario's

In deze paragraaf worden effecten van het invoeren van alle voorstellen rond de belastingen in de vier scenario's en de twee subscenario's bekeken. Het gaat dan om in wezen een stapeling van diverse effecten. Het gaat dan om:

- de gevolgen van het afschaffen van de OZB eigenaren woningen
- de effecten van de nieuwe belasting. De effecten beschreven in de vorige paragraaf dienen hiervoor als basis. De effecten moeten echter nog worden vermenigvuldigd met de omvang van het nieuwe belastinggebied in de scenario's
- bij de subscenario's: de gevolgen van het afschaffen van andere bestaande belastingen en de introductie van nieuwe belastingen in zoverre daar in de scenario's sprake van is.

De effecten worden hieronder per (sub)scenario doorgenomen.

6.2.1 Effecten van de vier scenario's

In de vier scenario's wordt alleen gekeken naar de effecten van de vervanging van de algemene inwonersbelasting. Het gaat in de scenario's alleen om de huidige OZB of de ingezetenenheffing en de effecten van afschaffing van de OZB eigenaren woningen.

Gelijkheidsscenario

In het gelijkheidsscenario wordt de OZB eigenaren woningen afgeschaft en gecompenseerd via het gemeentefonds. Het afschaffen brengt herverdeeffecten en inkomenseffecten met zich mee. De andere vier andere effecten zijn voor het afschaffen van een belasting niet relevant. Daarnaast worden in dit scenario de OZB niet-woningen, de belasting op de roerende woon- en bedrijfsruimten en de hondenbelasting afgeschaft.

Herverdeeleffecten

Normatief, op basis van het rekentarif, werd € 1,3 mld opgehaald aan OZB eigenaren woningen en € 1,3 mld aan OZB niet-woningen. Na afschaffing van de OZB wordt dit bedrag via het gemeentefonds verdeeld. Dit gebeurt door het uitnemen van de inkomstenmaatstaf. Indien er voor 100% verevend zou zijn zouden de genormeerde herverdeeleffecten nul zijn. Er wordt voor 80% respectievelijk 70% verevend. Door het niet-verevende deel ontstaan herverdeeleffecten; gemeenten met een hoge belastingcapaciteit (veel dure woningen) gaan erop achteruit.

De werkelijke herverdeeleffecten wijken af als gemeenten meer of minder dan het rekentarif hieven. Gemeenten die meer vroegen krijgen nu minder middelen; gemeenten die minder vroegen krijgen meer middelen ter beschikking.

Inkomenseffecten

De belasting die werd opgebracht door huiseigenaren wordt nu opgebracht door iedereen die IB/LB betaalt. Dit gegeven de veronderstelling dat het extra bedrag dat gemeenten uit het gemeentefonds krijgen wordt bekostigd uit extra IB/LB heffing. Grofweg gaan huiseigenaren erop vooruit en niet-huiseigenaren erop achteruit. De effecten kunnen anders lopen als bijvoorbeeld huiseigenaren de OZB eigenaren doorbelasten aan de huurders. Als dit gebeurt is het overigens de vraag of de huur wordt gecorrigeerd als de OZB eigenaren woningen wordt afgeschaft.

Het werkelijke inkomenseffect wordt versterkt voor huiseigenaren in gemeenten met meer OZB of minder OZB dan genormeed: daar gaan huiseigenaren er meer of minder extra op vooruit. Voor de niet-huiseigenaren is er geen verschil tussen het genormeerde en het werkelijke inkomenseffect, omdat ze in de oorspronkelijke situatie geen gemeentelijke belasting betaalden.

Afschaffing andere algemene belastingen

Ook de belasting op roerende woon- en bedrijfsruimten en de hondenbelasting hebben effecten, maar minder, omdat het om lagere bedragen gaat (€ 2,4 miljoen en € 53 miljoen). Beide belastingen zijn lastig te compenseren, gezien het niet-systematische gebruik van met name de hondenbelasting. Anderzijds wordt er in dit scenario van een specifieke verdeling van het gemeentefonds of van specifieke uitkeringen uitgegaan. Specifieke compensatie behoort dan ook tot de opties.

Bufferfunctie

De afschaffing van de OZB betekent dat de bufferfunctie hetzij opgevangen wordt door andere algemene belastingen (bijvoorbeeld de OZB niet-woningen als alleen de OZB eigenaren woningen wordt afgeschaft) of profijtbelastingen (meer parkeerheffingen) hetzij door het gemeentefonds of op een andere wijze door het rijk. Indien het gemeentefonds deze functie gaat vervullen zal dit fonds gedetailleerde verdeeld moeten gaan worden.

Scenario 'wie bepaalt betaalt' en gemeentefondsscenario

Bij het scenario 'wie bepaalt betaalt' is er uitgegaan van het huidige belastinggebied en de OZB eigenaren woningen. In het gemeentefondsscenario is dat ook het uitgangspunt, alhoewel er daar ook voor gekozen kan worden om de OZB eigenaren woningen te vervangen door de ingezetenenheffing. Die mogelijkheid wordt hieronder beschreven.

In het scenario 'wie bepaalt betaalt' is het uitgangspunt dat er niet langer wordt verevend. Dat geldt niet alleen voor de OZB eigenaren woningen, maar ook voor de OZB niet-woningen. Niet meer verevenen geeft effecten, het gaat om herverdeeleffecten en om effecten omdat gemeenten meer of minder belasting gaan vragen.

Herverdeeleffecten

De herverdeeleffecten van het niet meer verevenen van de OZB bedraagt voor de 10 gemeenten met het grootste negatieve herverdeeleffect een effect van tussen de € 39 en € 75 per inwoner. Het effect voor de 10 gemeenten met het grootste positieve herverdeeleffect is tussen de € 145 en € 73 per inwoner.

Belastingcapaciteit en doorwerking van effecten

Niet meer verevenen heeft tot gevolg dat verschillen in belastingcapaciteit voelbaar worden. Verevenen heeft immers als hoofddoel deze verschillen weg te nemen. Doordat er niet meer wordt verevend zullen gemeenten met een lagere capaciteit meer moeten gaan vragen om dezelfde middelen binnen te halen. Er zullen daarom al snel feitelijke inkomenseffecten zijn.

Autonomiescenario en gemeentefondsscenario

Herverdeel- en inkomenseffecten

De herverdeel- en inkomenseffecten zijn in deze beide scenario's gelijk aan de effecten van de afschaffing OZB woningen plus de effecten van de introductie van de ingezetenenheffing * € 1,3 respectievelijk € 8,7 mld. In het gemeentefondsscenario moet normatief een ingezetenenheffing van € 102,- worden gevraagd en in het autonomiescenario € 682,-. Het probleem van de lage inkomens en de eventuele compensatie van die inkomensgroep wordt in het autonomiescenario erg dominant. Het uitvergroten van dergelijke effecten is echter inherent aan een groot belastinggebied.

Overige effecten

Voor de overige effecten - de belastingcapaciteit, conjunctuurgevoeligheid en de behoefte aan maximering – geldt dat deze gelijk zijn aan die beschreven in 6.1 en worden versterkt naarmate het belastinggebied groter wordt. De uitvoeringskosten daar en tegen blijven gelijk. De relatieve kosten (uitvoeringskosten als percentage van het opgehaalde bedrag) dalen met de omvang van het belastinggebied.

6.2.2 Effecten van de twee subscenario's

Het economische subscenario; compartimentering

In het economische subscenario wordt uitgegaan van compartimentering, dat wil zeggen er worden groepen onderscheiden die profiteren van bepaalde categorieën voorzieningen en die op hoofdlijnen voor die categorieën voorzieningen belasting betalen. Doel is ook mensen die niet in een gemeente wonen, maar de voorzieningen wel gebruiken te belasten. Daarnaast is het doel transparantie. Gemeenten moeten dan wel laten zien wat ze voor de onderscheiden groepen specifiek hebben gedaan.

In dit scenario spelen de volgende effecten:

- de OZB eigenaren woningen wordt afgeschaft. De herverdeel- en inkomenseffecten, zoals hierboven beschreven blijven relevant.

- de zes effecten van de subcenten, zoals in 6.1 beschreven, blijven ook relevant, met dien verstande dat ze worden versterkt, omdat er in het economische scenario vanuit gegaan wordt dat er voor € 4,1 mld aan subcenten normatief wordt geheven. Dit bedrag is overigens gebaseerd op wat via de maatstaven inwoners en woonruimte zonder al te veel complicaties kan worden uitgenomen. Alleen de uitvoeringskosten blijven hetzelfde absoluut gezien en dalen relatief.
- andere veranderingen in het belastinggebied. Op deze veranderingen wordt hieronder ingegaan.

Effecten overige veranderingen in het belastinggebied

De compartimentering betekent het volgende voor de soorten belastingen in het subscenario:

- inwoners betalen subcenten, recreanten een recreantenbelasting, bedrijven de OZB niet-woningen en forensen en andere de parkeerheffing (eventueel uitgebreid).
- Kleinere belastingen kunnen worden afgeschaft. De toeristen en forensenbelasting worden vervangen door de recreantenbelasting. De belasting op roerende woon- en bedrijfsruimten wordt voor het woningdeel (samen met de OZB eigenaren woningen) afgeschaft. De hondenbelasting wordt afgeschaft. De baatbelasting, reclamebelasting en precariobelasting zouden kunnen blijven voortbestaan, omdat ze op basis van het profijtbeginsel zijn. Het is ook te overwegen deze kleine belastingen af te schaffen vanwege de relatief hoge inningskosten.

Recreantenbelasting

Het berekenen van de effecten van deze veranderingen is lastig, met name wat betreft de introductie van de nieuwe recreantenbelasting. Deze nieuwe belasting houdt grofweg in dat gemeenten een percentage kunnen zetten op recreatieve activiteiten waarvoor een prijs wordt gevraagd. Bedrijven dragen zorg voor de inning, maar recreanten betalen. Gedachte hierachter is het idee van compartimentering: recreanten benutten voorzieningen van gemeenten, bijvoorbeeld infrastructuur, maar ook activiteiten die vallen onder 'schoon, heel en veilig'. Qua omvang is het lastig te schatten wat een reële omvang van deze belastingen zou kunnen zijn. Voor het scenario is uitgegaan van € 1 miljard, dat wil zeggen groot genoeg om de relatieve uitvoeringskosten op te vangen, maar substantieel kleiner (een kwart) van wat via de inwoners wordt binnengehaald. Of € 1 miljard reëel is hangt af van de precieze afbakening van wat belast mag worden en wordt.

Het bevolkingssubscenario; solidariteit

In het bevolkingssubscenario staan de ontwikkelingen in de bevolking centraal, waarbij het de vraag is wat eventueel groter wordende verschillen tussen gemeenten, in het bijzonder tussen arme en rijke gemeenten betekent voor de financiële verhouding in het bijzonder het belastinggebied. Solidariteit is het leidende belastingprincipe in dit subscenario. Verevening maakt daarom onlosmakelijk onderdeel uit van dit scenario. Zij het dat er hier wel voor gekozen is dat via een apart fonds of apart onderdeel van het gemeentefonds te doen, dit om de transparantie te bevorderen.

De belastingeffecten in dit subscenario zijn de volgende:

- de OZB eigenaren woningen wordt afgeschaft. De herverdeel- en inkomenseffecten, zoals hierboven beschreven blijven relevant.
- de zes effecten van de opcenten, zoals in 6.1 beschreven, blijven hier in eerste instantie relevant, met dien verstande dat ze worden versterkt, omdat er in het bevolkingssubscenario vanuit wordt gegaan dat er voor € 4,1 mld aan subcenten

normatief wordt geheven. Dit bedrag is overigens gebaseerd op wat via de maatstaven inwoners en woonruimte zonder al te veel complicaties kan worden uitgenomen. Alleen de uitvoeringskosten blijven hetzelfde absoluut gezien en dalen relatief. Indien er wordt verevend zijn de effecten weer minder. Ten minste de inkomens- en herverdeeffecten worden afgezwakt, evenals de gevoeligheid voor de belastingcapaciteit. De uitvoering zal complexer worden.

- andere veranderingen in het belastinggebied. Op deze veranderingen wordt hieronder ingegaan.

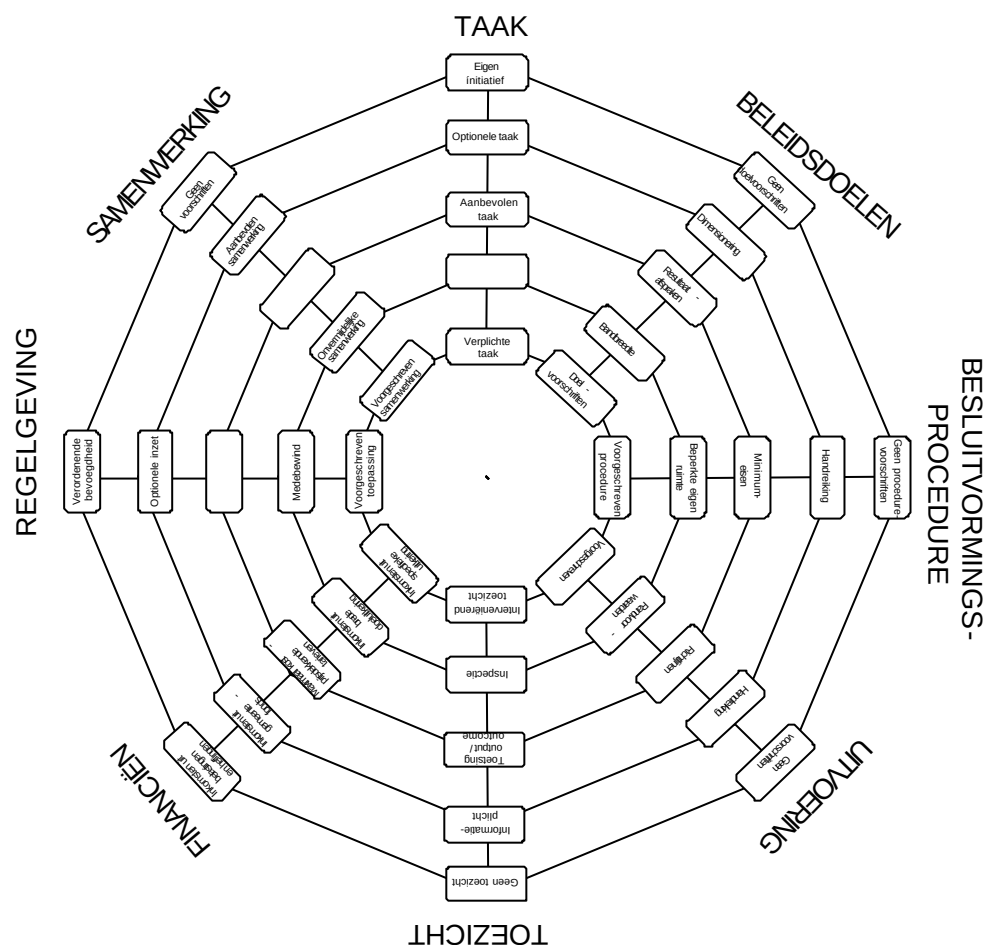
Opschoning belastinggebied

In dit subscenario worden de kleinere belastingen afgeschaft. Reden hiervoor is dat deze belastingen in een solidariteitsstelsel het inzicht in de behoefte aan verevening verstoren. Niet afgeschaft wordt de parkeerheffing. Deze belasting heeft een belangrijke regulerende functie. Het is ook de vraag of de toeristenbelasting zonder al te veel gevolgen kan worden afgeschaft. Er zijn nu toeristengemeenten die zichtbaar meer middelen aan voorzieningen moeten besteden dan het geval geweest zou zijn indien ze geen/weinig toeristen zouden hebben. Bovendien zijn het juist de toeristengemeenten die er bij de introductie van opcenten op achteruit gaan, omdat de uitname via onder andere woonruimte (waaronder vakantiewoningen) plaatsvindt, terwijl de nieuwe belasting alleen van inwoners wordt geheven. Specifieke compensatie via het gemeentefonds is dan wenselijk. Alternatief is een beperkte specifieke recreatiebelasting. Een mogelijkheid is dat het rijk toeristengemeenten aanwijst. Deze gemeenten mogen dan een toeristenbelasting heffen. Deze belasting zou kunnen bestaan uit een percentage op de OZB niet-woningen. Hierdoor betalen alle bedrijven in deze specifieke gemeenten, ervan uitgaande dat ook grofweg alle bedrijven profiteren. De wijze van belastingheffen is zo min mogelijk administratief belastend door aan te sluiten bij een bestaande belasting.

6.3 Concluderende beschouwing; keuze voor een belasting

De belangrijkste bestuurlijke keuzes betreffen de mate van gewenste gelijkheid van voorzieningen en de vraag wat het rijk en wat de gemeente bepaalt. De gewenste financiële verhouding volgt uit deze keuzen, dus ook de omvang van het belastinggebied en de soort belasting. Iedere belasting heeft echter zijn voor- en nadelen. De omvang van het belastinggebied kan die voor- en nadelen versterken. Er kan om die redenen gekozen worden voor een belasting die qua aard minder goed aansluit. Ook kan er voor een andere belastingsoort worden gekozen, omdat een trend als schaalvergroting van taken invloed kan uitoefenen op de gewenste belasting. Schaalvergroting van taken kan bijvoorbeeld leiden tot een relatie met inwoners van andere gemeenten, waardoor het profijtbeginsel gebruikt kan worden. De nadelen van sommige belastingen, de keuze voor een minder goed passende belasting en de keuze voor een combinatie aan belastingen kan leiden tot een behoefte aan correcties, zoals verevenen, kwijschelding, maximering en het opvangen van conjunctuurgevoeligheid van belastingen. Er kunnen goede redenen zijn voor veel correcties. Wel kunnen correcties voor vertroebeling van de financiële en bestuurlijke verhoudingen zorgen.

Bijlage A Meetinstrument beleidsvrijheid: dimensies en gradaties



TAAK

Omschrijving

De mate waarin een gemeente de vrijheid heeft een taak uit te voeren, dan wel de gemeente verplicht is respectievelijk belet wordt deze uit te voeren.

In een meetinstrument op het niveau van taken is dit de dimensie waar de analyse start. Op grond van de grondwettelijke positie kan de gemeente alle taken ter hand nemen. Daarnaast is de gemeente op grond van de wet verplicht een aantal taken uit te voeren; en de wet verbiedt (impliciet) de gemeente bepaalde taken uit te voeren, bijvoorbeeld taken die aan andere publieke organen zijn opgedragen.

Gradaties

- Eigen initiatief: de gemeente neemt eigener beweging de taak op zich.
- Optionele taak: het rijk maakt taakuitvoering wettelijk mogelijk maar verplicht gemeenten niet tot taakuitoefening.
- Aanbevolen taak: het rijk beveelt gemeenten aan de taak uit te voeren, maar treft daartoe geen wettelijk verplichtende voorziening.
- Verplichte taak: het rijk schrijft voor dat de gemeente de taak uitvoert.

BELEIDSDOELEN

Omschrijving

De mate waarin de gemeente vrij is doelen van beleid vast te stellen.

Binnen een taak stelt de gemeente inhoudelijke doelen. Deze hebben betrekking op door de gemeente binnen het domein van de taak te leveren prestaties en/of op de te realiseren maatschappelijke situatie. In deze dimensie is aan de orde de mate waarin de gemeente al dan niet de vrijheid heeft om de doelen vast te stellen.

Gradaties

- Geen doelvoorschriften: er zijn van rijkswege geen voorschriften gegeven over de inhoud van de beleidsdoelen.
- Dimensionering: voorgeschreven is over welke onderwerpen doelen gesteld worden.
- Resultaatafspraken: gemeente en rijk komen in – enigerlei vorm van - onderling overleg tot opstelling van de te bereiken resultaten.
- Bandbreedte: de bandbreedte van de beleidsdoelen is voorgeschreven.
- Doelvoorschriften: de doelen zijn van rijkswege vastgelegd.

BESLUITVORMINGSPROCEDURE

Omschrijving

De mate waarin de gemeente vrij is in de wijze van besluitvorming over de doelstellingen en de wijze van uitvoering van een taak.

Deze dimensie heeft betrekking op de besluitvormingsprocedures binnen de gemeentelijke organisatie en in sommige situaties ook in de afstemming met provincie en/of rijk. Het gaat in principe om de besluitvorming over de doelstellingen en over de inrichting van het uitvoeringsproces zoals voorschriften over het besluitvormende gremium, mandatering, en regelingen voor inspraak.

Dit niveau van besluitvorming dient onderscheiden te worden van beslissingen die onderdeel zijn van de uitvoering van beleid zoals beslissingen over de aanvraag voor een bouwvergunning en beslissingen over toekenning van een uitkering op grond van de Wet Werk en Bijstand; dit type beslissingen behoort thuis onder de dimensie UITVOERING.

Gradaties

- Geen voorschriften
- Handreiking: er zijn aanbevelingen geformuleerd over de inrichting van de procedure.
- Minimumeisen: er zijn minimumeisen of randvoorwaarden waaraan de procedure in ieder geval moet voldoen.
- Beperkte eigen ruimte: de procedure is grotendeels vastgelegd, maar er is ruimte voor lokale invullingen.
- Voorgeschreven procedure: de besluitvormingsprocedure is nauwkeurig vastgelegd.

UITVOERING

Omschrijving

De mate waarin de gemeente vrij is in de bepaling van organisatie en instrumentatie van de uitvoering van het beleid.

Deze dimensie heeft betrekking op in de praktijk zeer uiteenlopende typen

uitvoeringsprocessen, uiteenlopend naar organisatorische context en naar typen instrumenten. De organisatie van de uitvoering heeft betrekking op zaken als de wijze van besluitvorming in casus-beslissingen en de (wijze van) samenwerking met andere organisaties. Hiertoe worden ook vormen van horizontale verantwoording gerekend zoals de rol van cliëntenorganisaties op bepaalde beleidsvelden.

De instrumentatie heeft betrekking op de keuze van de inzet van bestuursmiddelen.

UITVOERING is dus een samengestelde dimensie die per taak inhoudelijk specifiek is.

Daaruit vloeit voort dat de in het web opgenomen gradaties relatief abstract zijn geformuleerd; de grenzen tussen de gradaties kunnen niet scherper omschreven worden dan hierboven is aangegeven.

Gradaties

- Geen voorschriften
- Handreiking: er zijn aanbevelingen geformuleerd met betrekking tot de uitvoering.
- Richtlijnen: er zijn algemene principes geformuleerd waaraan de uitvoering dient te voldoen.
- Randvoorwaarden: er zijn condities geformuleerd waaraan de uitvoering moet voldoen.
- Voorschriften: de wijze van uitvoering is in detail voorgeschreven.

REGELGEVING

Omschrijving

De mate waarin de gemeente vrij is om eigen regelgeving vast te stellen en rijksregelgeving kan toepassen

Deze dimensie betreft de gemeente in twee hoedanigheden: de gemeente vanuit haar verordenende bevoegdheid en de gemeente als gebruiker van rijksregelgeving. Bezien vanuit beleidsvrijheid kunnen beide hoedanigheden op één schaal geplaatst worden. Daarbij doet zich in principe wel de mogelijkheid voor dat binnen één taakgebied beide hoedanigheden van toepassing zijn.

Gradaties

- Verordenende bevoegdheid: de gemeente als autonome regelgever (autonome verordeningen en eventuele daarop gebaseerde nadere regels)
- Optionele inzet: de gemeente heeft de bevoegdheid om gebruik te maken van regels die door andere overheden zijn vastgesteld.
- Medebewind: de gemeente als regelgever in medebewind (medebewindsverordeningen, bestemmingsplan)
- Voorgeschreven toepassing: de gemeente dient regelgeving toe te passen die door andere overheden is voorgeschreven.

FINANCIËN

Omschrijving

De mate van vrijheid in de besteding van de financiële middelen die de gemeente ter beschikking staan.

Bij deze dimensie gaat het om de bestedingsvrijheid van de middelen. Daarom wordt er hier een onderscheid gemaakt tussen specifieke uitkeringen en brede doeluitkeringen. De eerste kennen veelal strakkere bestedingscondities dan de tweede. Ook is er een onderscheid

gemaakt tussen taakgebonden eigen middelen en niet-taakgebonden eigen middelen. Bij taakgebonden eigen middelen kan niet worden gekozen waaraan de middelen worden uitgegeven. Bij de niet-taakgebonden eigen middelen is, evenals bij de algemene uitkering uit het gemeentefonds, de bestedingsrichting wel vrij. De overige eigen middelen kennen meer vrijheid dan het gemeentefonds, omdat er ook over de omvang van die middelen (binnen kaders) een besluit genomen kan worden. In de praktijk is het overigens vaak moeilijk te zeggen of iets uit de OZB of het gemeentefonds wordt bekostigd. In dat geval is het een optie, bij wijze van uitzondering, tussen beide gradaties in te scoren.

Gradaties

- Vrij besteedbare eigen inkomsten
- inkomsten uit het Gemeentefonds
- Inkomsten uit maximaal kostprijsdekkende tarieven
- Inkomsten uit een brede doeluitkering die relatief breed besteedbaar zijn
- Inkomsten uit een specifieke uitkering, waarvan de bestedingswijze nauwgezet is voorgeschreven

SAMENWERKING

Omschrijving

De mate waarin de gemeente vrij is in het aangaan en inrichten van samenwerkingsverbanden met externe – publieke of private - organisaties.

Op tal van beleidsthema's is externe samenwerking nodig voor ontwikkeling en/of realisatie van beleid. Het kan gaan om samenwerking met publieke en met private organisaties. Samenwerking met publieke organisaties verwijst naar vormen van intergemeentelijke samenwerking en naar vormen van functioneel bestuur. De beleidsvrijheid binnen deze dimensie heeft betrekking op drie inhoudelijke aspecten: de keuze van externe partners, de – juridische – vormgeving van de relatie en de operationele organisatie van de samenwerking.

Gradaties

- Geen voorschriften
- Aanbevolen samenwerking: het rijk beveelt de gemeente aan externe samenwerking aan te gaan
- Onvermijdelijke samenwerking: uit de aard van de – al dan niet door het rijk opgedragen - taak is samenwerking met één of meer externe organisaties onvermijdelijk
- Voorgeschreven samenwerking

TOEZICHT

Omschrijving

De mate waar toezicht gehouden wordt op het handelen van de gemeente.

Deze dimensie heeft betrekking op rijks en provinciaal toezicht op gemeenten, deels uitgevoerd door inspectiediensten. Toezicht wordt hier in brede zin bedoeld, en omvat ook controle.

Deze dimensie heeft geen betrekking op vormen van horizontaal toezicht zoals een wettelijke voorgeschreven rol van cliëntenorganisaties in bepaalde sectoren.

Per taak kan verschillen op welk of welke van de dimensies toezicht gehouden wordt.

Gradaties

- Geen toezicht
- Informatieplicht: de gemeente dient beleidsinformatie aan de toezichthouder te verstrekken over de ondernomen activiteiten.
- Toetsing output / outcome: de toezichthouder beoordeelt output- / outcome-realisaties.
- Inspectie: de toezichthouder inspecteert de wijze van taakuitoefening door de gemeente.
- Intervenierend toezicht: de toezichthouder kan actief ingrijpen op eventuele afwijkingen van gestelde normen.

Bijlage B Metingen gemeentelijke beleidsvrijheid

1. Wet werk en bijstand: arbeidsinschakeling en bijstandsverlening.

Bij de Wet werk en Bijstand wordt onderscheid gemaakt tussen arbeidsinschakeling en bijstandsverlening. Beide zijn verplichte taken. Het overgrote deel van de bepalingen van de wet heeft betrekking op beide taken; het spinnenweb ziet er voor beide dimensies hetzelfde uit. Enige uitzondering is bij de dimensie beleidsdoelen; deze is bij arbeidsinschakeling (dimensionering) ruimer geformuleerd dan bij bijstandsverlening (doelvoorschriften). Voor beide taken zijn er geen procedurevoorschriften.

Wat betreft de uitvoering staat B&W een aantal instrumenten ter beschikking dat gehanteerd kan worden bij de uitvoering van de wet, maar hiertoe bestaat geen verplichting. Wel zijn er enkele handreikingen gepubliceerd die betrekking hebben op de uitvoering van de wet. Zo moet een gemeente vaststellen of iemand recht heeft op bijstand, maar hoe de gemeente dit doet schrijft het rijk niet voor. Een gemeente kan bijvoorbeeld zelf kiezen om huisbezoeken te doen.

Wat betreft toezicht is het relevant, dat er in de wet een aanwijzingsbevoegdheid voor de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is opgenomen. Deze wordt in de praktijk niet gebruikt waardoor gemeenten alleen een informatieplicht hebben. De aanwijzingsbevoegdheid dient voornamelijk als stok achter de deur en kan alleen worden aangewend in zeer uitzonderlijke gevallen waarbij de fundamentele van de wet geschonden worden en die schending een uitstralend effect heeft. Dit is in de twee en een half jaar dat de wet in werking is nog niet voorgekomen. In het web geeft de stippellijn de theoretische situatie weer en de doorgetrokken lijn de praktijk.

Deze taken worden bekostigd met een specifieke uitkering. De specifieke uitkering voor arbeidsinschakeling, het zogenaamde w-deel, is geoormerkt geld dat bij verkeerde besteding of in geval van overschotten teruggaat naar het Rijk. De uitkering voor de bijstandsverlening, het zogenaamde i-deel, is eveneens een specifieke uitkering. Echter, het gaat hier om een vooraf vastgesteld budget. Indien gemeenten dit efficiënt besteden en geld overhouden, kunnen ze het overschot vrij besteden. Bij een tekort dienen ze het budget aan te vullen met andere middelen. Het web gaat uit van de hoofdgeldstroom, daarom is ook het i-deel weergegeven als een specifieke uitkering.

De gemeenten hebben bij deze taak een verordenende bevoegdheid en zijn verplicht samen te werken met het UWV en de CWI, de zogenaamde ketenpartners.

Ratio achter vormgeving van de taak

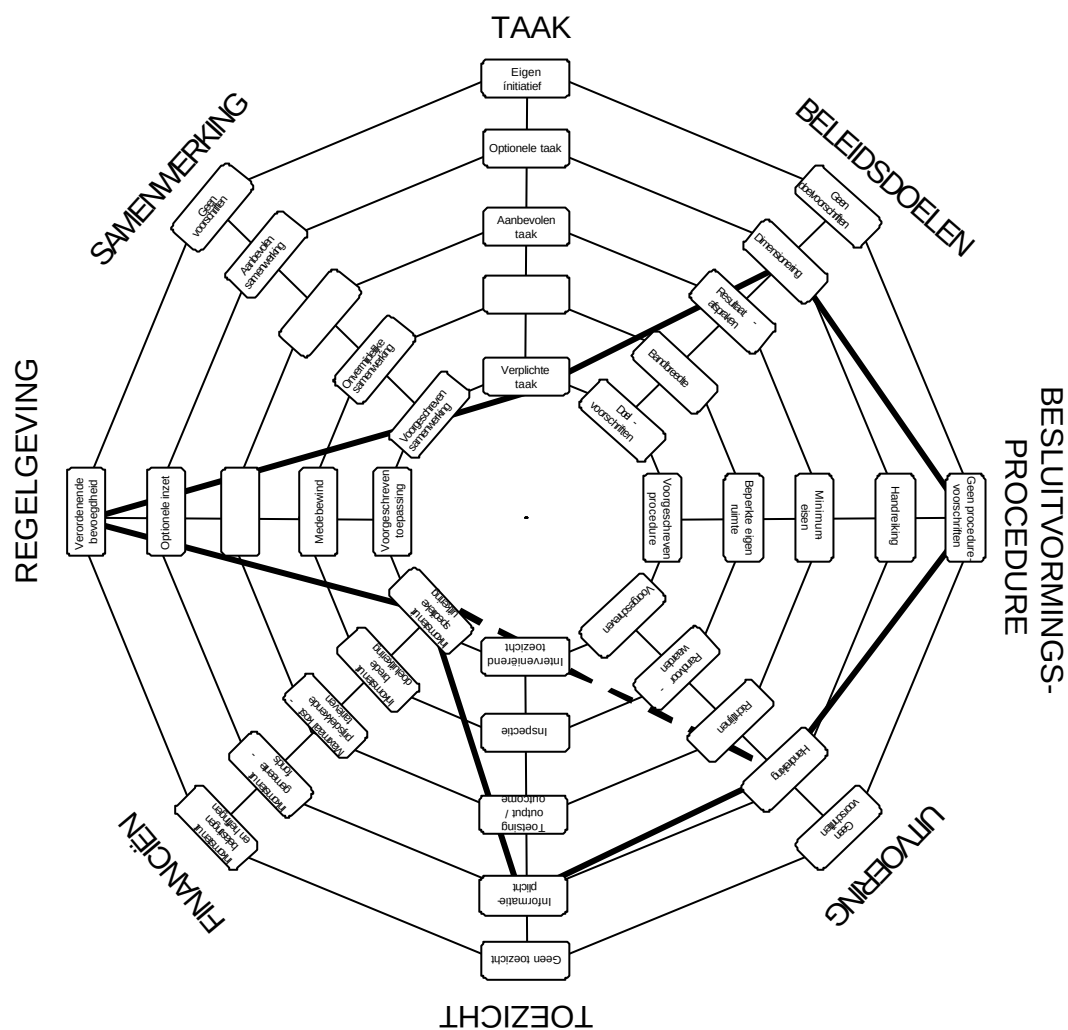
De nieuwe Wet werk en bijstand is in 2004 ingegaan. Een van de doelen die het rijk voor ogen heeft gestaan bij de herziening van deze wet is het vereenvoudigen en verduidelijken van de regelgeving. Bovendien beoogt de herziening van de wet een versterking van de verantwoordelijkheid van gemeenten.

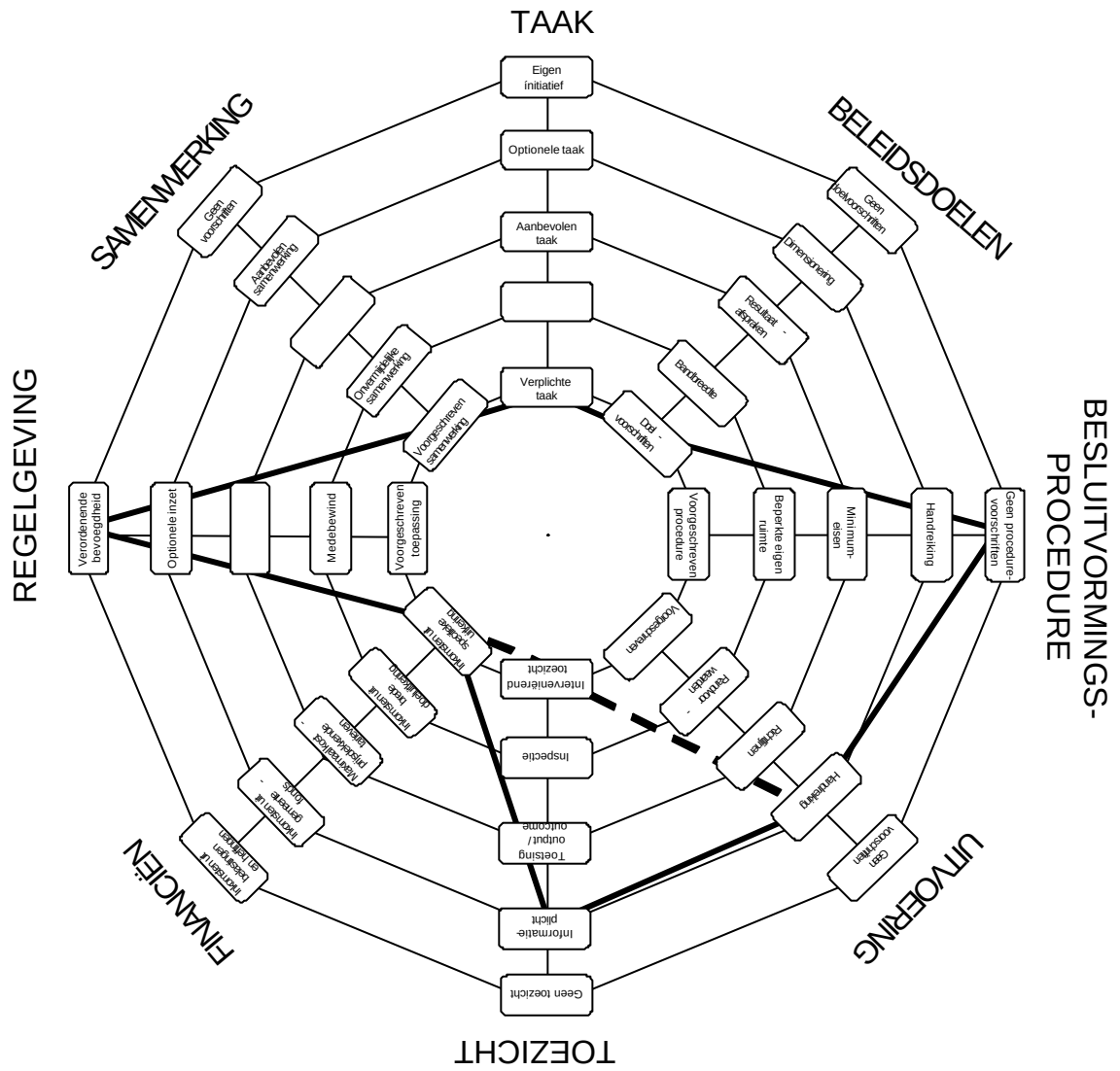
De meest zichtbare gevolgen van de herziening hebben zich voorgedaan op de dimensies uitvoering en toezicht. De gemeenten hebben op de dimensies uitvoering meer beleidsvrijheid gekregen ten opzichte van de oude situatie. Op de dimensie toezicht is de beleidsvrijheid eveneens toegenomen omdat er een overgang is geweest van actief toezicht naar signalerend toezicht. Voorheen oordeelde de toezichthouder per gemeente over de uitvoering van de wet, nu wordt een algemeen landelijk oordeel gevormd.

Recente en eventuele toekomstige ontwikkelingen

De Inspectie Werk en Inkomen (IWI) heeft in 2006 rol van de gemeenteraad bij de WWB onderzocht. IWI constateert dat de rol van de gemeenteraad in de eerste twee jaren van de WWB niet daadwerkelijk is ingevuld. De raad zou zijn controlerende rol beter moeten invullen door bij de kaderstelling beter aan te geven hoe hij over de uitvoering geïnformeerd wil worden. Ook zou de raad meer vooraf doelstellingen moeten formuleren. SZW ziet in de aanbeveling van het rapport geen reden om de wet aan te passen en heeft er vertrouwen in dat de raad zijn rol steeds beter vorm zal weten te geven.

Web WWB Arbeidsinschakeling





2. Investeringsbudget stedelijke vernieuwing

Er wordt hier alleen gekeken naar het investeringsbudget stedelijke vernieuwing, de hoofdstroom van het geld dat door VROM aan gemeenten voor stedelijke vernieuwing beschikbaar wordt gesteld. Deelstromen zoals IPSV (innovatieprogramma stedelijke vernieuwing) worden hier buiten beschouwing gelaten.²⁹

Stedelijke vernieuwing is voor gemeenten een optionele taak. Zij zijn niet verplicht deze uit te voeren, maar als ze dit doen zijn ze gebonden aan een aantal wettelijke bepalingen uit de wet stedelijke vernieuwing. Bij de beleidsdoelen gaat het er vooral om dat gemeenten hun resultaten halen, maar niet om de manier waarop dit gebeurt. Er is dus sprake van resultaatafspraken. Bij de dimensie besluitvormingsprocedure wordt gescoord op 'handreikingen' omdat VROM wel aanbevelingen doet over de afstemming met bepaalde partijen binnen de besluitvormingsprocedure, maar hier geen voorschriften aan verbindt. Bovendien gaat het er in eerste instantie om dat bijvoorbeeld de problemen in wijk X worden aangepakt. Het rijk geeft geen voorschriften over de vraag of de maatregelen daartoe via een wijkontwikkelingsplan of een bestemmingsplan tot stand komen. Bij de uitvoering geldt dat er sprake is van richtlijnen. Het algemene principe dat de beschikbare budgetten worden besteed aan stedelijke vernieuwing staat voorop, maar er kan binnen het domein van stedelijke vernieuwing geschoven worden met budgetten.

Bij de dimensie toezicht is sprake van toetsing op output / outcome, namelijk op de behaalde resultaten. Formeel heeft het rijk (en de provincie) de bevoegdheid om sancties op te leggen als prestaties achter blijven, maar deze worden in de praktijk niet of nauwelijks ingezet. Daarom wordt deze gradatie gestippeld.

De budgetten voor stedelijke vernieuwing worden via een brede doeluitkering (BDU) aan de gemeenten toegekend. Daarbij dient wel opgemerkt te worden dat de meeste projecten voor 10% gefinancierd worden met rijks geld, dus uit de BDU, en dat de overige 90% afkomstig is van andere partijen, zoals woningbouwcorporaties, projectontwikkelaars, etc.

De gemeente beschikt over een aantal instrumenten dat optioneel kan worden ingezet bij de uitvoering van haar taak, zoals bestemmingsplan- of onteigeningsprocedure of voor herstructurering van wijken de 'Wet voorkeursrecht'.

Er is bij deze taak sprake van onvermijdelijke samenwerking met andere partijen, vanwege de financiële afhankelijkheid van deze partijen.

Ten slotte dient opgemerkt te worden dat, net als bij andere gemeentelijke taken, ook bij ISV sprake is van interferentie met andere beleidsterreinen en wetgeving. Voorbeelden daarvan zijn de comptabiliteitswet, staatssteunregels en regels met betrekking tot BTW.

Ratio achter vormgeving van de taak

ISV is oorspronkelijk opgebouwd vanuit de gedachte om gemeenten zoveel mogelijke vrijheid te geven op het terrein van stedelijke vernieuwing. Een kritisch rapport van de Algemene Rekenkamer heeft ertoe geleid dat vooral met betrekking tot de verantwoording de regels zijn aangescherpt. De invoering van het single information – single audit (SISA) principe brengt weer verandering in gebracht ten gunste van de beleidsvrijheid van de gemeenten.

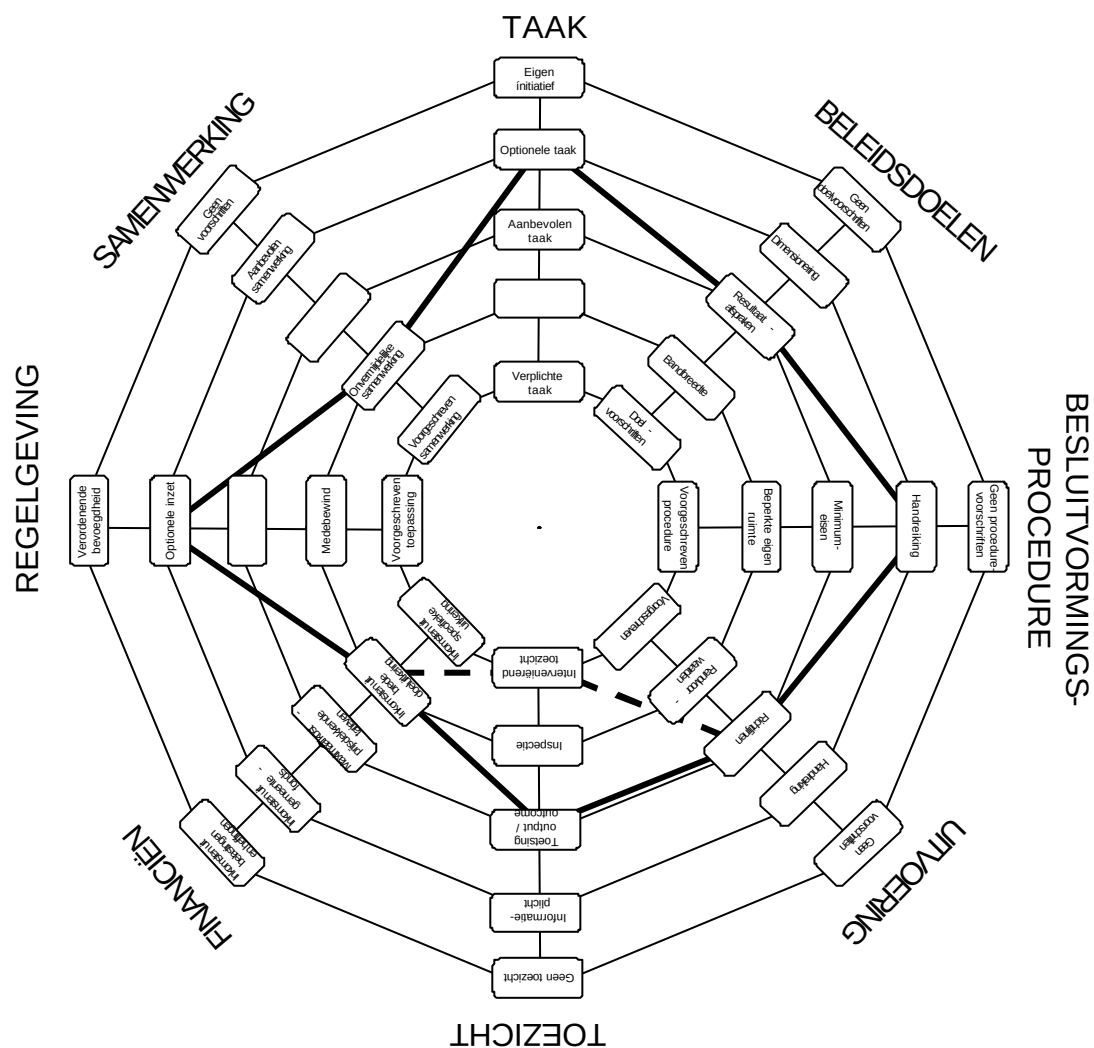
²⁹ Dit verklaart waarom het hier getekende web op sommige punten verschilt van het web dat is opgenomen in het B&A rapport.

Lopende ontwikkelingen

Momenteel wordt gewerkt aan de invulling van ISV III, waarbij getracht wordt om meer ruimte te creëren voor gemeentelijke beleidsvrijheid. Een van de mogelijke elementen die meer beleidsvrijheid met zich mee kunnen brengen is de vereenvoudiging van de verantwoording met betrekking tot kwaliteit.

Een andere interessante ontwikkeling is de roep vanuit gemeenten om ISV in het gemeentefonds op te nemen. Dit is echter nog geen gelopen race.

Web ISV



3. Schuldhulpverlening

In het rapport van B&A is gekeken naar schuldhulpverlening op vrijwillige basis (het 'minnelijke' traject) en op basis van de Wet schuldhulpverlening natuurlijk personen (Wsnp). Hier wordt slechts ingegaan op het minnelijke traject.

Schuldhulpverlening (via het minnelijke traject) is geen wettelijke taak; gemeenten kunnen uit eigen beweging deze taak op zich nemen. Het ontbreken van een wettelijke regeling brengt met zich mee dat er geen wettelijke voorschriften zijn voor de beleidsdoelen, de besluitvormingsprocedure en de samenwerking. Bovendien is er geen sprake van rijkstoezicht en hebben de gemeenten maximale beleidsvrijheid op het gebied van de eigen gemeentelijke regelgeving. Van rijkswege zijn er ook geen voorschriften voor de uitvoering. Gemeenten kunnen ervoor kiezen om een lid van de NVVK (Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet) in te huren voor de schuldhulpverlening (hetgeen meestal het geval is). In dat geval wordt gewerkt volgens de gedragscode van de NVVK. De beperking van de beleidsvrijheid die hierdoor in de praktijk ontstaat is vergelijkbaar met de beperkingen die ontstaan door handreikingen van de VNG. Bij de invulling van het web is de praktijk, evenals elders, aangegeven met een doorgetrokken lijn, terwijl de theorie is weergegeven met de stippellijn.

De gemeenten bekostigen het minnelijke traject voornamelijk met middelen uit het gemeentefonds. Een interessante ontwikkeling is dat er in 2006 een specifieke uitkering voor schuldhulpverlening in het leven is geroepen in de vorm van een tijdelijke subsidieregeling. De regeling is – hoewel een specifieke regeling – verantwoordingsluw ingericht. Momenteel wordt bezien of en op welke manier deze tijdelijke subsidieregeling verlengd kan worden tot en met 2009. Omdat de huidige regeling, die het karakter heeft van een specifieke uitkering, tijdelijk van aard is, is dit in het web weergegeven met een fijne stippellijn.

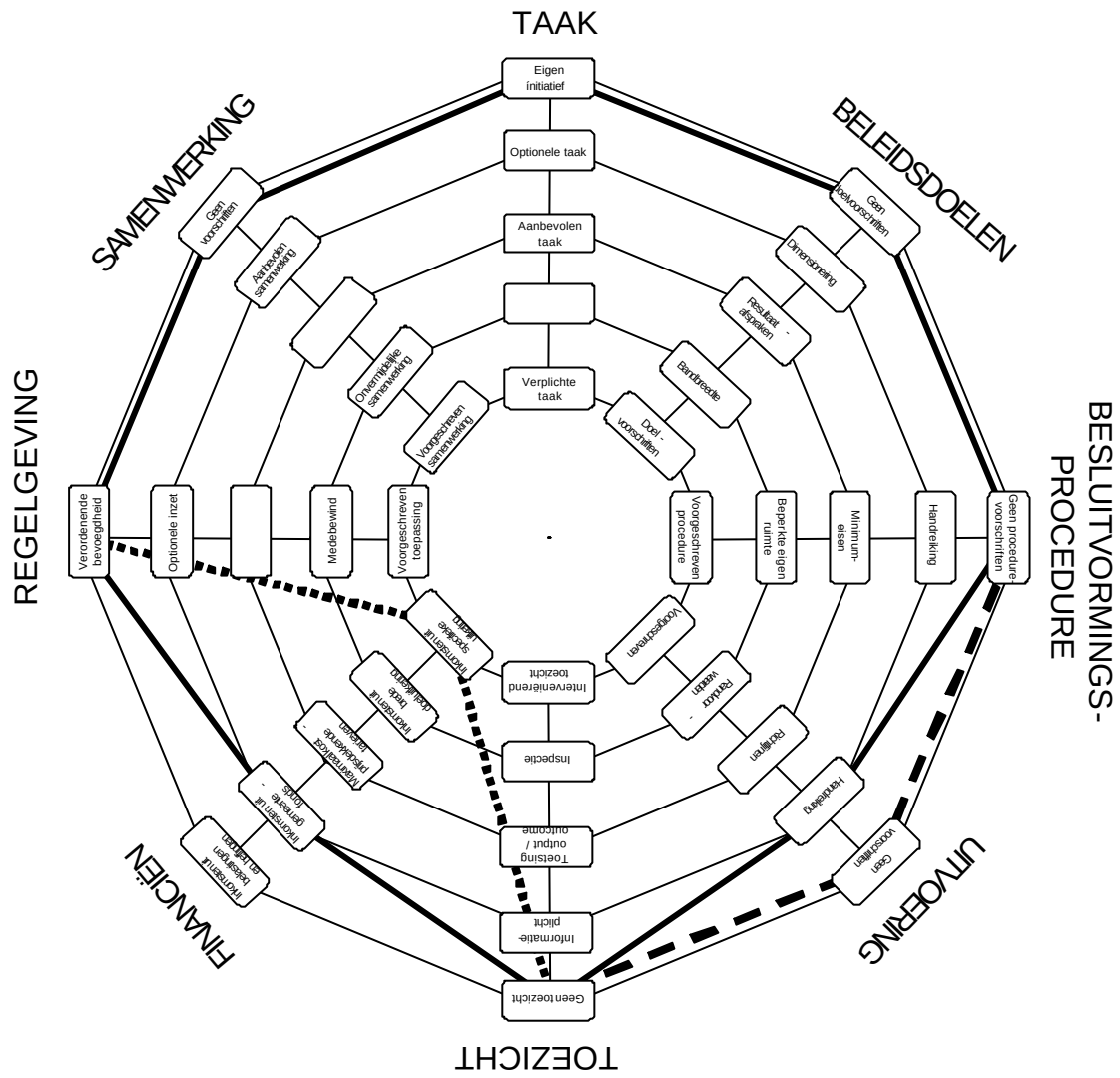
Ratio achter vormgeving van de taak

Schuldhulpverlening is een optionele taak die niet is vastgelegd in de wet of in andere regelgeving. Het is dan ook voor de hand liggend dat het web een maximale beleidsvrijheid vertoond.

Lopende ontwikkelingen

Zoals gezegd wordt er momenteel nagedacht over een specifieke uitkering voor schuldhulpverlening. Pas na de bestuurlijke conferentie (december 2006) zal bekeken worden hoe de tijdelijke extra middelen uit het amendement Noorman-Den Uyl voor de jaren 2007-2009 ingezet zullen worden. Of dat in de vorm van een tijdelijke specifieke uitkering zal plaatsvinden is nog niet besloten. Indien wordt gekozen voor een specifieke uitkering is het niet ondenkbaar dat dit gepaard gaat met beperking van de beleidsvrijheid op andere dimensies.

Web Schuldhulpverlening (het minnelijke traject)



4. Infectieziektebestrijding als onderdeel van de collectieve preventie volksgezondheid

Infectieziektebestrijding is voor gemeenten een verplichte taak. Het beleid op het gebied van infectieziekten wordt verder vooral landelijk ontwikkeld en vastgelegd in wetten en protocollen. Gemeenten hebben op de dimensie 'beleidsdoelen' dus geen tot nauwelijks vrijheden betreffende het stellen van de doelen van beleid.

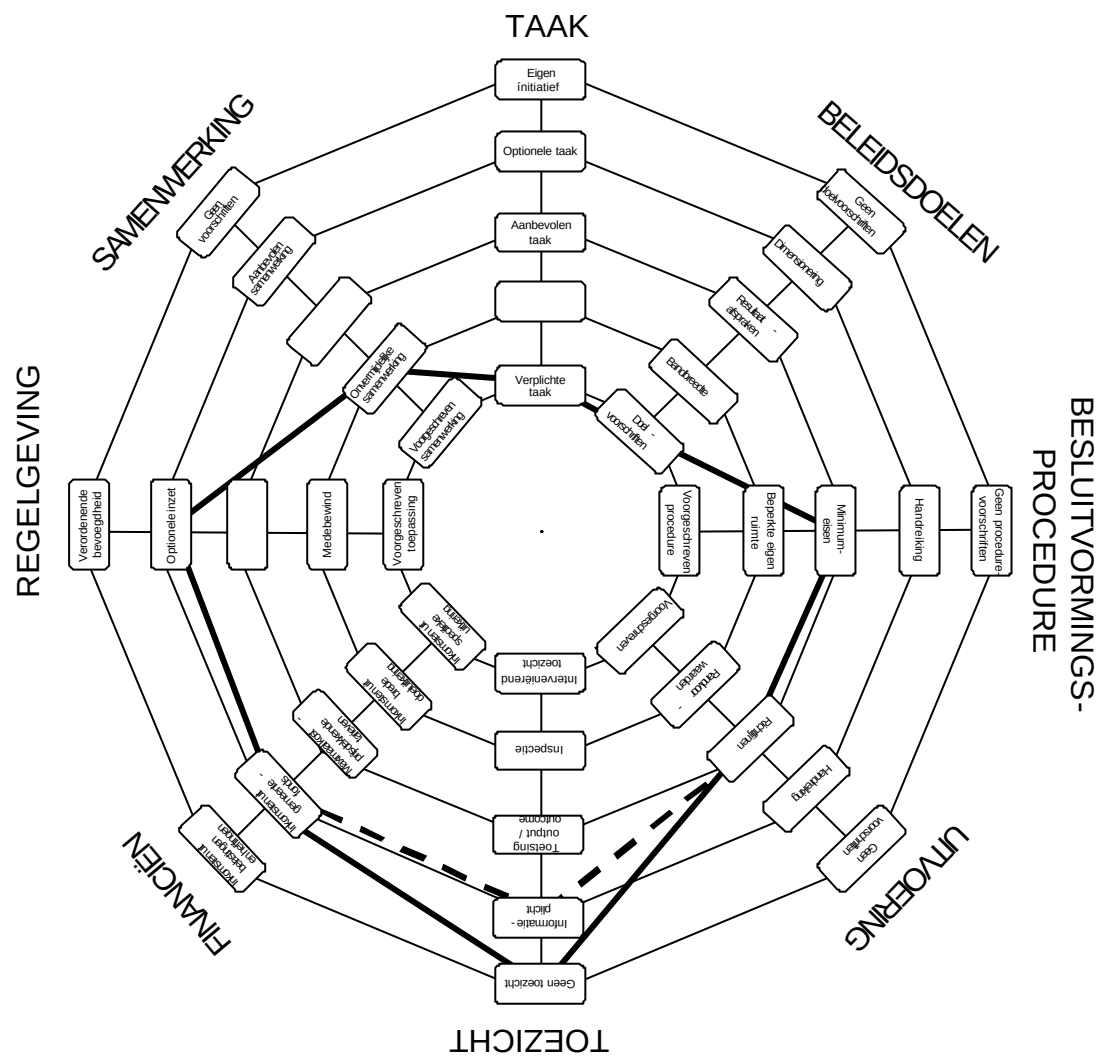
In de besluitvormingsprocedure betreffende infectieziektebestrijding zijn gemeenten verplicht advies te vragen aan de GGD. Ook dient de gemeente elke vier jaar een nota gemeentelijk gezondheidsbeleid vast te stellen. Er worden dus enkele minimum eisen aan de besluitvorming gesteld. Met betrekking tot de uitvoering van deze taak bestaan richtlijnen. Op grond van de WCPV kunnen bij AMvB regels worden gesteld met betrekking tot het verstrekken van systematische informatie door gemeenten aan de minister van VWS. Echter, deze vorm van toezicht richting gemeenten komt in de praktijk nog niet voor. De uitgaven voor infectieziektebestrijding worden bekostigd uit het gemeentefonds. De Wet Bestrijding Infectieziekten (Wbi) en de Quarantainewet bieden gemeenten de nodige instrumenten bij de uitoefening van deze taak, bijvoorbeeld de mogelijkheid van het in quarantaine stellen van personen die niet meewerken aan vaccinatie. Het gaat dus om een optionele inzet van instrumenten. De samenwerking tussen gemeenten en GGD's is bij infectieziektebestrijding onvermijdelijk, aangezien er voor gemeenten geen alternatief bestaat dan de GGD als uitvoeringspartner.

Ratio achter de vormgeving van de taak

Met de invoering van de Wet Collectieve Preventieve Volksgezondheid in 1989, die vanuit de gedachte van decentralisatie en uniformering tot stand is gekomen, is voor het eerst een brede, geïntegreerde wettelijke basis ontstaan voor alle gemeentelijke taken op basis van de bevordering van de volksgezondheid. In 1994 is de verplichting opgenomen om elke 4 jaar een nota gezondheidsbeleid op te stellen.

Lopende ontwikkelingen

Naar aanleiding van (inter)nationale ontwikkelingen, zoals de dreiging van SARS en vogelgriep en daaruit voortvloeiende aanscherping van de regels door de World Health Organisation (WHO), wordt momenteel gewerkt aan de wijziging van de wetgeving op het terrein van de collectieve preventie en de infectieziektebestrijding. In deze operatie worden de Wet collectieve preventie volksgezondheid (WCPV), de Infectieziektenwet en de Quarantainewet vervangen door één nieuwe wet op het terrein van de publieke gezondheid. De belangrijkste voorgestelde wijziging van de conceptwet is de introductie van een nieuwe formele regierol voor de minister op het terrein van de publieke gezondheid (infectieziektebestrijding, bevolkingsonderzoek, gezondheidsbevordering). Er komt dus een formele sturingsrelatie tussen het rijk en de gemeenten, die nu nog ontbreekt. Dit zal een beperkende invloed hebben op de beleidsvrijheid van gemeenten. De decentrale uitvoeringsstructuur blijft ongewijzigd. Het streven is om de wet voor 15 juni 2008 te implementeren.



5. Verlening van milieuvergunningen

Het verlenen van milieuvergunningen is voor gemeenten een verplichte taak, waarbij de beleidsdoelen evenals de besluitvormingsprocedures nauwkeurig in de wet zijn voorgeschreven. Er zijn geen wettelijke voorschriften met betrekking tot de uitvoering van deze taak. Echter, de kengetallen van de VNG vormen een handreiking richting gemeenten waarvan zij gebruik kunnen maken bij het bepalen van de benodigde capaciteit. Deze praktijk is aangegeven met een doorgetrokken lijn, terwijl de theoretische situatie is aangegeven met een stippellijn. De kengetallen zijn ontwikkeld op basis van het aantal en het type milieuvervuilende bedrijven. Hoewel de mogelijkheid van interveniërend toezicht bestaat in de vorm van een aanwijzingsbevoegdheid van het rijk, komt dit in de praktijk zelden tot nooit voor. Deze optie wordt daarom via een stippellijn aangegeven (theoretische mogelijkheid). In de praktijk is er sprake van toetsing op output/outcome. De kosten van deze taak worden bekostigd vanuit het gemeentefonds en het rijk schrijft de juridische instrumenten en het gebruik daarvan voor. Ten slotte bestaan er met betrekking tot samenwerking met andere partijen geen voorschriften.

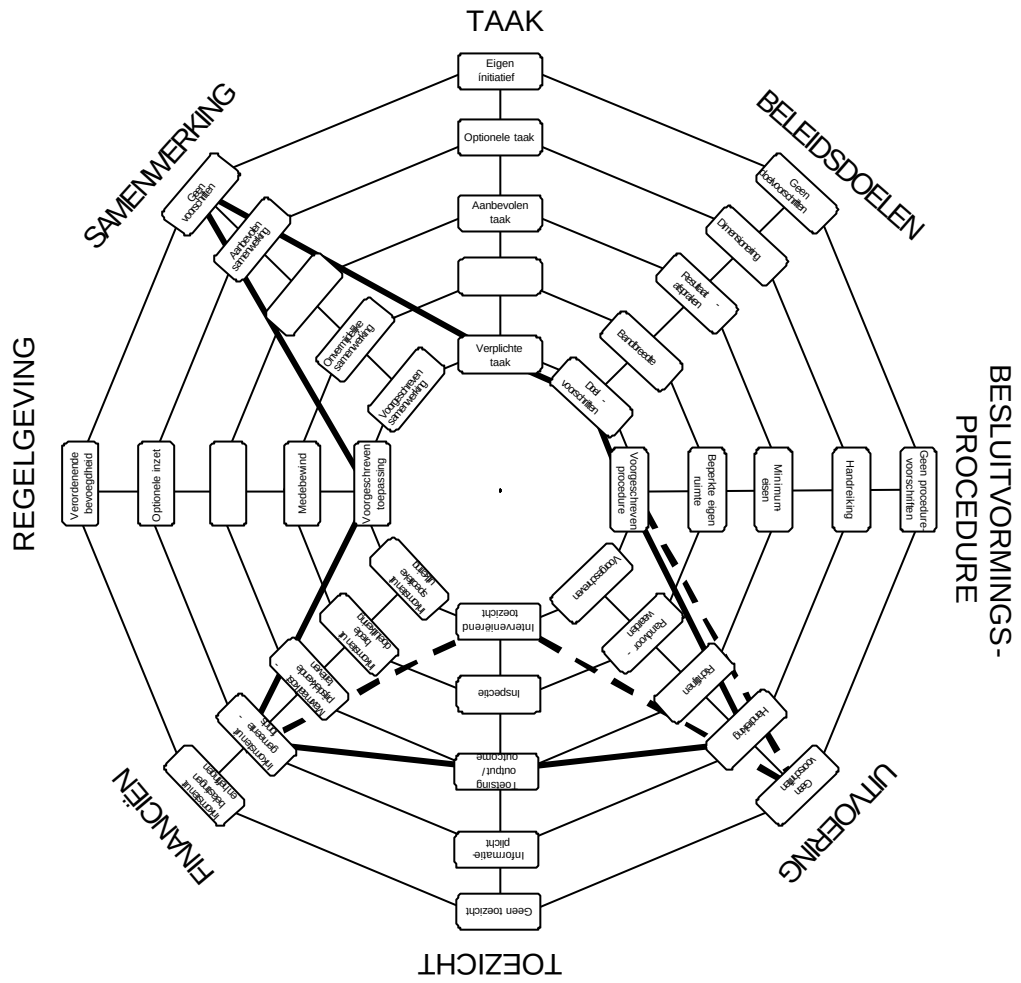
Ratio achter vormgeving van de taak

Milieuwetgeving had in de jaren zestig voornamelijk een sectoraal karakter, terwijl in de jaren '70 de overtuiging ontstond dat een integratie van milieuwetgeving nodig was. Dit uitte zich in de jaren tachtig in harmonisatie en integratie van de milieuwetgeving, hetgeen gepaard ging met deregulering. In 1980 werd de eerste stap gezet met de Wet Algemene Bepalingen Milieuhygiëne die later Wet Milieubeheer is gaan heten. Aan deze wet zijn zogenaamde sectorwetten gekoppeld, zoals de Wet Geluidhinder en Wet Bodembescherming. Ook de taak van de verlening van milieuvergunningen is hierin opgenomen. Vanaf de jaren '90 richtte de overheid zich op de bescherming van milieu als geheel. Hierbij speelt ook zeker de invloed van de Europese Unie een grote rol. Onder invloed van Europese regelgeving zijn de nationale regels op milieugebied aangescherpt, hetgeen zich ook uit in een geringe mate van beleidsvrijheid op het gebied van het verlenen van milieuvergunningen.

Lopende ontwikkelingen

Het ministerie van VROM denkt momenteel na over een andere vormgeving van de taak milieuvergunningverlening. Hierbij wordt vooral gedacht in de richting van de vereenvoudiging van de vergunning verlening.

Web verlening milieuvergunningen



6. Onderwijshuisvesting

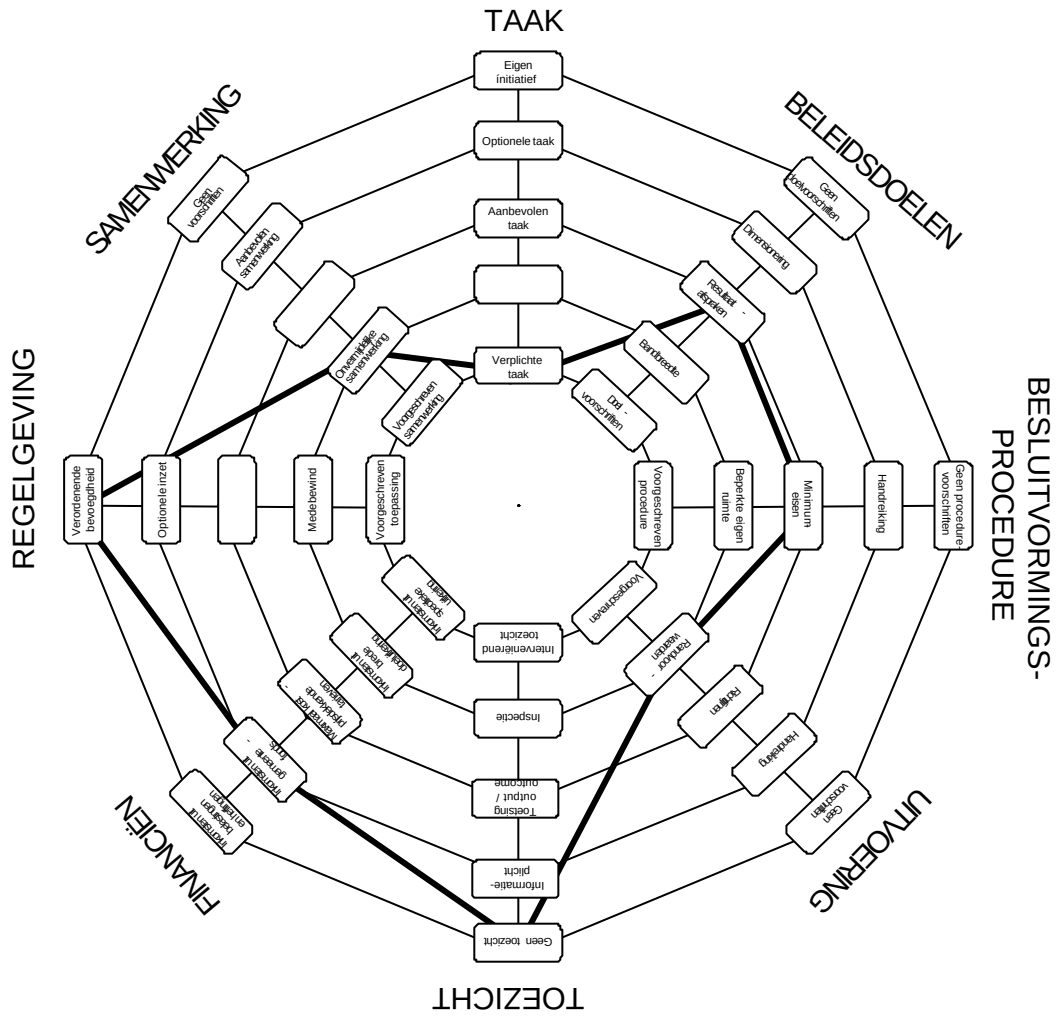
Gemeenten zijn verplicht te voorzien in de huisvesting van scholen. Wat betreft de beleidsdoelen is er vooral sprake van resultaatafspraken. De verordening dient namelijk zo te worden opgesteld dat kan worden voldaan aan de redelijke, dat wil zeggen minimeisen die aan de huisvesting van scholen kan worden voldaan. Ook spelen urgentiecriteria hierbij een rol. Gemeenten stellen echter in de verordening zelf het aantal vierkante meters per leerling vast, evenals de prijs per vierkante meter en de urgentiecriteria. Aan de besluitvormingsprocedure worden enkele minimeisen gesteld, zoals de (jaarlijkse) vaststelling van een huisvestigingsvoorzieningenprogramma en het voeren van overleg daarover met de scholen. Voor de uitvoering gelden randvoorwaarden. Zo dienen gemeenten in een verordening regels vast te stellen over de oppervlakte en indeling van schoolgebouwen. Er worden echter geen voorschriften gegeven over hoe gemeenten deze zaken dienen te regelen. Er is in de wet geen sprake van toezicht op deze taak, die overigens wordt bekostigd vanuit de algemene uitkering die is opgenomen in het gemeentefonds. De gemeente heeft met betrekking tot onderwijshuisvesting een verordenende bevoegdheid en er is sprake van onvermijdelijke samenwerking met de schoolbesturen. Het algemene beeld dat hieruit volgt is dat gemeenten bij de verplichte taak van onderwijshuisvesting relatief weinig beleidsvrijheid hebben als het gaat om besluitvorming en uitvoering, maar op financieel terrein relatief veel beleidsvrijheid hebben. Bovendien draagt het ontbreken van een wettelijke vorm van toezicht bij aan de vergroting van de beleidsvrijheid van gemeenten bij deze taak.

Ratio achter huidige taak

In de wet zijn de procedurevoorschriften - zoals die golden in de periode dat het ministerie van OCW nog verantwoordelijk was voor toekenning van de huisvesting - gehandhaafd, tenzij aanpassing nodig was in verband met de overgang van de taak naar de gemeente. Daarnaast is er op aandringen van de Kamer een minimumnorm voor de ruimtebehoefte in de vorm van aantal vierkante meters per leerling-categorie vastgesteld (1997).

Lopende ontwikkelingen

Op 1 januari 2005 is voor het voortgezet onderwijs de taak op het gebied van onderhoud van het gebouw van de gemeente overgeheveld naar het schoolbestuur; dit om de uitvoeringslasten bij scholen en gemeenten te verminderen. Ook is recent de modelverordening van de VNG wat betreft de ruimtebehoefte per leerlingcategorie in het voortgezet onderwijs, mede op instigatie en met subsidie van het ministerie van OCW, geglobaliseerd. Daarnaast heeft het ministerie van OCW in 2005 en 2006 het initiatief genomen voor gesprekken tussen de VNG, de Besturenorganisaties en OCW om te komen tot een verdere vereenvoudiging en vermindering van de wettelijke voorschriften rond de huisvestingstaak van de gemeente.



7. Wegenonderhoud

Het beheer van openbare wegen is een verplichte taak. De zorg voor het wegonderhoud is gekoppeld aan één globaal doelvoorschrift, namelijk dat de weg in goede staat verkeert. Deze taak wordt bekostigd uit het gemeentefonds en er zijn verder geen voorschriften aan deze taak verbonden. Het ingevulde web van deze taak geeft dus een beeld van een taak met zeer veel beleidsvrijheid.

Echter er is een groot aantal aanpalende regels die de beleidsvrijheid van gemeenten bij de uitoefening van deze taak in grote mate beïnvloeden. Daarbij valt te denken aan regelgeving over asfaltverwerking, die niet alleen nationaal, maar ook Europees bepaald wordt. Ook wettelijk vastgelegde kwaliteitsnormen voor de bestreping van wegen hebben invloed op de beleidsvrijheid van de gemeente bij de uitvoering van deze taak, evenals regelgeving over geluidshinder. Daarnaast geeft het CROW handreikingen uit over de hoogte van drempels e.d. Het gaat in dit geval niet om wettelijke normen, maar in de praktijk komt het voor dat de rechter toetst aan de normen die in deze handreikingen genoemd worden. Ook speelt de aansprakelijkheid die in het Burgerlijk Wetboek geregeld is een grote rol. Indien er ongelukken gebeuren als gevolg van gebrekkig onderhoud aan openbare lokale wegen zijn gemeenten wettelijk aansprakelijk. Deze aansprakelijkheid heeft een belangrijke disciplinerende werking, maar er is hier geen sprake van toezicht door de rechter in formele zin. Ten slotte zijn er ook andere gemeentelijke taken die invloed hebben op het wegonderhoud, zoals het onderhoud van riolering.

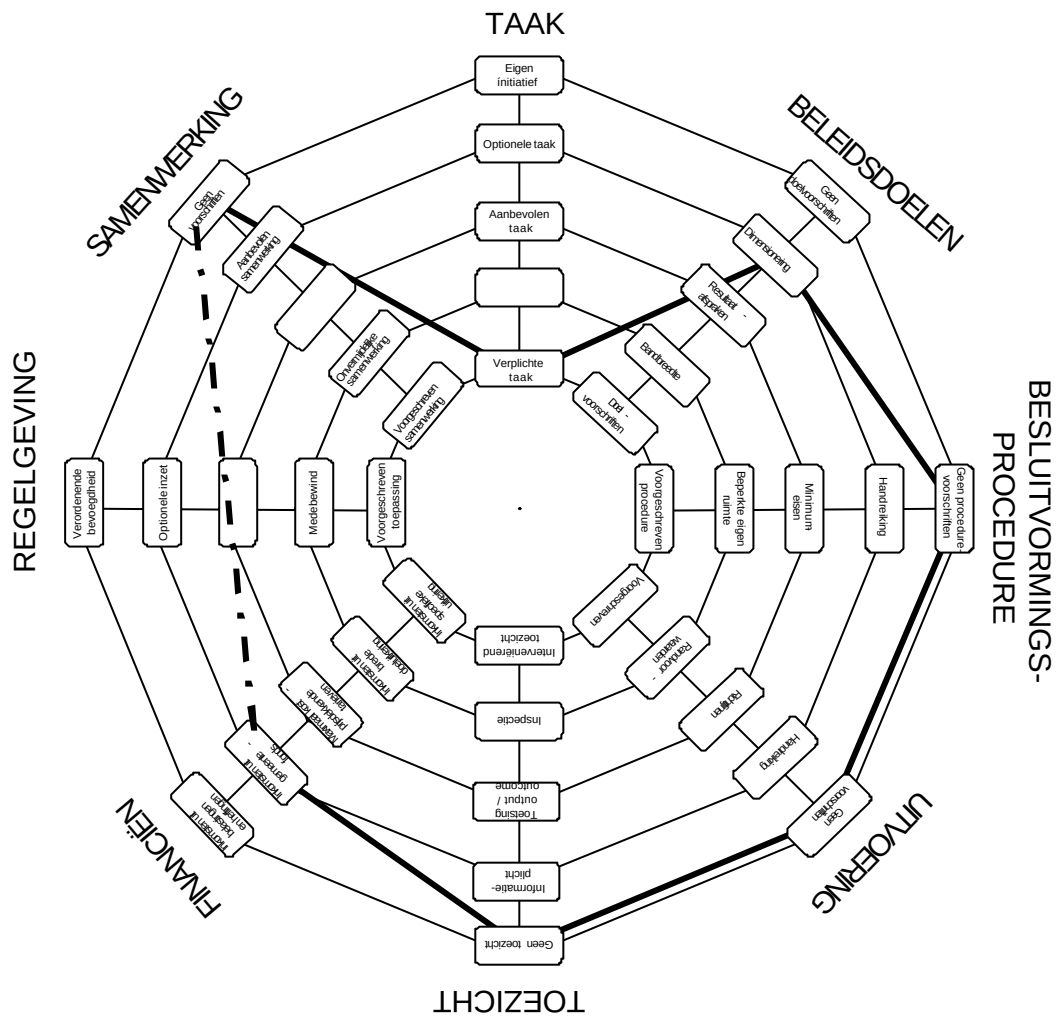
Ratio achter vormgeving van de taak

Het beheer van openbare lokale wegen wordt van oudsher beschouwd als een taak die behoort tot de huishouding van de gemeente. Sinds 1930 bepaalt de Wegenwet met zo veel woorden dat de gemeente heeft te zorgen dat de binnen haar gebied liggende openbare wegen in goede staat verkeren (voor zover het niet gaat om wegen die door het Rijk, een provincie of een waterschap worden onderhouden). De beheertaak moet overigens worden onderscheiden van het onderhoud zelf: niet alleen kunnen gemeenten het feitelijke onderhoud uitbesteden, maar ook kan zich de situatie voordoen dat een openbare weg wordt onderhouden op kosten van een ander dan de gemeente, bijvoorbeeld als die ander eigenaar is van de openbare weg. De beheertaak houdt dus in dat de gemeente erop toeziet dat de weg in goede staat verkeert.

In 1992 werd de Wet Uitkeringen Wegen vervangen door de Wet herverdeling wegenbeheer. Met de nieuwe wet werden gemeenten verantwoordelijk voor het onderhoud van meer lokale wegen. Dit hield een toename van het gemeentelijke wegenareaal met ruim 3.000 km weg in. Hiervoor werd een bedrag van 428 miljoen gulden aan het gemeentefonds toegevoegd.

Recente en eventuele toekomstige ontwikkelingen

Er staan momenteel geen noemenswaardige veranderingen op dit terrein op stapel. Wel wordt onderzocht, naar aanleiding van het advies uit mei 2005 van het Platform Anders betalen voor mobiliteit, hoe wegbeheerders samenwerken, op welke punten verbetering noodzakelijk is en welke organisatorische inrichting daarbij hoort. Het onderzoek zal eind 2007 worden afgerond. Het resultaat van het onderzoek is een beschrijving van verschillende, mogelijke ordeningsmodellen voor wegbeheer, gegeven de Nota Mobiliteit, de in gang gezette voorbereiding van de kilometerprijs en adviezen over wegbeheer van het genoemde platform.



Literatuur en gegevensbronnen

Allers, M.A. (2005), *Decentralisatie, verevening en de bekostiging van overheidsvoorzieningen*. In: Boorsma, P.B. en M.A. Allers, *De financiële verhouding onder de Loep*. Den Haag: VNG Uitgeverij

CBS Gemeentebegrotingsstatistieken

CBS Statline

Commissie Autonomie voor de VNG ("Commissie Fleurke") (2004), *Brief van de gemeente aan het Rijk*.

Commissie inzake het herstel van de financiële zelfstandigheid van gemeenten en provinciën ("Commissie Oud") (1956), *Rapport betreffende een regeling van de financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeenten voor 1958 en volgende jaren*. Den Haag: Sdu

Commissie tot herziening van het belastinggebied van provincies en gemeenten (Commissie Christiaanse) (1983), *Rapport inzake de herziening van het belastinggebied van provincies en gemeenten*, Den Haag

Commissie Toekomst Lokaal Bestuur ("Commissie Bovens") (2006), *Wil tot verschil, gemeenten in 2015*.

Commissie verruiming eigen middelen lagere overheden ("Commissie De Kam") (1992), *Belastingen omlaag*. Den Haag: Min BZK

Derks, W., P. Hovens en L.E.M. Klinkers (2006), *Structurele bevolkingsdaling. Een urgente nieuwe invalshoek voor beleidsmakers*. Den Haag

Eerste Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 096, **F**, gewijzigde motie van het lid Engels c.s.

Fleurke, F, J.R. Hulst en P.J. de Vries (1997) *Decentraliseren met beleid*. Den Haag: Sdu

Goedhart, C. (1982), *Een theoretisch kader voor inkomstenverwerving*. In: Niekerk, N.C.M. van, (red.) *Macht en middelen in de verhouding Rijk - lagere overheden*. Den Haag

Oates, W.E. (1972), *Fiscal Federalism*. New York (etc.): Harcourt, Brace, Jovanovich

Min BZK (1991) *Europees Handvest inzake lokale autonomie*.

Min BZK (2006) *De toekomst van het decentrale bestuur, het decentrale bestuur van de toekomst - Een verkenning van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*

Min BZK (2006) *Overzicht specifieke uitkeringen 2006*

Min BZK (2006) *Periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds 2007 (POR)*

Musgrave, R.A. (1959), *The Theory of Public Finance*, New York (etc.): McGraw-Hill

Putten, N. van, (2006), *Terug naar de stad, een kleine geschiedenis van het grotestedenbeleid* Den Haag: Min BZK

Raad voor de gemeentefinanciën (1981), *Heiligt het doel alle (specifieke) middelen?*, Den Haag: VNG Uitgeverij

Raad voor de gemeentefinanciën (1993), *Naar capaciteit belast, ijking van gemeentelijke belastingen in het kader van herziening FVW' 84.*

Raad voor het openbaar bestuur (2006), *Verskil moet er zijn.*

Raad voor het openbaar bestuur en Raad voor de financiële verhoudingen (2005), *Autonoom of automatisch?*.

RPB en CBS (2006), *Regionale bevolkings- en allochtonenprognose 2005 – 2025.* Den Haag.

Tiebout, Ch.M. (1956), *A Pure Theory of Local Expenditures.* In: Journal of Political Economy 64, 416-424

Tweede Kamer, vergaderjaar 1982-1983, 16 492, nr. 7-8

Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 096, nr. 24 *Brief Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties inzake lokale lasten*

Veldheer, V. (1996) *Groeiend takenpakket en grotere schaal: is er een grens?*
In: Bestuurswetenschappen 1996, nr.6

Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS) en Vereniging voor Bestuurskunde (VB) (2006), *Sterke gemeenten binden.* Den Haag.

VNG (2006) Manifest van de gemeenten.

VNG (2006) *Brief dd. 21 juni 2006 aan de vaste commissies voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en voor Financiën inzake lokale belastingen*

Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (te downloaden vanaf www.minbzk.nl)

B&A en Universiteit van Tilburg (2006), *Zichtbaarmaken van gemeentelijke beleidsvrijheid – Een meetinstrument*

SGBO (2006), *Verkregen en verdwenen taken van gemeenten – Een inventariserend onderzoek.*

Toonen, T. T. Steen en F. van de Meer (2006), *Local Government Finance and Intergovernmental Relations: Comparative Institutional Analysis* Leiden: Universiteit Leiden