

1. Reactie Peter Kerkmans MBA, raadslid VVD in Vaassen

Als Raadslid van de gemeente Epe met de portefeuille Financiën ben ik direct betrokkene in het steekspel van de verdeling van middelen van ons aller Overheid.

De afgelopen jaren heeft de gemeente Epe een zeer solide financieel beleid gevoerd waarbij mede door een vroegtijdig Ontwikkelings- en ombuigingstraject de dalingen vanuit het gemeentefonds konden worden opgevangen zonder dat dit bijvoorbeeld ten koste ging van OZB-verhogingen behalve dan het volgen van de jaarlijkse indexering. Tevens hebben wij kans gezien om bovendien gelden vrij te maken voor het ontwikkelen van diverse accommodaties ter waarde van € 12 miljoen. Dit konden wij realiseren d.m.v. het instellen van een zogeheten drietrapsraket. Tegenvallers dienden eerst binnen het bestaande beleid te worden opgevangen, lukte dit niet dan kon eventueel gebruik gemaakt worden van een beroep op de behoedzaamheidsreserve en als allerlaatste redmiddel kon het instrument van OZB-verhogingen worden ingezet. Zoals eerder aangegeven hebben wij het nooit tot dit laatste 'redmiddel' hoeven laten komen. Een voorwaarde voor dit beleid was wel een betrouwbare overheid. Binnen de geaccepteerde schommelingen van het gemeentefonds, immers gekoppeld aan de Rijksuitgaven, konden tegen- en meevallers goed worden opgevangen in de meerjaren begroting cq perspectiefnota.

Nu ik geconfronteerd wordt met het feit dat Epe als middelgrote plattelandsgemeente blijkbaar voor dit Kabinet in het verdomhoekje van het beleid terecht mag komen levert dit een volstrekt onacceptabele daling van de uitkering van het gemeentefonds op. Bij een gestaag dalende uitkering levert dit vanaf 2010 een daling van ca. €1 miljoen op jaarbasis op, ofwel circa 2% van het balanstotaal. Ter vergelijking, om dit op te vangen op grond van verhoging van de OZB, zou dit circa 35% belastingverhoging opleveren!

Waarom niet eerst gekeken naar de eerste 2 stappen van de drietrapsraket zoals in zwang binnen ons financiële beleid? Een belangrijke reden is dat de ingrijpende ombuigingen nog altijd gedeeltelijk uitgevoerd worden, verdere ombuigingen zijn op dit moment niet reëel, althans niet in de orde waar het hier om gaat. Verder is ook de behoedzaamheidsreserve slechts een beperkt en volstrekt niet onuitputtelijk redmiddel, vooral bedoeld voor tijdelijke opvang van een relatief klein en tijdelijk tekort en niet voor structurele inzet bedoeld. Als we daar bovenop stellen dat door invoering van o.a. de WMO en de WWB de zogeheten openeindregelingen waar het gemeentebestuur mee wordt geconfronteerd sterk is gestegen als mede dat steeds meer gelden geoormerkt dreigen te worden waardoor de eigen mogelijkheden voor invulling steeds minder worden, de financiële risico's voor een groot aantal gemeentes, waaronder Epe onaanvaardbaar hoog worden.

Ik ben dan ook een warm pleitbezorger om de wijze van verdeling binnen het gemeentefonds niet al te sterk te wijzigen, en zeker niet op de wijze waarop het huidige Kabinet dit voor staat. Ik ga er dan ook van uit dat o.a. de VNG en Rfv de belangen van alle gemeenten blijven behartigen waardoor de Rijksoverheid zich ook in de toekomst zich als een betrouwbare (financiële) partner kan blijven voor doen.

2. Reactie Patrick Schier

Evaluatie financiële verhoudingswet

Ik reageer op uw oproep vanuit mijn eigen praktijkervaring in diverse “financiële functies” bij een 3-tal kleine gemeenten (4.500 – 23.000 inwoners). Ik realiseer me dat mijn reactie onderwerpen betreft die gebaseerd zijn op diverse wetgeving, toch hebben ze alle met de financiële functie/verhouding van gemeenten te maken.

Gemeentefonds

Hoewel de verdeelmaatstaven soms wat aan de ingewikkelde kant zijn, hebben gemeenten (o.a. door de “gewenningsbijdrage”) de herverdeling goed op kunnen vangen. Met name de hogere vergoeding voor centrumgemeenten was naar mijn mening terecht en heeft m.i. goed uitpakkt. De systematiek van het volgen van de uitgaven per cluster t.o.v. de verdeling binnen het fonds werkt naar mijn idee prima. Bij dit soort complexe verdelingen gaat het nu eenmaal om de minst slechte variant, de beste variant is eenvoudig niet haalbaar.

Lokaal belastinggebied

Ik onderschrijf de stelling dat gemeentebesturen met “eigen geld” (verkregen uit lokale belastingen) zorgvuldiger afwegingen maken dan met geld uit Den Haag (bijvoorbeeld via gemeentefonds). Zowel college als raad zitten echt niet te wachten op ambtelijke voorstellen voor belastingsverhoging. Gedeeltelijk schrappen van de OZB heeft m.i. dan ook niets opgeleverd (macro is het voor de burgers een sigaar uit eigen doos). Een redelijk eigen belastinggebied dat de burger via verkiezingen in principe zelf bepaalt vind ik dan ook een zinvolle gedachte.

Raad/college zullen daarbij in staat moeten zijn aan te geven voor welke investeringen deze heffing wordt aangewend. Heffing van afvalstoffen en riool functioneren naar mijn idee prima momenteel (ondanks de verschillen tussen gemeenten).

Overige heffingen

Wat wellicht het draagvlak voor de instelling van een eigen belastinggebied kan vergroten is het afschaffen van leges/vergoedingen die burgers moeten betalen voor verplichte “diensten” (geldt bijvoorbeeld dus niet voor bezoek aan een zwembad).

Feitelijk heeft een burger natuurlijk geen belang bij het aanvragen van een vergunning (los van de veiligheid bij een bouwconstructie) maar wordt hiermee het algemeen belang en het belang van de burens gediend. Net als bij paspoorten bestaan er voor dit soort vergunningen grote verschillen in tarieven tussen gemeenten.

Bovendien gaat er met de berekening, heffing en inning van al deze zaken een behoorlijke administratieve last gepaard. Het zou in mijn ogen zeer efficiënt zijn dit soort producten voortaan kosteloos te verstrekken. Gemeenten zouden daarvoor via het gemeentefonds gecompenseerd kunnen worden (obv best practices zou de verdeelsleutel opgesteld kunnen worden). Het is

inderdaad zo dat de burger dit macro in eerste instantie op andere wijze zal betalen. Wel is te verwachten dat hier een efficiencyprikkel vanuit gaat. De gemeente heeft er immers baat bij de processen efficiënt in te richten (ergo houdt dan geld over). Gevolg zal zijn dat processen/vergunningen scherp tegen het licht worden gehouden op noodzaak met snellere hulp aan de klant als effect. Bovendien komt er een einde aan de “niet goed uit te leggen” verschillen in tarieven tussen gemeenten en daarmee een groot stuk ergernis.

Hoewel wellicht niet helemaal de kern van de financiële verhouding tussen Rijk en Gemeenten zoals door u bedoeld, hoop ik toch een zinvolle bijdrage te hebben geleverd aan de discussie/evaluatie.

3. Reactie Frits Roemers, raadslid PvdA in Bloemendaal

Evaluatie Financiële Verhoudingswet

De Financiële Verhoudingswet van 1997 heeft binnen het Gemeentefonds voor de gemeenten een verschuiving van inkomsten te weeg gebracht van :

- van plattelands gemeenten naar stedelijke gemeenten
- van rijke naar arme gemeenten
- van gemeenten zonder sociale problemen naar gemeenten met sociale problemen
- van kleine gemeenten naar grote gemeenten

Deze wet, tot stand gebracht door het eerste Paarse kabinet Kok-1, was voor het kabinet een goedkope manier om de vier grote steden die voortdurend op de stoep stonden voor meer geld, aan extra geld te helpen. Immers de totale omvang van het Gemeentefonds veranderde niet, alleen de verdeling. Deze herverdeling vond ik indertijd gerechtvaardigd. Met name het meewegen van de belastingcapaciteit (in feite de waarde van het onroerend goed) van een gemeente vond ik een belangrijke verbetering in vergelijking tot de vroegere verdelingsmaatstaven.

Mijn probleem zit niet zo zeer bij de huidige maatstaven, maar bij de ontwikkelingen sindsdien, die naar mijn mening verband houden met deze maatstaven.

Allereerst de ontwikkelingen op het gebied van de OZB. De minister van Financiën had indertijd groot belang om de grote steden van zijn stoep te houden, hoewel hij daarvoor de rijkere gemeenten moest aanpakken. Dit heeft geleid tot aantasting van het gemeentelijk belastinggebied door het afschaffen van het gebruikersdeel van de OZB en het inperken van de gemeentelijke vrijheden bij het vaststellen van de hoogte van het eigenaarsdeel. Een goedmakertje voor de VVD-achterban waar het eigen huizenbezit groot is. Een belastinggebied van enige omvang is van essentieel belang voor de lokale democratie. Dan ontstaan er echte politieke keuzes: betere voorzieningen + hogere OZB tegenover minder voorzieningen + lagere OZB. In het nieuwe regeerakkoord zijn de grote steden er weer in geslaagd om extra geld naar zich toe te halen (€ 400 miljoen voor de achterstandswijken). Niet geheel duidelijk is of dit betaald gaat worden uit een efficiencykorting op het Gemeentefonds of dat het rijk echt met extra geld over de brug komt. Ondanks het groter deel dat naar de grote steden gaat, komt men weer niet uit, terwijl men door decentralisatie van de Wet Werk en Bijstand al veel geld overhield door een betere controle op de uitkeringsgerechtigden. Blijkbaar is er bij de departementen dan wel bij de politiek een grote behoefte om te laten zien dat men iets extra's doet voor bepaalde groepen en wil men dat niet overlaten aan het lokale niveau. Je zou zelfs kunnen zeggen als de verdelingsmaatstaven van het Gemeentefonds perfect zijn, dat het het beste is om gewoon extra geld in het GF te storten en vervolgens de verdelingsmaatstaven te laten werken.

Overigens ook op provinciaal niveau bestaat de neiging om de gemeenten met allerlei subsidies tot beleid over te halen. Allemaal vormen van machtsuitoefening.

Nu de gemeenten steeds meer taken krijgen (WWB,WMO) zou het niet onlogisch zijn het vaste bedrag dat gemeenten krijgen om hoog te brengen. Immers aan al die taken zitten een hoeveelheid vaste kosten vast die niet bepaald worden door de omvang van de gemeenten. Het constant houden van dat vaste bedrag brengt kleinere gemeenten in moeilijkheden. Op zich ben ik niet ongelukkig met het functioneren van de verdelingsmaatstaven zoals die in 1997 in de toen nieuwe Financiële Verhoudingswet zijn vastgelegd. Integendeel ik zou willen dat als het rijk/provincie iets voor de gemeenten willen doen, stort dan maar geld in het GF en laten de verdelingsmaatstaven hun werk doen.

4. Reactie lebe Monderman, gemeente Bunnik

Hoe eerlijk is de normeringssystematiek ?

De normeringssystematiek

Een aantal jaren geleden zijn afspraken gemaakt met het rijk over de normering van de voeding van het gemeentefonds. Uitgangspunt is daarbij dat gemeenten ten opzichte van het rijk “gelijk de trap en gelijk de trap af gaan”. Geeft het rijk meer uit dan stijgt de omvang van het gemeentefonds evenredig mee, een daling van de rijksuitgaven heeft het tegengestelde effect.

Als basis voor de bepaling van de omvang van de rijksuitgaven gelden de zogenaamde gecorrigeerde rijksuitgaven. Dit betreffen de rijksuitgaven, behoudens een aantal specifieke uitzonderingen en verminderd met alle niet-belastinginkomsten.

Eerlijk toch?

Het accres

Bij de meicirculaire wordt het verwachte accres voor de komende jaren bekend gemaakt. Gemeenten houden bij de opstelling van de gemeentebegroting rekening met het in die circulaire weergegeven beeld. Omdat een aantal jaren achtereen bleek dat de werkelijkheid achteraf bleek tegen te vallen, werd de behoedzaamheidsreserve ingevoerd. Een korting op de algemene uitkering op het gemeentefonds, waarmee eventueel tegenvallende effecten achteraf werden opgevangen. Tot zover een eerlijk uitgangspunt.

Het werkelijke effect van de koppeling aan de rijksuitgaven in de loop van het jaar is bij de gemeenten echter precies tegengesteld aan die van het rijk. Regelmatig blijken ministeries niet alle uitgaven te hebben gedaan die ze op begrotingsbasis hadden gedacht te zullen doen, de zogenaamde onderuitputting. Een meevaller voor het rijk dus. Bij het rijk resulteert dit in een begrotingsoverschot.

Effect voor de gemeenten: Na afloop van het dienstjaar alsnog een verlaging van de algemene uitkering uit het gemeentefonds, waardoor een begrotingstekort ontstaat.

De rijksuitgaven

Door de andere boekhoudsystematiek bij het rijk zijn de rijksuitgaven niet te vergelijken met de gemeentelijke uitgaven. Het rijk kan bezuinigen bijvoorbeeld door de bouw van een school een jaar uit te stellen. Het volle bedrag van de uitgaaf is voor het rijk een bezuiniging en werkt door in de algemene uitkering aan de gemeenten. Een dergelijke uitgaaf is voor de gemeenten een investering. Uitstel van de investering bespaart slechts de kapitaallasten. Om een gelijke besparing bij de gemeenten mogelijk te maken moet een groot aantal investeringen worden geschrapt, zodat de wegvallende kapitaallasten tezamen overeenkomen met de doorgevoerde bezuiniging bij het rijk.

De inkomsten

Alle niet-belastinginkomsten worden in mindering gebracht op de uitgaven voor de bepaling van de netto gecorrigeerde rijksuitgaven.

Onlangs is het rijk een discussie begonnen over de omvang van het eigen vermogen van de NV Bank Nederlandse Gemeenten. Het rijk bepleit een forse uitkering van een deel van de reserves van de bank.

Het rijk bezit 50% van de aandelen van de bank. Bij een totale uitkering van € 1,5 miljard ook voor het rijk een flinke meevaller. Ook de gemeentelijke aandeelhouders lijken daar wel bij te varen. Indien er van wordt uitgegaan dat door die uitkering de kredietwaardigheid en de triple-A status niet in het gedrang komt lijkt er niets aan de hand.

Echter de extra uitkering is een niet-belastingontvangst en werkt door in de netto gecorrigeerde rijksuitgaven. Indien de uitkering wordt benut voor verlaging van het financieringstekort bij het rijk dalen daardoor de netto gecorrigeerde rijksuitgaven en daarmee de algemene uitkering uit het gemeentefonds.

Indien het rijk met de extra uitkering nieuwe uitgaven doet werken die nieuwe uitgaven door naar het gemeentefonds. Dan lijkt het effect budgettair neutraal. Het is het echter niet. Immers het rijk kan wel nieuwe uitgaven doen die ze anders niet zou hebben gedaan. De gemeenten krijgen echter niets van die extra rijksuitgaven.

Conclusie

De overeengekomen normeringssystematiek lijkt bij oppervlakkige beoordeling een eerlijke systematiek voor de gemeenten.

Met vorenstaande argumenten meen ik echter aangetoond te hebben dat van eerlijkheid in veel gevallen geen sprake is.

5. Reactie Leo Schagen, raadslid gemeente Beemster

Uw oproep in VNG-Magazine 4 mei jl t.a.v. de financiële verhoudingen voor gemeenten en provincies brengt mij op de volgende aandachtspunten die in een evaluatie meegenomen dienen te worden.

Ontwikkeling van het buitengebied

Plattelandsonwikkeling en stedelijke ontwikkeling vullen elkaar aan.

Ontwikkeling en behoud van het open buitengebied vragen van vaak kleinere gemeente met groot oppervlakte veel extra inspanning. Naast recreatieve aspecten moet hier ook worden gedacht aan oplossingen in waterberging. Knelpunten in het regionale hoofdverkeersnet veroorzaken veel overlast in landelijke gemeenten. Sluipverkeer is daar een voorbeeld van. Om knelpunten in het buitengebied t.a.v. ongewenste bestemmingen op te lossen moeten gemeenten in het buitengebied alle zeilen bijzetten. In het algemeen blijkt het toepassen van rijks- en provinciaalbeleid voor gemeenten in het buitengebied niet bepaald zonder problemen.

Buitengebieden worden meer en meer verzorgingsgebieden voor de steden. In de verdeelsleutel van de rfv komt dit niet tot uiting.

Vermogen (vrije reserves) van gemeenten

Nu worden gemeenten met een hoge vrije reserve, die ook veel rente inkomsten of anderszins oplevert, niet onderscheiden van gemeenten met een beperkte vrije reserve. Het is daarom regelmatig zo dat zeer vermogende gemeente per saldo bij overige gelijke omstandigheden een hogere uitkering uit het gemeentefonds ontvangen. Rijke gemeenten worden daardoor rijker en armlastige gemeenten armer.

Het is noodzakelijk dat vrije reserves een criterium moet zijn in uw verdelingsmethode.

Scheefheid door WOZ-waarde

Het bovengenoemde punt t.a.v. vrije reserves in combinatie met op WOZ-waarde toegepaste correctie in de uitkering kan dit effect nog versterken. In plattelandsgemeenten blijkt dat woningen gemiddeld een hogere waarde hebben omdat er sprake is van in verhouding meer oppervlakte. Die overigens niet bebouwd mag worden. Feitelijk is dit vaak agrarische grond die in de WOZ uitvoering (te) hoog wordt gewaardeerd. De grond blijkt bij veelal oude woningen in het buitengebied meer waard dan de oude woning zelf. Woningen die bouwfysisch ook hoge onderhoudskosten en stookkosten vereisen. Voor stimulering vanuit de gemeente in klimaatdoelstellingen en behoud van karakteristieke woningen is geen ruimte. Rijksbijdrage t.a.v. woningverbetering worden daarenboven in stedelijke context gebruikt.

In de verdeling van het gemeentefonds wordt hiermee geen rekening gehouden.

6. Reactie Annet Bode, gemeente Zaanstad

2007, 10 jaar financiële verhoudingswet tussen rijk en gemeenten. Een bijdrage vanuit de gemeente Zaanstad.

Door: Annet Bode, beleidsambtenaar Algemene Uitkering in de gemeente Zaanstad.

In mijn visie vanuit de gemeente Zaanstad wil ik 4 uitgangspunten, principieel, benoemen die niet bijdragen aan evenwicht in deze verhouding. Dit als richting voor verbetering!

Intro over gemeente Zaanstad

Zaanstad is met zijn 140.000 inwoners een flinke 100.000+ gemeente onder de rook van Amsterdam. Een gespreide gemeente met enerzijds een stedelijke kern Zaandam en anderzijds veel lintbebouwing van oude dorpen. Op de veengrond, onder de aanvliegroutes naar schiphol, veel binnenstedelijke industrie langs de Zaan. Zaanstad is er bij de start van de wet in 1997 flink op achteruit gegaan. Zaanstad staat bekend als een sociale gemeente ("rood"), een gemeente waar de laatste jaren sprake is van een moeizaam begrotingsproces ("hoe knopen we de eindjes aan elkaar") en een stevige control afdeling. Dijkbewaking is nodig in deze zwaar lenende gemeente waar sprake is van oplopende onderhoudsachterstanden en grote projecten. Zaanstad profileert zich met haar meerjarenplan "Zaankanters maken de streek", waarin ruimte is voor de ontwikkeling van het nieuwe centrumplan Inverdan, herontwikkeling van industrieel erfgoed en vernieuwing van bedrijventerreinen, onderwijshuisvesting en sportaccommodaties. De openbare ruimte is vanwege de veengrond, het vele water en bruggen en vervuilde grond een blijvend zorgenkindje. Voor haar omvang als 100.000+ gemeente ontvangt Zaanstad relatief minder geld (al gauw 10 tot 20 mln. euro per jaar) uit de Algemene Uitkering dan haar soort- en grootte genoten. Zaanstad balanceert daarmee continu in het gebied tussen voorzieningen op peil houden, en de toch zo noodzakelijke vernieuwingen in de aantrekkelijkheid van de stad aan te brengen.

Van Zaanstad naar de algemene uitkering in de verhoudingswet

De verhoudingswet is een middel om geld te verdelen tussen rijk en gemeenten. Een rechtvaardig verdeelstelsel voor de AU ontwerpen en onderhouden is lastig. De slagingskans van een verdeelstelsel valt of staat met begrijpelijkheid, eenvoud, het tevreden houden van de grootste deelnemers en de mate waarin alle deelnemers voldoende middelen hebben om de noodzakelijke uitgaven te kunnen doen.

In mijn visie vanuit de gemeente Zaanstad wil ik de volgende 4 uitgangspunten, principieel, benoemen die niet bijdragen aan evenwicht in deze verhouding.

1. Gelijkheid & Solidariteit, De Dikke en De Dunne

De wet is in het leven geroepen om te zorgen voor gelijke mogelijkheden, gelijkwaardige voorzieningen in alle gemeenten bij een gelijke belastingdruk. Dit gelijkheidsprincipe wordt in de uitgangspunten als een van de

hoofdredeenen gezien om de FVW in te voeren in 1997. Met de vernieuwde wet zouden de gemeenten in een meer gelijkwaardige positie gebracht kunnen worden, gelet op de kosten die zij maken en op hun draagkracht. Daarmee “verdween” de scheefheid en kregen veel centrumgemeenten meer financiële armslag.

Sinds de start van de wet wordt in de Algemene Uitkering rekening gehouden met de OZB inkomsten. Dit werd niet gedaan voor de overige eigen middelen die de gemeenten kunnen ontvangen (OEM in IV-3 taal). Bij de start van de wet achtte men het vooral praktisch niet uitvoerbaar om hier rekening mee te houden. Bovendien was men van mening dat een gemeente die door zuinig beleid hun reserves opbouwen, daarvoor niet “gestraft” mogen worden. Er is uitgegaan dat de gemeenten 5,4% van de norm uitgaven via overige eigen middelen kunnen bekostigen. (landelijk gemiddelde van 1992).

Na 10 jaar kan gesteld worden dat de mogelijkheden van alle gemeenten samen, om (overige) eigen inkomsten te genereren, sterker is toegenomen dan waar bij de start van de wet van is uitgegaan.

In de financiële verhouding wordt hier niet actief rekening mee gehouden. Het betekent dat er grote verschillen al waren en verder zijn gegroeid tussen de gemeenten onderling. Er zijn gemeenten die meer eigen middelen genereren dan de 5,4% en ook gemeenten met minder. Om het in twee groepen in te delen:

1. Er is een groep gemeenten met flinke grondposities of aandelenpakketten in nutsbedrijven in de afgelopen jaren, die daaruit veel inkomsten hebben kunnen genereren. Met dit soort geld kan weer extra “geld gemaakt” worden. Deze gemeenten kunnen reserveren, rente aan het resultaat toevoegen, hoeven minder te lenen en kunnen eenvoudig de financiële positie versterken.
2. Er is een groep gemeenten met weinig reserves en geen, of weinig mogelijkheden tot grondverkoop binnen de gemeente grenzen. Dit kan veroorzaakt worden door wetgeving van het rijk. Denk aan de geluidscontouren rond schiphol, verzwaarde milieu- en hinderwetgeving bij binnenstedelijk bouwen. Deze gemeenten hebben geen extra eigen inkomsten en worden ook in de toedeling van de Algemene Uitkering benadeeld ten opzichte van gemeenten die dat wel kunnen. Deze gemeenten kunnen moeilijk reserveren en zullen veelal meer moeten lenen om investeringen in bijv. openbare ruimte en stedelijke vernieuwing te kunnen maken. Met de leningen en rentebetalingen wordt de financiële positie verslechterd.

We kunnen wel concluderen dat hier een fikse ongelijkheid bestaat. Die wordt niet alleen veroorzaakt door eigen beleid van een gemeente (“zuinigheid”), maar vooral ook door de fysieke kenmerken, wetgeving in de ruimtelijke ordening, geluid, fijnstof & milieu. Deze ongelijkheid wordt naast het effect door omvang van eigen inkomsten, ook door de methodiek van verschillende maatstaven in de AU versterkt. De methodiek van de AU werkt bebouwing stuwend.

Het verdeelsysteem houdt geen rekening met de verhouding vreemd/eigen vermogen van een gemeente. Het verdeelsysteem volgt hier niet het solidariteitsbeginsel van samenspel tussen de dikke en de dunne. Met de ontwikkeling van de IV-3 staten wordt sinds een paar jaar de omvang van de overige eigen middelen gemeten. Het argument “het praktisch niet uitvoerbaar” van 10 jaar geleden, is in een ander daglicht komen te staan.

2. Globaliteit & specifieke toekenningen, de afstand tussen theorie en praktijk.

Het verdeelmodel voor de algemene uitkering heeft een principiële tegenspraak in zich met specifieke bedragen die worden toegekend in de vaste bedragen voor de grote gemeenten. Lobby activiteiten lijken hier van toepassing. Het is voor de buitenstaander op geen enkele manier te zien hoe deze toekenningen tot stand komen.

Ook het grote aantal maatstaven maakt de verdeling complex, ondoorzichtig en is een bedreiging voor de globaliteit van het verdeelsysteem.

De democratische controle is in theorie een mooi uitgangspunt maar in de praktijk moeilijk uitvoerbaar. Er zullen weinig bestuurders in Nederland zijn die dit systeem volledig begrijpen.

Bestuurskrachtige gemeenten/regio's vragen om een financiële prikkel die aanzet kan geven tot gemeentelijke herindelingen. Tot nu toe zijn de gemeentelijke herindelingen ongunstig geweest voor de "heringedeelde" gemeente. De praktijk volgt hier niet de bestuurlijke, theoretische keuze. De maatstaven in de AU geven wel bebouwingsprikkel. Dit staat in tegenstelling tot het kabinetsbeleid, waar de natuurwaarden ook belangrijk zijn.

Er is nu – na 10 jaar - een mooi moment om te pleiten voor verkleining van de afstand tussen theorie en praktijk. Kiezen voor eenvoud en minder maatstaven is een optie. Verder borduren, met het gesloten bestuursakkoord in 2007, op dit systeem zal de complexiteit en weerstand vergroten. Meer verfijning zal niet bijdragen aan meer gelijkheid, globaliteit zoals men volgens het 3^e aspiratieniveau van Goedhart voor ogen heeft.

3. De maatstaf Omgevingsadressendichtheid; meten is weten, maar met welke bedoeling?

De verhoudingswet gaat ervan uit dat gemeenten met een hoge bebouwingsdichtheid meer kosten moeten maken om hun voorzieningen in stand te kunnen houden. De maatstaf draagt vooral bij aan de clusters maatschappelijke zorg, VHROSV, wegen en water en openbare orde en veiligheid. Deze maatstaf is bij invoering van de wet vooral ingesteld om de centrumgemeenten meer financiële armslag te geven.

Het is een maatstaf die erg versterkend werkt. Een verdichte grotere gemeente (100.000+) ontvangt al gauw een flink aantal miljoen euro meer per jaar dan een gespreide gemeente met meer inwoners, meer bebouwd oppervlak en totaal een groter oppervlak. Als we kijken naar een gemeente als Zaanstad, groot oppervlak, lintbebouwing veel binnenstedelijke industrie en water, dan zien we een gemeente die zeker zijn kosten moet maken, door de spreiding in het oppervlak, maar daar aanzienlijk minder voor ontvangt dan een veel kleinere, compacte gemeente als bijvoorbeeld Zoetermeer. Bovendien is Zaanstad een gemeente die te maken heeft met de beperkende werking van wetgeving rond milieu, geluid- en hinderwetgeving. Met de financiële gevolgen daarvan wordt in deze verdeelmaatstaf geen rekening gehouden.

De verdichte steden ontvangen uit een combinatie van een aantal verschillende maatstaven veel meer dan de minder verdichte steden. De

maatstaven die elkaar versterken zijn naast de OAD, de omvang van de historische kern, historische woningen in bewoonde oorden, klantenpotentieel regionaal en naast de AU natuurlijk de GSB gelden. Een grote historische kern levert veel meer op, dan een spreiding in de gemeente van oude woningen. De “compenserende” middelen voor de gespreide gemeenten uit maatstaven als binnenwater, kernen, bebouwd oppervlak staan niet in verhouding tot de vermindering uit de dichtheid. Het is de vraag of die middelen alle kosten kunnen dekken van extra bruggen, wegen, en aantal vestigingen van scholen, kazernes en andere voorzieningen.

Er schuilt een onevenwichtigheid in de manier van meten (aantal adressen per 500 m², in een gebied rondom dat adres) van de maatstaf. In deze manier van meten tellen niet mee bijvoorbeeld industriële complexen, water, spoorlijnen, wegen en gebied waar niet op gebouwd mag worden. Ook afwijkende vormen van de stad (niet rond of vierkant), zijn in het nadeel bij deze meetmethode.

4. Beoordelen van de verdeelsystematiek, De KIP en het EI.

De kosten van Zaanstad als gespreide gemeente, worden vaak ingesnoerd omdat er onvoldoende middelen worden ontvangen.

Onderhoudsachterstanden lopen op, er wordt geleend om investeringen te kunnen doen. De rente is een extra kostenverhogende factor waar geen rekening mee wordt gehouden in de vergoeding vanuit het rijk. Er is sprake van een vicieuze cirkel.

Het insnoeren van uitgaven zal in de bestaande onderzoekmethoden van de verdeling niet onderkend worden en een bevestiging geven van de “juiste” verdeelmethode. Er is echter alleen sprake van een bevestiging van de bestaande uitgaven, die inkomsten gerelateerd zijn. Het is geen beoordeling van de daadwerkelijk nodige uitgaven.

Op dit moment is de ijking van de uitgaven clusters in de algemene uitkering en het omzetten naar “objectief meetbare” maatstaven een verdeelmethode. Deze zal in sommige gevallen niet voldoende zijn als inschatting van de daadwerkelijk nodige uitgaven.

De toekomst, de volgende 10 jaar.

Vooruit is de enige weg te gaan. Meer gelijkheid is een mooi streven.

Zaanstad wil graag bijdragen aan, en delen in een makkelijkere, evenwichtiger financiële verhouding. Schrijven alleen is geen oplossing. Daar waar wij als gemeente kunnen laten zien hoe deze wet in onze praktijk functioneert, worden wij graag uitgenodigd! Als gemeente kunnen we uiteraard praktische voorbeelden geven van de uitwerking van de wet en informatie overdragen in welke vorm dan ook.

7. Reactie Menno Hakvoort, gemeente Urk

Evenredigheid is nog geen rechtvaardigheid.

Kenmerkend voor departementaal denken is dat bij de allocatie van middelen een evenredige verdeling belangrijker is dan een verdeling op basis van prioriteit in bestedingsdoel. Zo kan het zijn dat de ene gemeente gelden kan besteden aan secundaire behoeftes, terwijl de andere nauwelijks kan voorzien in primaire zaken als instandhouding openbare ruimte. Het accent ligt meer op verdeling naar een evenredig aandeel per cluster dan op het feit of bepaalde gemeenten überhaupt wel een bestaansminimum hebben. Zo blijkt een gemeente met een relatief hoog aantal inwoners per woning financieel de minste speelruimte te hebben. Als dan de noodzakelijke woninguitbreiding ook nog belemmerd wordt door een slechte grondstructuur die dan vervolgens ook nog weer niet voldoet aan de vereiste norm van "aaneengeslotenheid" dan zinkt zo'n gemeente letterlijk en figuurlijk steeds verder weg. Zo'n onregelmatig bodemstructuur brengt ook nog met zich mee dat onderhoud in de openbare ruimte (wegen, riool,) een relatief kortere omlooptijd heeft en dus hogere lasten. Wij pleiten voor verlegging van het accent van de verdeelsystematiek van evenredige verdeling naar taakgebied naar specifieke verdeling op basis van primaire (publieke) behoefte.

8. Reactie Jan Hendriks, gemeente Deventer

Evalueer ook de politieke aspecten

De financiële verhoudingswet is zondermeer een verbetering ten opzichte van haar voorgangster, maar een evaluatie is zinvol. Een evaluatie beperkt zich al snel tot alleen de technische aspecten, de criteria waardoor zo volledig mogelijk het derde aspiratieniveau wordt bereikt. Dat is goed want verfijningen brengen een grotere rechtvaardigheid. Maar alleen dat is niet voldoende want bepaalde criteria hebben mogelijk onbedoelde politieke effecten. Verder staan de vier grote steden buiten de criteria en de vraag is of dat zo moet blijven.

Een van de criteria die mogelijk tot onbedoelde gevolgen leidt is die voor slappe grond. Het is natuurlijk niet onredelijk dat gemeente die op slappe grond zijn gebouwd te compenseren voor de hogere kosten om hun infrastructuur in stand te houden. Onredelijk is dat er uitbreiding plaats vindt omdat de meerkosten toch gecompenseerd worden: er ontstaat met de compensatie een soort 'varkenscyclus'. De meerkosten worden door alle gemeenten gedragen en de vraag is of er beter niet elders op steviger grond gebouwd had kunnen worden, want dan had dat geld een andere bestemming kunnen krijgen. Mijn punt is dat die vraag niet wordt gesteld en dat dat naar mijn mening wel zou moeten. Dit is natuurlijk uitbreidbaar naar andere criteria die mogelijk ook onbedoelde effecten hebben.

Het punt van de grote steden is ergerlijk, op alle punten staan zij vooraan als het om de verdeling van geld gaat. Binnen de algemene uitkering, specifieke uitkeringen en grote stedenbeleid. Zo halen zij per inwoner fors wat meer binnen dan een gemiddelde gemeente. Dat voelt onrechtvaardig aan, temeer omdat de grote vier geen toonbeeld zijn van het doelmatig omgaan met publieke middelen. Verder hebben aanpalende gemeenten, bijv. Schiedam, met vergelijkbare problemen te kampen maar moeten zij met minder uitkomen. Het argument dat de grote vier van wezenlijk belang zijn voor ons land is daarvoor te gemakkelijk en niet relevant. De andere 85% van de bevolking is toch ook van wezenlijk belang. Groei van stuwende werkgelegenheid is in andere delen van het land groter dan bij de grote vier. Verder krijgt ons land als geheel gaandeweg de contouren van een metropool. Het is nu een impliciete politieke keuze om de grote vier te bevoordelen. Dit is niet erg, maar maak het expliciet en verantwoordt je als kabinet daarover ten opzichte van de meerderheid van de bevolking die niet in de grote vier woont!

9. Reactie James van Lidth de Jeude, oud burgemeester Deventer en oud lid van de Raad voor de gemeentefinanciën

Beter toedelen met insnoeren en uitbuiken

De huidige financiële verhoudingswet is een forse verbetering ten opzichte van haar voorgangster. Het derde aspiratieniveau wordt er beter mee benaderd, ofschoon een nog verdere verfijning gewenst is. Verder is een substantieel eigen gemeentelijk belastinggebied gewenst als buffer en om "het verschil te maken".

De mogelijkheden voor een gemeente worden in hoge mate bepaald door haar financiële armslag. Deze op haar beurt door de middelen die de gemeente van het rijk krijgt in de vorm van een algemene uitkering en diverse specifieke. Mijn inzet is altijd geweest om de algemene uitkering te vergroten ten koste van de specifieke uitkering. Belangrijk argument daarvoor is dat de kostprijs wordt bepaald door *wat* wordt aangeboden in combinatie met *hoe* het wordt aangeboden. In het laatste heeft de gemeente gelukkig een eigen beleidsruimte (ook voor zaken die in medebewind moeten worden geboden). Specifieke uitkeringen die op basis van een verdeelsleutel in principe aan alle gemeenten worden toegedeeld, moeten voor mij dan ook in de algemene uitkering worden opgenomen. Daarnaast ben ik verklaard voorstander van een groter gemeentelijk belastinggebied, want alleen op die manier is een zinvolle verbinding te leggen tussen de stembusgang van de burger en het gemeentelijk voorzieningenniveau. Gelukkig breekt langzamerhand het idee door dat gemeenten in voorzieningenniveau mogen verschillen als burgers daarvoor kiezen. De mogelijkheid om deze met substantiële eigen inkomsten te financieren hoort hier onverbrekelijk bij. De bijdragen van het rijk (algemene en specifieke uitkeringen) zouden gemeenten een gelijke startpositie moeten geven voor wat betreft het voorzieningenniveau, de eigen inkomsten zouden het verschil moeten maken! Tot nu toe is het nog niet gelukt om een gelijke startpositie te realiseren, dit mede omdat de toedelingscriteria te grof zijn. De referentiemethode die hier voor wordt gebruikt leidt niet tot het gewenste effect. Verder is het de vraag of de criteria nog verfijnder moeten worden, want het zijn er al ontzettend veel. Ik stel voor om in plaats daarvan het mechanisme van *'insnoeren en uitbuiken'* vaker te gebruiken.

Omdat een euro maar een keer kan worden uitgegeven zal een gemeente die relatief weinig middelen uit het gemeentefonds krijgt strakkere prioriteiten stellen dan een gemeente die relatief veel krijgt. Ze kiest scherper en werkt mogelijk doelmatiger. De gemeenten die relatief veel uitgeven zullen meer ruimte geven aan uitzonderingssituaties, wat hun aanbod per definitie duurder maakt, en minder doelmatig werken. Nu is noch het ene noch het andere uiterste goed. Het beste is om het gulden midden (in Aristotelische zin) te zoeken. Dit door nauwgezet te analyseren wat het aanbod is wat zij bieden, dit vergelijkbaar te maken en daarvoor de gemiddelde kosten te nemen. Deze gemiddelde kosten zouden dan het ijkpunt voor de volgende periode moeten zijn. Hierdoor vindt een graduele herverdeling plaats die goed is te beargumenteren en door op gezette tijden het proces te herhalen zal de

realiteit steeds dichterbij worden benaderd. De vergelijking kan op basis van gemeentegrootte (aantal burgers en hectares). Er zullen overigens altijd reële kostenverschillen blijven op basis van bijzondere omstandigheden (versturende factoren). Dat is een extra reden voor een omvangrijk eigen belastinggebied.

Het gebruik van het mechanisme van insnoeren en uitbuiken heeft als positief nevengevolg dat, indien de onderscheiden clusters gebruikt worden, het aantal toedelingscriteria fors kan worden verminderd.

Tenslotte zou het voor de vergelijking handig zijn als gemeenten een meer uniforme administratie voeren. Dit door dezelfde kostensoorten/functies te gebruiken, daarop te boeken en door eenzelfde wijze van afschrijven te gebruiken. Het argument dat het voorschrijven de gemeentelijke autonomie aantast vind ik niet erg steekhoudend. De vrijheid wordt bepaald door de omvang van het eigen belastinggebied en de omvang van de algemene uitkering t.o.v. de specifieke uitkeringen en niet door de inrichting van de administratie.

10. Reactie Henk Nijboer, algemeen econoom en van 2003-2007 lid van Provinciale Staten van Groningen voor de PvdA

Provinciale belastingen: waar voor je geld!¹

De afgelopen jaren is er volop gediscussieerd over het gemeentelijk belastinggebied. De provincies heffen echter ook voor 1,2 miljard euro aan belastingen. In deze bijdrage betoog ik dat provincies een eigen belastinggebied moeten behouden, maar in een andere vorm dan de huidige opcenten op de motorrijtuigenbelasting.

Met de invoering van de kilometerheffing dreigt de enige provinciale belasting te verdwijnen. Een dergelijke aantasting van de provinciale autonomie is onaanvaardbaar.

De kogel lijkt door de kerk. Na stevig verzet tegen het rekeningrijden als kamerlid mag minister Eurlings (CDA) de kilometerheffing zelf gaan invoeren. Vaste belastingen per auto worden vervuld voor een variabele heffing. Een prima initiatief, want de vervuiler betaalt.

Onbedoeld neveneffect is echter, dat tegelijkertijd de enige provinciale belasting wordt opgeheven: de opcenten op de motorrijtuigenbelasting.

Momenteel zorgt deze belasting voor ongeveer een kwart van de provinciale inkomsten. Dat moet worden gecompenseerd. De vraag is of de provinciale autonomie hetzelfde lot treft als die van de gemeenten. Zij werden door de gedeeltelijke afschaffing van de OZB schandalig gekortwiek in hun beleidsvrijheid. Zonder middelen en –ook met het vervuilen van de ‘harde’ maximale tariefstijging voor de ‘softe’ generieke afspraken- met de handen op rug mogen zij de 100 dagenambities van het Rijk proberen waar te maken. De provincie moet bespaard blijven om als uitvoeringsloket van Den Haag te fungeren. Daarom dient er een nieuwe provinciale belasting te komen. De opcenten op de in te voeren kilometerheffing zijn dan geen alternatief. Deze belastingbron is nog schever over provincies verdeeld dan de huidige opcenten: in Zuid-Holland worden immers veel meer kilometers gereden dan in Zeeland.

Ook een provinciale inkomstenbelasting is geen aantrekkelijke optie.

Inkomenspolitiek hoort bij het Rijk. De armoedeval dient met kracht te worden verkleind. Het kabinet doet hiermee een aanzet door de introductie van de earned income tax credit. Een provinciaal herverdelingsmiddel is dan een obstakel. Voorts is deze belastingopbrengst weinig stabiel, want afhankelijk van de conjunctuur. Maar het grootste bezwaar kleeft aan de onzichtbaarheid. Want ook dan kunnen provinciale politici ‘stiekem’ de lasten verhogen, zonder afdoende verantwoording af te leggen. Dat dit ook gebeurt, laat de royale verdubbeling van de belastinginkomsten in de afgelopen tien jaar duidelijk zien. Hebt u er wat van gemerkt?

Nee, dan is de ingezetenenheffing zo gek nog niet. Een nieuwe zichtbare belasting, waardoor u minder betaalt. Ieder huishouden betaalt een vast bedrag, eenmaal per jaar te heffen. Verhogingen moeten dan echt door provinciale politici worden uitgelegd. Vergelijk het met de discussies in

¹ Deze bijdrage is gebaseerd op het essay “Provinciale belastingen, waar voor je geld” van de Groninger PvdA-Statenvructie, te downloaden via <http://www.pvdagroningen.nl/artikel/923.htm>. Met dank aan Johan van Gilst voor nuttig commentaar.

gemeenteraden over de OZB. Ook is de belastingbasis stabiel: de migratiestromen in Nederland zijn beperkt. Bovendien zijn de in- en uitvoeringskosten gering. Het aantal inwoners kan immers als verdeelmaatstaf van het provinciefonds gewoon worden geschrapd.

Provinciale politici moeten kunnen kiezen of zij meer (of minder) willen investeren in een goed vestigings-, woon- en leefklimaat. In Groningen doen politici dat door fors te investeren in de Blauwe Stad (woningbouw aan een groot, nieuw meer in Oost-Groningen), de verbreding van de dodenweg tussen Assen en Veendam en straks bij de Zuiderzeelijn. De bestuurlijke stagnatie in de Randstad mag niet leiden tot het beperken van andere provincies. Daar wordt met kracht veel tot stand gebracht en krijgen mensen waar voor hun (belasting)geld!