

Essays en columns

over de financiële en bestuurlijke verhoudingen

Aanvullende publicatie bij:

Tien jaar financiële verhoudingen.

Een evaluatie van de Financiële-verhoudingswet

1997-2007

De Raad voor de financiële verhoudingen

De Raad voor de financiële verhoudingen is een onafhankelijke adviesraad van de regering en bij wet ingesteld.

De taak van de Raad voor de financiële verhoudingen is de regering en de beide Kamers der Staten-Generaal te adviseren over wetgeving inzake financiële verhoudingen, in het bijzonder die van het Rijk met gemeenten en provincies alsmede over de uitvoering van die wetgeving.

Secretariaat

De Raad voor de financiële verhoudingen heeft een bureau dat onder leiding staat van een secretaris. De secretaris en zijn medewerkers zijn voor hun werkzaamheden verantwoording schuldig aan de Raad.

Het correspondentie-adres van de Raad is:

Postbus 20011
2500 EA Den Haag
telefoon: 070 - 4267540
fax: 070 - 4267625
e-mail: postbus-rfv@minbzk.nl
internet: www.rfv.nl of www.rob-rfv.nl

ISBN 978-90-5991-035-5
NUR 823

ISBN 978-90-5991-035-5



Essays en columns

over de financiële en bestuurlijke verhoudingen

Aanvullende publicatie bij:

Tien jaar financiële verhoudingen.

Een evaluatie van de Financiële-verhoudingswet

1997-2007

Raad voor de financiële verhoudingen
31 oktober 2007

Inhoud

Voorwoord	5
1 Columns	
Wat een verhouding! <i>Drs. J.J. van Gilst</i>	9
Nieuw licht aan de horizon voor gemeentelijke autonomie <i>Drs. J. van der Lei</i>	11
De ongeloofwaardigheid van het overheidsconcern <i>Mw. drs. H.C. Meinsma</i>	13
De excentrieke eenheidsstaat <i>Drs. O.M. Merk</i>	15
10 jaar Financiële verhoudingswet: op naar een Bestuurlijke verhoudingswet! <i>Dr. N.A.C. Schilder en drs. N.H. Roest</i>	17
Rust, Reinheid en Regelmaat <i>Dr. A.J.W.M. Verhagen</i>	19
2 Essays	
Allocatie en verdeling in de financiële verhouding <i>Prof.dr. N.P. Mol</i>	23
Naar een realistisch model van interbestuurlijke verhoudingen <i>Prof.dr. J. de Ridder</i>	39
Hebben gemeentelijke heffingen nog toekomst? <i>Prof.dr. L.G.M. Stevens</i>	57
Over de auteurs	86

Voorwoord

Als aanvulling op de publicatie *“Tien jaar financiële verhoudingen. Een evaluatie van de Financiële-verhoudingswet 1997-2007”* is dit boekje samengesteld waarin zes columns en een drietal essays is opgenomen.

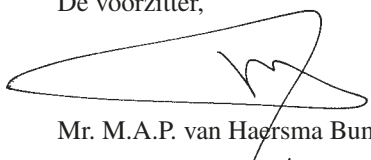
De columns zijn geschreven naar aanleiding van een algemene oproep die de Raad voor de financiële verhoudingen heeft gedaan in diverse media. Het betreft de bijdragen van drs. J.J. van Gilst *“Wat een verhouding!”*, drs. J. van der Lei *“Nieuw licht aan de horizon voor de gemeentelijke autonomie”*, mw. drs. H.C. Meinsma *“De ongeloofwaardigheid van het overheidsconcern”*, drs. O.M. Merk *“De excentrieke eenheidsstaat”*, dr. N.A.C. Schilder en drs. N.H. Roest *“10 jaar Financiële verhoudingswet: op naar een Bestuurlijke verhoudingswet!”*, en van dr. A.W.J.M. Verhagen *“Rust, reinheid en regelmaat”*. De Raad bedankt deze auteurs, en bedankt tevens de auteurs van wie de bijdragen niet voor publicatie in aanmerking zijn gekomen. De columns geven een bescheiden inzicht in hoe er “in het land” naar de financiële verhoudingen in Nederland wordt gekeken.

Op verzoek van de Raad voor de financiële verhoudingen hebben drie wetenschappers hun visie gegeven op de huidige financieel-bestuurlijke verhoudingen. Het betreft bijdragen van prof.dr. N.P. Mol (hoogleraar bedrijfseconomie van de collectieve sector aan de Universiteit Twente) *“Allocatie en verdeling in de financiële verhouding”*, van prof.dr. J. de Ridder (hoogleraar bestuurlijk toezicht aan de Rijksuniversiteit Groningen) *“Naar een realistisch model van bestuurlijke verhoudingen”*, en ten slotte van prof.dr. L.G.M. Stevens (emeritus hoogleraar fiscale economie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam), *“Hebben gemeentelijke heffingen nog toekomst?”*. In hun essays dagen de auteurs de lezer uit om met een andere blik naar de (werking van de) financiële verhoudingen in Nederland te kijken. Zij maken ons duidelijk hoe theoretische uitgangspunten op termijn los kunnen zingen van de dagelijkse praktijk en onbedoelde externe effecten kunnen krijgen. De aanbevelingen die de Raad in zijn evaluatie doet voor nader onderzoek in de nabije toekomst moeten in samenhang met de analyse van de essayisten opgepakt worden.

De Raad hoopt met de evaluatie en de inzichten van de essayisten en columnisten een bijdrage te leveren aan het verbeteren van het inzicht in en de vormgeving van de financieel-bestuurlijke verhoudingen in Nederland.

Den Haag, 31 oktober 2007

De voorzitter,



Mr. M.A.P. van Haersma Buma

I

COLUMNS

Wat een verhouding!¹

Drs. J.J. van Gilst²

‘Waarom hanteren jullie eigenlijk zo’n ingewikkeld systeem voor ons zakgeld?’ vroeg Julia van 11 jaar aan haar vader. ‘Ik snap niet waarom ik niet gewoon elke maand hetzelfde bedrag krijg.’

Op die vraag was vader Guus Ledom voorbereid. Zijn beide andere kinderen, een tweeling van 15 jaar, hadden die vraag in het verleden ook al gesteld. ‘Kom eens bij papa zitten,’ zei Guus, ‘dan leg ik het je uit.’

‘Mama en ik vinden het belangrijk dat jij en je broer en zus met geld leren om gaan. Daarom geven we jullie zakgeld. Niet te veel natuurlijk, want anders verspillen jullie het maar.’

‘Kijk, het gaat om drie dingen die je los van elkaar moet zien. Er zijn ten eerste de dingen waarvan papa en mama vinden dat ze zó belangrijk zijn, dat wij die voor jullie betalen. Dat je met een goede tandenborstel je tanden poetst bijvoorbeeld. Daarom betalen wij die voor jullie – mits je het bonnetje hebt bewaard; daarom noemen we dat het ‘bonnetjesgeld’. Maar als je een nieuw roze speldje voor in je haar wilt, moet je dat zelf betalen en daarom krijg je naast je bonnetjesgeld ook zakgeld. Daarvan mag je zelf kiezen wat je koopt.’

‘Ja,’ onderbrak Julia haar vader pienter, ‘maar ik koop altijd de allerduurste tandenborstel. En ik poets er niet lang mee voordat ik weer een nieuwe koop. Want jullie betalen het tóch. Maar bij de speldjes sta ik soms wel een uur te aarzelen voor het rek!’

‘Wat betreft het zakgeld,’ ging vader onverstoorbaar verder, ‘ligt het anders. Mama en ik vinden dat jullie dezelfde ontplooiingsmogelijkheden moeten hebben. Maar jij en je broer en zus zijn niet hetzelfde. Je broer Bart heeft vanwege zijn baardgroei meer kosten dan jij en je zus. Daar kan hij niets aan doen, dus voor de scheermesjes en *after shave* krijgt hij iets extra. Maar niet voor de *eau de toilette* die hij zo lekker vindt, want dat is zijn eigen keus. En je zus Mirjam krijgt niet iets extra’s omdat ze vaak verjaardagscadeautjes moet kopen omdat ze toevallig veel vrienden heeft. Want dat is haar eigen keus.’

‘Dat werkt ook andersom. Bart heeft een bijbaantje en verdient daar wat geld mee, maar jij en je zus Mirjam niet. Het verschil tussen jou en je zus is echter dat jij niet mág werken. Zo staat dat in de wet. En Mirjam wel, want zij is al 15. Daarom hebben we ook een regel bedacht die bepaalt dat Bart en Mirjam

¹ Met dank aan Henk Nijboer voor nuttig commentaar

² De heer Van Gilst is algemeen econoom en heeft afstudeeronderzoek verricht naar het verdeelmodel van het Gemeentefonds. Hij is momenteel werkzaam bij de Tweede Kamerfractie van de PvdA

iets minder krijgen. Want dat Mirjam niet werkt, is haar eigen keus. Dat jij niet werkt, daar kun jij niets aan doen.'

'Het derde element is de hoeveelheid geld die mama en ik beschikbaar hebben om jullie te geven. Zoals je weet, werkt mama als uitzendkracht. Dus de ene maand verdient ze veel geld, de andere een klein beetje. Als mama veel werkt, hebben papa en mama samen meer geld. Dus dan kunnen we ook meer zakgeld uitdelen, dus verandert het bedrag dat je krijgt.'

'O, en daarom wisselt het zakgeldbedrag dus,' concludeerde Julia tevreden.

'Ja en nee,' zei vader. 'Er zijn nog twee dingen die ook effect hebben op hoeveel zakgeld je krijgt. Als jij vanaf morgen baardgroei hebt, krijg je ook wat extra, net als Bart.' 'Doe toch niet zo gek; ik ben toch een meisje!' riep Julia. 'Ja, maar het gaat even om het voorbeeld. Daarnaast passen je moeder en ik de verdeling regelmatig aan. Als scheermesjes goedkoper worden, krijgt Bart minder compensatie. Daar profiteer jij dan ook van.'

Tjonge. Dat daar zoveel achter steekt, dacht Julia en ze was er even stil van. 'Maar nu moet ik weg papa. Ik ga met Ineke naar de volleybalwedstrijd van dames 1 kijken. Doe!' 'Veel plezier, en zorg dat je voor het donker thuis bent,' zei Guus, terwijl hij zijn rekenmachine uit de la haalde om de zakgeldverdeling voor de volgende maand te gaan berekenen.

Nieuw licht aan de horizon voor gemeentelijke autonomie

Drs. J. van der Lei¹

De inrichting van de financiële verhouding tussen Rijk en gemeenten is de afgelopen decennia gestoeld op de theorie van de aspiratieniveaus van Goedhart. De kracht van deze theorie uit de jaren zeventig schuilt in het uitgangspunt maatschappelijke ontwikkelingen te nemen die ten grondslag liggen aan de vorming van moderne staten. In het kort zegt Goedhart dat met het voortschrijden van de sociale integratie achterstanden in collectieve voorzieningen van sommige gemeenschappen steeds minder worden geaccepteerd. Grote verschillen in belastingdruk en voorzieningenniveau tussen rijke en arme gemeenschappen worden daardoor onhoudbaar. Als nationale autoriteiten niet op tijd anticiperen op deze ontwikkeling kan er zelfs een exodus ontstaan van arme naar rijkere gebieden en nemen de verschillen verder toe. De verschillen in belastingcapaciteit en voorzieningenniveau tussen gemeenschappen worden nog slechter houdbaar bij een toenemende mobiliteit.

Sociale integratie in Nederland neemt al decennia toe door de voortschrijdende techniek op het gebied van informatievoorziening. De uitvindingen krant, telegraaf, radio, telefoon, televisie en internet brengen het land en zelfs de wereld tot in steeds groter detail in de huiskamer. Taal, betrouwbaarheid van de berichtgeving, een overvloed aan informatie en scholing van de bevolking lijken nog de enige belemmeringen op dit gebied. De mobiliteit heeft eveneens een grote vlucht genomen. Uitvindingen als fiets, auto, containerschip en vliegtuig hebben niet alleen het land maar ook de rest van de wereld binnen handbereik gebracht.

De informatietechnologie en vervoerssystemen hebben niet alleen sporen in de huiskamer en het landschap nagelaten, maar ook in de financiële verhouding tussen Rijk en gemeenten. Overeenkomstig de theorie van Goedhart zijn we in de praktijk afgestevend op een land waarin steeds minder plaats is voor verschillen tussen gemeenten. Het gemeentelijk belastinggebied is de afgelopen honderd jaar zienderogen verschrompeld tot een restpost. Het verdeelstelsel van de algemene uitkering verevent steeds minutieuzer voor verschillen in kosten van gemeenten in een poging om een landelijk gewenst voorzieningenniveau tot stand te brengen. Samen met juridische ontwikkelingen op de specifieke beleidsgebieden beperkt het de gemeentelijke autonomie steeds meer.

Nu putte Goedhart zijn ideeën uit de geschiedenis vanaf de industrialisatie in de tweede helft van de 19de eeuw. De theorievorming over staatsvorming is echter een zeer oude discipline die teruggaat tot ver voor onze jaartelling. En ook nu ondergaat de theorie over staatsvorming bij nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen op gezette tijden metamorfoses. Onder historici heeft het onderwerp onlangs

¹ De heer Van der Lei is werkzaam bij de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG)

hernieuwde aandacht gekregen onder invloed van het besef dat beschavingen komen maar ook gaan. Ook economieën is het de afgelopen decennia opgevallen dat verschillende staten uiteenvallen of daar in elk geval verschijnselen toe vertonen. Zo is de Sovjetunie uiteengevallen. Dichter bij huis heeft Schotland een autonome status binnen het Brits koninkrijk gekregen en staat het centrale gezag van België steeds meer beslissingsbevoegdheid af aan de gewesten Vlaanderen en Wallonië. Naar aanleiding van deze verschijnselen zijn economisten aan de slag gegaan met het wiskundig modelleren van het proces van staatsvorming.

Deze recente economische modellen over staatsvorming blijken de theorie van Goedhart te onderschrijven. Daarbij hebben toenemende schaalvoordelen bij de productie van publieke voorzieningen een positief effect op de voortschrijdende centralisatie van politieke besluitvorming. De vorming van een hogere bestuurslaag zoals de Europese Unie, heeft door overheveling van taken met schaalvoordelen juist een uithollend effect op de nieuwe tussenliggende bestuurslaag. Door afname van schaalvoordelen van het achterblijvende pakket landelijke voorzieningen neemt de legitimiteit van de nationale bestuurslaag af. Een overheveling van taken door nationale overheden naar lagere bestuurslagen of een groeiend verzet tegen de nieuwe hogere bestuurslaag is wat op den duur volgt. In de praktijk heeft dit verschijnsel zich al eens in Nederland gemanifesteerd met de vorming van de Unie van Utrecht. De zeven provinciën van toen hebben sindsdien veel zeggingskracht verloren.

Met de modellen zijn nog meer variabelen onderzocht waaronder politieke, demografische en welvaartstechnische. Wat de laatste betreft voorspellen de economische modellen bij een toenemende welvaart op een bepaald moment een omslagpunt waarna het gelijkheidsdenken weer gaat afnemen. Bij een steeds hogere welvaart winnen de persoonlijke voorkeuren van de inwoners het van kostenaspecten en slaat centralisatie om in decentralisatie. Hoe rijker de mens hoe meer hij persoonlijke bijzonderheden en rariteiten waardeert en van hoger hand opgelegde algemene regels afwijst. Deze wijziging in de algemene gemoedstoestand vereist besluitvorming op een lager politiek niveau. Mogelijk geldt dit in eerste aanleg alleen voor bepaalde voorzieningen en zit er een hiërarchie in. We kunnen bijvoorbeeld denken aan de piramide van Maslow. De mens is een groepsdier en voor de politieke besluitvorming komen naast niet-territoriale groepsverbanden de gemeenten weer meer in beeld. Het is immers de bestuurslaag die het dichtst bij de burger staat.

De welvaart is sinds het begin van de negentiger jaren voor grote groepen Nederlanders onmiskenbaar gestegen. Ook heeft de Europese Unie sinds begin jaren negentig invloed gewonnen. Mogelijk is afschaffing van de maximering onroerende zaakbelasting de eerste politieke markering in Nederland van het bereiken van het omslagpunt richting decentralisatie en volgt een verdere aanpassing van de financiële verhouding tussen Rijk en gemeenten. Het is in elk geval hoog tijd om de theorie van Goedhart op grond van de gewijzigde inzichten over staatsvorming aan te passen.

De ongeloofwaardigheid van het overheidsconcern

Mw. drs. H.C. Meinsma¹

Als burger erger ik mij mateloos aan berichten in de krant waarin staat dat bijvoorbeeld de politie het toezicht op te hard rijden verscherpt om toch nog hun taakstelling te halen. Hiermee wordt de indruk gewekt dat het binnenhalen van een zeker bedrag aan inkomsten op de eerste plaats komt en niet de rechtshandhaving waarmee de politie is belast.

Arme burgers die toevallig in die periode de snelheid overtreden.

De verontwaardiging die ik dan voel stamt uit mijn studententijd in de jaren zeventig, waarin mij geleerd is dat de overheid geen marktprijzen mag rekenen voor diensten aan individuele burgers. Immers de burger betaalt de overheid al via belastingen en heffingen. Aan een individu kan daarom hoogstens de kostprijs van het papier van een nota worden gevraagd, omdat de ene burger het betreffende epistel wel krijgt en een ander niet. Bestemmingsplannen kosten in die tijd niet meer dan f 5,-.

Mijn democratisch rechtsgevoel raakte daarom gealarmeerd, toen ik vernam dat de prijzen die gemeenten rekenen voor de grond zijn geënt op marktprijzen. Vóór 1986, het jaar van de decentralisatie van de volkshuisvesting, vroeg de overheid de kostprijs, namelijk de kosten voor onteigening en die voor het bouwrijp maken, gedeeld door het aantal hectares van het nieuwe woon- werkgebied. Nu gemeenten de grondprijzen zelf mogen vaststellen en de positieve saldi naar de algemene middelen kunnen doorsluizen, is de residuele grondprijsberekening geïntroduceerd. Als uitgangspunt geldt daarbij de verkoopprijs van een vergelijkbare woning in de oudbouw. Daar worden dan de geschatte bouwkosten van de nieuwbouwwoning van afgetrokken. De overheid rekent het resterend bedrag aan de bouwer als grondkosten. Burgers merken daar weinig van want deze kosten zijn verdisconteerd in de koopprijs of in de huurprijs van een woning. Bouwers des te meer. Sinds die tijd begon het beschamende gekissebis tussen bouwers en overheid over de marge tussen de kostprijs en de vermoedelijke verkoopprijs, die door de overheid zo “slim” was opgerekt.

Niet verwonderlijk is dat de grondkosten de afgelopen jaren veel meer zijn gestegen dan de bouwkosten. Inmiddels wordt een steeds groter deel van de ruimtelijke ordeningskosten, die voorheen uit de belastingen werden betaald, bekostigd uit de grondopbrengsten.

Arme kopers van nieuwbouwwoningen die dus voor veel meer betalen dan strikt de kosten van hun woning.

¹ Mevrouw Meinsma is sociaal geograaf/planoloog en auteur van het boek *Vergrijzing, een uitdaging voor de woningmarkt*

Hoe moet dat, als er straks door de bevolkingsdaling bijna geen nieuwe gebouwen meer nodig zijn en de grondopbrengsten sterk zullen afnemen? Waar moeten dan de ruimtelijke ordeningskosten van worden betaald en om welk bedrag gaat het?

Wat blijkt dan? Niemand heeft er zicht op hoeveel de gemeenten aan grondinkomsten verdienen. Openheid over die cijfers wordt vermeden want het zou de hoogte van de uitkering uit het Gemeentefonds kunnen beïnvloeden (*De bodem schatten*, Rekenkamer Rotterdam, 2001). Dus ook overheden beduvelen elkaar om maar zoveel mogelijk geld ter beschikking te krijgen. Maar dan is er niemand die hen tot de orde roept, zoals de overheid of aan de overheid gelieerde instanties dat wel kunnen doen bij het bedrijfsleven.

Het zal duidelijk zijn, als burger betaal ik liever belasting dan dat ik als overheidsdiensten-consumerende onderdaan word behandeld. De hoogte van de belastingdruk moet door één overheidslaag worden bepaald, desnoods de gemeenten, maar liever het Rijk. Dat beslist gemakkelijker en bevordert de gelijkheid. Maar niet door twee overheden. Want anders krijg je als burger het gevoel dat je zowel door de hond als door de kat wordt gebeten.

Arme burgers die nu, als ze de overheidsregels willen kennen, marktprijzen moeten betalen voor wetboeken en bestemmingsplannen waar deze in zijn vastgelegd.

De excentrieke eenheidsstaat

Drs. O.M. Merk¹

Sommigen hebben een gave voor het uitzoeken van cadeaus; anderen voor toespraken die een tijdspanne in een paar kwinkslagen samenvatten. Ik bezit geen van beide. Ik ben eerder een verre kennis die vertelt hoeveel je bent veranderd en je dan vergelijkt met al je neven en nichten.

Sinds de invoering van de Financiële Verhoudingswet zijn de financiële verhoudingen in Nederland ingrijpend veranderd. Ik zie drie veranderingen die Nederland tot een uitzonderlijk land binnen de OESO maken.

Eerste verandering: centralisatie. Bijna alle OESO-landen laten een tendens naar decentralisatie zien. Bevoegdheden en uitgaven worden naar decentrale overheden overgedragen. Soms naar regio's, zoals in Spanje en Italië het geval is; soms naar lokale overheden. Niet alleen voorheen zeer gecentraliseerde landen decentraliseren (zoals Polen of Slowakije), maar ook landen die al zeer decentraal zijn. In Nederland is het omgekeerde gebeurd: over de laatste tien jaar zijn de decentrale uitgaven als aandeel van de totale overheidsuitgaven teruggelopen. Nederland vormt daarmee, samen met Noorwegen, een uitzondering binnen de OESO.

De tweede ontwikkeling is de schaalvergroting van gemeenten. Alhoewel dit een actueel discussiethema is in veel OESO-landen, gebeurt er doorgaans weinig. Over de afgelopen tien jaar vertoonden slechts zes van de 30 OESO-landen een substantiële vermindering van gemeenten (om schaalvergroting eens anders aan te duiden). Het voorbeeld van Denemarken wordt daarbij vaak aangehaald, maar ook Griekenland en Japan kenden een flinke opschaling. Hoewel de reductie van gemeenten in Nederland minder groot was dan in deze drie landen, is het bestand aan gemeenten met een kwart afgenomen. Wat opvalt is dat Nederland dit via een geleidelijk en tamelijk onzichtbaar proces heeft gerealiseerd, in tegenstelling tot Denemarken, Japan en Griekenland waar het omvangrijke, min of meer van bovenaf geregisseerde hervormingsprocessen betrof.

De derde verandering is de verkleining van het lokale belastinggebied. In veel landen loopt toekenning van lokale belastingen parallel met decentralisatie van bevoegdheden. Zo laten landen als Spanje, Italië en Slowakije een flinke toename van het lokaal belastinggebied zien. In diverse landen verandert het aandeel van lokale belastingen op totale belastinginkomsten nauwelijks. Nederland is (samen met opnieuw Noorwegen) de uitzondering: het

¹ De heer Merk is werkzaam bij de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) in Parijs

lokale belastinggebied is kleiner geworden, met name door de gedeeltelijke afschaffing van de OZB.

Wat valt hier nog meer over te zeggen? Wat mij betreft twee dingen. Allereerst, dat binnen de veelvormigheid van patronen die zich binnen de OESO aftekent, Nederland een toch wat excentrieke positie inneemt. We kunnen zeker niet zeggen dat Nederland tot de landen behoort waar niets gebeurt op het terrein van de financiële verhoudingen (zoals België). Evenmin is het bezig aan een inhaalslag op het terrein van decentrale uitgaven en inkomsten, zoals Italië en Spanje. Net als in Denemarken is in Nederland de gemeentelijke schaal vergroot. Waar Denemarken echter zeer gedecentraliseerd was en blijft (en daarmee een soort *avant garde* vormt), vindt in Nederland centralisatie plaats. Daarmee lijkt Nederland met Noorwegen in een klein, tamelijk eenzaam groepje te zitten, dat van de hercentraliseerders. Of dat gewenst is laat ik op deze verjaardag graag aan de moraalfilosofen over.

Mijn tweede opmerking is een positieve. Vaak wordt de indruk het beeld opgeroepen dat bestuurlijke structuurwijzigingen in Nederland moeilijk, zo niet onmogelijk zijn. Dan wordt er gewezen op de mislukking van de stadsprovincie, de “bestuurlijke drukte” en daaruit voortvloeiende bestuurlijke gemodder. De omvangrijkheid van de gemeentelijke schaalvergroting laat zien dat veranderingen in Nederland best mogelijk zijn, misschien juist wel als voor een geleidelijke invoeringsstrategie wordt gekozen. Ogenscheinlijke sloomheid wordt daarmee een *asset* – en dat biedt hoop voor de komende tien jaar.

10 jaar Financiële verhoudingswet: op naar een Bestuurlijke verhoudingswet!

Dr. N.A.C. Schilder en drs. N.H. Roest¹

De verjaardag van 10 jaar Financiële verhoudingswet (Fvw) vindt plaats in een sfeer van grote tevredenheid en welbevinden onder de betrokken overheden. Het recent gesloten bestuursakkoord is daar een bevestiging van, waar ook het motto geldt van ‘we doen het samen’. De theorie van ‘gedecentraliseerde eenheidsstaat’ en het motto van de ongedeelde overheid lopen weer goed in de pas met de praktijk.

Toch is het nog maar relatief kort geleden dat de verhoudingen heel anders lagen, niet in de laatste plaats door keuzes ten aanzien van de financiële verhouding. Rijk en met name gemeenten bestreden elkaar op het scherpst van de snede over de afschaffing en micro-maximering van de OZB; ombuigingen op de rijksuitgaven werden onverkort doorvertaald conform de normeringssystematiek en uitgavenstijgingen als voor openbare orde en veiligheid maar mondjesmaat gecompenseerd door het rijk. Daarbovenop dreigde nog een inperking van de investeringsvrijheid van decentrale overheden in verband met oplopende EMU-tekorten. Daarnaast zagen gemeenten grote nieuwe taken op zich afkomen als de Wet op de Maatschappelijke Ondersteuning, waarbij toch minstens het vermoeden bestond dat de daarmee gepaard gaande decentralisatie een verkapte bezuinigingsoperatie was. De VNG demonstreerde voor het eerst in haar bestaan op het Malieveld tegen de rijksoverheid en probeerde via de rechter de OZB-maatregelen ongedaan te maken. BZK schakelde de Raad van State om een uitspraak te doen over de bestuurlijke verhoudingen in een poging de zaken weer wat vlot te trekken. Hoezo eenheidsstaat? Hoezo één overheid? Er leek eerder sprake van wantrouwen en ijzigheid in de relaties.

Maar de tijden zijn snel veranderd en met Balkenende IV lijkt het vertrouwen terug en zelfs sprake te zijn van warmte in de interbestuurlijke relaties. Het gunstiger economisch tij zorgt daarbij voor een meevallend accres en de maximering van de OZB is met ingang van 1 januari 2008 weer verdwenen. Ten aanzien van de specifieke uitkeringen blijft het streven deze in aantal zo beperkt mogelijk te houden, ook al wordt dat in de praktijk al weer doorkruist door de moeilijk beheersbare drang naar politieke fine-tuning vanuit het Haagse. Enige hoofdbrekens die de komende jaren wellicht gaan spelen zijn dat er in het gemeentefonds rekening moet worden gehouden met snel krimpende gemeenten en dat de discussie over bestuurskracht kan leiden tot een roep om extra financiële stimulering vanuit het gemeentefonds voor fuserende gemeenten.

¹ De heer Schilder is senior-adviseur bij de BMC-groep. De heer Roest is ook senior-adviseur bij de BMC-groep en tevens raadslid in de gemeente Lansingerland

De snelle wisseling in atmosfeer en onderdelen van de financiële verhoudingen valt prettig uit voor de te vieren verjaardag, maar roept toch ook een aantal vragen op. Hoe bestendig zijn die verhoudingen? Hangt het niet erg veel af van de personen die voor relatief korte tijd aan het stuur staan en hun houding en gedachten over gemeenten of het rijk? Regeert de 'adhocratie' en hebben we ook op dit terrein te maken met 'emocratie'?

Volgens het formele Haagse gedachtegoed zijn de bestuurlijke verhoudingen leidend en moeten de financiële verhoudingen daar het complement van vormen. Wat zich hier echter wreekt is dat de discussie en gedachtevorming over de bestuurlijke verhoudingen met hangen en wurgen gaat en gewoon te weinig houvast en richting geeft om leidend te zijn voor de financiële verhoudingen. Wat lijkt te gebeuren is dat er een behoorlijk degelijk en bestendig financiële verhoudingssysteem is gecreëerd, omgeven door een bestuurlijk verhoudingssysteem dat wankel is en gevoelig is voor de waan van de dag. Op de verjaardag van 10 jaar Financiële verhoudingswet is het misschien vooral de tijd om te zeggen: en nu een Bestuurlijke verhoudingswet! Een wet die wordt onderbouwd door een doordachte, gedragen en bestendige visie op wat van rijk en mede-overheden verwacht mag worden en welke rol hun past met het oog op de uitdagingen waar Nederland in de komende jaren voor staat. De relatieve rust die Balkende IV belooft vormt bij uitstek de gelegenheid om daar nu echt eens voor te gaan zitten en naar te handelen.

Rust, Reinheid en Regelmaat

Dr. A.J.W.M. Verhagen¹

Het Centraal Bureau voor de Statistiek ontdekte onlangs dat de gemeenten niet een zesde van hun inkomsten zelf verdienen, maar het dubbele, namelijk een derde.² De verschillen in eigen inkomsten tussen de gemeenten zijn enorm.³ Wat we in Nederland bij de financiële verhouding beweren te hebben, namelijk gelijkwaardigheid tussen gemeenten, hebben we niet. En wat we bij de financiële verhouding beweren niet te hebben, namelijk substantiële eigen inkomsten voor de gemeenten, hebben we wel!

Wat de gemeenten elk jaar uitgeven, weten we niet. De begrotingen die de gemeenten opstellen blijken achteraf altijd met zo'n vijftien tot twintig procent overschreden te worden.⁴ Vijftien tot twintig procent meer uitgaven, en vijftien tot twintig procent meer inkomsten. Meer uitgaven op bijna alle beleidsterreinen, meer inkomsten op bijna alle beleidsterreinen. Wat de gemeenten beweren niet te hebben, namelijk geld voor extra uitgaven, hebben ze wel. En wat ze beweren wel te hebben, namelijk financiële problemen, hebben ze niet. Elk jaar blijkt de omvang van het gemeentefonds adequaat.⁵ En we weten dat de gemeenten precies driehonderdvijfendertig miljoen euro tekort komen voor openbare orde en veiligheid, maar we weten niet op welke beleidsterreinen de gemeenten driehonderdvijfendertig miljoen euro overhouden.

Het oog voor detail heeft het zicht ontnomen op de grote lijn. Het gemeentefonds is wellicht het meest minutieus onderzocht en toegelichte hoofdstuk van de rijksbegroting. De toeristenbelasting die we moeten betalen voor een overnachting in de gemeente, staat in de krant.⁶ Ministers van Financiën maken zich op televisie druk over gemeentelijke belastingtarieven die een cent te hoog zijn. En tegelijkertijd weten we zo weinig van de financiële verhouding. Oorspronkelijk kende de financiële verhouding een strak design. Een voorkeur voor prijzen naar gebruik boven gemeentelijke belastingen, een voorkeur voor gemeentelijke belastingen boven het gemeentefonds dat wordt gevuld met rijksbelastingen, en een voorkeur voor het algemene gemeentefonds boven specifieke uitkeringen. Maar vervolgens zijn enkele decennia achter

¹ De heer Verhagen is werkzaam bij de gemeente Den Haag

² Jonkers, Wouter en Wim de Ruiter, *Eigen inkomsten gemeenten belangrijker dan verondersteld*, Centraal Bureau voor de Statistiek, 5 september 2006

³ Wassenaar, M.C., *Overige eigen middelen gemeenten doorkruisen derde aspiratieniveau*, in: Tijdschrift voor Openbare Financiën, september 2005, blz. 190-199

⁴ Verhagen, A.J.W.M., *Gemeenten gaven in 2004 20% meer uit dan begroot*, in: Handboek Financieel Gemeentebeleid, Snelle Berichtgeving, 20 juli 2006, nummer 14, blz. 5-13

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, *Begroting gemeentefonds 2007*, 30 800 B, nr. 2, blz. 14

⁶ Hovius, P en R. Clevers, 'Graaien en nog eens graaien', in: *Algemeen Dagblad*, 2 juni 2007

elkaar tientallen wijzigingen per jaar doorgevoerd, waarbij weer principes en uitgangspunten en uitzonderingen zijn geformuleerd en geherformuleerd. Zo is het strakke design verworden tot een kitscherig rommeltje. De detaillering in het gemeentefonds, en bij de gemeentefinanciën in het algemeen, is volkomen doorgeslagen. Dat het gemeentefonds zestig verdeelmaatsstaven heeft, wordt internationaal als belachelijk beschouwd.⁷ We zouden internationaal nog meer voor schut staan als het buitenland weet had van de ingrepen van het rijk in de vrije besteding van het gemeentefonds door enkele miljoenen minder te verdelen in het ene cluster van samenhangende taken en enkele miljoenen meer met het andere cluster van samenhangende taken; voor individuele gemeenten is dat namelijk een verschil van enkele dubbeltjes per inwoner. Of als het buitenland wist dat het btw-compensatiefonds van twee miljard euro in geen enkel officieel overzicht van de gemeentefinanciën mag worden opgenomen. Of als het buitenland de circulaire⁸ las waarin stond dat de gemeenten niet vijfenzeventig miljoen euro in 2007 over 2006 moeten betalen maar vijfenzeventig miljoen euro in 2007 over 2007. Of als men wist dat geen enkele universiteit een leerstoel heeft voor de financiële verhouding, waarin wel bijna tien procent van het nationaal inkomen omgaat. We hebben nu een doorgeslagen complexiteit die niemand meer snapt.

We zien door de bomen het bos niet meer. We moeten ophouden met zinloze discussies over enkele dubbeltjes per inwoner. Wat de financiële verhouding nodig heeft, is rust, reinheid en regelmaat. Rust voor budgetzekerheid, zodat de gemeenten hun tijd kunnen besteden aan beleid waar de mensen om vragen: zorg, wegen, wonen, werk, cultuur, groen, onderwijs. Reinheid, om belangrijke discussies over groot geld zuiver te voeren op hoofdlijnen en geen aandacht te besteden aan detaildiscussies over klein geld. En regelmaat, in de vorm van een strak 'Dutch design'. De vorm van dat design doet er niet zoveel toe. Als het maar strak is en blijft.

⁷ Verhagen, A.J.W.M., 'Een groot klein land', in: *Binnenlands Bestuur*, 20 mei 2005

⁸ Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Colleges en gemeenteraden van 25 april 2007, Nakomend bericht op de Maartcirculaire 2007, kenmerk 2007-0000151473

2

ESSAYS

Allocatie en verdeling in de financiële verhouding

Prof.dr. N.P. Mol

In onze ‘gedecentraliseerde eenheidsstaat’ is aan provincies en gemeenten een hybride positie toebedeeld. Enerzijds zijn zij daarin ondergeschikt aan het rijk – dat de nationale eenheid vertegenwoordigt – anderzijds vormen zij zelfstandige overheden met een eigen democratisch mandaat. Als ondergeschikte organen van de eenheidsstaat zijn zij op te vatten als producenten van decentrale voorzieningen, die om doelmatigheidsredenen niet op rijksniveau worden verzorgd. De beslissing over de consumptie van die voorzieningen is dan voor hen al genomen – bij de vaststelling op dat hogere niveau van het provinciaal of gemeentelijk takenpakket. Als zelfstandige overheden bezitten zij echter zelf een budgetrecht, waarmee zij namens hun gemeenschap aard en omvang van de te consumeren voorzieningen bepalen.

De financiële verhouding tussen de eenheidsstaat en haar gedecentraliseerde bestuurslagen dient deze hybriditeit te weerspiegelen. Die verhouding is dan enerzijds gebaseerd op principes voor een efficiënte allocatie vanuit de kosten van de te produceren decentrale voorzieningen, anderzijds op beginselen voor een rechtvaardige verdeling vanuit de consumptieve behoeften van de lokale en regionale gemeenschappen tegenover die van de natie als geheel. Met het oog op het behoud van de gedecentraliseerde eenheidsstaat moet in die verhouding een evenwicht tussen beide uitgangspunten worden bewaard. De verdeelsystematiek van de algemene uitkeringen uit het gemeente- en provinciefonds vervult in dat evenwicht een sleutelrol. Vanuit de nauwe begrenzing van het eigen belastinggebied van provincies en gemeenten concentreert het eigen budgetrecht van die overheden zich immers op de middelen die hen door neerwaartse belastingtoedeling worden verstrekt.

In de historische ontwikkeling van de financiële verhouding is de verdelingsfunctie tussen de bestuurslagen ten opzichte van de allocatiefunctie vanuit het rijk naar de provinciale en gemeentelijke overheden echter steeds meer op de achtergrond geraakt. De gedachte dat de regionale en lokale gemeenschappen eigen rechten op de gezamenlijke nationale belastingmiddelen kunnen doen gelden is vervaagd.

In de Financiële Verhoudingswet 1997 zijn de laatste sporen van die gedachte uitgewist. De middelen van het provincie- en gemeentefonds worden met zoveel woorden als “afgezonderde middelen van het rijk” aangemerkt en de jaarlijkse uitkeringen uit die fondsen worden aan die door het rijk afgezonderde middelen gelijk gesteld (artikel 4). De fondsen vormen daarmee geen eigen middelen van provincies en gemeenten meer, maar zijn deel geworden van het exclusieve domein van het budgetrecht van het rijk. De theoretische fundering van de verdeling in het derde aspiratieniveau van Goedhart – als aspiratie van het rijk – leidt er vervolgens toe, dat alleen door het rijk erkende kosten- en objectieve behoefteverschillen bij de verdeling over de decentrale overheden onderling nog ter zake doen.

Het actuele streven naar een versterkte 'kostenoriëntatie' in de gehanteerde verdeelmaatstaven vormt daarbij een verdere bedreiging van het toch al verstoorde evenwicht. Als de verdeling van de algemene uitkering wordt opgevat als een louter bekostigingsvraagstuk, dan degenerereert de neerwaartse belastingtoedeling tot een loutere algemene doeluitering voor de te bekostigen voorzieningen.

In dit essay zal de stelling worden verdedigd, dat het evenwicht in de financiële verhouding alleen kan worden hersteld, als de verankering van de verdeel-systematiek van de algemene uitkeringen in de theorie van Goedhart wordt losgelaten. Dat evenwicht zal in plaats daarvan op een wettelijke grondslag moeten worden gefundeerd, waarin de rechten van de decentrale overheden op een eigen aandeel in de nationale belastingmiddelen worden veilig gesteld. Daarvoor zal tenminste artikel 4 in de geldende Financiële Verhoudingswet 1997 moeten worden herzien.

Historische ontwikkeling

De verschuivende opvatting van de financiële verhouding van een verdelings-naar een allocatievraagstuk loopt als een rode draad door de geschiedenis. Die historische ontwikkeling zal hier voor de verhouding rijk-gemeenten worden geschetst.¹ *Mutatis mutandis* geldt een vergelijkbaar verloop voor de verhouding rijk-provincies.²

De oorsprong van de huidige verhouding, gekenmerkt door een dominerende omvang van uitkeringen van het rijk aan de gemeenten, kunnen we dateren in 1865. De gemeentelijke accijnzen, die daarvóór de belangrijkste inkomstenbron van de gemeenten vormden, maakten toen plaats voor een gefixeerd aandeel van de gemeenten in de personele belasting van het rijk.

Al werden de belastingen vanaf dat moment vooral door het rijk geheven, de idee dat het om middelen van rijk *en* gemeenten ging was daarin toen nog stevig verankerd. In eerste aanleg werd namelijk bepaald, dat de gemeenten recht konden doen gelden op 4/5 deel van de opbrengst op hun grondgebied van die personele belasting. In beginsel werden die opbrengsten dus als gezamenlijke belastingmiddelen opgevat, waarin het rijk en de (afzonderlijke) gemeenten ieder een eigen aandeel konden claimen.

Met het verstrijken van de tijd vervaagden deze oorspronkelijke 'eigendoms-rechten' echter. De neerwaartse belastingtoedeling werd in plaats daarvan gericht op een verdeling van belastingmiddelen over de gemeenten onderling, met de vaststelling van bedragen per inwoner als basis daarvan. Vanuit de aanzienlijke welvaartsverschillen tussen de gemeenten kwam vervolgens het oogmerk van *herverdeling* naar voren. Daarvoor werden in de eerste Financiële

¹ Aan de hand van Bonnema e.a. 2001: 240-243 en Van Zaalen - zonder jaartal - 14-23

² Goudswaard 1978

Verhoudingswet (1897) verfijningen op het inwonertal als verdeelmaatstaf aangebracht, die deze welvaartsverschillen tot uitdrukking moesten brengen. Toenemende onvrede met die welvaartsverschillen leidde vervolgens tot een verdere inperking van het gemeentelijk belastinggebied, met de afschaffing van de gemeentelijke inkomstenbelasting en de instelling van het gemeentefonds in de Financiële Verhoudingswet 1929. Daarmee werden niet alleen de eigen middelen gereduceerd tot wat als ‘vrije zoom’ bekend is gaan staan, ook in de uitgangspunten bij de neerwaartse belastingtoedeling kwam verandering. In de FVW1929 werd die belastingtoedeling als bekostiging van welomschreven taken naar voren geschoven. Als grondslag voor de verdeling werden de uitgaven voor de toenmalige kerntaken van onderwijs, politie en armenzorg genomen. De uitkeringsniveaus werden vervolgens voor de opbrengsten van de belastingheffing voor het gemeentefonds gecorrigeerd. Aldus werd met de FVW1929 de egalisatie van verschillen in de lokale belasting- en voorzieningscapaciteit het leidend beginsel van de verdeling.

Bij deze financiële afhankelijkheidspositie van de gemeenten werd de gedachte dat zij recht konden doen gelden op een eigen aandeel in de nationale belastingmiddelen echter niet onmiddellijk losgelaten. De Financiële Verhoudingswet 1960 wees nog een aantal door het rijk geheven belastingen aan, waarvoor een percentage van de opbrengst aan de gemeenten ter beschikking moest worden gesteld. Daarmee bleef de interpretatie van de fondsmiddelen als eigen middelen van de (gezamenlijke) gemeenten overeind. In de woorden van Goudswaard³: “Het fonds vormt dus slechts een intermediair om de collectieve middelen van de gemeenten aan de afzonderlijke gemeenten te doen toevloeien”.

Sindsdien lijken deze rechten van de gemeenten evenwel op de achtergrond te zijn geraakt. Berekende of veronderstelde kostenverschillen zijn de verdeling van de algemene uitkeringen steeds meer gaan beheersen. Vanuit dergelijke kostenverschillen werd het aantal inwoners als belangrijkste verdeelmaatstaf in de FVW1984 vervangen door het aantal ‘woonruimten’ – een grootheid die als zodanig voor de articulatie van eigen behoeften van de lokale gemeenschappen geen enkele betekenis heeft. En tenslotte werd met de FVW1997 de algemene uitkering geheel op objectiverende verschillenanalyses bij de kosten van de gemeenten gebaseerd.

Het wetenschappelijk onderzoek heeft in die verschillenanalyses een overheersende inbreng gekregen. De FVW 1997 wordt gekenmerkt door een stelsel van objectieve verdeelmaatstaven, die met hun bijbehorende gewichten een ‘normaal’ kostenniveau voor het gehele eigen gemeentelijke takenpakket pogen te becijferen. Voor de onderbouwing van het verdeelmechanisme (en de periodieke herijking daarvan) wordt een beroep gedaan op econometrische analyses,

³ 1978: 53

die de causale samenhang van de verdeling met onderliggende uitgavenverschillen aan het licht moeten brengen. En met die fundering van de verdeling in onafhankelijk onderzoek is ook de advisering door *belanghebbenden* (verenigd in de Raad voor de Gemeentefinanciën) in die door *deskundigen* (in de Raad voor de Financiële Verhoudingen) overgegaan.

De huidige werkwijze blijkt echter nog steeds niet te voldoen aan de eisen die aan een objectieve verantwoording van de verdeling worden gesteld. De actuele discussie over de verdeelsystematiek lijkt erop te wijzen dat de oriëntatie op normkosten van het gemeentelijk takenpakket in de toekomst nog sterker op de voorgrond zal worden gesteld.

Actuele problemen in de financiële verhouding

In de afgelopen tien jaar onder het regime van de FVW1997 heeft de discussie over de tekortkomingen in de financiële verhouding zich op twee punten toegepitst (in onderscheid van de focus op de specifieke uitkeringen in de periode daarvoor). Ten eerste heeft de aanslag op (het gebruikersdeel van) de OZB als eigen inkomstenbron de discrepantie met de alom beleden voorkeursvolgorde op scherp gezet. Daarbij wordt de vraag gesteld, of de gemeentelijke vrije zoom aan eigen inkomsten niet te beperkt is geworden om de daaraan toegeschreven functies te kunnen blijven vervullen.⁴

Ten tweede wordt het verdeelmechanisme van de algemene uitkering in toenemende mate als ondoorzichtig ervaren. Zo stelt Boorsma, dat “de transparantie sinds de laatste herformulering van de verdeelmaatstaven van het gemeentefonds drastisch is verminderd”.⁵ De intuïtieve grondslagen van de verdeling gaan in de verschillenanalyses ten onder – “een samenraapsel van berekeningen die niet na te rekenen zijn”.

Beide kwesties kunnen niet los van elkaar worden gezien. Naar hieronder zal worden betoogd, is de verdere inperking van de gemeentelijke vrije zoom een logisch uitvloeisel van de wijze waarop de algemene uitkeringen thans worden bepaald.

Bij de bepaling van de algemene uitkeringen is uiteraard de vraag hoe de ‘ijkpunten’ uit de gewraakte verschillenanalyses gelegitimeerd kunnen worden als “uitgavenmaatstaven die de genormeerde kosten van de gemeenten beschrijven”.⁶ Met name op drie punten blijken bij de verantwoording van de uiteindelijke verdeelmaatstaven arbitraire keuzen in het geding. In de eerste plaats zijn de ijkpunten in het onderliggende wetenschappelijk onderzoek gebaseerd op analyses van *uitgavenverschillen* (per ‘cluster’) die als zodanig nog geen *kosten* van geproduceerde voorzieningen representeren. Die voorzieningen zelf blijven bij de uitgavenanalyse buiten beschouwing, overigens met als argument dat deze geacht worden door de gemeenten zelf te worden

⁴ Boorsma 2005: 29-40

⁵ 2005: 43-44; zie ook Verhagen 2000 en Wassenaar 2006: 100

⁶ Bonnema e.a. 2001: 221

bepaald. De verdeelmaatstaven mogen alleen met de ‘omstandigheden’ niet met de ‘activiteiten’ verband houden. Maar als de samenhang met de productie in de analyse ontbreekt, zijn uitgavenverschillen alleen uit inkomstenverschillen te verklaren. En dat leidt dan tot het beruchte ‘kip-en-ei’ probleem, waarop Van der Dussen in het verleden herhaaldelijk heeft gewezen⁷: de uitkeringen worden gebaseerd op de uitgaven die zelf al door de (bestaande) uitkeringen zijn bepaald.

In de tweede plaats zijn de analyses niet zonder meer op de causale verklaring van die uitgavenverschillen gericht. Bij voorbaat wordt al beslist welke ‘verklaarende’ factoren met die verschillen in verband mogen worden gebracht. Dat levert natuurlijk weinig verklaarde variantie – dus lage R2-waarden – voor de resulterende ijkpunten op. Waarmee de uit de analyse gedestilleerde formules zich dan ook moeilijk als ‘normkostenverschillen’ laten rechtvaardigen.⁸ In de derde plaats ligt er tussen de ijkpunten en de verdeelmaatstaven zelf nog “een voortdurend afwegen” in termen van een waslijst van “algemene eisen” waaraan die verdeelmaatstaven moeten voldoen.⁹

Geen wonder dat de verantwoording van de verdeelsystematiek regelmatig ‘periodiek onderhoud’ behoeft – ondanks de globale benadering op basis van niet meer dan 14 clusters – en dan nog zijn toevlucht moet nemen tot aanvullend ‘plausibiliteitsonderzoek’.

Geen wonder ook – vanuit dit perspectief – dat in die verantwoording steeds meer nadruk op de kostenoriëntatie van de verdeling wordt gelegd. Alleen ‘objectieve kostenverschillen’ kunnen immers een onbetwiste legitimatie aan de verdeling geven. Maar als de algemene uitkering zelf al kostenverschillen tussen gemeenten egaliseert, dan vormen eventuele eigen belastingmiddelen nog slechts verstorende factoren in de verdeling daarvan. Die verdeling moet dan immers ook nog eens voor afwijkende omstandigheden aan de inkomstenkant worden gecorrigeerd – terwijl het al zo moeilijk blijkt de juiste correcties op de uitgaven vast te stellen. De beperking van het eigen belastinggebied van de gemeenten ligt daarmee voor de hand: laat afwijkingen in de belastingcapaciteit maar neerslaan in de belastingopbrengsten van het rijk, dan hoeft daarvoor niet in de belastingtoedeling naar de gemeenten te worden herverdeeld.

De kritiek op de intransparantie van de verdeelsystematiek van de algemene uitkering gaat voorbij aan wat mijns inziens het wezenlijke probleem in die systematiek vormt. De middelentoeiding via de algemene uitkering heeft in de FVW1997 de gedaante gekregen van wat in de Engelstalige literatuur als *formula funding* wordt aangeduid.¹⁰ Bij deze bekostigingswijze bepalen uit

⁷ 1990: 115, 1992: 312

⁸ Zie uitvoeriger Mol 1994

⁹ Bonnema e.a. 2001: 224-225

¹⁰ Zie bijvoorbeeld Coombs en Jenkins 2002:96-98

indicatoren en bijbehorende gewichten opgebouwde formules de aandelen van organisaties in een middelentotaal waarvan de omvang vooraf door de verdelende overheid wordt gedetermineerd. Een dergelijke *formula funding* is in het algemeen kenmerkend voor uitkeringen die aan welomschreven taakgebieden zijn gekoppeld (zoals in de voorbeelden van Coombs en Jenkins het onderwijs), waarbinnen variërende omstandigheden tot ruime marges voor de te verrichten concrete activiteiten nopen. Zij treedt daarbij in de plaats van kostprijscalculaties, die een nauwkeurige omschrijving van het te leveren product verlangen (zoals indertijd bij uitstek in de Londo-systematiek voor de vergoeding van de materiële kosten in het basisonderwijs). *Formula funding* is dus toegesneden op zogeheten brede doeluitkeringen, in overeenstemming met een *lumpsum* financiering die de gesubsideerde instellingen een doelbewust beoogde keuzevrijheid laten (zoals de universiteiten de uit de 'eerste geldstroom' van OCW verkregen middelen vrijelijk voor onderwijs dan wel onderzoek mogen inzetten).

De intuïtieve samenhang van de indicatoren met de verrichte activiteiten wordt uiteraard zwakker naarmate het bekostigde takenpakket breder wordt ingevuld. Voor onderwijsinstellingen zal de indicator 'aantal leerlingen' een voor de hand liggende determinant kunnen vormen, maar de relevante factoren bij 'multi-functionele gebiedscorporaties' zijn minder gemakkelijk te herkennen. In elk geval levert de specificatie van die factoren een groot aantal onderscheidende kenmerken op, zoals de FVW1997 (artikel 8) laat zien. Het bezwaar dat de verdeelsystemen minder doorzichtig zijn, is dan ook een onvermijdelijk gevolg van een dergelijke verbreding in de toepassing van *formula funding* als bekostigingswijze.

Het wezenlijke probleem bij deze bekostigingswijze is mijns inziens echter, dat de overdrachten van het rijk aan de decentrale overheden daarbij niet meer als neerwaartse belastingtoedeling zijn te beschouwen. Zij zijn subsidies geworden voor de uitvoering van werkzaamheden die naar het oordeel van het rijk beter op regionaal of lokaal niveau en met inspraak van de betrokken gemeenschappen kunnen worden uitgevoerd.

De 'autonomie' van provincies en gemeenten wordt daarbij slechts schijnbaar recht gedaan. De algemene doeluitkering zoals die uit de formules resulteert brengt alleen de bestedingsvrijheid tot uitdrukking die de verdelende autoriteit zelf naar het decentrale niveau gedelegeerd wil hebben. Variërende regionale en lokale omstandigheden (met daaruit voortvloeiende kosten- en objectieve behoeftverschillen) kunnen immers beter op dat niveau worden geaccommodeerd. Daartoe kan de bekostiging ook het beste in de vorm van een *lumpsum inputbudget* worden gegoten. Zoals ook de praktijk van de brede doeluitkering in verzelfstandigde overheidsdiensten laat zien, kunnen de met die inputbudgetten gecreëerde vrijheidsgraden naar believen door aanvullende wet- en regelgeving worden beperkt.

Daarnaast brengen inputbudgetten geen open einden in de bekostiging met zich mee en komt ook de budgetflexibiliteit van de gesubsideerde overheidsdiensten niet gauw in gevaar. Eigen belastingmiddelen zijn daarvoor dan niet nodig –

nog afgezien van het feit dat de eventuele bufferfunctie daarvan op de gebruikelijke wijze door reservevorming kan worden vervuld (waarmee trouwens ook de gewenste verwerving van eigen inkomsten via de markt wordt gestimuleerd, zoals het contractonderwijs en –onderzoek in het hoger onderwijs illustreert).

De discussie over de algemene uitkering concentreert zich dus ten onrechte op de vraag of deze – bij de huidige verdeelmaatstaven en omvang van de vrije zoom – wel toereikend op de kosten- en objectieve behoefteverschillen van de gemeenten is afgestemd. De prealabele vraag naar de claims die gemeenten vanuit hun eigen budgetrecht op belastingmiddelen kunnen leggen is uit die discussie verdwenen. Mijns inziens is dat mede aan de theorie van Goedhart te wijten, die geacht wordt de verdeelmaatstaven hun normatieve grondslag te verschaffen.

Derde aspiratieniveau van Goedhart

Bij de verankering van de verdeelsystematiek van de algemene uitkeringen in (het derde aspiratieniveau van) de theorie van Goedhart kan allereerst worden opgemerkt, dat Goedhart zelf niet helemaal duidelijk is over het positieve dan wel normatieve karakter van zijn ‘leerstuk’. Als de aspiratieniveaus worden opgevat als ontwikkelingsstadia, dan komt het derde niveau zelf al als overgangsfase naar een volgend niveau van integratie – de waarborging van een gelijk voorzieningenniveau – naar voren. Die voortschrijdende integratie wordt weerspiegeld in de historische ontwikkeling van de financiële verhouding zelf: sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw waarin Goedhart zijn theorie op schrift stelde, is het streven naar egalitatie in die verhouding zoals gezegd verder geëvolueerd.

De insnoering van het eigen gemeentelijk belastinggebied door de Wet OZB van 2005 vormt daarin een mijlpaal. Terecht merkt Allers¹¹ op, dat die insnoering neerkomt op een opwaartse bijstelling van het aspiratieniveau tot dat van een gelijk voorzieningenniveau. Het budgetrecht – de autonomie – van de gemeente wordt beperkt, als de afweging van nut en offer van deze lokale belastingheffing aan de besluitvorming van de gemeente wordt onttrokken.

Als normatieve grondslag van de algemene uitkeringen is het derde aspiratieniveau in de huidige Nederlandse financiële verhouding echter nog steeds ‘aanvaard beleid’.¹² En het streven op dat aspiratieniveau lijkt op het eerste gezicht niet alleen aan de oogmerken van allocatieve efficiëntie maar ook aan die van verdelende rechtvaardigheid tegemoet te komen. De beoogde ‘egalitatie’ van een ‘voorzieningscapaciteit’ staat immers de autonomie in de beslissing over aard en omvang van de voorzieningen zelf niet in de weg. Die voorzieningscapaciteit is enerzijds van de beschikbare middelen en anderzijds van de regionale of lokale behoeften afhankelijk. Zowel beslissingen over de

¹¹ 2005: 89-90

¹² Zie voor een discussie Wassenaar en Verhagen 2006: 72-88

productie als over de consumptie van de voorzieningen kunnen daarbij aan de decentrale overheden worden overgelaten.

Door Goedhart zelf worden verdelingsoogmerken aan de financiële verhouding op dit niveau echter ontzegd. Dat geldt zowel voor de eventuele bescheiden vrije zoom voor het bekostigen van “specifieke lokale zaken” (door Goedhart niet nader benoemd) als voor de neerwaartse belastingtoedeling via de algemene uitkering: “Het financiële verhoudingsvraagstuk is in de huidige samenlevingen in hoofdzaak een probleem op het gebied van de *allocatie* van middelen voor de voorziening met echte en quasi-collectieve (‘gecollectiviseerde’) goederen”, zo stelt Goedhart¹³ met nadruk in zijn overzichtsartikel van 1989 (dat hij zelf als synthese uit eigen werk presenteert).

Alleen het geval dat lokale besturen “die dicht bij de burger staan een zekere aanvullende rol spelen bij het verlenen van bijstand aan individuen” erkent hij als uitzondering op die regel. Maar in dat uitzonderingsgeval is de *politieke* beslissing over de rechtvaardigheid van de inkomensverdeling niet in het geding. De inschakeling van lokale besturen bij de bijstandsverlening betreft slechts een uitvoeringskwestie: de relevante omstandigheden bij de toekenning van de bijstand kunnen alleen op lokaal niveau worden beoordeeld.

Bovendien maakt deze uitzonderingsbepaling duidelijk, dat Goedhart de eventuele verdelingsfunctie van de financiële verhouding met de inkomensherverdeling over de individuele burgers identificeert. De welvaart van de lokale gemeenschap als grondslag van een rechtvaardige verdeling wordt daarin genegeerd.

Gemeenten zijn in de optiek van Goedhart “multi-functionele gebiedscorporaties” en de financiële verhouding dient vooral de problemen van de daarmee samenhangende “ruimtelijk-externe effecten” op te lossen. Bij die problemen heeft Goedhart alleen verschillen in kosten en objectieve behoeften op het oog. Dat zijn dus verschillen voortvloeiend uit omstandigheden als bodemgesteldheid (verschillen in bouwkosten), ligging (functie als centrumgemeente, grootte en structuur van het wegennet), bevolkingssamenstelling (relatief zwakke sociale structuur) en dergelijke.

De subjectieve articulatie van eventuele lokale behoeften zelf is daarbij nauwelijks aan de orde. Het derde aspiratieniveau stelt de eigenlijke behoeften (met de bijbehorende ‘nutsbeleving’) impliciet als gelijk en gegeven. De financiële verhouding dient slechts om de invloed van exogene factoren op de bevrediging van die behoeften te verevenen.

Een dergelijke verevening vereist de voorafgaande vaststelling van een voorzieningenpakket als referentiekader voor de calculatie van de relevante kosten- en objectieve behoefteverschillen. Alleen voor specifieke voorzieningen kunnen immers normkostenverschillen worden bepaald, ook wanneer die voorzieningen als pakket worden aangeboden. De egalisatie van verschillen

¹³ 1989: 274-275

in kosten en objectieve behoeften houdt daarmee in, dat de verdeling op de *normale* kosten van een *normaal* voorzieningenpakket wordt afgestemd. Het maakt daarbij niet uit of de eigen belastingcapaciteit verschillen tussen voorzieningenniveaus sanctioneert of dat die laatste verschillen (met de eliminatie van het eigen belastinggebied) als efficiencyverschillen worden afgedaan. In beide gevallen moet enig concreet voorzieningenpakket worden omschreven, willen egaliserende herverdelingen door objectieve kosten- en behoefteverschillen worden gedetermineerd (zoals gezegd wordt de vaststelling van de relevante correcties bij een substantieel eigen belastinggebied alleen maar bemoeilijkt, omdat dan ook de normatieve 'belastingcapaciteit' moet worden geïjkt). Vanuit dat gezichtspunt was er voor Goedhart dan ook geen aanleiding tussen zijn aspiratieniveau van een gelijke voorzieningscapaciteit en dat van een gelijk voorzieningenniveau te onderscheiden.

Over de samenstelling van het normale voorzieningenpakket laat Goedhart zich niet of alleen impliciet uit. Zijn theorie concentreert zich op de egalisatie van *verschillen* tussen de gemeenten, de onderliggende allocatie van publieke diensten op lokaal niveau blijft in het midden. Aan de financiële verhouding zelf zou bij de operationalisatie van het derde aspiratieniveau uiteraard wel enige beslissing over dat pakket ten grondslag moeten liggen. Noch de omvang van de neerwaartse belastingtoedelingen noch de relevante verschillen waarvoor bij de verdeling daarvan moet worden geëgaliseerd, kunnen anders worden becijferd.

De samenstelling van het 'normale' voorzieningenpakket wordt echter ook in de feitelijke financiële verhouding niet expliciet gemaakt. De *lumpsum* input-budgetten laten de illusie van een gemeentelijke autonomie in stand. Maar de ontbrekende onderbouwing van de verdeling vanuit de kosten van het gemeentelijk voorzieningenpakket blijft de legitimatie van de financiële verhouding parten spelen.

Bij deze tekortschietende legitimatie kan ook de principiële voorkeur van algemene boven specifieke uitkeringen niet worden gemotiveerd. De kostenoriëntatie van die laatste kan immers wel worden gewaarborgd. Met het oog op de klassieke bezwaren van wildgroei van die uitkeringen is de (bij de voorgenomen wijziging van de financiële verhoudingswet) te introduceren 'verzameluitkering' dan misschien nog niet zo'n slecht alternatief. De ook voor die verzameluitkering te hanteren *formula funding* zal door de versmalling van het bekostigde voorzieningenpakket waarschijnlijk wel transparant kunnen worden ingevuld.

Verdelende rechtvaardigheid

In de leer der openbare financiën wordt traditioneel onderscheiden tussen drie functies van overheidsinterventie in het economisch proces: de allocatie-, verdelings- en stabilisatiefunctie. Algemeen aanvaard is daarbij dat in een klein geïntegreerd land als Nederland de stabilisatie- en verdelingsoogmerken aan de

centrale overheid zijn voorbehouden.¹⁴ Ten aanzien van de stabilisatiefunctie wordt alleen steeds vaker de vraag gesteld, of zelfs het nationale niveau voor een adequate vervulling van die functie niet te laag is (zodat die verder naar het EU-niveau verschuift).

De vanzelfsprekendheid waarmee de verdelingsfunctie aan de competentie van de ‘lagere’ overheden is onttrokken werkt ook in de argumentatie ten aanzien van de financiële verhouding door. Zo contrasteert Allers – in navolging van Goedhart – als functies van de financiële verhouding het compenseren van externe effecten met een centraal paternalisme. De eerste zou kenmerkend zijn voor het ‘autonomiemodel’, de tweede voor het ‘principaal-agentmodel’ in die verhouding. Maar in beide modellen is dus alleen de allocatieve efficiëntie in het geding. Rechtvaardigheidsconcepten hebben in zijn ogen slechts betrekking op individuen of huishoudens, niet op overheden: “overheden zijn abstracte begrippen, zonder eigen rechten”.¹⁵

De verdelingsfunctie die het rijk met betrekking tot de inkomensverdeling over zijn ingezetenen uitoefent, moet echter wel worden onderscheiden van de verdelingsfunctie in de financiële verhouding ten opzichte van de regionale en lokale gemeenschappen. De argumentatie van Allers miskent, dat die gemeenschappen wel degelijk rechten voor zich kunnen opeisen. Evenals ‘huishoudens’ vormen deze gemeenschappen territoriale samenlevingseenheden – met eigen behoeften – die door henzelf aan een afweging worden onderworpen. Op basis daarvan kunnen zij dan ook een verdelende rechtvaardigheid bij de middelentoedeling aan hun overheden verlangen.

Die rechtvaardige verdeling kan niet op allocatieve overwegingen worden gegrondvest, omdat de voorzieningen zelf (die al dan niet externe effecten met zich meebrengen) daarbij geen object van beslissing zijn. Over die voorzieningen wordt pas na de verdeling door de betrokken overheden zelf – vanuit hun eigenlijke autonomie – beslist.

Als grondslag voor een rechtvaardige verdeling kunnen verschillende grootheden worden gehanteerd. Het aantal inwoners ligt als verdeelmaatstaf voor de hand, maar ook de welvaart van de regionale en lokale gemeenschappen speelt een rol. De keuze tussen alternatieve welvaartsmaatstaven en het gewicht dat bij de verdeling aan welvaartsverschillen wordt toegekend is uiteraard subjectief en kan dus niet op wetenschappelijke verschillenanalyses worden gebaseerd. Die keuze moet berusten op ofwel intersubjectieve overeenstemming van de betrokken partijen (zoals destijds in de advisering door de Raad voor de Gemeentefinanciën werd beoogd) ofwel een beslissing van een verdelende autoriteit, die zelf boven de partijen staat.

Van daaruit is het wezenlijke probleem van de huidige financiële verhouding, dat het rijk niet als zo’n autoriteit kan worden beschouwd omdat het in die

¹⁴ Zo ook Goedhart 1989: 274

¹⁵ Allers 2005: 97

verdeling ook partij is. Het aan de fondsen over te dragen middelentotaal moet immers op grond van de FVW1997 uit de middelen van het rijk zelf ter beschikking worden gesteld. Een rechtvaardige verdeling van de middelen over de bestuurslagen kan op die grondslag niet worden verwacht.

Slotbeschouwing

De aanbeveling voor een herziening van de FVW1997, waarbij decentrale overheden in de neerwaartse belastingtoedeling (wederom) over *eigen* middelen kunnen gaan beschikken, bevat wel een impliciete veronderstelling. Aangenomen wordt, dat die overheden nog steeds evenals het rijk geacht kunnen worden *gemeenschappen* te vertegenwoordigen. Voor het rijk is deze identiteit onomstreden, zo heeft bijvoorbeeld de discussie over de Europese grondwet weer geïllustreerd. Maar voor onze provinciale en lokale overheid is deze status minder vanzelfsprekend. Het provinciaal bestuur is voor de burger nauwelijks zichtbaar, zo blijkt telkenmale bij de provinciale verkiezingen. De vele gemeentelijke herindelingen hebben laten zien, dat de identiteit van de gemeente in elk geval geen natuurlijke grenzen heeft – en de articulatie van specifieke lokale behoeften schijnt zich tot een franje van cultuurhistorische folklore (ondersteuning van lokaal verenigingswerk voor carnavalsviering en wat dies meer zij) te beperken.

Daarmee kan dus de vraag worden opgeworpen, of deze overheden nog wel het karakter moeten hebben van ‘inkomensbestedende huishoudingen’, dat vanouds als onderscheidend kenmerk van besturende overheden tegenover uitvoerende overheidsbedrijven wordt beschouwd. Voor het rijk zal die vraag niet gauw worden gesteld: de relatieve omvang van de belastingen aan de inkomstenkant en het aandeel van de overdrachten aan de uitgavenkant brengen met zich dat de inkomensbesteding (consumptie) de inkomensvorming (productie) daar sterk domineert. Bij provincies en gemeenten ligt dat anders: zij manifesteren zich in dat beheer tegenwoordig meer als bedrijfsorganisaties (die met hun productie toegevoegde waarde beogen te leveren) dan als bestuursorganisaties (gericht op het maatschappelijk nut van de aanwending van belastingmiddelen). De keuze voor het baten-lastenstelsel in hun financieel beheer brengt die gewichtsverhouding ook tot uitdrukking.¹⁶

Terugblikkend op de geschriften van Goedhart kunnen we wellicht uiteindelijk concluderen, dat uit de Europese integratie inmiddels ook voor de binnenlandse bestuurlijke verhoudingen consequenties moeten worden getrokken. Waar die Europese integratie in de tijd van Goedhart nog slechts een bescheiden rol speelde, is de Europese Unie nu zonder meer als vierde bestuurslaag boven onze nationale drie-eenheid komen te staan. Men kan zich dan afvragen of de articulatie van regionale en lokale collectieve behoeften op twee decentrale niveaus naast het Europese en nationale niet teveel van het goede is

¹⁶ Zie over de verschillen tussen rijk en gemeenten op dat punt Mol 1998

geworden: bezitten provinciale en gemeentelijke gemeenschappen ieder voor zich nog wel voldoende omvattende gezamenlijke belangen om twee afzonderlijke democratische bestuurslagen te rechtvaardigen?

Misschien kan een tussenliggend regionaal niveau, voorzien van de bevoegdheden die nu over de twee bestaande niveaus worden verdeeld, daarvoor wel voldoende bestuurlijk gewicht genereren (zoals ik eerder in mijn oratie in Twente in 2000 suggereerde). Regionale entiteiten met voldoende beslissingsmacht inzake regionale issues – bijvoorbeeld op het gebied van de ruimtelijke ordening – en voldoende herkenbaarheid voor de burger – door een beperkte territoriale schaal van hun activiteiten – zouden dan wel aan de voorwaarde van een eigen identiteit als samenlevingseenheid voldoen. Een echte overheid beslist over collectieve consumptie, zoals het rijk dat vanouds op het gebied van defensie doet. Ook voor een decentrale bestuurslaag moet derhalve de Europese referendumvraag ‘Willen wij collectieve besluitvorming op dit niveau en zo ja waarover moet die besluitvorming dan gaan?’ het leidend criterium zijn.

Literatuur:

- Allers, M.A., ‘Decentralisatie, verevening en de bekostiging van overheidsvoorzieningen. Het derde aspiratieniveau en de voorkeursvolgorde tegen het licht’, in: *De Financiële Verhouding onder de Loep*, VNG, 2005
- Bonnema, W., M.H.M. Cuppen, A.J.M. Evers, W. Rikken en A.J.W.M. Verhagen, *Gemeentefinanciën*, 3^e druk, Kluwer, 2001
- Boorsma, P.B., ‘De Financiële Verhouding verkend’, in: *De Financiële Verhouding onder de Loep*, VNG, 2005
- Coombs, H.M. en D.E. Jenkins, *Public Sector Financial Management*, 3^e druk, Thomson, 2002
- Dussen, J.W. van der, *De financiële verhouding. Een inleiding*, VUGA, 1990
- Dussen, J.W. van der, ‘De verschillenanalyse’, in: *Overheidsmanagement*, nr. 11, 1992
- Goedhart, C., ‘Naar een algemene theorie van de financiële verhouding’, in: *Openbare Financiën in Drievoud*, Thieme, 1989
- Goudswaard, F.H., *Lagere overheden en hun financieel statuut*, Stenfert Kroese, 1978
- Mol, N.P., ‘Fundamentele verdelingsvragen bij plussen en minnen’, in: *Openbare uitgaven*, 26^e jaargang nr. 3, 1994
- Mol, N.P. ‘Verdelende rechtvaardigheid in de financiële verhouding’, in: *Bestuurskunde*, 3^e jaargang nr. 8, 1994
- Mol, N.P., ‘Openbaar bestuur of openbaar bedrijf? Het comptabel bestel in de twintigste eeuw’, in: *Openbaar bestuur*, 8^e jaargang nr. 3, 1998
- Mol, N.P., *De toegevoegde waarde van de overheid*, oratie Universiteit Twente, 2000
- Verhagen, A.J.W.M., ‘De financiële verhouding is ondoorzichtig’, in: *Openbare uitgaven*, 32^e jaargang nr. 4, 2000

- Wassenaar, M.C., 'Decentrale overheden', in C.A. de Kam en A.P. Ros (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën*, Sdu, 2006
- Wassenaar, M.C. en A.J.W.M. Verhagen, *Financiën van de decentrale overheden*, Sdu, 2006
- Zaalen, W.M.C. van, *Financiële verhoudingen in Nederland*, Ministerie van Financiën/Ministerie van Binnenlandse Zaken



Naar een realistisch model van interbestuurlijke verhoudingen

Prof.dr. J. de Ridder

Het debat over de inrichting van de financiële verhoudingen wordt in belangrijke mate gedomineerd door inzichten en motieven ontleend aan de leer der openbare financiën. De ontwikkelingen op dat vakgebied en met name de bijdragen daaraan van Amerikaanse economen, zijn een grote stimulans geweest voor een meer systematische en rigoureuze analyse van de financiële verhoudingen. Toch is de weg naar de toepassing ervan – bijvoorbeeld in de Financiële-Verhoudingswet – bezaaid met voetangels en klemmen. Een reden daarvoor zou kunnen zijn dat de fiscale modellering op sommige punten niet realistisch genoeg is. Bij de concretisering van deze modellen voor beleidsrelevante toepassing zou men gebruik kunnen maken van inzichten vanuit andere sociale wetenschappen. Deze bijdrage bevat daartoe een aanzet.

Een succesvolle beleidsomslag

De Financiële-Verhoudingswet (FVw) van 1984 kan beschouwd worden als een triomf van de normatieve economie. De kern van de leer van de optimale financiële verhoudingen zoals die in de voorafgaande decennia was ontwikkeld, werd in een wettelijk kader gegoten, een kader dat toentertijd behalve de FVw ook bepalingen in de Gemeentewet omvatte. Een van de belangrijkste elementen was het “nee tenzij” tegen specifieke uitkeringen, met daaraan gekoppeld een aantal maatregelen voor het saneren van het toen sterk uitgedijde aantal uitkeringsregelingen. In het *Decentralisatieplan* dat minister van Thijn in het kortstondige kabinet-Van Agt II had afgescheiden, was de politieke basis voor deze sanering gelegd. Echter, het was de Raad voor de Gemeentefinanciën die het onderwerp op de maatschappelijke en politieke agenda had weten te krijgen, met behulp van het beroemde rapport *Heiligt het doel alle specifieke middelen* uit 1981. Zelden is een adviesorgaan een zo succesvolle politieke entrepreneur gebleken als de Raad in dit geval. De Raad putte daarbij uit inzichten die vooral in de Amerikaanse literatuur over de openbare financiën waren te vinden en die bekend staan als de *theory of fiscal federalism* (FF).¹ Diezelfde inzichten werden verwerkt in een even elegante als invloedrijke beschouwing van Goedhart uit 1982: “Een theoretisch kader voor inkomstenverwerking door lagere overheden”.² De invloed van dit paper reikte zo ver als 1996, toen de FVw opnieuw werd herzien, en wel om de door Goedhart besproken egalitatie van de voorzieningscapaciteit via de verdeelsystematiek van het Gemeentefonds te bewerkstelligen.

¹ Bekende invloedrijke studies waren onder meer Charles M. Tiebout, 1956; R.A. Musgrave, 1959 en W.E. Oates, 1972

² C. Goedhart, 1982

Los van Goedharts beschouwing zijn de theoretische voorschriften van de normatieve economie in het Nederlandse politiek-bestuurlijke discours ook nogal simplificerend samengevat in de zogenoemde *voorkeursvolgorde* in de bekostigingssystematiek. Gemeentelijke activiteiten zouden bij voorkeur bekostigd moeten worden uit prijzen en heffingen, als dat niet mogelijk is zouden de gemeentelijke belastingen de middelen voor de financiering moeten opbrengen; indien gemeentelijke belastingen om allerlei redenen ontoereikend zijn zou de algemene uitkering van rijkswege soelaas moeten bieden. Specifieke uitkeringen dienen slechts in een beperkt aantal bijzondere gevallen aangewend te worden. De voorkeursvolgorde vormt sedert de jaren tachtig van de vorige eeuw de alfa en omega van het debat over de inrichting van financiële verhoudingen. De wetgever heeft de zienswijze omarmd (zie de MvT bij het ontwerp FVw 1996). Het dogma van de voorkeursvolgorde wordt zelden in twijfel getrokken en pas recentelijk zo nu en dan weer genuanceerd. Kortom, de FVw 1984 is de uitkomst van een zeer geslaagde beleidsomslag – temeer als men zich bedenkt dat de commissie-Oud³ de specifieke uitkering nog had aanbevolen als hét middel om na de Tweede Wereldoorlog de financiën van de lagere overheden weer op orde te krijgen en te normaliseren.

Toch zijn er ook wel wat kanttekeningen bij dit succes te plaatsen. De afname van het aantal specifieke uitkeringen – in het normatieve model de gebeten hond met meer dan tachtig procent sedert 1984 – is natuurlijk groot. Ook de verschuiving in de relatieve aandelen van de algemene uitkering en de specifieke uitkeringen in de bekostiging van de gemeenten, van één staat tot vier in 1985, naar fifty-fifty is een aanzienlijke verandering. Echter, om dit in perspectief te zien moet men zich wel realiseren dat de top van 532 uitkeringsregelingen, met een aandeel van 70 % in de bekostiging, die de Raad voor de Gemeentefinanciën in 1981 vaststelde, een aberratie was; de resultante van een uit controle geraakt vliegwiel, de bijdragespiraal.⁴ Dit vliegwiel werd vooral aangedreven door de implementatie van de Verstedelijkingsnota, die enerzijds groeikernen en groeiesteden creëerde en anderzijds een grote investering in de stadvernieuwing vergde. Het werd niet van boven af opgelegd maar ontstond uit de intensieve interactie tussen rijk en gemeenten. Niettemin kan de saneringsoperatie als geslaagd worden beschouwd – al vindt de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, in het voetspoor van de commissie-Brinkman⁵, dat de sanering pas echt voltooid is als het aantal specifieke uitkeringen onder de dertig is gedrukt.

Heel anders staat het met voorkeur nummer één van de voorkeursvolgorde, het lokale belastinggebied. Het aandeel van de lokale belastingen en heffingen

³ Commissie inzake het herstel van de financiële zelfstandigheid van gemeenten en provincies (Commissie Oud), 1946-1956

⁴ F.J. van Bork en J.F. Schrijver, 1980; en J.C. Koning en N.P. Mol, 1982

⁵ Stuurgroep doorlichting specifieke uitkeringen (Commissie Brinkman), 2005

in de bekostiging is gestegen, maar dat is vooral toe te schrijven aan de (verplichte) kostendekkende heffingen voor reiniging en riolering. Het aandeel van de uit eigen belastingen vergaarde algemene middelen is er al die jaren nauwelijks op vooruitgegaan, niettegenstaande de vele commissies die telkens opnieuw met kracht van argumenten betoogden dat het eigen gemeentelijke belastinggebied toch echt sterk uitgebreid zou moeten worden. De toch al beperkte OZB is in ons land als “de meest verfoeilijke van alle belastingen” voor eenderde van de opbrengst de deur uitgedaan.⁶ Vergelijk dat eens met bijvoorbeeld de Verenigde Staten, waar in de meeste staten de OZB, geïnd door categorale lokale overheden, goed is voor het grootste deel van de financiering van het lager en middelbaar onderwijs.

Kortom, de verwezenlijking van de voorkeursvolgorde blijft een even wijkend als wenkend perspectief. De vraag is waar dat aan ligt. Sommigen wijten het, in de geest van Niskanen, aan budgetmaximaliserende Haagse ambtenaren, die maar niet met hun vingers van de specifieke uitkeringen kunnen afblijven, of aan opportunistische stemmenmaximaliserende Haagse politici die om hun kiezers te plezieren snel vervallen in centraal paternalisme.⁷ Dat lijkt iets te gemakkelijk. Het is ook denkbaar dat de gedachten en theorieën die aan de voorkeursvolgorde ten grondslag liggen, niet voldoende realistisch zijn en dat de uit de leer der openbare financiën afkomstige modellen de werkelijkheid van de interbestuurlijke verhoudingen onvoldoende recht doen. Deze bijdrage gaat over de vraag of een meer realistisch beeld van het interbestuurlijk stelsel mogelijk en wenselijk is.

Model en werkelijkheid

Een wetenschappelijk model is een verraderlijk bezit. Modellen hebben het karakter van een Januskop. Een model kan een afbeelding zijn, maar ook een voorbeeld.⁸ En soms verandert een model in het gebruik ongemerkt van karakter: wat begon als afbeelding wordt na verloop van tijd als een voorbeeld toegepast. Een model is vaak een sterk vereenvoudigde afbeelding van een stukje van de werkelijkheid. Dankzij deze reductie van de complexiteit stelt een model ons in staat om er onderzoek naar te doen, er mee te rekenen en te redeneren, bijvoorbeeld in de vorm van een gedachte-experiment. Als zo'n analyse fraaie uitkomsten oplevert, is het verleidelijk de resultaten meteen te vertalen in aanbevelingen voor de praktijk. Het model wordt dan ineens een voorbeeld van hoe het eigenlijk zou moeten. Toch kunnen dergelijke aanbevelingen alleen met reden worden gedaan als men beschikt over een grondige empirische kennis van de omstandigheden waaronder de theoretische analyse in praktijk gebracht zou moeten worden. Nu waren de grondleggers van *Fiscal Federalism* de eersten om te onderstrepen dat hun modellen gedachte-

⁶ Per 1 januari 2006

⁷ Bijvoorbeeld: Jan van der Lei, 2007

⁸ Doede Nauta & Kees Bertels, 1969

experimenten waren, en geen afbeelding van of voorbeeld voor de bestuurlijke werkelijkheid. Zo vertelt Oates ons: “*Tiebout’s model is best seen as a pioneering contribution to the theory of mechanism design, rather than saying anything about the decentralisation of power in government*”. (...) *Tiebout himself never saw his paper as providing a description of how local finance actually works – rather he saw it as part of the theoretical dialogue on public goods*”.⁹

Niettegenstaande deze wetenschappelijke bescheidenheid streeft de leer van de openbare financiën wel degelijk naar toepasbare modellen en inzichten. Het gaat steeds om de vraag met welke interbestuurlijke institutionele arrangementen de voorkeuren van burgers het best gevolgd worden bij de productie van collectieve goederen en diensten. Toch zijn er redenen om voorzichtig te zijn met een rechttoe rechtaan toepassing van de resultaten van theoretische exercities in de praktische beleidsvoering, zeker als dat gebeurt in de vorm van vuistregels als de voorkeursvolgorde.

In de eerste plaats is het niet vanzelfsprekend dat de bedoelingen van beleidsvoerders overeenstemmen met dat wat in de theorie aan de orde is. Het belangrijkste thema in veel van de FF literatuur is niet zozeer de verschillende manieren voor de bekostiging van de uitgaven van lokale overheden; lokale belastingen zijn het min of meer vanzelfsprekende uitgangspunt en centrale financiering is slechts geïndiceerd om specifieke problemen (externaliteiten, *free rider* verschijnselen) op te lossen. De centrale these van FF is, dat decentralisatie van *taken* hét middel is om de allocatie van publieke middelen te optimaliseren, oftewel om de productie van publieke goederen en diensten zoveel mogelijk in overeenstemming te brengen met de voorkeuren van de burgers-consumenten. Decentralisatie is dus niet zozeer een *doel* als wel een *middel*, een middel voor optimale allocatie. Als aangetoond zou kunnen worden dat een vorm van centrale voorziening in publieke goederen en diensten een *output* zou hebben die meer in overeenstemming is met de voorkeuren van burgers dan een decentrale, dan zou men er volgens de FF theorie niet voor moeten terugschrikken om lokale autonomie op te offeren voor meer centralisatie. Veel Haagse beschouwingen hanteren eerder een omgekeerde logica: decentralisatie is het doel, en de inrichting van de financiële verhoudingen, met als leidraad de voorkeursvolgorde, is daarvoor het middel.

Voorts kan men zich afvragen of de theorie van het *Fiscal Federalism* niet te zeer geënt is op een specifiek constitutioneel intergouvernementeel systeem om überhaupt een relevant normatief model voor de Nederlandse interbe-

⁹ Wallace. E. Oates, 2005, zie noot 7. Toch is de werkelijkheid in het stuk van Tiebout niet zo ver weg als dit citaat suggereert. Her en der in het artikel vindt men “correspondentieregels” die de relatie tussen het model en de werkelijkheid aangeven. Ook worden voorstellen voor empirische toetsing gedaan.

stuurlijke verhoudingen te bieden. *Fiscal Federalism* is ten principale een normatieve modellering van financiële betrekkingen tussen overheden in een federatie: de institutionele verhoudingen zijn ingrijpend anders dan die in een gedecentraliseerde eenheidsstaat. *Fiscal Federalism* gaat over financiële betrekkingen in een land met vijftig regionale overheden en meer dan 86.000 lokale overheden die alle gebaseerd zijn op het politiek-filosofische beginsel van “We, the people”. Deze politieke cultuur heeft grote invloed op het denken over de vormgeving van de fiscale instituties in Amerika. Om een voorbeeld te noemen: vrijwel alle staten van de VS hebben in hun grondwet de voorziening opgenomen dat burgers desgewenst hun eigen lokale overheid kunnen vormen, al dan niet als afscheiding van een bestaande gemeente. Een groep burgers hoeft slechts aan te tonen dat hij als politieke eenheid in staat is efficiënter goederen en diensten te produceren dan de lokale overheid binnen wier jurisdictie men die goederen en diensten afneemt. Past het radicale *bottom up* model van de voorkeursvolgorde naar zijn aard al niet beter bij de Amerikaanse constitutionele en politiek-bestuurlijke gegevenheden dan bij de Nederlandse gedecentraliseerde eenheidsstaat? Men zou, met Oates¹⁰, kunnen menen dat de modellen zo abstract zijn dat zij op een grote variatie aan institutionele arrangementen toepasbaar zijn. Tegelijkertijd benadrukt Oates, dat toepassing in de concrete werkelijkheid van specifieke constitutionele en culturele omstandigheden een aantal ingewikkelde en lastig uit te voeren vertaalslagen met zich mee brengt.

Een derde reden tot voorzichtigheid is het gegeven dat de inzichten van FF nog voortdurend in ontwikkeling zijn. Er zijn nieuwe modellen met allerlei aanvullende factoren en complicaties. Er is bovendien in toenemende mate empirisch onderzoek gedaan naar reëel bestaande fiscale instituties. Het beeld dat daaruit oprijst is, dat de afstand tussen de reductionistische modellen en de complexe werkelijkheid nog groter is dan de theoretici zelf al veronderstelden. Zo zijn er voorbeelden beschreven die laten zien dat fiscale discipline van lokale overheden bij een groot eigen belastinggebied niet vanzelfsprekend aanwezig is. Checks vanuit de centrale overheid zouden daarom een voorwaarde zijn voor budgettaire zelfbeheersing op lokaal niveau.¹¹ Daaruit kan men echter weer niet zomaar concluderen dat lokale overheden niet te vertrouwen zijn met het belastinggeld van de burger – een argumentatie die in het debat over de afschaffing van de OZB nog wel eens naar voren werd gebracht.

Goedharts artikel uit 1982, dat aan de wieg stond van de hedendaagse financiële verhoudingen zoals geregeld in de FVw, kan men lezen als een toepassing, een *realisatie*, van de abstracte modellen uit de FF literatuur op de Nederlandse omstandigheden.¹² Het betoog laat goed zien welke compli-

¹⁰ Oates 2005, zie noot 8

¹¹ Bijvoorbeeld: Rosella Levaggi, 2002

¹² Goedhart 1982, a.w.

caties bij zo'n vertaling kunnen opduiken. Goedhart heeft bijvoorbeeld veel aandacht voor de specifieke kenmerken van de Nederlandse samenleving en de Nederlandse gedecentraliseerde eenheidsstaat. Zo concludeert hij dat in een klein dichtbevolkt land als het onze weinig ruimte is voor een groot eigen belastinggebied voor lokale overheden. Hij betoont zich wel voorstander van overhevelen van specifieke uikeringen naar het gemeentefonds, maar benadrukt ook het belang van sterke verticale financiële verhoudingen.

Een complexer model

Hoewel de FF literatuur soms anders zou doen vermoeden zijn financiële verhoudingen een onderdeel van een veel complexer geheel van interbestuurlijke verhoudingen. Een interbestuurlijke stelsel is een complex beleidsnetwerk waarvan de beoogde functies en feitelijke werking niet zomaar zijn te herleiden tot relatief eenvoudige modellen van vraag en aanbod betreffende publieke goederen en diensten. Dit blijkt bijvoorbeeld als men probeert de vraag te beantwoorden welke waarden de overheid dient te verwezenlijken. De FF theorie heeft als centrale maatstaf voor de beoordeling van het functioneren van een intergouvernementeel stelsel de allocatieve doelmatigheid. Naast doelmatigheid zijn er echter tenminste drie andere waarden die in het overheidsbestel tot gelding moeten worden gebracht, namelijk rechtmatigheid, doeltreffendheid en acceptatie.¹³

De rechtsstaat is als zodanig een collectief goed dat in eeuwen van sociaal experimenteren tot stand is gebracht. De plicht van het bestuur om de wet te handhaven en recht te doen is een zelfstandige maatstaf, die niet onmiddellijk kan worden terug gevoerd op de nutsfuncties van individuele burgers. Een centrale overheid dient van lokale overheden te eisen dat hun optreden rechtmatig is – ook, of juist, indien dat ingaat tegen de voorkeuren van de (meerderheid der) burgers in een lokale jurisdictie.

Het criterium doeltreffendheid vergt van het overheidsoptreden dat maatschappelijke problemen worden opgelost. Het effectief oplossen van maatschappelijke problemen overstijgt vaak de optelsom van individuele voorkeuren. In de economische literatuur wordt dit verschijnsel met de enigszins laatdunkende term “paternalisme” afgedaan. Niettemin is het een onmiskenbaar gegeven dat de optelsom van individuele voorkeuren vaak tot ineffectief overheidsoptreden leidt. Om effectief te zijn *moet* de overheid het vaak beter weten dan haar

¹³ M. Herweijer, 2005

burgers.¹⁴ De benaming *merit goods* is daarom beter dan paternalisme.¹⁵ Het *merit goods* motief speelt ook een belangrijke rol in de intergouvernementele verhoudingen. De lokale overheid is wellicht beter op de hoogte van lokale omstandigheden, maar wordt in zijn besluitvorming eerder afgeleid door lokaal opportunisme. De centrale overheid weet daarom soms beter wat goed is voor een lokale gemeenschap dan die gemeenschap zelf.

De acceptatie of legitimiteit van het overheidsoptreden is een waarde die tot uitdrukking brengt dat burgers doorgaans op onderdelen op hun individuele voorkeuren moeten inleveren om de overheid in staat te stellen meer algemene belangen te behartigen. Een belangrijke voorwaarde waaronder burgers daartoe bereid zijn is ‘gelijke behandeling’.¹⁶ Collectieve instituties dienen zo ingericht te zijn dat zij een bepaalde mate van gelijke behandeling en daarmee legitimiteit van het overheidsoptreden kunnen bewerkstelligen. In interbestuurlijke verhoudingen is het gelijkheidsbeginsel een belangrijke waarde. Het komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in het geëlaboreerde verdeelmodel van het gemeentefonds.

Tussen de vier waarden is altijd een spanning. Dat geldt voor de verwezenlijking van de vier vereisten in overheidsbeleid in het algemeen.¹⁷ Het geldt zeker ook bij de ontwikkeling van interbestuurlijke instituties. Verwezenlijking van het gelijkheidsbeginsel bijvoorbeeld kan haaks staan op de inrichtingseis van een allocatieve doelmatigheid, gebaseerd op individuele voorkeuren. De laatste eis moet wel leiden tot een groot eigen belastinggebied voor lokale jurisdicties, de eerste tot een aanzienlijke centrale financiering. Datzelfde geldt op andere wijze voor de waarden effectiviteit en rechtmatigheid versus doelmatigheid.

Interbestuurlijk interactiesysteem

Zo gezien is er alle reden om er over na te denken of de modellen van de leer der openbare financiën ingebed zouden moeten en kunnen worden in een meer omvattende en complexere afbeelding van de interbestuurlijke verhoudingen. Een dergelijk concept is ongetwijfeld veel minder elegant en de analyses

¹⁴ Het bekende voorbeeld is de criminaliteitsbestrijding. Individuele voorkeuren gaan in de richting van het vergeldingsmotief, dat leidt tot zware straffen op misdrijven. Uit onderzoek is bekend dat zware straffen een negatief effect hebben op de omvang van de criminaliteit en dat corrigerend straffen beter is dan vergeldend straffen. Een gespecialiseerd staatsapparaat zoals de rechterlijke macht kan in deze rationeler beslissingen nemen dan de som van individuele voorkeuren zou opleveren.

¹⁵ Vanuit economisch perspectief is de keuze om iets als een *merit good* te beschouwen subjectief, de resultante van een politieke afweging. Vanuit een beleidsperspectief van *problem solving* kan dit type overheidsinterventie juist noodzakelijk zijn.

¹⁶ Pauline C. Westerman, 2003

¹⁷ I.Th.M Snellen, 1987

die er mee gedaan kunnen worden zijn vast niet zo krachtig als die van de FF modellen. Daar staat tegenover dat een zodanig model meer realiteitswaarde bezit en ons kan behoeden voor beleidsmatige simplificaties zoals de voorkeursvolgorde. Hoe zou zo'n model er uit kunnen zien?

Men kan het interbestuurlijk stelsel opvatten als een *interactiesysteem*, een geheel van actoren die onderling relaties onderhouden. Dit is een in de sociale wetenschappen gebruikelijke manier om naar de sociale werkelijkheid te kijken.¹⁸ De actoren in het interbestuurlijk stelsel zijn overheidsinstanties zoals gemeenten, provincies, departementen en inspecties. Nadere typering van het bestuurlijk interactiesysteem leidt tot een onderscheid van drie typen relaties tussen overheden en bestuurslagen: dwangrelaties, ruilrelaties en samenwerkingsrelaties. Elk van die typen relaties heeft zijn eigen condities en eigen dynamiek. Het interbestuurlijke interactiesysteem heeft een *output*: beleid. Beleid is betrekkelijk zelden het voortbrengsel van één overheidsinstantie. Het grootste deel van het overheidsbeleid is de coproductie van een groot aantal actoren, in (en overigens ook rond) de overheid. De *output* komt tot stand in allerlei vormen van dwang, ruil en samenwerking. Elke actor zet daarbij de middelen in waarover hij beschikt – waaronder financiële middelen. Voor de analyse, de verheldering en mogelijk ook de verbetering van interbestuurlijke verhoudingen dient men na te gaan hoe interactieprocessen in het interbestuurlijk systeem in de praktijk functioneren en welke factoren en condities het verloop en de uitkomsten van die interactieprocessen bepalen.

De hiervoor reeds genoemde bijdragespiraal bijvoorbeeld, die begin jaren tachtig leidde tot de 532 specifieke uitkeringen, kan met behulp van een interactiebenadering inzichtelijk worden gemaakt. De bijdragespiraal is dan te begrijpen als een *cumulatieproces*; een vorm van sociale dynamiek die in interactiesystemen vaker voorkomt.¹⁹ Een cumulatief proces wordt gekenmerkt door een groot aantal actoren die in hun onderlinge interacties op zich rationele keuzen maken, terwijl de resultante van al die keuzen een onbedoelde collectieve uitkomst is. De actoren in dit geval waren, onder andere, bestuurders en ambtenaren van gemeenten, actiegroepen, departementen, bewindslieden en kamerleden. Veel van de specifieke uitkeringen waren *matching grants* die slechts een deel van de te maken kosten vergoedden. Daardoor legde elke nieuw benutte rijksbijdrage ook een deel van de algemene middelen waarover een gemeente beschikte vast. Deze omstandigheid bevatte een prikkel voor gemeenten om telkens om aanvullende uitkeringen te vragen. Het cumulatieve

¹⁸ Raymond Boudon, 1981; J.S. Coleman, 2000

¹⁹ Cumulatief processen zijn een algemeen verschijnsel in de sociale werkelijkheid. Vaak hebben ze een natuurlijk einde: we spreken dan van schommelingsprocessen. De varkenscyclus is daar een voorbeeld van. Soms ontaarden ze in een vicieuze cirkel, zoals in het geval van de bijdragespiraal. Doelbewust ingrijpen van buitenaf is dan de enige manier om het proces om te buigen.

van het proces zat hem daarin, dat elke volgende nieuwe specifieke uitkering de omstandigheden in het systeem, die de oorzaak vormden van de groei van het aantal uitkeringen (scheve verhouding algemene uitkering – specifieke uitkering), verder versterkte. De steeds snellere toename van het aantal uitkeringsregelingen was, zo gezien, de (onbedoelde) resultante van de keuzen van een groot betrokken actoren. De FVw 1984 schiep het institutionele kader waarin dit soort cumulatieprocessen onder controle kon worden gehouden.

Meer in het algemeen kan een interactiebenadering meer laten zien van de complexiteit van het keuzegedrag van lokale en centrale overheden. Daarop gebaseerde analyses kunnen interbestuurlijke verschijnselen verklaren die in de meer reductionistische economische modellen moeilijk hanteerbaar zijn. Ter illustratie daarvan volgen hierna enkele beschouwingen over gemeentelijk keuzegedrag.

De gemeente als dienstverlener

Een belangrijk deel van de werkzaamheden van gemeenten is te kwalificeren als dienstverlening. Zo behartigt de gemeente reïntegratie en uitkeringen krachtens de wet Werk en Bijstand; de gemeente faciliteert sport, maatschappelijke zorg en cultuur; de gemeente zorgt voor straten, wegen en kaden, riolering en (in steeds mindere mate) andere nutsvoorzieningen. Bij al dit soort taken gaat het niet of in beperkte mate om politieke keuzen, om het afwegen van belangen. Belangrijk daarentegen is de (politieke) controle: is de dienstverlening kwalitatief aan de maat.

Kenmerkend voor het interbestuurlijke beleidsnetwerk is, dat de verwachtingen van burgers met betrekking tot de aard en de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening relatief homogeen zijn. Overal verlangt men ongeveer dezelfde beleidsprestaties van het lokaal bestuur. Brasz liet in zijn studie *Het Nederlandse communalisme* reeds zien dat er in de jaren zestig nauwelijks nog relevante verschillen waren in aard en omvang van de collectieve goederen en diensten die gemeenten voor hun burgers produceerden.²⁰ Waterleiding, riolering, straten en wegen, volkshuisvesting, sport en recreatie, er leken al in de jaren zestig ongeschreven landelijke maatstaven voor te bestaan, niettegenstaande de formele autonomie waarmee de gemeenten deze taken vervulden. Een belangrijke verklaring van Brasz was, dat burgers in de ene gemeente eenzelfde pakket aan diensten verwachten als dat zij in een andere gemeente kunnen waarnemen. Dit verschijnsel is niet uniek voor Nederland. Studies van Salmon bijvoorbeeld analyseren een soortgelijk mechanisme in het in het Franse lokaal bestuur.²¹

²⁰ H.A. Brasz, 1960

²¹ Pierre Salmon, 1987 en 2002

Sedert de publicatie van het onderzoek van Brasz is de uniformiteit in de gemeentelijke dienstverlening alleen nog maar verder toegenomen. Er is een grote mate van *isomorfie* in de wijze waarop de gemeenten hun dienstverleningspakketten ontwikkelen. Er zijn allerlei factoren aan te wijzen die een uniformerende werking hebben. Zo slaan consumentenorganisaties en belangengroepen snel alarm als er verschillen tussen gemeenten worden geconstateerd. Overigens lijken zij meer te letten op verschillen aan de kostenkant, dus als er verschillen in prijzen en heffingen zijn, dan aan de prestatiekant. Kennelijk nemen zij als vanzelfsprekend aan dat de prestaties van de afzonderlijke gemeenten wel ongeveer gelijk zullen zijn.

Een andere factor is de gemeenschappelijke beleidsontwikkeling en advisering via de VNG. Gemeenten nemen de modelverordeningen van de VNG vaak zonder een letter te wijzigen over. Zo hebben vrijwel alle gemeenten, in het kader van hun zorg voor de interne brandveiligheid, vrijwillig een gebruiksvergunning voor openbare inrichtingen in het leven geroepen, geheel en al naar een systematiek die was bedacht door de VNG. De eenvormigheid van de aanpak is zo groot dat het nu nog maar een kleine stap is om er één landelijke regeling van te maken in de vorm van een AmvB, het “gebruiksbesluit”, dat in de loop van 2007 van kracht zou moeten worden. In het verlengde van de intergemeentelijke beleidsontwikkeling via de VNG ligt de soms heel intensieve intergemeentelijke consultatie op ambtelijke niveau. Dat kan variëren van informeel contact tussen enkele ambtenaren tot de geïnstitutionaliseerde samenwerking in het verband van COGA’s (categorale organisaties van gemeenteambtenaren) zoals DiVoSa.

Een derde omstandigheid, van meer recente datum is allerlei benchmark-onderzoek. Veel van dat onderzoek doen de gemeenten zelf, al dan niet onder auspiciën van de VNG, maar ook branche organisaties en de rijksoverheid dragen er aan bij. Publicatie van de cijfers die dit oplevert heeft bij burgers, maar meer nog bij ambtenaren en bestuurders, het effect dat men niet uit de pas wil lopen.²²

Een vierde nivellerende factor is de nog steeds toenemende uitbesteding van gemeentelijke taken, ook wat betreft beleidsvoorbereiding en beleidsontwikkeling, aan een relatief beperkt aantal adviesbureaus. Private adviesbureaus werken onder een prikkel om hun “producten” herhaaldelijk te gebruiken, of het nu gaat om de inrichting van de gemeentelijke organisatie, de vormgeving van een bestemmingsplan voor het buitengebied of om de uitvoering van de gemeentelijke WMO-taak. Daar komt bij dat veel publieke voorzieningen die vallen onder gemeentelijke beleidsaandacht, geproduceerd worden door wat gemakshalve aangeduid kan worden met de term “maatschappelijke onderneming”. Doorgaans hebben deze maatschappelijke ondernemingen een

²² Zie bijvoorbeeld www.watdoetjegemeente.nl

actieradius die de grenzen van de gemeentelijke jurisdictie verre overschrijdt. Woningcorporaties en zorginstellingen zijn inmiddels op regionale of zelfs landelijke schaal opererende marktachtige instellingen geworden. De organisatie van het lager onderwijs heeft al een schaalgrootte bereikt die de schaal van veel gemeenten overstijgt. Ook daardoor moet het lokale maatwerk het vaak afleggen tegen de uniforme aanpak van de leverancier.

In de vroege literatuur rond *Fiscal Federalism* werd nog wel gespeeld met het denkbeeld van een geheel van lokale overheden als een markt van concurrerende aanbieders. De afnemers van publieke goederen en diensten (burgers en bedrijven) zouden, door te verhuizen naar de voor hen beste passende lokale jurisdictie, hun voorkeuren doen blijken, met een optimale allocatie van publieke middelen als resultaat.²³ Op deze wijze zou een grote differentiatie in aanbod van lokale publieke goederen ontstaan. In de praktijk heeft concurrentie, als die zich voordoet, vooral het karakter van prijsconcurrentie, en de mobiliteit vooral de vorm van belastingvlucht. Dit exoduseffect gaat gepaard met het verschijnsel dat arme jurisdicties steeds armer worden en rijke steeds rijker. In de literatuur wordt dit beschouwd als een van de belangrijkste argumenten voor verticale financiële verhoudingen.²⁴ In de praktijk was het exoduseffect bijvoorbeeld in ons land een belangrijke reden voor het instellen, in 1929, van het Gemeentefonds. Als gevolg daarvan is de mogelijkheid om met de voeten te stemmen vrijwel verdwenen. Burgers, die van overheidsdiensten gebruik maken, beschikken dus niet over de exit-optie van de markt. In plaats daarvan kunnen zij van hun preferenties laten blijken door hun stem te verheffen. De dominante preferentie blijkt een gelijk voorzieningenniveau tegen gelijke kosten te zijn.

De gemeente als ordenende overheid

Een van de redenen voor verticale financiële verhoudingen die in de literatuur wordt aangegeven is wat Goedhart noemt ‘ruimtelijke externe effecten’.²⁵ Een deel van de baten van gemeentelijke investeringen en activiteiten lekt over de grenzen van de eigen jurisdictie weg omdat men niet in staat is burgers van andere gemeenten van het genot van die baten uit te sluiten. Omdat men de kosten niet op de *free riders* uit andere gemeenten kan verhalen zou de lokale gemeenschap niet bereid zijn geld te steken in lokale collectieve voorzieningen die men overigens wel wenst.²⁶ De einduitkomst daarvan is een suboptimaal voorzieningsniveau. In de door Goedhart aangehaalde theorie zou een specifieke uitkering in de vorm van een *matching grant* (“koppelsubsidie”) die de gemeente compenseert voor het wegleeffect, hier uitkomst bieden. In de

²³ Charles M. Tiebout, 1956

²⁴ Goedhart, 1982

²⁵ Goedhart, 1982

²⁶ Sommigen betwijfelen dat het wegleeffect in de Nederlandse verhoudingen heel groot is. Zie G.J.S. Uhl, 1982

Nederlandse praktijk zijn koppelsubsidies overigens allang in de ban gedaan vanwege de perverse effecten die zij oproepen.

Ruimtelijke externe effecten zijn in het interbestuurlijke beleidsnetwerk een reëel en alledaags verschijnsel. Dat verschijnsel strekt veel verder dan de *spillovers* van afzonderlijke activiteiten in de sfeer van de gemeentelijke dienstverlening – zoals een operagebouw of een andere centrumfunctie – die gecompenseerd kunnen worden met een bijdrage uit 's rijks kas. Het gaat om horizontale beleidsvervlochtening: vrijwel alles wat een lokale overheid doet of nalaat heeft op de een of andere manier wel repercussies voor de burens. Gemeenten doen een beroep op de gemeenschappelijke hulpbron “politiezorg” en wat de een meer krijgt gaat ten koste van de ander. De nieuwe woonwijk bij de ene buurgemeente vergt een ontsluitingsweg in de achtertuin van de andere. Een slecht onderwijsbeleid kan leerlingen over de gemeentegrens drijven en een eenzijdig bedrijfsvestigingsbeleid van één gemeente kan repercussies hebben voor de arbeidsmarkt in de hele regio. Voorts hebben gemeenten te maken met de reeds genoemde maatschappelijke ondernemingen die doorgaans actief zijn op een veel grotere ruimtelijke schaal dan de doorsnee gemeentelijke jurisdictie en die hun eigen doeleinden en prioriteiten nastreven. Kortom, het interbestuurlijke beleidsnetwerk wordt gekenmerkt door een grote mate van horizontale interdependentie. Lokale overheden willen graag in zelfstandigheid de aan hen toevertrouwde belangen behartigen, maar moeten elke dag ervaren dat de activiteiten van de buurman en die van de maatschappelijke onderneming hun inspanningen kunnen ondergraven. Daarom zijn vormen van samenwerking en coördinatie geboden.

Het verschijnsel van de (ruimtelijke) externe effecten van gemeentelijk beleid heeft alles te maken met het vraagstuk van de verhouding tussen de schaal van een jurisdictie en de optimale schaal voor de uitoefening van een specifieke taak. In theorie heeft elke overheidstaak zijn eigen optimale schaal – schaal uitgedrukt in termen van aantallen burgers of van oppervlak.²⁷ Het is niet efficiënt om voor elke taak een afzonderlijke doelcorporatie in het leven te roepen. Daarom zijn lokale overheden vrijwel altijd overheden voor integraal bestuur, belast met een verscheidenheid van taken met uiteenlopende optimale schalen. Men kan proberen de bestuurlijke schaal van de lokale overheid zo te kiezen dat deze combinatie van taken wordt geoptimaliseerd. Met name de Duitse bestuurskunde heeft aan dit vraagstuk uitvoerige berekeningen gewijd.²⁸

Er zijn in dit verband twee soorten schaalproblemen te onderscheiden. Eén schaalvraagstuk betreft de optimalisering van de bedrijfseconomische schaal van een productie-eenheid. Die schaal is optimaal indien de productie-eenheid

²⁷ Economen spreken van “profijtruimte”. Zie Goedhart 1982, p.25

²⁸ F. Wagener, 1974. Wagener berekende voor honderden bestuurlijke taken het optimale schaalniveau, met een pretentie van algemene geldigheid.

maximaal wordt benut tegen minimale kosten. Als men bijvoorbeeld geen leegloop van specialistische deskundigheid wil, dan kan men die deskundigheid beter *poolen* of inhuren. Een adequate organisatie van de brandweer vergt, naar velen tegenwoordig menen, opschaling boven het niveau van de gemeenten omdat de meeste gemeenten niet in staat zijn de expertise en het materieel in stand te houden dat voor moderne brandbestrijding is vereist.

Een tweede categorie van (veel lastiger) schaalproblemen heeft te maken met ruimtelijke effecten. Die doen zich vooral voor indien de gemeente optreedt als ordenende overheid. Veel maatschappelijke processen en daarmee samenhangende beleidsvraagstukken waarmee overheden worden geconfronteerd hebben van zichzelf een bepaalde schaal, en soms een veelheid van schalen. De politiezorg, om een voorbeeld te noemen, is voor een deel gebaat bij kleinschalig optreden: de wijkagent die de sociale orde in een klein gebied bevordert.²⁹ Andere maatschappelijke fenomenen waarmee de politie wordt geconfronteerd hebben daarentegen een regionaal of (inter)nationaal bereik; de zware en georganiseerde criminaliteit bijvoorbeeld. De arbeidsmarkt, de woningmarkt, de onderwijsketen en mobiliteit, het zijn allemaal aanduidingen van maatschappelijke processen waarmee lokale overheden te maken hebben, maar die voor een belangrijk deel een andere reikwijdte hebben dan de schaal van de meeste lokale jurisdicties. De externe effecten van ordenende en sturende beleidsvoering kunnen enigszins worden geïnternaliseerd met behulp van ingewikkelde overlegstructuren zoals de “Noordvleugel Randstad” of de grootstedelijke WGR+ gebieden.

Beleidsvervlochtening

Het vloeiende karakter van elke interbestuurlijke taakafbakening heeft tot gevolg dat het interbestuurlijke stelsel gekenmerkt wordt door een grote mate van horizontale en verticale *beleidsvervlochtening*; *Politikverflechtung* in de Duitstalige literatuur, het *marble cake syndrom* in de Engelstalige. Dit staat haaks op normatieve idealen over de bestuurlijke inrichting. Niet alleen in de FF modellen, maar ook in de klassieke staatkunde is steeds een hang naar “een heldere taakverdeling” te bespeuren geweest. Er lijkt een intuïtieve voorkeur voor te bestaan dat elk overheidsniveau zijn eigen pakket aan taken met daarbij behorende bevoegdheden en verantwoordelijkheden heeft. Interbestuurlijke beleidsprocessen (“bestuurlijke drukte”) kunnen dan tot een minimum beperkt worden. De duidelijkste uitdrukking daarvan is de negentiende-eeuwse *driekringenleer*. De echo daarvan vindt men echter steeds weer terug in allerlei

²⁹ De politieregio, zoals in het leven geroepen in de Politiewet 1993, is een oplossing voor beide typen optimaliseringsvraagstukken. De differentiatie in de schaal van de uiteenlopende maatschappelijke vraagstukken waarvoor politiezorg is vereist, komt tot uitdrukking in de medezeggenschap van lokale overheden in de besturing van het regiokorps. Overigens vinden velen dat bij deze oplossing van het optimaliseringsvraagstuk het nationale niveau ten onrechte te weinig is meegewogen.

debatten over interbestuurlijke verhoudingen. Dat zijn niet alleen Nederlandse debatten: in het buitenland ervaart men evenzeer als hier dat de op papier kraakheldere afbakening van taken tussen overheden in de praktijk wordt overwoekerd door een grote mate van beleidsvervlochtening. De fraaie taart die in drie lagen de oven in ging, wordt als gemarmerd chocolade-vanillegebak geconsumeerd. De samenhang tussen overheidstaken, hoe ook gedefinieerd, blijkt telkens opnieuw heel groot en de overheidsproductie zeer heterogeen.

Beleidsvervlochtening, als feitelijk gegeven van de samenhang van beleidsobjecten, is een bron van dynamiek in de interbestuurlijke verhoudingen. Overheden worden er steeds opnieuw mee geconfronteerd dat zij voor de verwezenlijking van veel van hun beleid afhankelijk zijn van bijdragen van andere instanties in het beleidsnetwerk. Een groot deel van de interactie in het bestuurlijk interactiesysteem is er dan ook op gericht om de beleidsvervlochtening te *managen*. De interactie kan allerlei vormen krijgen. Hiërarchische sturing (dwang dus) is vaak het voorkeursinstrument van beleidsdepartementen, of het nu gaat om grensoverschrijdende beleidsvervlochtening op het gebied van bedrijfsvestigingen, sluipende centralisatie van de brandweer, of rechtstreekse centralisatie van de politie-aansturing. In vergaande gevallen van verstoring van evenwicht kan beleidsvervlochtening leiden tot een complete herschikking van taken (de wet Werk en Bijstand) of tot de creatie van nieuwe bestuursorganen (de Politiewet van 1993). In de praktijk is dwang vaak onmogelijk en ontstaan allerlei vormen van ruil en samenwerking tussen overheden en bestuurslagen. Onder deze omstandigheden kan een specifieke uitkering één van de effectieve middelen zijn om om te gaan met beleidsvervlochtening. Hoewel de specifieke uitkering in de ban is gedaan vanwege zijn allocatieve ondoelmatigheid zou een heroverweging van het nut van specifieke uitkeringen als besturingsinstrument de moeite waard kunnen zijn.³⁰

Een specifiek voorbeeld van ruimtelijke externe effecten en beleidsvervlochtening is de agglomeratieproblematiek rond de grote steden. De interdependentie tussen stad en ommelanden is groot, ten aanzien van allerlei maatschappelijke processen. Tegelijkertijd is er weinig bestuurskracht op het niveau van de stedelijke regio. In de agglomeratie zijn de *spillover*-effecten relatief omvangrijk. De inwoners van de suburbia genieten de lusten van de grote stad maar vermijden de lasten. Dit werd mooi geïllustreerd ten tijde van het BON-proces dat tot doel had een bestuur op stadsgewestelijk niveau tot stand te brengen. De Kaderwet Bestuur in Verandering (1993) voorzag in zeven stadsprovincies, die overigens nooit verder zijn gekomen dan het stadium van de tekentafel. Een centraal onderdeel van het takenpakket van de ontwerp-stadsprovincie was het grondbeleid met daaraan gekoppeld de bevoegdheid om de OZB te innen. Daarmee zou althans een gedeelte van de *spillover*-

³⁰ Studies naar de succesvolle aanwending van specifieke uitkeringen als sturingsinstrument zijn o.a.: A.W. Onneweer, 1992; en A.F. Boskma, M. Herweijer, J.A. van Selm, 1990

problemen van de urbane regio's moeten worden opgelost. Rijnmond liep voorop met het ontwerpen van een *lex specialis* waarin de eigen stadsprovincie zou worden geregeld. De Rijnmondse kiezers haalden niet alleen dit wetsontwerp in een referendum onderuit; de burgers van de randgemeenten straffen in de eerstvolgende raadsverkiezingen (die van 1994) ook hun bestuurders af die aan de totstandkoming van een stadsprovincie hadden meegewerkt. Men liet daarbij in niet mis te verstane bewoordingen blijken niet in de lasten van de grote stad te willen delen.

Een realistische wet?

De beleidsomslag die in de FVw 1984 zijn juridische vertaling kreeg, was in menig opzicht een succes. Het aantal specifieke uitkeringen is drastisch verminderd. De verhouding tussen de omvang van de algemene uitkering en die van de specifieke uitkeringen is rechtgetrokken. Is nu ook de allocatieve doelmatigheid van de overheidsbestedingen toegenomen, zoals de leer van de financiële verhoudingen ons voorspelde? Of anders gezien, is het overheidsbestuur er meer decentraal door geworden, zoals politici en de gemeentelobby hoopten en verwachtten? We weten het eigenlijk niet precies, maar er zijn aanwijzingen dat noch het één, noch het ander inderdaad is verwezenlijkt. En meer nog: welke gevolgen heeft de beleidsomslag gehad voor de andere centrale bestuurlijke waarden dan allocatieve doelmatigheid? Daar weten we nog minder van.

Om te kunnen begrijpen waarom eenduidige maatregelen ten aanzien van de inrichting van het binnenlands bestuur niet zomaar eenduidige gevolgen produceren, is een model van de interbestuurlijke verhoudingen nodig dat complexer is dan dat wat *Fiscal Federalism* te bieden heeft. Een modellering die gevoed wordt vanuit zowel de economie als de sociologie, de politicologie en het recht, kan een veelzijdiger en meer realistisch beeld van de bestuurlijke werkelijkheid opleveren dat modellering vanuit slechts een van de toeleverende disciplines. Een veelheid van verschijnselen, die onder de radar van een monodisciplinaire benadering blijven, krijgen in zulke modellen wel een plaats. In deze bijdrage gaven we daarvan een eerste schets. Er is echter nog veel werk nodig, wil een volgende versie van de Financiële Verhoudingswet gebaseerd kunnen worden op het meer holistische beeld van de bestuurlijke werkelijkheid dat met een interdisciplinair model kan worden verworven.

Literatuur

- Bork, F.J. van en J.F. Schrijver, 'De bijdragespiraal, dynamiek van specifieke uitkeringen en mogelijke alternatieven', in: *Bestuurswetenschappen*, 1980
- Boskma, A.F., M. Herweijer, J.A. van Selm, *Veilig verkeer tussen rijk en gemeente*, Deventer, 1990
- Boudon, Raymond, *De logica van het sociale. Een inleiding tot sociologisch denken*, Alphen aan den Rijn, 1981

- Brasz, H.A., *Veranderingen in het Nederlandse communalisme: de gemeentebesturen als element in het Nederlandse stelsel van sociale beheersing*, Arnhem, 1960
- Coleman, J.S., *Foundations of Social Theory*, Harvard University Press, 2000
- Goedhart, C., 'Een theoretisch kader voor inkomstenverwerving door lagere overheden', in: N.C.M. van Niekerk (red.), *Macht en middelen in de verhouding rijk – lagere overheid*, Den Haag, 1982
- Herweijer, M., 'Onderzoek naar de kwaliteit van bestuursbesluiten', in: M. Herweijer, A.T. Marseille, F. Noordam, *Alles in één keer goed*, Deventer, 2005
- Koning, J.C. en N.P. Mol, 'Sanering van specifieke uitkeringen; checks in de financiële verhoudingen', in: D.W.P. Ruiters (red.), *Verticaal machtsevenwicht in het Binnenlands Bestuur*, 's-Gravenhage, 1982
- Lei, Jan van der, 'Waar komen al die nieuwe specifieke uitkeringen vandaan', in: *B&G*, maart 2007, p. 5-9
- Levaggi, Rosella, 'Decentralized Budgeting Procedures for Public Expenditure', in: *Public Finance Review* (30) 2002, p. 273-295
- Musgrave, R.A., *The Theory of Public Finance*, New York, 1959
- Nauta, Doede & Kees Bertels, *Inleiding tot het modelbegrip*, Bussum, 1969
- Oates, W.E., *Fiscal Federalism*, New York, 1972
- Oates, Wallace E., 'Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism', in: *International Tax and Public Finance*, 12, 2005, p. 349-373
- Onneweer, A.W., *Geld speelt een rol: de effecten van het Bijdragenbesluit op milieuhandhaving*, Den Haag, 1992
- Salmon, Pierre, 'The logic of pressure groups and the structure of the public sector', in: *European Journal of Political Economy*, special issue. Vol. 3, 1987, p. 55-86
- Salmon, Pierre, 'Decentralisation as an incentive scheme', in: *Oxford Review of Economic Policy*, 2002, p. 24-43
- Snellen, I.Th.M., *Boeiend en geboeid*, Alphen aan den Rijn, 1987
- Stuurgroep doorlichting specifieke uitkeringen (Commissie Brinkman), *Anders gestuurd, beter bestuurd. De specifieke uitkeringen doorgelicht*, 2005
- Tiebout, Charles M., "A Pure Theory of Local Expenditures", in: *The Journal of Political Economy*, (64, No. 5), 1956, p. 416-424
- Uhl, G.J.S., 'Coreferaat', in: N.C.M. van Niekerk (red.), *Macht en middelen in de verhouding rijk – lagere overheid*, Den Haag, 1982
- Wagener, F., *Neubau der Verwaltung; Gliederung der öffentlichen Aufgaben und ihrer Träger nach Effectivität und Integrationswert*, Berlin, 1974
- Westerman, Pauline C., *Twee pleidooien voor formalisering*, Den Haag, 2003

Hebben gemeentelijke heffingen nog toekomst?

Prof.dr. L.G.M. Stevens

Inleiding

Het belastingstelsel is een getrouwe weerspiegeling van de samenleving. Het geeft een fascinerend inzicht in de heersende maatschappelijke opvattingen over de bestuurlijke inrichting van de samenleving en de bestaande machts- en krachtsverhoudingen. Dit essay schetst de maatschappelijke verbanden tussen ‘samen leven’, ‘samen kiezen’ en ‘samen betalen’ (paragraaf 1). Het gaat ook in op de daarmee samenhangende hoogte van de lasten- en regeldruk. De vaak felle discussies daarover zijn uitvloeisel van de dynamische spanning tussen individuele ambities en collectieve verantwoordelijkheden en voorzieningen (paragraaf 2). Wat voor het belastingstelsel in zijn totaliteit geldt, is in het bijzonder van toepassing op de gemeentelijke belastingen. Het zijn de meest gedemocratiseerde – en daardoor ook de boeiendste – heffingen.

De beleidsvisie op de wenselijke financiële verhoudingen tussen het rijk en de lagere overheden bepaalt in hoge mate de aard en omvang van het gemeentelijke belastinggebied. De autonomie van gemeenten is in Nederland constitutioneel zeer beperkt. De sterke voorkeur voor beleidsmatige uniformiteit leidt ertoe dat de gemeenten nauwelijks over een eigen belastinggebied beschikken (paragraaf 3). Bovendien is wettelijk vastgelegd welke belastingen gemeenten mogen heffen.

De OZB geldt als de belangrijkste gemeentelijke heffing. De voorgaande kabinetten-Balkenende hebben deze heffing ter discussie gesteld, omdat zij de lastendruk onnodig hoog zou maken. Ten onrechte. De OZB voldoet het beste aan de geldende heffingscriteria. Een deugdelijk belastingstelsel moet rechtvaardig, effectief en eenvoudig zijn. De OZB scoort in dat opzicht beter dan de voorgestelde alternatieven. Dit neemt niet weg dat er verbeteringen en vereenvoudigingen mogelijk zijn. Ook deze komen in dit essay aan de orde (paragraaf 4).

De overige gemeentelijke heffingen hebben een relatief geringe opbrengst en gaan gepaard met hoge perceptiekosten. Ze geven voeding aan de misvatting dat gemeentelijke heffingen een hoog willekeurigheidsgelalte hebben. Ze verdienen een kritische heroverweging (paragraaf 5).

De overheersende conclusie in dit essay is dat de gemeentelijke heffingen zeker toekomst hebben en dat het onverstandig zou zijn de OZB terzijde te schuiven.

1. Samen leven, samen kiezen, samen betalen

De belevingsparadox

Mensen leven van nature samen en vormen gemeenschappen. Soms overzichtelijke verbanden die in hoge mate persoonlijke verhoudingen betreffen, zoals het gezin, de buurt, de vereniging of het dorp. Soms ook meer afstandelijke gemeenschappen, zoals de stad of streek, de provincie, de nationale staat, de Europese Unie. Zelfs op Internet ontwikkelen zich allerlei – digitale – gemeenschappen. Al deze samenlevingsverbanden overkoepelen een diversiteit van gemeenschappelijke belangen. Verbindend element is dat er gedragsregels (moeten) worden afgesproken en er gemeenschapsvoorzieningen nodig zijn.

De collectieve belangen staan onontkoombaar op gespannen voet met individuele wensen en belangen. Zeker nu de samenleving als zodanig individualistischer en pluriformer wordt. Daarom is het noodzakelijk een besluitvormingskader te ontwikkelen waarbinnen individuele en collectieve belangen ten opzichte van elkaar worden afgewogen. Want hoezeer ook iedereen onderschrijft dat gemeenschappelijk afgesproken regels en collectief bekostigde voorzieningen nuttig zijn, de alledaagse praktijk leert dat de daardoor opgeroepen regel- en belastingdruk tegelijkertijd een belangrijke bron van maatschappelijke ergernissen, klachten en spanningen is. De nut-en noodzaakdiscussie van de collectieve voorziening maakt ‘samen leven, samen kiezen en samen betalen’ tot een bestuurlijk uitdagende aangelegenheid. Dit essay is toegespitst op het ‘samen betalen’.

Groepsgoederen

Gemeenschappelijk verband impliceert dat er collectieve goederen (groepsgoederen) worden voortgebracht. Die moeten voor de collectiviteit als zodanig hun nut afwerpen. Door hun grootschaligheid – en de onmogelijkheid de nuttigheid ervan te individualiseren – ligt particulier initiatief daarbij niet voor de hand. Dat is een aangelegenheid van de gemeenschap. Traditionele collectieve voorzieningen worden tot stand gebracht en onderhouden in het kader van activiteiten die zijn gaan behoren tot het klassieke takenpakket van de ‘nachtswakersstaat’ (kustbewaking, het handhaven van interne en externe veiligheid, het waarborgen van rechtszekerheid, het opbouwen en onderhouden van de bestuurlijke en fysieke infrastructuur). Maar de verzorgingsstaat heeft grotere ambities. Uiteindelijk bepaalt elke bestuurdersgeneratie zelf welke voorzieningen primair als een aangelegenheid van ‘de’ overheid moeten worden beschouwd en welke beter kunnen worden overgelaten aan de markt. Dat geldt trouwens ook voor de vraag op welk bestuursniveau de initiatieven worden genomen en de verantwoordelijkheden worden gedragen.

Voor collectieve goederen geldt dat beleidsmakers de gezamenlijke behoefte moeten inschatten, alsmede de prijs moeten bepalen die de samenleving er

naar verwachting voor wenst te betalen.¹ Belastingheffing is voor de bekostiging van collectieve goederen het aangewezen instrument. Het karakter van de collectieve voorziening bepaalt de keuze van de heffingsgrondslag en de vormgeving van de heffing. Daarbij speelt ook de gewenste toegankelijkheid tot de voorziening een belangrijke rol. Sommige overheidsvoorzieningen hebben een quasi-collectief karakter. Zij zouden desgewenst via de markt verstrekt kunnen worden, maar om bestuurlijke redenen is daar niet voor gekozen. Voor de collectieve bekostiging wordt doorgaans gekozen tussen het draagkrachtbeginsel en het profijtbeginsel. Naarmate een voorziening naar haar aard grotere overeenkomsten vertoont met een marktproduct, wordt sneller gekozen voor toepassing van het profijtbeginsel.

Over staatsopvattingen en bijbehorende belastingtheorieën zijn bibliotheken volgeschreven. Het belastingstelsel is een fascinerend spiegelbeeld van de in de samenleving geldende opvattingen over sociale rechtvaardigheid. Maar ook eisen van effectiviteit en eenvoud spelen een rol. En uiteraard is de alledaagse praktijk niet altijd in overeenstemming met het ideaalbeeld. Zo impliceert bekostiging via belastingheffing het risico van liftersgedrag. De burger die zich onttrekt aan het betalen van belasting wordt niet automatisch via het systeem afgestraft door uitsluiting van het collectieve nut.² Daar zal de gemeenschap zich expliciet tegen moeten beschermen. Ook bevat bekostiging via de collectiviteit geen vraagbeperkende elementen, waardoor deze de neiging heeft steeds verder uit te dijen en onbetaalbaar te worden.³ Dat vereist permanente bijsturing.

Individuele goederen

Individuele goederen worden in beginsel via het marktmechanisme op basis van particulier initiatief voortgebracht. Het nut ervan heeft een individueel karakter. Particuliere ondernemers zijn in dat domein de traditionele aanbieders. Er is echter geen scherpe scheidslijn te trekken. Ook de overheid is in de loop van de tijd een belangrijke leverancier van individuele goederen en diensten geworden. Soms is het een gemeentelijke instelling of een gemeentelijk bedrijf dat als aanbieder optreedt; in andere gevallen is het een privaatrechtelijke rechtspersoon (naamloze of besloten vennootschap) die direct of indirect wordt bestuurd door de provincie, de gemeente, of het waterschap. Op dit aanbodgedrag is in beginsel het marktmechanisme van toepassing.

¹ Hans de Groot en Evert Pommer, 1987. Zij wezen erop dat de 'public choice'-theorie aan kiezersvoorkeuren in de collectieve sector dezelfde regulerende rol toekent als aan consumentenvoorkeuren in de private sector. Maar zoals marktimperfections (te denken is aan onvolledig geïnformeerde partijen en monopolievorming) de regulerende werking van het marktmechanisme verstoren, is dat ook mogelijk met informatietekortkomingen in de publieke sector (bureaucratisering; lobbyisme).

² H.J. van den Braak, 1981, Günter Schmolders, 1970

³ L.G.M. Stevens, 2006, paragraaf 1.3 en 1.4

De toevoeging ‘in beginsel’ geeft aan, dat de praktijk niet altijd met deze theorie in overeenstemming is. Zo zal de BV die ten behoeve van het publieke belang het regionale openbare vervoer verzorgt, niet zonder meer alle onrendabele lijnen kunnen opheffen. In de concessieverlening pleegt de overheid het algemeen belang contractueel veilig te stellen. Daarin kunnen kwaliteitseisen, veiligheidseisen, punctualiteitseisen, regionale dekkingsgraad, bereikbaarheid, etc. worden vastgelegd. Voorts blijkt het soms noodzakelijk dat gemeenten voorzienbare exploitatietekorten bewust aanvaarden en deze via exploitatie-subsidies uit de algemene gemeentelijke middelen afdekken. De in die situaties gewenste mate van afstand tussen politiek-bestuurlijke en taakuitvoerende verantwoordelijkheden wordt bepaald door de heersende bestuurscultuur en de achterliggende ideologische paradigma’s.⁴ De gewenste graad van verzelfstandiging wordt mede ingevuld door de keuze van de rechtsvorm.⁵

De overheid dient zich ervan bewust te zijn dat participatie aan de marktprocessen niet mag betekenen dat zij tegelijkertijd én speler én toezichthouder is. Bovendien zijn de risico’s van verboden staatssteun door begunstigende fiscale regels⁶, subsidies of voorkeursbehandeling manifest aanwezig.

2.

Terugdringing van de belasting- en regeldruk

Irritaties over belasting- en regeldruk

De spanning tussen individuele ambities en collectieve verantwoordelijkheden en voorzieningen is een permanente voedingsbron voor discussies over de hoogte van de lasten- en regeldruk. Te hoge belasting- en regeldruk wordt aangewezen als belangrijke groeiremmer van de economie. De Europese Unie heeft het terugdringen daarvan zelfs opgenomen in haar Lissabon-agenda.⁷ Deze beleidsdoelstellingen raken ook het lokale overheidsbeleid. In Nederland is er echter weinig reden tot klagen over een te hoog opgelopen lokale belastingdruk. In Europees perspectief zijn de Nederlandse lokale belastingen immers opmerkelijk laag, hoe zeer de burgers dit ook anders beleven (zie nader paragraaf 3).

⁴ Een werkgroep van de Teldersstichting heeft in maart 2007 het ideologische debat tussen markt en overheid met haar rapport ‘Vertrouwen in de markt’ extra brandstof gegeven. De werkgroep is van mening dat de belangrijkste reden tot privatisering en deregulering is gelegen in de omstandigheid dat deze processen de onafhankelijkheid van de mens van de overheid doen groeien (blz. 31).

⁵ In dat kader wordt onderzocht of, en zo ja, op welke wijze de vormgeving van de zogenaemde ‘maatschappelijke onderneming’ in het Burgerlijk Wetboek als nieuwe rechtsvorm wenselijk is. (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 279, nr. 24)

⁶ S.A. Stevens, 2003

⁷ Dit strategisch akkoord is in maart 2000 op de EU-top in Lissabon voor de komende 10 jaren vastgelegd.

De gemeenten scoren wel hoog als producenten van hinderlijke lastendruk. Zij hebben het imago onnodig bureaucratisch te functioneren. Dat is echter lang niet altijd terecht. Gemeenten voeren immers niet alleen ‘autonome taken’ uit, maar zijn ook belast met ‘taken in medebewind’. Zij fungeren zodoende als doorgeefluik voor € 1,3 miljard aan administratieve lasten die worden opgeroepen door rijksregels. De gemeenten zijn daarbij echter wel voor veel ondernemers en burgers het meest zichtbare en beeldbepalende overheidsgezicht en krijgen daarom vaak de zwarte piet toegespeeld.⁸

Deze gang van zaken is vergelijkbaar met de lokale belastingdruk. Sinds 1972 is het relatieve aandeel van belastingen en rechten in de eigen gemeentelijke inkomsten bijna verdubbeld, maar dit is vooral veroorzaakt door een stijging van de kosten die de gemeenten op hun bord geschoven kregen via overheveling van taken naar de gemeenten zonder voldoende bijbehorende financiële middelen en door de werking van centrale milieuregelgeving. Deze kosten moesten vervolgens op de burger worden verhaald door middel van reinigingsheffingen, rioolrechten en andere lokale heffingen. De media verwoordden in weinig relativerende berichtgeving en doorgaans zonder analyse van de oorzaak de klachten van inwoners van de gemeenten over de sterk oplopende gemeentelijke belastingdruk.⁹ De werkelijkheid is dat de woonlasten (dat betekent, globaal gezegd, het totaal van de OZB, reinigingsheffing en het rioolrecht) in de periode 1998 tot 2005 nominaal zijn gestegen van € 500 naar € 732. Gecorrigeerd voor de groei van het nominale beschikbare gezinsinkomen blijkt het verloop van de woonlasten redelijk stabiel te zijn gebleven.¹⁰

De VNG heeft het probleem van de regeldruk onderkend. Zij heeft daarom in september 2005 een ‘Snoeiplan deregulering’ opgesteld dat gemeenten kunnen gebruiken voor aanpassingen in gemeentelijke regels en verordeningen. Of gemeenten dit zullen doen, is de vraag. De VNG heeft uiteraard geen mogelijkheden om gemeenten te dwingen en sommige gemeenten hechten (te) veel belang aan hun autonomie. Een aantal gemeenten heeft zich evenwel gerealiseerd dat irritatie over de gemeentelijke regeldruk vermijdbare imagoschade oplevert. Ze maken serieus werk van het terugdringen van de regeldruk en van vereenvoudiging van aanvraagprocedures voor vergunningen. De aanpak daarvan levert dubbele winst op: tevreden inwoners/ondernemers en een gestroomlijnde organisatie.

Wat betreft de gemeentelijke belastingdruk is het belangrijk goed te communiceren over de samenstelling, de bestemming en de drukverdeling van de gemeentelijke belastingen en irriterende kruimelheffingen achterwege te laten.

⁸ Commissie-Stevens, 2007, par. 7

⁹ Deze samenhang werd door het rijk erkend door de introductie van de zogenoemde ‘Zalmsnip’ in 1998. Deze is in 2005 weer afgeschaft

¹⁰ M.A. Allers, et.al. 2007, blz. 118

Grotere lokale autonomie en vergroting lokale belastinggebied

Onder economen is het *communis opinio* dat het om welvaartstheoretische redenen de voorkeur heeft de kosten voor gemeentelijke voorzieningen zo duidelijk mogelijk te koppelen aan het belang van de ‘profiterende’ inwoner. Zijn betalingsbereidheid duidt op een gunstige kosten/baten-analyse¹¹ en komt een efficiënte allocatie van middelen ten goede.¹² Dit uitgangspunt impliceert een theoretische voorkeur in de bekostigingsmethoden. Voorzieningen die een duidelijk persoonlijk profijt opleveren kunnen het beste worden bekostigd via (overheids)prijzen.¹³ Vervolgens komen gemeentelijke belastingen aan de orde (eerst de eventuele profijtbelastingen en vervolgens solidariteitsbijdragen). Het restant zou door het rijk moeten worden bekostigd (algemene uitkeringen of specifieke uitkeringen, al naar gelang de aard van de voorziening).

Maar de praktijk is vaak sterker dan de leer. In Nederland is de gemeentelijke belasting in feite een restpost. Het zogenoemde derde aspiratieniveau bepaalt de financiële verhoudingen tussen het rijk en de gemeenten. Dat houdt in dat alle gemeenten in Nederland, gezien functie en structuur, een gelijkwaardig niveau van voorzieningen moeten kunnen realiseren bij gelijke belastingdruk. Het rijk moet de gemeenten in staat stellen dit voorzieningenniveau te realiseren. Dat uitgangspunt verzwakt uiteraard de relatie tussen de belasting die de burger aan het rijk moet betalen ter financiering van het Gemeentefonds en het (zo gelijk mogelijke) voorzieningenaanbod door de gemeenten. De gemeentelijke belastingen kunnen in die context nauwelijks meer zijn dan een toefje slagroom (in de vorm van een – amper geaccepteerde – eigen beleidskeuze) op de overigens gestandaardiseerde eenheidspudding. Ongelijkheid wordt in ons platte polderland maar moeilijk aanvaard.¹⁴ Onderling afwijkende gemeentelijke regelingen en belastingen leiden al snel tot kamervragen en

¹¹ L.G.M. Stevens, juli 1989

¹² In de VNG-notitie ‘Opstap naar een belastinggebied op niveau’, wordt dit aangemerkt als de democratiefunctie en allocatiefunctie. Dit zijn twee van de vijf functies voor een eigen belastinggebied, te weten: democratiefunctie, allocatiefunctie, regulerende functie, compensatiefunctie en bufferfunctie.

¹³ Uiteraard kan daarvan worden afgeweken vanwege gewenste of juist ongewenste externe effecten.

¹⁴ De Raad voor het openbaar bestuur plaatst in zijn rapport “Verskil moet er zijn. Bestuur tussen discriminatie en differentiatie”, kanttekeningen bij de dominantie van het gelijkheidsbeginsel. Hij is van mening dat het gelijkheidsbeginsel niet mag verworden tot een keurslijf dat de mogelijkheden tot het maken van onderscheid en het leveren van maatwerk inperkt en stelt dat er in de Nederlandse bestuurscultuur sprake is van een ‘taboe’ op het maken van onderscheid. De commissie-Van Aartsen spreekt in dat verband van ‘een welhaast obsessief gelijkheidsdenken’. Een tegengestelde opvatting vinden we terug bij de VAR Vereniging voor Bestuursrecht. Die betoogt dat er een uniform landelijk kader moet zijn, waaraan best enkele lokale accenten mogen worden toegevoegd, maar zij heeft “liever niet die ambtenaren die telkens van alles bedenken”.

rijksbestuurders komen al gauw in de verleiding met de lokale bestuurders ‘mee te willen denken over de beste algemene oplossing’. Sturen op afstand is in Nederland, mede omdat we met velen op een kluitje zitten, moeilijk te realiseren.¹⁵

De VNG heeft zich tijdens de Buitengewone algemene ledenvergadering op 9 november 2006 unaniem uitgesproken voor een heldere taakverdeling tussen rijk, provincies en gemeenten. Dit om meer bestuurskracht te ontwikkelen en te kunnen volstaan met minder regels.¹⁶ Daarnaast werd door de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) en de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) gepleit voor een grotere lokale autonomie en de vergroting van het lokale belastinggebied. Door het verwerven van meer eigen middelen wordt de slagvaardigheid van de gemeente naar het oordeel van deze raden vergroot.¹⁷ Recentelijk bepleitte de commissie-Van Aartsen ‘een kanteling van denken’ en adviseerde in dat kader een verruiming van het lokale belastinggebied. Het eigen belastinggebied van gemeenten moet met 30 à 40% een substantieel deel van gemeentelijke inkomsten gaan vormen.¹⁸ Naar mijn mening is deze claim binnen de bestaande bestuurlijke opvattingen nogal overtrokken. Wel zou in de Nederlandse decentralisatiediscussie sterker als uitgangspunt moeten gelden, wat de Nederlandse centrale overheid zelf binnen de Europese Unie belijdt: ‘doe centraal wat centraal moet, doe lokaal wat lokaal kan.’ Voor de vraag of dat in de bestuurlijke praktijk daadwerkelijk kan worden gerealiseerd, is de heersende bestuurscultuur een dominante factor. Daarbij speelt de bestuurlijke keuze tussen autonomie en medebewind een belangrijke rol.¹⁹ Op het moment dat we regels nationaal gelijk willen hebben, daarmee rechtdoende aan het gelijkheidsbeginsel, worden regels vooral op rijksniveau vastgesteld en gemeenten ingeschakeld als medebewindsvoerders. Wordt meer belang gehecht aan de lokale autonomie, dan zal er tussen de aanpak van de verschillende overheden een zekere mate van ongelijkheid moeten worden aanvaard.²⁰ De keuze tussen autonomie en medebewind speelt ook een rol bij de vormgeving van het belastingstelsel.²¹ Bij autonomie hoort een bijpassende heffingssoevereiniteit.

¹⁵ Het kabinet- Balkenende II heeft in reactie op het rapport van de commissie-Brinkman ‘Anders gestuurd, beter bestuurd’ verklaard dat het rijk bij de verdeling van de taken en verantwoordelijkheden tussen overheden meer zal gaan sturen op hoofdlijnen.

¹⁶ VNG, Manifest van de gemeenten, 2006. Zie ook: K.F.H. Schorer, 2006, p. 13

¹⁷ Staatscourant nr. 8, 11 januari 2007

¹⁸ VNG, 2007

¹⁹ J. Moerkamp, 2006, p. 27

²⁰ Naarmate Nederland zich sterker ontwikkelde als politieke gemeenschap, werd ongelijkheid in voorzieningenniveau minder getolereerd. Zie Goedhart, 1982

²¹ R. Verkuijen, 2007

Efficiency en uniforme regelgeving

De commissie-Stevens stelt dat de bevolkingsdichtheid en de daarmee samenhangende logistieke processen de ruimte voor bestuurlijk autonome processen in Nederland beperken.²² Bij de regelgeving moet daarom meer oog bestaan voor het belang van bestuurlijke cohesie. Dat leidt ertoe dat autonomie in toenemende mate moet wijken voor medebewind. De gewenste efficiency, de gewenste rechtszekerheid en de vereiste rechtsgelijkheid leiden tot een systeem waarin bij regio-overschrijdende aangelegenheden als uitgangspunt heeft te gelden dat de regels op rijksniveau worden voorgeschreven, tenzij op grond van afwijkende lokale omstandigheden lokale regelingen zijn te prefereren. Hier valt naar de mening van de commissie-Stevens nog een wereld te winnen, want de vele onderling onnodig afwijkende gemeentelijke voorschriften met separate vergunnings- en toetsingsprocedures zijn in ondernemerskringen een belangrijke steen des aanstoets. Dat is trouwens ook het geval met de onderling soms sterk afwijkende leges- en belastingtarieven voor landelijk vergelijkbare gemeentelijke prestaties. Gemeenten moeten naar het oordeel van de commissie-Stevens hun gemeentelijk belastingstelsel veel kritischer op hun irritatiegraad beoordelen en de belastingmiddelen strenger toetsen aan de daarmee gepaard gaande inningskosten.

Er dient naar mijn mening een evenwicht te worden gezocht tussen flexibiliteit en rechtszekerheid. Uniforme regels zijn efficiënt, zolang zij betrekking hebben op gelijke omstandigheden. Ofwel: 'doe uniform, wat uniform moet; doe specifiek wat specifiek gewenst is.' Flexibele normstelling kan de spanning tussen beide opties verkleinen. Het is gewenst dat de wijze van regelgeving daarvoor de ruimte geeft. Dat geldt ook voor de vormgeving van het lokale belastinggebied.

3.**Financiële verhoudingen tussen rijk en lagere overheid***Hoge irritatiefactor*

We hebben reeds stilgestaan bij de remmende werking die een te hoge belastingdruk heeft op de economische ontwikkeling. Het aandeel van de lokale heffingen in de collectievelastendruk is echter gering. Zó gering, dat het opmerkelijk is dat deze belastingheffing zo'n hoge irritatiegraad heeft. Van elke euro die huishoudens en bedrijven in Nederland aan belastingen en sociale premies betalen, gaat slechts een dikke drie cent naar de gemeenten.²³ Sommigen zien de emoties rond de gemeentelijke lastendruk dan ook als de prijs van de korte beleidsafstand die bestaat tussen de last en het profijt van het overheidsbeleid. Gemeentelijke belastingen zijn onze meest gedemocratiseerde heffingen. Anderen schrijven de irritatie toe aan de discutabele heffingsgrond-

²² Commissie-Stevens, 2007, blz. 30

²³ M.A. Allers, et al. 2007, blz. 118

slagen en de verhoudingsgewijze hoge perceptiekosten. Wat hiervan ook zij, de vormgeving van het lokale heffingsgebied blijft een interessant onderdeel van het fiscale beleid. Daarbij is een belangrijk gegeven dat de maatschappelijke aanvaarding wordt versterkt door een zichtbare relatie tussen heffing en taakuitvoering. Een algemene belasting heeft veelal een lagere acceptatiegraad dan een bestemmingsbelasting, althans bij een gelijke zichtbaarheid van de heffing.

Eigen middelen van ondergeschikte betekenis

Sinds de afschaffing van de gemeentelijke accijnsheffing in 1865 is de betekenis van de gemeentelijke heffingen gedegradeerd tot een ondergeschikt bekostigingsinstrument. Er is een interessante historische parallel te trekken met de huidige discussies over de harmonisatie van belastingen binnen de Europese Unie. Ook thans (evenals toen) geldt als doorslaggevende argument dat de voordelen van een grotere markt zich niet verdragen met grensbelemmeringen die het gevolg zijn van (thans) nationaal (toen: gemeentelijk) soevereine fiscale jurisdicties.

Maar ook staatsrechtelijk is de financiële verhouding tussen de centrale overheid en de lagere overheden binnen de Nederlandse verhoudingen altijd een zorgenkind geweest. Enerzijds vereist autonomie van de lagere overheden (provincies, gemeenten en waterschappen) dat zij over eigen inkomstenbronnen beschikken. Anderzijds mag een zorgvuldig door het rijk opgebouwd belastingstelsel niet door belastingen van de lagere overheden worden doorkruist. Uit tabel 1 blijkt overduidelijk dat de Nederlandse gemeenten door de gekozen financieringsstructuur in hoge mate van het rijk afhankelijk zijn geworden. Zij ontvangen hun middelen hetzij in de vorm van algemene uitkeringen met een vrije bestemming uit het Gemeentefonds, hetzij in de vorm van bestemmingsgebonden middelen (specifieke uitkeringen). De eigen inkomsten (belastingen, heffingen en rechten) zijn van ondergeschikte betekenis. Duidelijk is dat deze bekostigingsstructuur niet strookt met de in paragraaf 2 vermelde 'voorkeursvolgorde'. Daarin wordt aan een eigen belastinggebied een veel grotere rol toebedeeld: vanwege (1) het op lokaal niveau kunnen afwegen van het nut van een voorziening en het vragen van een bijdrage daarvoor van de baathebbende burger (democratische functie); (2) het kunnen opvangen van onevenwichtigheden in het verdeelstelsel van de algemene uitkering; en (3) het kunnen opvangen van tegenvallers binnen de eigen huishouding.²⁴

²⁴ Ontleend aan de Memorie van toelichting bij de Financiële-verhoudingswet 1984

Tabel 1: Inkomstenbronnen van gemeenten 2004, 2005 en 2006
(begrotingscijfers: bedragen * € miljoen)

Gemeenten	2005		2006		2007	
1a. Eigen belastingen	4.162	12%	3.262	10%	3.427	10%
1b. Heffingen en rechten	3.095	9%	3.208	10%	3.467	10%
2. Algemene uitkering	11.650	34%	12.946	41%	14.778	44%
3. Specifieke uitkeringen	15.240	45%	12.143	38%	11.902	35%
Totaal	34.147	100%	31.559	100%	33.572	100%

Bron: CBS Statline en OSU 2007

Ook in Europese context neemt Nederland wat betreft het aandeel van de gemeentelijke belastingen in de totale nationale belastingopbrengsten een uiterst bescheiden positie in (1,4% van het BBP).²⁵

Decentralisatie-impuls: 'Wie betaalt, bepaalt'

Het principe luidt: 'Wie bepaalt, betaalt'. In de praktijk geldt echter meestal dat 'wie betaalt, bepaalt'. We hebben reeds onder ogen gezien dat de toekenning van een eigen belastinggebied voor de lagere overheden vooral steunt op de inzet van de lokale belastingheffing als allocatief instrument. Het is daarbij de bedoeling dat de besluitvorming over de voortbrenging van de overheidsvoorzieningen plaatsvindt binnen de bestuurslaag die de kosten ervan moet dragen. De bereidheid tot betalen vervult een sleutelrol en realiseert een optimale afweging tussen kosten en baten. Het terugtreden van het rijk door spreiding van verantwoordelijkheid versterkt het bestuurlijke draagvlak. Het sluit aan op de welvaartstheoretische notie dat de door de overheid voortgebrachte publieke voorzieningen veelal geen nationale reikwijdte hebben. De lagere overheden krijgen door ruimere eigen heffingsbevoegdheden de vereiste financiële armslag om het pakket van publieke voorzieningen in overeenstemming te brengen met voorkeuren van de lokale gemeenschap. Uitbreiding van het heffingsgebied voor de lokale overheid is daarom het logische verlengstuk van het bestuurlijke decentralisatieproces, waarin taken en verantwoordelijkheden van de centrale overheid worden overgelaten aan de lokale overheden.

De vraag is echter of de allocatieve functie, die aan profijtheffing wordt toegeschreven, wel effectief is. Naarmate de profijtheffing immers in sterkere mate het karakter heeft van een echte belasting, te weten een gedwongen bijdrage voor een niet individueel verstrekte overheidsprestatie, is haar allocatieve functie uiteraard zwakker. Voorts worden, zoals we al signaleerden, verschillen in voorzieningenniveau tussen gemeenten onderling maar moeizaam aanvaard. Dit dilemma laat de smalle marges zien waarbinnen de lokale belasting zich

²⁵ Ter vergelijking: in Denemarken is dit 17,2% en in Zweden 16,5%. Bron: OESO, 2005, p. 223-226

moet bewegen. De twijfel aan deze allocatieve sturing heeft het kabinet Balkenende II zelfs verleid tot de zeer rigoureuze stellingname, dat de OZB als eigen belastinggebied gemeenten verlokt tot bestuurlijke of zelfs partijpolitieke prestigeprojecten waarvan de kosten te gemakkelijk op de burger worden afgewenteld.

Gedecentraliseerde eenheidsstaat

Nederland is te karakteriseren als een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Zoals het een gedecentraliseerde eenheidsstaat betaamt, wordt aan de lagere overheden vrijheid van beleid gelaten voor zover die niet het totaalverband, de eenheidsstaat, schaadt. Dit geldt ook op het terrein van de belastingen. Hantering van de belastingheffing als conjunctureel instrument is derhalve voorbehouden aan de centrale overheid. Dit geldt ook voor het voeren van een inkomens(her)verdelingsbeleid. Belastingverordeningen die in strijd daarmee toch draagkrachtelementen bevatten, worden door de Hoge Raad onverbindend verklaard. Gemeenten mogen op belastingterrein om die reden ook geen ruimer kwijtscheldingsbeleid voeren dan volgens het rijksnormen voor kwijtscheldingsbeleid is geoorloofd.

Kwijtscheldingsbeleid

De voorwaarden waarbinnen gemeenten kwijtschelding mogen verlenen voor belastingen en heffingen zijn door het rijk nauw omschreven. De gemeenteraad heeft slechts de vrijheid te besluiten minder kwijt te schelden dan de rijksregels toestaan (bij afzonderlijk besluit), of zelfs in het geheel geen kwijtschelding te verlenen. Verreweg de meeste gemeenten hanteren echter de maximale kwijtscheldingsnorm van 100 procent. In de praktijk betekent dit dat huishoudens met een – aan de Algemene Bijstandswet ontleend – minimuminkomen voor kwijtschelding in aanmerking komen, mits zij de vermogenstoets doorstaan.

Kwijtscheldingsprocedures zijn meestal arbeidsintensief. De kosten zullen het kwijtgescholden bedrag in veel gevallen benaderen of zelfs overtreffen.²⁶ De mogelijkheden van artikel 220h van de Gemeentewet om een efficiency-vrijstelling in te bouwen (de belastingverordening kan bepalen dat geen belasting wordt geheven indien de heffingsmaatstaf beneden € 12.000 blijft) en een invorderingsvrijstelling (de belastingverordening kan bepalen dat bedragen tot maximaal € 10 niet worden ingevorderd), zouden de druk op kwijtscheldingsprocedures kunnen verminderen. Gelet op de aard en beperkte omvang van deze efficiency- en invorderingsvrijstelling is daarvan echter geen wezenlijk effect op de kwijtscheldingswerkzaamheden te verwachten. Daarvoor zouden de bedragen substantieel moeten worden opgetrokken, maar dat komt al snel op gespannen voet te staan met het objectieve karakter van de gemeentelijke heffingen. Het kwijtscheldingsbeleid is een belangrijke component in de problematiek van de armoedeval.

²⁶ COELO, 2005, blz. 65

Gesloten heffingsstelsel

Nederland kent voor de belastingheffing van lagere overheden een gesloten heffingsstelsel. Dit betekent dat de nationale wetgever de heffingsruimte voor de lokale belastingheffer afbakt. Zo is in de Gemeentewet uitputtend opgesomd welke belastingen door de gemeente mogen worden geheven.²⁷

Voorstanders van een grotere autonomie voor de lagere overheden bepleiten een open heffingsstelsel. Het voordeel van een open belastingsysteem ligt in de mogelijkheid de heffing beter te kunnen toesnijden op de plaatselijke omstandigheden. De wetgever was echter van mening dat dit voordeel niet opweegt tegen de uitvoeringstechnische complicaties die verbrokkeling van het nationale belastingstelsel tot gevolg zou hebben. Ik deel die mening. In de spanning tussen het democratische belang van lokaal bepaalde regelgeving en het zekerheidsbeginsel, dat wordt gediend met eenheid van rechtsorde, kies ik voor het laatste. Nederland is te klein en te compact bewoond voor een relevante differentiatie in regelgeving.²⁸ Tabel 3 toont het bestaande belastingassortiment.

*Tabel 2: Gemeentelijke belastingen, 2004, 2005 en 2006 (bedragen * € miljoen)**

	2004	2005	2006
Onroerendezaakbelasting zakelijk gerechtigden	1.871	1.949	2.032
Onroerendezaakbelasting gebruikers	1.485	1.540	531
Parkeerbelasting	373	403	416
Toeristenbelasting	106	112	110
Precariobelasting	63	75	83
Hondenbelasting	48	50	53
Overige belastingen	32	33	38
Totaal	3.994	4.162	3.263

* Belastingen gerangschikt naar afnemende begrote opbrengst.

Bron: VNG, Den Haag

Europees Handvest voor de Lokale Autonomie

Nederland heeft in 1991 het Europees Handvest voor de Lokale Autonomie geratificeerd. Het Handvest bevat bepalingen over de rechten en bevoegdheden van lokale overheden. Het strekt ertoe de autonomie van lokale overheden ten opzichte van de centrale overheden te beschermen en te versterken. Lokale autonomie is gedefinieerd als 'het recht en het vermogen van lokale autoriteiten, binnen de grenzen van de wet, een belangrijk deel van de openbare

²⁷ Art. 219 Gemeentewet

²⁸ L.G.M. Stevens, *WFR 1992/6024*, par.5

aangelegenheden krachtens hun eigen verantwoordelijkheid en in het belang van de plaatselijke bevolking te regelen en te beheren'.²⁹

Het effect daarvan op het Nederlandse belastingstelsel is echter gering. De regels van het Handvest betreffende de behartiging en eerbiediging van lokale autonomie, behoren immers niet tot de categorie van de 'een ieder verbindende bepalingen', zodat artikel 93 van de Nederlandse Grondwet niet van toepassing is. Dit betekent dat gemeentebesturen niet de mogelijkheid hebben een vermeende schending van het Handvest aan de rechter voor te leggen. Het is dus niet meer dan een vrijblijvende bestuurlijke omgangsnorm. Dit bleek ook in de uitspraak van de rechtbank 's-Gravenhage van 18 april 2007, LJN-nr. BA3438, over de klacht van de VNG (en vier gemeenten) en de Nederlandse staat over de afschaffing van het bewonersdeel van de OZB belasting. De rechter oordeelde dat de wetswijziging waarbij het bewonersdeel OZB wordt afgeschaft, een zaak is van de wetgever en niet van de rechter.

Onverbindendverklaringen lokale belastingverordeningen

Bijzonder element in de vormgeving van het belastingstelsel op lokaal niveau is de omstandigheid dat wetgeving en uitvoering van de belastingheffing, nog nadrukkelijker dan op rijksniveau het geval is, in feite in één hand is gekomen. Maar tegelijkertijd is de wetgevingsruimte van de gemeentelijke wetgever beperkt vanwege de wettelijke inkapseling van de verordenende bevoegdheid van de gemeenten. De rijkswetgever heeft dit afgedwongen door in de Gemeentewet nadrukkelijk het hierboven reeds genoemde gesloten belastingstelsel neer te leggen. Op basis daarvan toetst de belastingrechter de belastingverordening aan de wet.

Hoezeer ook de daaruit voortvloeiende rechtsbescherming van de burger als een groot goed in ere moet worden gehouden, kan men zich afvragen of de gemeente – en daarmee de collectiviteit van de belastingbetalende burgers – niet beter beschermd moet worden tegen de risico's van een onverbindendverklaring van een gemeentelijke belastingverordening. De consequentie daarvan kan immers tot een drastische en versturende wijziging in de beoogde belastingdrukverdeling leiden. De afgelopen jaren is meermalen gebleken hoe oncomfortabel de rijksoverheid zichzelf voelt in het keurslijf van een hogere wetgever. Vermeend heeft zich als staatssecretaris van Financiën meermalen in de context van de Europese regelgeving op het standpunt gesteld dat de Europese belastingrechter zich te verstrekkende competenties toe-eigent en daardoor een 'lastige' en 'onvoorspelbare factor' vormt in het nationale belastingstelsel.³⁰ Ook leidt de toetsing van nationale regelgeving aan verdragen en de daarin neergelegde gelijkheidsbeginselen tot beleidsmatige nervositeit van bestuurders die in sommige gevallen zelfs uitgroeit tot een kribbig klagen

²⁹ Raad van State, november 2006

³⁰ Willem Vermeend, *EC Tax Review 1996/2*

dat de rechters ‘met een te beperkt gevoel voor bestuurlijke problemen en de daarmee samenhangende massaliteit van de bestuurlijke processen’ hun hinderlijk voor de voeten lopen.³¹ Voor gemeenten zijn deze onzekerheidsfactoren nog benauwender. Ten eerste is dit het geval omdat de belastingrechter bij de toetsing van de belastingverordening aan het gelijkheidsbeginsel minder terughoudend is dan bij belastingwetten. Ten tweede omdat de gemeente vaak voor het grootste deel van haar belastingopbrengst afhankelijk is van een kleine kring belastingplichtigen (grote bedrijfscomplexen).

Monsma komt in recent onderzoek naar de risico’s van onverbindend-verklaringen van belastingverordeningen tot de conclusie dat dit in de periode 1999 tot en met 2006 ten opzichte van de voorafgaande periode van 20 jaar is toegenomen.³² Het is verschoven van de OZB en de toeristenbelasting naar de baatbelasting, de leges, de rioolrechten en de parkeerbelastingen. Hij stelt verder vast dat de Hoge Raad met de gedeeltelijk onverbindend-verklaring een mildere sanctie verbindt aan de overschrijding van de wettelijke norm. De consequenties van de onverbindendverklaring plegen niet verder te reiken dan voor de rechtsbescherming van de belanghebbende nodig is. Ik acht dit een evenwichtige ontwikkeling. Rechtsbescherming mag er niet toe leiden dat zij als zodanig een destabiliserend element in het decentrale belastingstelsel vormt. Ik onderschrijf de aanbeveling van Monsma dat het wenselijk is de elementen en reikwijdte van het aan de decentrale overheid toegekende heffingsmiddel zorgvuldiger en preciezer in de wet in formele zin te beschrijven. Het bezwaar dat de decentrale overheden daardoor minder keuzevrijheid hebben met betrekking tot de vormgeving van de desbetreffende belasting, weegt mijns inziens niet op tegen de versterking van de rechtszekerheid voor belastingplichtige én de heffende instantie. Bovendien doen de decentrale overheden er verstandig aan niet te gemakkelijk af te wijken van de door hun koepelorganisaties opgestelde modelverordeningen.³³

4. OZB als belangrijkste gemeentelijke heffing

4.1 De OZB als profijtheffing

Zwakke profijtrelatie

De gemeentelijke onroerend-goedbelastingen (OZB) vormen verreweg het grootste aandeel van de gemeentelijke belastingopbrengsten. In 2005 was dit gemiddeld ongeveer 80% van het totaal. De OZB is ideologisch in hoge mate gebaseerd op het profijtbeginsel. De waarde van de onroerende zaak geldt als

³¹ L.G.M. Stevens, *WFR 1999/6360*

³² J.A. Monsma, *WFR 2007/6727*

³³ L.G.M. Stevens, *WFR 1998/6291*

maatstaf voor het verondersteld genoten profijt. Van de allocatieve functie van de OZB mogen, zoals eerder werd opgemerkt, geen overtrokken verwachtingen worden gekoesterd. Er ligt slechts een zwakke koppeling tussen het gemeentelijke beleid en de waarde van het onroerend goed. Om die reden dient terughoudendheid te worden betracht ten aanzien van de uitbreiding van het gemeentelijke belastinggebied via verruiming van de OZB. Daarvoor is haar rechtsgrond te broos. Ook de OZB behoort tot de categorie belastingen die hun rechtsgrond vooral ontleen aan het feit dat ze reeds bestaan en dat het maatschappelijke leven zich daaraan heeft aangepast. Niet voor niets geldt in fiscale vakkringen het adagium ‘oude belastingen zijn goede belastingen’.

Agglomeratiebelastingen

Een complicatie bij de profijtbenadering is dat het profijt van gemeentelijke voorzieningen niet beperkt hoeft te blijven tot de gemeentegrenzen. Centrumgemeenten hebben een verzorgingsgebied dat ook voor personen buiten hun gemeentegrenzen profijt oplevert zonder dat deze daarvoor belasting moeten betalen. De eigen belastingplichtigen moeten daarvoor betrekkelijk veel OZB betalen in verhouding tot de belastingplichtigen van de randgemeenten. Verzwaring van de OZB dreigt deze ongelijke belastingdruk te versterken en de vorming van villadorpen te stimuleren. De relatief dure huizen geven al snel voldoende opbrengst om de tarieven laag te houden. De stad daarentegen dreigt te verarmen. Het hoge aantal bijstandsgenieters verhoogt de gemeentelijke lasten. Door een relatief groot aantal te honoreren kwijtscheldingsverzoeken daalt de heffingspotentie, waardoor de tarieven stijgen. Op die wijze wordt een spiraalwerking in gang gezet die onwenselijk is.

Om een halt toe te roepen aan een dergelijk proces zou een agglomeratiebelasting denkbaar zijn geweest. Op die wijze zouden gemeentegrensoverschrijdende voorzieningen aan de profijthebbende inwoners van andere gemeenten in rekening kunnen worden gebracht. Ook zou de prijs van het grensoverschrijdende profijt aan de randgemeente in rekening kunnen worden gebracht, die het op haar beurt versleutelt in haar gemeentelijke belastingen. Inmiddels is dit probleem in vele gevallen ‘opgelost’ door de grootschalige gemeentelijke herindelingen, waarbij de randgemeenten door de centrumgemeente werden ‘geannexeerd’.³⁴ Ook wordt tegenwoordig met de ‘draagkrachtverschillen’ tussen de gemeenten onderling rekening gehouden door bij de verdeling van het Gemeentefonds rekening te houden met de gemeentelijke belastingcapaciteit en de kosten van ‘centrumtaken’.

Onroerend goed is ‘dankbaar’ heffingsobject

Voor gemeentelijke heffing is een heffing op basis van de waarde van de onroerende zaken die in de gemeente gelegen zijn, een adequate heffing. Ze kent in verhouding tot andere heffingsalternatieven relatief lage perceptiekosten, is

³⁴ P. Bordewijk, 2007

weinig conjunctuurgevoelig en kan door de ‘zichtbaarheid’ van de belastingobjecten niet gemakkelijk ontweken worden. Wanneer een onroerende zaak eenmaal tot stand is gebracht, kan ze niet wegens belastingdrukverschillen telkens naar de meest voordelige gemeente worden doorgeschoven. Voorts is het belastbaar feit altijd officieel geregistreerd, zodat de opsporing weinig problemen oplevert. Vanwege de plaatsgebondenheid is bovendien lokale dubbele heffing niet te vrezen. Om die reden zijn door de eeuwen heen de onroerende goederen altijd ‘dankbare’ heffingsobjecten geweest.

4.2

Waardeontwikkeling onroerende zaken en OZB

Tariefdifferentiatie

Ook voor de OZB is de belastingopbrengst het product van de heffingsgrondslag (waarde) en het tarief. Wanneer de woningwaarde stijgt, kan bij gelijkblijvende lastendruk het tarief dalen. Hierin schuilt een netelig bestuursprobleem omdat deze tariefdaling vervolgens ook gevolgd moet worden voor bedrijfspanden waar zich die spectaculaire waardestijging mogelijk niet heeft voorgedaan. Uniforme tariefstelling zou in dat kader leiden tot opbrengstverlies, dat weer door tariefverhoging zou moeten worden gecorrigeerd.³⁵ De wetgever heeft daarvoor een adequate voorziening getroffen die het mogelijk maakte in de tariefstelling te kunnen differentiëren. Sinds 1990 mogen voor woningen andere OZB-tarieven worden vastgesteld dan voor niet-woningen (voornamelijk bedrijfspanden). De differentiatiemarge wordt veelvuldig aangepast. In 2005 paste 89 procent van de gemeenten tariefdifferentiatie toe. In alle gevallen was het tarief voor niet-woningen hoger dan dat voor woningen.

Regelmatig wordt bepleit ook tariefdifferentiatie toe te laten als instrument voor gemeentelijk vestigingsbeleid. Dit is naar mijn mening, om dezelfde reden als belastingconcurrentie op Europese schaal wordt afgeraden, niet wenselijk. Ook hierbij zal al snel sprake zijn van ‘schadelijke’ belastingconcurrentie. Bij de instelling van kanszones in december 2005 is evenwel voor de grote gemeente de mogelijkheid gecreëerd om ook op het terrein van de OZB stimuleringsprikkel in te bouwen door verlaging van de aanslag. Dit is gedurende maximaal acht jaar mogelijk.³⁶

4.3

Politieke houdbaarheid van de OZB

Commissie-Eenhoorn

De OZB ligt door haar opzichtigheid vaak in het partijpolitieke schootsveld. De stuurgroep Verkenning decentraal belastinggebied (commissie-Eenhoorn)

³⁵ ESBL, juni 2001

³⁶ Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek

heeft in opdracht van het kabinet een onderzoek gedaan naar het bestaansrecht van de OZB.³⁷ Deze stuurgroep heeft voorgesteld de OZB af te schaffen en te vervangen door een opcentenheffing in de loon- en inkomstenbelasting.³⁸ De afschaffing van de OZB werd als VVD-kroonjuweel ingebracht in het hoofdlijnenakkoord van het kabinet Balkenende I. Vervolgens is door het kabinet Balkenende II ervoor gekozen het bewonersdeel van de OZB af te schaffen. Het daarop gerichte wetsvoorstel werd, ondanks scherpe kritiek van de Raad van State, ongewijzigd bij de Tweede Kamer ingediend en is per 1 januari 2006 van kracht geworden.

De gang van zaken rond deze besluitvorming maakte pijnlijk duidelijk dat het toenmalige kabinet geen behoefte had aan een zorgvuldige beoordeling van de gemeentelijke belastingheffing. Het zocht slechts een bevestiging van de eigen vooroordelen. Het heeft in de memorie van toelichting een opvallend negatieve toon gezet. Met het afschaffen van de OZB-gebruikersheffing op woningen zou een einde worden gemaakt aan een belasting die bij burgers veel irritatie oproept. Het zou 'paal en perk stellen aan de lastenverhoging op gemeentelijk niveau en aldus beheersing van de lokale lasten mogelijk te maken'. Met zo'n toelichting werd het bestuurlijk vertrouwen in de lokale overheid ongegrond en onnodig beschadigd.³⁹ Het was geen toonbeeld van bestuurlijke integriteit. Men kan zich trouwens afvragen of de democratie en besluitvorming op rijksniveau zoveel beter is ontwikkeld.

De OZB is een efficiënt heffingsmiddel

We constateerden dat de OZB als profijtheffing een zwakke legitimatie heeft, maar tegelijkertijd ook dat in het bestuurlijke decentralisatieproces de lokale overheid een zelfstandig belastinggebied nodig heeft. Betere profijtheffingen met een voldoende robuuste opbrengstpotentie zijn, zoals we in paragraaf 5 nog nader zullen zien, niet voorhanden.

Belasting op onroerende zaken is een efficiënt heffingsmiddel. De argumentatie van het kabinet om de OZB af te schaffen, staat daarmee op gespannen voet. De argumentatie was evenwel uitermate zwak. De administratieve lasten zouden door de afschaffing van de bewonersheffing niet lager worden, zoals werd gesuggereerd. Verreweg de meeste uitvoeringskosten worden namelijk opgeroepen door het taxatieproces van de Wet WOZ. Maar die taxatie blijft

³⁷ Het rapport is aan het kabinet aangeboden op 18 mei 2005

³⁸ In 2004 concludeerden drie deskundigen, Flip de Kam, Peter Boorsma en Luigi van Leeuwen, in hun rapport 'Belastingen op niveau', dat een systeem van gemeentelijke opcenten op de loon- en inkomstenbelasting weliswaar verdedigbaar is, maar dat het verstandiger is de OZB te behouden. Zie ook het rapport van de commissie Verruiming eigen middelen lagere overheden (commissie-De Kam), augustus 1992, blz. 45

³⁹ Ook in de wetenschappelijke pers is een storm van kritiek losgebarsten. Zie o.a. Flip de Kam, 2007 paragraaf 8.9, en J.A. Monsma, *WFR 2005/6626*

nodig voor het eigenwoningregime van de inkomstenbelasting en de waterschapsbelasting. Ook de suggestie van het toenmalige kabinet dat iedereen zou gaan profiteren van de OZB-afschaffing, was slechts ten dele waar, want door het kwijtscheldingsbeleid hebben circa 850.000 huishoudens geen baat bij het afschaffen. Maar vooral het “ergernisargument” van het kabinet doet de wenkbrauwen fronsen. Door haar zichtbaarheid is de OZB misschien wel de meest legitieme belasting die we kennen.⁴⁰ Lokale politici moeten zich daarvoor terdege bij de burger verantwoorden. Als de lokale belasting wordt vervangen door een algemene uitkering uit het Gemeentefonds, wordt de kosten/baten-afweging minder indringend uitgevoerd. Geld uit het Gemeentefonds is voor gemeenten ‘gratis geld’. Juist ter versterking van de lokale bestuursverantwoordelijkheid is het handhaven van de lokale belastinggebied van belang. De weerstand die de OZB oproept, is de slijpsteen voor het bestuurlijke afwegingsproces. Maar kennelijk wilde het toenmalige kabinet daarvan af.

Het vervallen van het bewonersdeel in de OZB roept het risico op dat de gemeentelijke belastingdruk zich verplaatst naar de drie resterende categorieën onroerende zaken. Om dat te vermijden werd 1 januari 2006 per categorie een afzonderlijk absoluut tariefmaximum van kracht. Daarenboven werd een zeer ingewikkelde – en bestuurlijk lastig planbare – beperking van de maximaal toegestane tariefstijging afgekondigd. In het recente bestuursakkoord tussen de VNG en het kabinet Balkenende IV zijn deze maximeringsvoorschriften evenwel weer afgeschaft en kunnen de gemeenten zelf de hoogte van het OZB-tarief bepalen. Wel is overeengekomen dat de totale verhoging van de OZB niet boven een nog vast te stellen ‘macro-norm’ zal uitgaan op straffe van een ‘collectieve straf’ in de vorm van een korting op uitkeringen uit het Gemeentefonds. Een merkwuurige bepaling, zeker als men de versterking van de autonomie van gemeenten serieus neemt. Naar mijn mening ligt het meer voor de hand een maximale bandbreedte af te spreken voor de tarieven tussen woningen en niet-woningen om te voorkomen dat bedrijven vanwege de mogelijke dominantie van de burgers in de gemeenteraad te gemakkelijk met een relatief hogere OZB zouden kunnen worden belast.

4.4 Vereenvoudigingsmogelijkheid voor de OZB

Onderverdeling in gebruikers en eigenaren

Ook binnen de lokale heffingen bestaat aandacht voor een soepele inning van de belastingschuld. Met betrekking tot de OZB zijn vereenvoudigingen haalbaar. Door de onderverdeling in gebruikersbelastingen en eigenarenbelastingen kent de OZB ook twee groepen belastingplichtigen. Voor beide heffingen is de situatie per 1 januari van het jaar bepalend. De rechtsgrond van

⁴⁰ Raad voor de financiële verhoudingen, 3 juni 2005, par. 2.1

een dergelijke ‘dubbele heffing’ reikt echter niet veel verder dan het dogmatische uitgangspunt dat zowel de eigenaren als de gebruikers geacht worden te profiteren van het voorzieningenpakket dat de gemeente biedt. De thans geldende afzonderlijke gebruikersbelasting levert evenwel een onnodig zware uitvoeringslast op.

Integrale gebruikersheffing in eigenarenheffing

Een eerste vereenvoudigingsmogelijkheid is de gebruikersheffing te integreren in de eigenarenheffing. De bestaande formulierenstroom kan zodoende worden beperkt.⁴¹ Uit het kostenonderzoek van de Waarderingskamer blijkt dat het aantal bekendmakingen 1,105 maal hoger is dan het aantal objecten. Belangrijker efficiencyvoordeel is dat bij een enkelvoudige eigenarenbelasting de gemeente ontslagen is van de noodzaak moeizaam onderzoek te verrichten naar de gebruikersgrenzen en de identiteit van de gebruikers. Voorts wordt door de samenvoeging van beide heffingen ook het risico van massaliteit in de bezwaar- en beroepsprocedures minder groot.⁴² In feite is het afschaffen van de gebruikersheffing voor woningen vergelijkbaar met het overstappen op een integrale eigenarenheffing, met dien verstande dat het afschaffen niet leidt tot een overeenkomstige verhoging van het eigenarentarief, maar wordt gecompenseerd door een hogere uitkering uit het Gemeentefonds.

De aanbeveling om de gebruikersheffing te integreren in de eigenarenheffing kan ook steunen op de notie dat in het economische leven belastingen plegen te worden afgewenteld. Soms is het zelfs de uitgesproken bedoeling van de wetgever dat een belasting op anderen drukt dan op degenen die de heffing verschuldigd zijn. Dit is bijvoorbeeld in de omzetbelasting het uitgangspunt. Maar ook in gevallen waarin deze vooropgezette bedoeling niet aanwezig is, dient men zich ervan bewust te zijn dat de heffing toch door het economisch krachten spel van de markt op andere marktpartijen wordt afgewenteld. Dit is ook met de lokale heffingen het geval. Gelet op deze economische realiteit is het thans bestaande administratief bewerkelijke systeem, waarin een eigenarenbelasting en een gebruikersbelasting naast elkaar bestaan, (althans voor niet-woningen) inefficiënt. In het afwentelingsmechanisme zal de eigenarenbelasting en de gebruikersbelasting geen principieel verschillend verloop hebben. Aangezien ook een eigenarenheffing op de gebruiker wordt afgewenteld, verdoezelt het juridische verschil tussen een eigenaren- en gebrui-

⁴¹ Uiteraard geldt dit voordeel slechts voor verhuurde panden, omdat bij uitsluitend eigen gebruik de beide belastingen ook nu al op één biljet zijn samengevoegd.

⁴² De gebruiker behoeft daarbij niet met een rechtstekort te worden geconfronteerd. Hij zou zich op dezelfde wijze als dit ten aanzien van andere doorberekende kosten het geval is, tegen deze doorberekening te weer kunnen stellen.

kersheffing het zicht op de werkelijke belastingstructuur.⁴³ Daarom heeft het bezwaar dat de integratie de transparantie van de heffing zou verminderen naar mijn mening nauwelijks relevantie.

Het wetstechnisch gevolg van de doorberekenningsystematiek van de eigenarenbelasting is, dat personen aan wie een onroerende zaak in gebruik is gegeven, daarover niet meer zelfstandig in de heffing worden betrokken. Zij worden indirect met de heffing geconfronteerd omdat de eigenaar bevoegd is de OZB door te berekenen. Dat heeft als consequentie dat de gebruikers voor het doorberekende deel geen kwijtschelding kunnen krijgen.⁴⁴ Maar daarvoor zijn twee oplossingsrichtingen mogelijk: (1) de wet wordt zodanig gewijzigd dat ook de (onzelfstandige) gebruiker in aanmerking kan komen voor kwijtschelding, of (2) de kwijtscheldingsmogelijkheid gaat voor iedereen als zodanig vervallen en wordt zonodig vervangen door betalingsarrangementen via de bijzondere bijstand. Het zal duidelijk zijn dat de eerste oplossing moeizaam uitvoerbaar is. In dat geval zou de verhuurder de administratief belastende taak krijgen te zorgen voor de procedurele begeleiding van de kwijtscheldingsverzoeken. Mijn voorkeur gaat daarom uit naar het tweede alternatief: het afschaffen van de kwijtscheldingsmogelijkheid. Een kwijtscheldingsregeling verdraagt zich immers slecht met een profijtgerelateerde belasting. Voorts sluipen in de kwijtscheldingscriteria inkomenspolitieke overwegingen en doelstellingen binnen, die al snel op gespannen voet staan met het zakelijke karakter van de OZB. Het is trouwens weinig efficiënt dat eerst grote aantallen aanslagen worden opgelegd, die vervolgens weer moeten worden kwijtscheldend.⁴⁵

4.5

Verbetervoorstellen Wet WOZ

Verkorting WOZ-tijdvak

Ook de werking van de Wet WOZ kan worden verbeterd. Het belangrijkste is dat een verdergaande samenwerking tussen gemeenten mogelijk wordt gemaakt bij de uitvoering van de Wet WOZ. Bovendien kan een verdere

⁴³ Als belangrijk argument voor het behoud van een gebruikersheffing wordt aangevoerd dat haar sociaalpsychologische werking als wenselijke maatschappelijke rem op belastingdrukverhoging fungeert.

⁴⁴ Dit probleem is evenwel niet nieuw. Het vormt ook in de thans nog geldende regeling betreffende de OZB voor gebruikers van onzelfstandige objecten een probleem. De gebruikers komen immers in die gevallen evenmin in aanmerking voor kwijtschelding. Deze omstandigheid leidt in de geldende wetgeving tot een onwenselijk verschil in behandeling van onzelfstandige gebruikers ten opzichte van zelfstandige gebruikers.

⁴⁵ Een ander gevolg van een geïntegreerde eigenarenheffing is dat leegstand toch wordt belast met de in de eigenarenbelasting opgenomen gebruikersbelasting. Gelet op het forse efficiencyvoordeel kan in een dergelijke tekortkoming worden berust.

uitbouw van de modelmatige waardebeoordeling en een meer gezamenlijke uitvoering van bijzondere objecten plaatsvinden. Voorts is stelselmatig toegevoerd aan een verkorting van het WOZ-tijdvak. Vooral dit laatste is een belangrijke kwaliteitsimpuls. Ingaande 2005 werd de eerste stap gezet door inkorting van WOZ-tijdvak van vier naar twee jaren. In 2007 is dit verder ingekort naar één jaar. Bovendien wordt met ingang van 1 januari 2008 het tijdsverloop tussen de waardepeildatum en de aanvang van het WOZ-tijdvak van twee jaar teruggebracht naar één jaar. Door deze maatregelen zal de waardebeoordeling actueler zijn en beter aansluiten bij de beleving van de burgers en bedrijven. Dit biedt meer mogelijkheden voor een breder (maatschappelijk) gebruik daarvan (hypothecaire zekerheidsverstrekking, aanvragen voor bouwvergunningen, toekenning van planschade, beoordeling van aangiften successie- en schenkingsrecht, huurbeleid, en ook voor geschillen omtrent de huurprijs).

Een frequentere en snellere waardebeoordeling vereist wel de overstap van een projectmatige naar een procesmatige aanpak en een verdere toepassing van modelmatige waardebeoordelingstechnieken. De verschuiving van traditionele taxatiewerkzaamheden naar systematische analyses over waardeontwikkelingen, gebaseerd op verzamelde markt- en objectgegevens, is in dit computertijdperk een logische ontwikkeling.⁴⁶ De door de hogere waarderingsfrequentie verhoogde actualiteit heeft een kwaliteitsversterkende invloed op WOZ-waardering en de daarop steunende belastingen.

Grondslagverbreding OZB

Met betrekking tot de vrijstellingen van de onroerendezaakbelastingen heeft het Erasmus Studiecentrum Belastingen Lagere overheden (ESBL) in zijn rapport *Gemeentelijke belastingen in de 21e eeuw*⁴⁷ diverse aanbevelingen gedaan om te komen tot grondslagverbreding van de OZB. Het heeft aanbevolen de bestaande vrijstellingen te heroverwegen met uitzondering van de efficiency- en de invorderingsvrijstelling. Op het moment van het uitbrengen van het rapport (2001) zou hiermee de grondslag voor de niet-woningen met € 467 miljard worden vergroot. Dit zou, met handhaving van de bestaande opbrengst, de mogelijkheid geven het tarief voor niet-woningen met ongeveer de helft te verlagen. Het uitgangspunt van het ESBL is dat elke vrijstelling in de OZB de belastinggrondslag aantast en zodoende een inbreuk vormt op de wenselijkheid van een zo breed mogelijk draagvlak. Vanuit fiscaaljuridisch oogpunt is in beginsel alleen plaats voor objectieve en zakelijke vrijstellingen binnen de onroerende zaakbelastingen. Het grootste deel van de bestaande vrijstellingen bevat evenwel subjectieve elementen. De vrijstellingen zijn

⁴⁶ De Waarderingskamer heeft daartoe de internationale richtlijn van het International Valuation Standards Committee overgenomen in haar waarderingsinstructie, Jaarverslag 2006, p. 13

⁴⁷ ESBL, juni 2001

veelal ingegeven vanuit de politieke wenselijkheid om bepaalde sectoren of objecten vrij te stellen van de onroerendezaakbelastingen.

Via wettelijk verplichte vrijstellingen oefent het rijk landelijk beleid uit op gemeentelijke onroerendezaakbelastingen. Het ESBL is, naar mijn mening terecht, van mening dat het subsidiëren van bepaalde sectoren of objecten via vrijstellingen in de onroerendezaakbelastingen in beginsel ongewenst is. Een dergelijke vorm van subsidiëring werkt versluiserend. Men zou in plaats van een gemeentelijke 'tax expenditure' (belastingsubsidie) ook over kunnen gaan tot rechtstreekse subsidiëring van dergelijke objecten of subjecten. Dit is slechts anders in gevallen waarin evidente voordelen zijn te behalen voor subsidiëring door middel van de gemeentelijke belastingen.⁴⁸ Het zou instructief zijn, vergelijkbaar met de rijksbelastingen, een overzicht van aard en omvang van de belastingsubsidies op te stellen.

Cultuurgrond

Met vrijstellingen op de heffingsgrondslag dient om beleidsmatige redenen terughoudend te worden omgegaan. Grondslagversmalling leidt, zoals gezegd, tot tariefverhoging en verhoogt als zodanig de spanning tussen vrijgestelde en niet-vrijgestelde objecten. Een belangrijke vrijstelling betreft de cultuurgrond. Op grond van het gelijkheidsbeginsel dient daarvoor een objectieve rechtvaardigingsgrond aanwezig te zijn. Zeker nu de OZB in steeds mindere mate steunt op het profijtbeginsel, en in wezen het karakter begint te krijgen van een gemeentelijke vermogensbelasting betreffende onroerende zaken, is er weinig reden de cultuurgrond daarvan vrij te stellen. Ook cultuurgrond is een waardedragende bezitting en zou derhalve gewoon belast moeten worden. De bestaande vrijstelling bevoordeelt een specifieke bedrijfstak ten opzichte van alle andere die onroerende zaken eveneens als bedrijfsmiddel moeten inzetten. De rechtsgronden van de geldende vrijstelling van cultuurgrond zijn te zwak om de continuering ervan te kunnen rechtvaardigen. Uiteraard moet de agrarische sector niet rauwelings met algehele afschaffing van de vrijstelling worden geconfronteerd. Dergelijke lastenverzwarende maatregelen moeten langs de weg der geleidelijkheid worden doorgevoerd.

5.

Andere heffingen in de gemeentelijke sfeer

Kritiek op de OZB heeft ertoe geleid dat allerlei heffingsalternatieven zijn onderzocht. Deze worden hierna kort besproken. De reeds in par. 4 weergegeven conclusie is dat geen van deze heffingen een adequaat alternatief voor de OZB is.

⁴⁸ Voor een inventarisatie van de voor- en nadelen van dergelijke tax expenditures verwijs ik naar L.G.M. Stevens, 2006

Woonruimtebelasting

De woonruimtebelasting doet denken aan de OZB, maar haakt niet aan bij de waarde, maar aan objectief vast te stellen kenmerken, zoals inhoud of woningtype. Evenals de oppervlaktemaatstaf uit de beginperiode van de OZB tot onbevredigende resultaten leidde en werd afgeschaft, zal het lastig zijn operationele criteria te ontwikkelen die een relatie kunnen leggen tussen het profijt dat de bewoner heeft van het gemeentelijke beleid en de verschuldigde heffing. Deze optie is daarom naar mijn mening inferieur aan de OZB.⁴⁹

Ingezetenenbelasting

Kenmerk van vele lokale heffingen is dat zij relatief zwaar drukken op de lage inkomens. Dat is ook het geval bij een ingezetenenbelasting (burgerbelasting). Een ingezetenenbelasting voorziet meestal in een door alle (meerderjarige) inwoners aan de gemeente verschuldigde contributie. Ze krijgen het onsympathieke imago van 'koppengeld'. Dat maakt de heffing kwetsbaar. Om inkomenspolitieke redenen blijkt het meestal gewenst een kwijtscheldingsbeleid te ontwikkelen. Dit verschuift en verhoogt de druk naar de boven de kwijtscheldingsgrens gelegen inkomensgroepen. Het versterkt de beleidsmatig zo problematische armoedeval.

Het laat zich echter denken de inning van de ingezetenenbelasting te koppelen aan de inkomstenbelasting die door het rijk wordt geheven. De door de inwoner aan zijn gemeente verschuldigde ingezetenenbelasting zou in mindering kunnen worden gebracht op de heffingskorting en door het rijk kunnen worden afgedragen aan de gemeente. Naast het feit dat dit bij verschillen in het tarief tussen de gemeenten veel administratieve ruis oplevert, vermindert dit de herkenbaarheid van de ingezetenenbelasting als gemeentelijke belasting.⁵⁰ Zij is daarom geen beter alternatief voor de OZB.

Gemeentelijke inkomensheffing

De gemeentelijke inkomensheffing kent twee prototypen: een eigen gemeentelijk belastingtarief over de door de rijksoverheid gehanteerde heffingsgrondslag (inkomensheffing) en een opcentenregeling waarbij de gemeente een opcentenpercentage vaststelt op basis van de aan het rijk verschuldigde inkomstenbelasting. Bij toepassing van de inkomensheffing zal een proportioneel gemeentelijk tarief tot een proportionele gemeentelijke lastendruk leiden. Bij een opcentensysteem volgt een proportioneel opcentenpercentage de onderliggende progressielijn van het tarief van de rijksbelastingen.⁵¹ Er zijn uiteraard allerlei verfijningen mogelijk. Bij de grondslagheffing: door bepaalde inkomenscomponenten uit te zonderen. Bij de opcentenheffing: door te variëren in de tariefstructuur. Sommige varianten zullen echter al snel op

⁴⁹ VNG, april 2007, paragraaf 6

⁵⁰ Flip de Kam, 2007, paragraaf 8.8

⁵¹ Flip de Kam, 2007, paragraaf 8.2

gespannen voet staan met het uitgangspunt dat gemeenten geen inkomenspolitiek mogen voeren. En elke differentiatie maakt uiteraard het stelsel ingewikkelder.

In paragraaf 4.3 kwam reeds het voorstel van de commissie-Eenhoorn aan de orde om de OZB af te schaffen en te vervangen door opcenten op de loon- en inkomstenbelasting. Het wegvallen van de belasting voor bedrijven moet dan geheel door de burgers worden opgebracht. Aan de praktische complicaties is echter amper aandacht besteed. De heffingsgrondslag van de inkomstenbelasting is immers niet herleidbaar naar de in de gemeente gelegen bronnen van inkomen. Er ontstaat zodoende spanning in de opbrengstverdeling tussen woongemeenten en werkgemeenten. Maar ook op andere gebieden ontstaan onevenwichtigheden. Zo heeft bijvoorbeeld in een opcentenheffing de inbreng van een eenmanszaak in een BV gevolgen voor de gemeentelijke heffingsgrondslag. Soortgelijke effecten ontstaan bij de toepassing en vormgeving van de internationale belastingverdragen.

Gemeentelijke energiebelasting

Als alternatieve heffing wordt ook wel gewezen op de mogelijkheid van een gemeentelijke energieheffing of een opcentenheffing op de regulerende energiebelastingen. Een dergelijke heffing heeft geen enkele relatie met gemeentelijk beleid en is inferieur aan de OZB. Bovendien zou energiezuinigheid van burgers ertoe leiden dat het tarief zou moeten worden verhoogd, hetgeen een volstrekt verkeerd signaal afgeeft.

Diversiteit van heffingen

Naast de OZB kennen de gemeenten vele 'kruimelheffingen'. Gemeenten doen er verstandig aan sommige, nogal archaische belastingen, zoals de reclamebelasting, tegen het licht te houden en in relatie tot hun perceptiekosten kritisch te heroverwegen. Tariefvereenvoudigingen zijn wenselijk. De perceptiekosten van bijvoorbeeld de toeristenbelasting (kosten voor gemeenten en bedrijven) bedragen landelijk ongeveer een derde van de opbrengst.⁵² De rechtsgrond is nogal zwak, aangezien dagrecreanten in het algemeen niet in de heffing vallen, maar soortgelijke kosten oproepen als verblijfsrecreanten. De hondenbelasting kent een verbijsterende variatie in tariefstructuren. Ook gaat het ver reclamebelasting verschuldigd te zijn over een eigen reclamezuil op eigen grond, omdat de tekst leesbaar is vanaf de openbare weg. Maar ook de precarioheffingen verdienen een kosten-batenanalyse met bijbehorend stroomlijningsonderzoek.

⁵² De ondernemersorganisaties hanteren daarbij evenwel een ruim begrip 'perceptiekosten' en rekenen daartoe ook administratieve lasten die voortvloeien uit andere wettelijke verplichtingen, zoals het aanhouden van een nachtverblijfsregister.

Baatbelasting

De baatbelasting is zeer omstrepen. Gemeenten stellen zich nogal snel op het standpunt dat percelen door gemeentelijke voorzieningen zijn gebaat en derhalve onderworpen zijn aan een baatbelasting. De Hoge Raad heeft daar uitdrukkelijk niet toe gerekend situaties waarin in feite sprake was van achterstallig onderhoud (renovatie winkelstraat). Gemeenten blijken die beperking geregeld te negeren. De baat moet voor de aanvaardbaarheid van een baatbelasting concreet toewijsbaar zijn. In veel gevallen verloopt de heffing van de baatbelasting dermate ‘toevallig’, dat men zich kan afvragen of dit – naast de OZB – nog een deugdelijk middel is om gemeentelijke uitgaven te verhalen op de profijthebbende burgers.

Niessen stelt terecht dat een baatbelasting vereist dat een heel concreet belang moet worden aangewezen voor een duidelijk omliggende groep van onroerende zaken. Het aantal regels dat de wet geeft voor de baatbelasting is gering en omgekeerd evenredig met het aantal juridische problemen dat de vormgeving van deze belasting oproept.⁵³ Zijns inziens kan voor de bevordering van bedrijfsbelangen door de gemeente, zoals bij herinrichting van winkelgebieden, wellicht beter gekozen worden voor het zogenoemde BID-concept, dat bekendheid geniet in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk en staat voor het *business improvement district*. Daarbij worden door de gemeente voorzieningen van allerlei aard getroffen waarover van tevoren overeenstemming is bereikt met de bedrijven in een bepaald gebied.⁵⁴ Ook in Nederland worden dergelijke initiatieven ondernomen, maar er zijn wettelijke regels nodig om eventuele dwarsliggers en/of *freeriders* tot een bijdrage te verplichten.

Leges

Gemeenten zouden zich ook meer ontvankelijk moeten tonen voor de klacht dat er landelijk gezien zulke grote verschillen bestaan in de legeskosten voor volstrekt identieke diensten, zoals de afgifte van een paspoort of rijbewijs.⁵⁵ Dat geldt ook voor grafrechten, havengelden en riool- en reinigingsrechten. Er kunnen nauwelijks goede redenen worden bedacht voor de gesignaleerde tariefverschillen.⁵⁶ Ze geven voeding aan de misvatting dat gemeentelijke heffingen een groot willekeurigheidsgelalte hebben. Gelet op de verplichte winkelnering heeft een landelijk gelijk tarief de voorkeur.

De bepaling dat de geraamde baten van leges en andere rechten niet mogen uitgaan boven de geraamde lasten, is uit het oogpunt van rechtsbescherming van de belastingbetaler wel te begrijpen. Het is evenwel geen efficiency-

⁵³ Idem J.A. Monsma, *WFR 2007/6727*

⁵⁴ R.E.C.M. Niessen, 2006, p. 469; zie ook J.P.A. Boersma, 2007, blz. 16-17

⁵⁵ MDW-werkgroep, 2002

⁵⁶ Deloitte & Touche, 2003

bevorderende regeling. Daartoe is de wettelijke term ‘lasten ter zake’ te weinig scherp gedefinieerd. De oude wettelijke bepaling die een matige-winstopslag (tot maximaal 25%) mogelijk maakte, voorkwam dat aan calculatorische exercities overmatige bestuurlijke en rechterlijke aandacht moest worden besteed. Ik zou willen bepleiten deze winstopslagmogelijkheid te laten herleven. Wel dienen waarborgen te worden ingebouwd die de ‘gebate’ belanghebbenden moeten beschermen tegen de creatie van ongewenste ‘baatbrengende’ gemeentelijke voorzieningen. Ook dient op gemeentelijk niveau intensiever aan benchmarkonderzoek te worden gedaan.⁵⁷

Ook de precariorechten zijn vaak een steen des aanstoets. Het is van belang te voorkomen dat door de fijnmazigheid van het tarievenstelsel de perceptiekosten onwenselijk hoog worden.⁵⁸ Bovendien is het ongewenst dat allerlei infrastructurele voorzieningen worden belast met de genoemde, uitvoeringstechnisch bewerkelijke, splinterheffingen.⁵⁹

6. Conclusie

Toekenning van een eigen belastinggebied voor de gemeenten steunt vooral op de inzet van de lokale belastingheffing als allocatief instrument. Op die wijze is een optimale afweging tussen kosten en baten gemakkelijker te realiseren. Het terugtreden van het rijk door spreiding van verantwoordelijkheid versterkt het bestuurlijke draagvlak. Uitbreiding van het heffingsgebied voor de lokale overheid is het logische verlengstuk van het bestuurlijke decentralisatieproces. Het kabinet Balkenende II is met de afschaffing van het bewonersdeel in de OZB, zowel op beleidsmatige gronden, als fiscaaltechnisch gezien de verkeerde weg ingeslagen. Gelukkig lijkt Balkenende IV op deze schreden terug te keren. Maar een substantiële verruiming van het gemeentelijke belastinggebied ter wille van een grotere differentiatie in het voorzieningenniveau, ligt niet in de lijn der verwachtingen. Ongelijkheid in lokale regels en belastingen wordt in ons platte polderland maar moeilijk aanvaard. De bevolkingsdichtheid en de daarmee samenhangende bestuurlijke cohesie beperken de ruimte voor lokale autonomie. De gemeentelijke belastingen kunnen nauwelijks meer opleveren dan een toefje slagroom op de overigens gestandaardiseerde eenheidspudding.

De OZB heeft van de diverse gemeentelijke belastingen de beste papieren. Het is niet aan te bevelen over te stappen op een systeem van opcenten of

⁵⁷ Raad voor de financiële verhoudingen, 2005

⁵⁸ Stuurgroep verkenning decentraal belastinggebied, 18 mei 2005, p. 9 en 18-20

⁵⁹ Uit de Circulaire Gemeentefonds van maart 2006 blijkt dat de Minister van BZK de gedoogplicht voor telecombedrijven ook wil invoeren voor de ondergrondse infrastructuur van nutsbedrijven en de precariobelasting wil schrappen (p.11).

koppengeldachtige varianten. Wel moet het assortiment van gemeentelijke heffingen worden opgeschoond en kan de OZB worden vereenvoudigd door over te stappen op een eigenaarsheffing. De vraag blijft echter of de allocatieve functie, die aan profijtheffing wordt toegeschreven, wel effectief is. Naarmate de profijtheffing immers in sterkere mate het karakter heeft van een echte belasting, is haar allocatieve functie immers zwakker.

Dat gemeentelijke belastingen gepaard gaan met heftige emoties, is onontkoombaar. Het is de prijs van de korte beleidsafstand die bestaat tussen de last en het profijt van het overheidsbeleid. Gemeentelijke belastingen zijn onze meest gedemocratiseerde heffingen. Wel zouden gemeenten er verstandig aan doen sommige, nogal archaische belastingen, tegen het licht te houden en in relatie tot hun perceptiekosten kritisch te heroverwegen. Ze zouden zich ook ontvankelijker moeten tonen voor de klacht dat er landelijk gezien zulke grote verschillen bestaan in de legeskosten voor volstrekt identieke diensten, zoals de afgifte van een paspoort of rijbewijs. Er kunnen nauwelijks goede redenen worden bedacht voor de gesignaleerde tariefverschillen. Ze geven onnodig voeding aan de misvatting dat gemeentelijke heffingen een groot willekeurighedsgehalte hebben.

Literatuur:

- 'Adviesraden: Gemeenten moeten zelf belasting innen', *Staatscourant*, nr. 8, 11 januari 2007
- Allers, M.A., E. Gerritsen, C. Hoeben en A.S. Zeilstra, 'Decentrale overheden', in: *Jaarboek Overheidsfinanciën 2006*, Sdu, Den Haag, 2007
- Boersma, J.P.A. 'De baatbelasting: BAAT of LAST', in: *Belastingblad 25 jaar*, Kluwer, Deventer, 2007
- Bordewijk, P., 'Het derde aspiratieniveau, of het vierde?', in: *Jubileumbundel Belastingblad 25 jaar*, Kluwer, Deventer, 2007
- Braak, H.J. van den, *Belastingweerstand, een proeve van fiscale sociologie*, Kluwer, Deventer, 1981
- COELO, *Atlas van de lokale lasten 2005*, Groningen, 2005
- Commissie Brinkman, *Anders gestuurd, beter bestuurd*, 2005
- Commissie-Stevens, *Regels op maat*, Eindrapport, 4 februari 2007
- Commissie Verruiming eigen middelen lagere overheden (commissie-De Kam), *Belastingen omlaag*, augustus 1992
- Deloitte & Touche, *Verschillen in leges van gemeentelijke diensten*, 2003
- ESBL, *Rapport Gemeentelijke belastingen in de 21e eeuw. Heffing op de goede grond(slag)*, Den Haag, 2001
- Goedhart, C., 'Een theoretisch kader voor inkomstenverwerving door lagere overheden', in: N.C.M. van Niekerk (red.), *Macht en middelen in de verhouding Rijk – lagere overheden*, Den Haag, 1982
- Groot, Hans de, en Evert Pommer, *Individuele voorkeuren voor collectieve voorzieningen*, Cahier 1987, nr. 55, Sociaal en Cultureel Planbureau, Rijswijk, 1987

- Kam, Flip de, Peter Boorsma en Luigi van Leeuwen, *Belastingen op niveau*, 25 mei 2004
- Kam, Flip de, *Wie betaalt de staat? Pleidooi voor een progressieve belastingpolitiek*, Wiardi Beckman Stichting, 2007
- MDW-Werkgroep Benchmark gemeentelijke Dienstverlening, *Lokaal loket*, 2002
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Maartcirculaire Gemeentefonds*, 31 maart 2006
- Moerkamp, J., 'Minder regels op een heel klein veldje', *VNG Magazine*, nr. 5/6, 9 juni 2006
- Monsma, J.A., 'Toetsing van belastingverordeningen van decentrale overheden, een update', in: *WFR 2007/6727*
- Monsma, J.A., 'Oude schoenen', in: *WFR 2005/6626*
- Niessen, R.E.C.M., 'Baatbelasting', in: *Maatschappelijk heffen*, Kluwer, Deventer, 2006
- OESO, *Revenue Statistics*, Parijs, 2005
- Raad van State, *Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen. Een periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen*, november 2006
- Raad voor de financiële verhoudingen, *Advies wetsvoorstel afschaffing gebruikersdeel OZB op woningen (maximering overige OZB-tarieven)*, 3 juni 2005
- Raad voor de financiële verhoudingen, *Advies Lokale lasten en gemeentelijke prestaties*, 2006
- Raad voor het openbaar bestuur, *Vershil moet er zijn. Bestuur tussen discriminatie en differentiatie*, Den Haag, april 2006
- Schmölders, Günter, *Finanz- und Steuerpsychologie*, Rowolt, Reinbek bei Hamburg, 1970
- Schorer, K.F.H., 'Gemeenten op oorlogspad', in: *Het Financieele Dagblad (Optiek)*, 16 november 2006
- Stevens, L.G.M., *Lokale heffingen in de jaren negentig*, preadvies voor de Raad voor het binnenlands bestuur, juli 1989
- Stevens, L.G.M., 'Commissie-De Kam rapporteert: Belastingen omlaag!', *WFR 1992/6024*
- Stevens, L.G.M., 'Naar een lokaal belastingstelsel voor de 21^e eeuw', *WFR 1998/6291*
- Stevens, L.G.M., 'Overspannen bestuur?', in: *WFR 1999/6360*
- Stevens, L.G.M., *Fiscale Fascinatie*, Kluwer, Deventer, 2006
- Stevens, S.A., 'De belaste overheid', *Fiscale monografie*, Kluwer, Deventer, 2003
- Stuurgroep verkenning decentraal belastinggebied, *Lokale belastingen: meer, beheerst!*, 18 mei 2005
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 279, nr. 24
- Verkuijlen, R., 'Beschadigde belastingen ofwel wie betaalt, bepaalt', in: *Belastingblad 25 jaar*, Kluwer, Deventer, 2007

- Vermeend, Willem, 'The Court of Justice of the European Communities and direct taxes: Est-ce que la justice de ce monde?', in: *EC Tax Review*, 1996/2
- VNG, *Manifest van de gemeenten*, Den Haag, 2006
- VNG, *Opstap naar een belastinggebied op niveau*, april 2007
- VNG, Commissie Gemeentewet en Grondwet, *De eerste overheid*, Den Haag, 2007
- Waarderingskamer, *Vertrouwen en WOZ. Jaarverslag van de waarderingskamer over het jaar 2006*, Den Haag, 2007
- *Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek*, Stb. 2005, 726



Over de auteurs

Dr. N.P. Mol (1947) is sinds 1 januari 1999 hoogleraar Bedrijfseconomie van de Collectieve Sector (BECS) bij de faculteit Bestuurskunde van de Universiteit Twente. Hij is in 1976 cum laude afgestudeerd in de economie aan de Universiteit van Amsterdam. In 1988 promoveerde hij aan de Universiteit Twente op het onderwerp 'De allocatiefunctie van de overheidsbegroting'. Vanaf 1979 is Mol verbonden aan de faculteit Bestuurskunde van de Universiteit Twente, achtereenvolgens als universitair docent en hoofddocent Openbare Financiën. Daarnaast is hij sinds 1991 hoogleraar Bedrijfseconomie aan de Koninklijke Militaire Academie te Breda. Prof. Mol heeft vanuit zijn functies aan de UT en de KMA diverse adviestaken voor met name de rijksoverheid verricht, onder meer als lid van de Heroverwegingswerkgroep Verbetering van de bedrijfsvoering bij de overheid, van het Network Costs and Resources van de OECD (voor het Ministerie van Onderwijs), van de werkgroep Interdepartementaal Beleidsonderzoek Artikel 12 FVV'84 en van de Projectgroep Evaluatie Agentschappen.

Dr. J. de Ridder (1949) is universitair hoofddocent in de bestuurskunde en bijzonder hoogleraar bestuurlijk toezicht vanwege de VIDE aan de juridische faculteit van de Rijksuniversiteit Groningen. Hij studeerde politicologie aan de Vrije Universiteit en promoveerde in 1990 op een proefschrift over het bestuurlijk toezicht in de ruimtelijke ordening. Zijn wetenschappelijke belangstelling richt zich op de organisatie van het openbaar bestuur in brede zin. Meer in het bijzonder publiceerde hij over verzelfstandiging in de publieke sector, het bestuur van de politie, interbestuurlijke verhoudingen en planologische beleidsvoering. Hij was rapporteur van de externe commissie inzake ministeriële verantwoordelijkheid van de commissie-Deetman (1992-1993) en hij was lid van interdepartementale Visitatiecommissie Juridische functie en Wetgeving (2005-2007). Hij doceerde aan universiteiten in Michigan (1991-1992) en Ontario (2002).

Dr. L.G.M. Stevens (1944) behaalde in 1971 aan de Katholieke Hogeschool te Tilburg het doctoraal examen in de economische wetenschappen, fiscaal-economische specialisatie. Na een vierjarig dienstverband bij de rijksbelastingdienst werd hij benoemd aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam. Daar was hij tot zijn emeritaat op 8 december 2006 voorzitter van de Vakgroep Fiscale Economie en voorzitter van de Stichting Europese Fiscale Studies die een postdoctorale opleiding verzorgt. Tevens was hij voorzitter van de Raad van Advies van het aan de Erasmus Universiteit verbonden Instituut Financiële Planning. Hij promoveerde in 1980 op het proefschrift 'Belasting naar draagkracht'. In 1984 werd hij onderscheiden met de prof.mr. H.J. Hofstra-penning. In 1986 werd hij aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam benoemd tot hoogleraar Fiscale Economie. Zijn oratie was getiteld 'Solidair of solitair; de relevantie van de leefvorm voor het inkomensbeleid'. Publiekgerichte publicaties zijn 'Fiscus ik ben je vriendje niet' (1997), 'Belasting: weggegooid geld?' (2002), 'Fiscale Brandnetels' (2005); 'Fiscale Fascinatie' (2006). Zijn afscheidscollege in 2006 was gericht op Fiscaal Gezinsbeleid.

