

de staatssecretaris van Binnenlandse
Zaken
mevrouw A.G.M. van de Vondervoort
en de staatssecretaris van Financiën

Bijlagen	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
--	FO 98/U899	Rfv 14.40/003.005	21 juli 1998
Inlichtingen bij W.M.C. van Zaalen	Dossier/volnummer	Doorkiesnummer (070)3027224	
Onderwerp			
Onderhoud gemeentefonds: de economische functie			

1. Inleiding en samenvatting

In uw brief van 8 juni 1998 vraagt u het advies van de Raad inzake de bekostiging van de economische functie van gemeenten. Het verzoek is voor eind juli dit jaar advies uit te brengen opdat dit bij het Periodiek Onderhoudsrapport betrokken kan worden. Met het voorliggende advies voldoet de Raad aan uw verzoek.

Het onderwerp economische functie is gedurende de parlementaire behandeling van de Financiële-verhoudingswet uitvoerig aan de orde geweest, waarbij onder meer aandacht is gevraagd voor de positie van Zuid-Limburg en Haarlemmermeer. Dit heeft tot nadere onderzoeken geleid. Al met al komt u in de adviesaanvraag tot een aantal vragen met betrekking tot de economische functie.

Aangezien het onderwerp economische functie niet zeer helder is omljnd, gaat de Raad in paragraaf 2 eerst in algemene zin nader in op de economische functie, alvorens in paragraaf 3 zijn mening te geven bij de beantwoording van uw vragen.

Samenvatting

De hoofdvraag uit uw adviesaanvraag is of er bij de verdeling van het gemeentefonds aanleiding is afzonderlijk rekening te houden met de economische functie van de gemeenten. j de beantwoording van deze vraag maakt de Raad onderscheid tussen kosten die vooral een relatie hebben met het faciliteren van economische bedrijvigheid en kosten van meer stimulerend economisch beleid.

Wat de eerst genoemde kosten betreft komt de Raad tot de conclusie dat die kosten nauw verweven zijn met de kosten van andere gemeentelijke activiteiten zoals die voor de fysieke en sociale infrastructuur. Deze kosten zijn voor een deel al geijkt en er bestaat geen aanleiding die vanwege de economische functie te herijken. Voor enige andere clusters wordt de ijking voorbereid. De Raad neemt aan dat bij die onderzoeken ruime aandacht zal worden besteed aan de vraag op welke wijze rekening kan worden gehouden met de kosten die samenhangen

met de economische bedrijvigheid. Hij ziet de resultaten van die onderzoeken met vertrouwen tegemoet.

Wat betreft de kosten die samenhangen met een meer op stimulering gericht economisch beleid is de Raad van mening dat bij de verdeling van de gelden uit het gemeentefonds daarmee geen rekening kan worden gehouden. De kosten van een dergelijk beleid zijn, gelet op de uitgangspunten die bij de verdeling van het gemeentefonds gelden, niet goed te normeren. Omdat de effecten van een bepaald economisch beleid in vele gevallen de gemeentegrenzen overschrijden, maar ook omdat de mogelijkheden voor de gemeenten voor het voeren van beleid sterk wordt beïnvloed door het beleid van Rijk en provincie; ziet de Raad bij de allocatie van de middelen voor economisch beleid voor die overheden een belangrijke rol weggelegd.

Daartoe staan tweewegen open, namelijk door middel van een brede specifieke uitkering, of geheel of gedeeltelijk door tussenkomst van de provincies en via het provinciefonds. Hoewel de Raad in potentie enige voordelen ziet in het benutten van het provinciefonds en de kans op succes hoger inschat dan bij het gemeentefonds, is eerst nader onderzoek naar de mogelijkheden noodzakelijk. De Raad is bereid dat onderzoek ter hand te nemen.

2.

De economische functie

2.1

Het gemeentelijk economisch beleid

Er zijn geen formele regels van Rijk noch provincie die gemeenten verplichten tot het voeren van economisch beleid. Toch doen, in het kader van een algemene taakopvatting, alle gemeenten dat wel. De intensiteit en de vormgeving daarvan verschilt echter per gemeente en hangt sterk af van enerzijds niet of nauwelijks door de gemeente te beïnvloeden omgevingsfactoren en anderzijds van de eigen beleidsvisie. Wat de omgevingsfactoren betreft kan gedacht worden aan de ligging en omvang van de gemeente, het economisch klimaat in de regio en het (ruimtelijk) beleid van Rijk en provincie. Zo zou het economisch beleid van een gemeente met veel kleine kernen, gelegen in gebied met grote landschappelijke waarde, zich willen of moeten richten op het op peil houden van het resterende winkelbestand, terwijl een gemeente gelegen in een gebied waar vergroting van de economische activiteit gewenst is, maar, bijvoorbeeld vanwege de ligging niet goed kan concurreren met andere gebieden, zou trachten voorzieningen te creëren die een zekere aanjaagfunctie hebben.

De voormalige Raad voor de gemeentefinanciën zag voor de gemeenten vooral een voorwaardenscheppende rol. De Raad voor de financiële verhoudingen sluit zich bij die zienswijze aan. Bij de aanbodzijde gaat het om het bevorderen van de toegang tot de arbeidsmarkt en daarbij kan gedacht worden aan educatie, kinderopvang enz. Bij de vraagzijde gaat het om het creëren van een gezond ondernemersklimaat waartoe gerekend kunnen worden de beschikbaarheid van ruimte voor bedrijfsvestigingen, een goede infrastructuur gericht op bereikbaarheid en veiligheid en het stroomlijnen van gemeentelijke procedures.

Ook het totstandbrengen van een aantrekkelijk woon-, cultureel-, sport- en onderwijsklimaat kan voorts aanmerkelijk bijdragen aan de bevordering van economische activiteiten.

Uit het voorafgaande blijkt dat gemeentelijk economisch beleid niet op zichzelf staat, maar duidelijke relaties heeft met ander gemeentelijk beleid. Enerzijds is het een facet van ander beleid, anderzijds is het mogelijk dat ander beleid in dienst wordt gesteld van het economisch beleid.

2.2

De plaats van de uitgaven ten behoeve van het gemeentelijk economisch beleid

In de voorafgaande paragraaf is aangegeven dat het economisch beleid van de gemeenten nauw is verweven met andere beleidsvelden. Het gevolg is dat uitgaven die met economisch beleid in verband kunnen worden gebracht, of wel het gevolg zijn van economische activiteiten binnen de gemeente, op vele plaatsen in begroting en rekening tot uitdrukking kunnen komen. Zonder uitputtend te zijn kunnen genoemd worden brandweezorg, verkeersinfrastructuur, ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing, onderwijs, kunst en ontspanning, zorg en bijstand en milieu.

Uit raadpleging van de onderzoeksrapporten en adviezen die ten grondslag hebben gelegen aan de totstandkoming van de huidige Financiële verhoudingswet blijkt dat alle gemeentelijke uitgaven en inkomsten, dus ook die voor de economische aangelegenheden, aan bepaalde clusters zijn toebedeeld. Bij de indeling is vooral gelet op de onderlinge samenhang en op de aanwezigheid van gemeenschappelijke kostendrijvers. In de onderscheiden clusters zijn ook uitgaven begrepen die enige relatie hebben met de aanwezigheid van economische activiteiten. Het saldo van uitgaven en inkomsten van de hoofdfunctie Economische Aangelegenheden, exclusief de apparaatskosten die op een andere wijze zijn toegerekend, zijn ingedeeld bij de 'Overige eigen middelen'.

Een deel van de onderscheiden clusters is reeds geïjkt en derhalve ook de uitgaven van die clusters die samenhang vertonen met de economische functie. Uit uw Periodiek Onderhoudsrapport (POR) 1998 blijkt niet dat u signalen hebt ontvangen dat vanwege de thans aan de orde zijnde uitgaven en inkomsten de vastgestelde ijkpunten zouden moeten worden herzien. Ook uit het onderzoek dat de Raad in het kader van de voorbereiding van zijn Jaarboek heeft verricht, zijn daartoe geen aanwijzingen naar voren gekomen.

Een aantal clusters is nog niet geïjkt, maar uit de lijst van mogelijke adviesaanvragen aan de Raad voor het jaar 1999 blijkt dat u voornemens bent op korte termijn de clusters infrastructuur, openbare orde en veiligheid, bevolkingszaken en bestuursorganen en fysiek milieu te ijken. Het is de Raad bekend dat de onderzoeken daartoe al lopen, dan wel binnenkort van start zullen gaan. Mede gelet op de aandacht die tijdens de voorbereiding van de Financiële verhoudingswet en ook daarna is gewijd aan de wijze waarop de uitgaven voor economische activiteiten in het verdeelstelsel moeten worden opgenomen, neemt de Raad aan dat in de onderzoeken veel aandacht aan dat vraagstuk zal worden geschonken. De Raad is voornemens de voorstellen die hem ter advisering zullen worden voorgelegd met name op dit punt te toetsen, zonder evenwel de uitgangspunten van de financiële verhouding, kostenoriëntatie en globaliteit uit het oog te verliezen.

Er resteert dan nog het cluster 'Overige eigen middelen' waarin mede begrepen zijn de uitgaven en inkomsten van de hoofdfunctie Economische Zaken. In het POR 1998 staat vermeld dat met ingang van het boekjaar 1999 gedetailleerde gegevens daarover beschikbaar

zullen komen. Tevens merkt u op (blz. 9) dat u “gezien onze opvatting dat het, op een aanvaardbare manier in algemene zin, normeren van de Oem niet wenselijk is in verband met de invloed van eigen gemeentelijk beleid, achten wij een eerder onderzoek niet opportuun”. Gelet op de inkomsten en uitgaven die in de overige eigen middelen zijn begrepen, kan de Raad uw conclusie dat de invloed van het eigen gemeentelijke beleid hier groot is, in het algemeen delen. Op de vraag of dat ook geldt voor de uitgaven en inkomsten in verband met de economische functie gaat de Raad in het vervolg in.

3.

Beantwoording van de gestelde vragen

Bij de beantwoording van de door u gestelde vragen acht de Raad het nuttig een onderscheid te maken tussen enerzijds inkomsten en uitgaven die vooral betrekking hebben op het faciliteren van economische bedrijvigheid en anderzijds de uitgaven en inkomsten die meer het karakter hebben van stimulering die gericht is op het wegwerken van een achterstandssituatie of op het creëren van een voorhoedepositie.

3.1

Kosten van faciliterend beleid

Voorzover de nadruk ligt op het faciliteren van economische bedrijvigheid komt de Raad op grond van het gestelde in paragraaf 2 tot de volgende conclusies.

Het faciliteren van economische bedrijvigheid, in de meest ruime zin, leidt voor de gemeenten inderdaad tot kosten, maar deze kosten komen veelal tot uitdrukking in de kosten van andere gemeentelijke activiteiten. Het is, bijvoorbeeld, zonder meer duidelijk dat het onderhoud en beheer van een bedrijventerrein voor de gemeenten kosten met zich brengen, maar deze kosten vormen een onderdeel van de kosten voor wegen.

De hier bedoelde kosten vloeien voort uit de algemene zorgplicht van de gemeenten voor de fysieke en sociale infrastructuur van hun territorium en behoren, gelet op het uitgangspunt van kostenoriëntatie, ook in verdeelstelsel van het gemeentefonds tot uitdrukking te komen. Voor een belangrijk deel is dat door middel van ijking van een aantal clusters al gebeurd en de ontbrekende clusters zullen binnenkort volgen. Het dient, naar de mening van de Raad, bij die clusters niet meer te gaan om de vraag of de kosten vanwege het faciliteren van economische bedrijvigheid moeten worden geïjkt, maar om de vraag hoe zij worden geïjkt en of er globaal een goede aansluiting kan worden gevonden tussen kosten en objectieve omgevingsfactoren.

3.2

Kosten van stimulerend beleid

Geheel anders ligt het naar de mening van de Raad bij de uitgaven met een overwegend stimulerend karakter. Raadpleging van gemeentelijke begrotingen en rekeningen leert dat er sprake is van een grote diversiteit van soorten uitgaven, variërende van subsidies aan VVV's tot bijdragen in nadelige saldi van ontwikkelingsbedrijven en dergelijke. Ook lopen de uitgaven per gemeente sterk uiteen, waarbij opvalt dat grotere gemeenten meer uitgaven onder de functie economische aangelegenheden verantwoorden dan kleinere, maar ook tussen gemeenten van een ongeveer gelijke omvang is sprake van grote verschillen. Overigens merkt de Raad op dat het beslag van deze uitgaven op de algemene middelen relatief beperkt is, namelijk nog geen één procent.

De grote spreiding en diversiteit duiden erop dat er geen algemeen werkende factoren zijn die een verklaring kunnen vormen voor deze uitgaven. De spreiding en diversiteit zijn te verklaren uit enerzijds de verschillen in noodzaak en mogelijkheden tot het voeren van een

stimuleringsbeleid en anderzijds door de keuzen die de afzonderlijke gemeenten maken. De Raad merkt hierover het volgende op.

Gemeenten kunnen een belangrijke rol spelen in een economisch beleid dat gericht is op stimulering. De noodzaak tot en de mogelijkheden voor het voeren van een economische stimuleringsbeleid worden echter veelal bepaald door voor de gemeenten exogene factoren, waaronder het beleid van Rijk en provincie. Gemeenten liggend in regio's waar sprake is van een hoge economische groei zullen op dit terrein nauwelijks inspanningen behoeven te leveren, terwijl gemeenten in regio's waar sprake is van economische stagnatie of achteruitgang wel sprake is van noodzaak, maar daar kan getwijfeld worden of de inspanning van een afzonderlijke gemeente wel effectief is. Evenzo bestaan er verschillen in mogelijkheden. In regio's waar bijvoorbeeld, vanwege landelijk of provinciaal ruimtelijk beleid, geen of nauwelijks economische ontplooiing mogelijk is, is een beleid gericht op economische expansie minder zinvol. De noodzaak tot het voeren van economisch beleid en de eventuele vormgeving daarvan lopen derhalve sterk uiteen. Dat betekent dat de kosten sterk uiteenlopen. Naar de mening van de Raad leidt dat ertoe dat bij de eventuele middelenvoorziening voor dat beleid selectief te werk zal moeten worden gegaan. De vraag is dan hoe de selectieve middelentoedeling het best gerealiseerd kan worden. In dat kader stelt u de Raad drie gerichte vragen. Aan de hand van deze drie vragen merkt de Raad het volgende op.

1. Houden de inspanningen van een gemeente op economisch gebied en de opbrengsten daarvan (algemene uitkering, eigen inkomsten en specifieke uitkeringen) gelijke tred?

De Raad beantwoordt deze vraag ontkennend. In de eerste plaats is niet te verwachten dat een gegeven inspanning in alle gevallen leidt tot eenzelfde uitkomst. Zoals al in dit advies is aangegeven zullen de uitkomsten van een bepaald beleid zeer sterk worden beïnvloed door macro-economische en ruimtelijke factoren, factoren waarop gemeenten in het algemeen nauwelijks of geen invloed hebben.

In de tweede plaats is het zeer waarschijnlijk dat de effecten van een bepaald beleid niet beperkt blijven tot het territorium van de desbetreffende gemeente. Dit alles maakt het zeer aannemelijk dat er geen sprake is van een eenduidig en vast verband tussen kosten van een bepaalde gemeente en de gevolgen daarvan op de parameters die op hun beurt bepalend zijn voor de hoogte van de algemene uitkering en van de eigen belastingcapaciteit.

2. Ligt het in de rede door middel van een herziening van de verdeling de inspanningen en de opbrengsten dichter bij elkaar te brengen?

De Raad is van mening dat ter verbetering van de effectiviteit van het beleid getracht moet worden een evenwicht te bereiken tussen inspanningen en opbrengsten. Aangezien enerzijds, zoals eerder aangegeven, de resultaten van de inspanningen niet beperkt zullen blijven tot het territorium van de desbetreffende gemeente en anderzijds de effectiviteit van het gemeentelijk beleid in hoge mate wordt bepaald door het beleid van andere overheden, is het naar de mening van de Raad niet minder dan logisch dat het Rijk en de provincies bij de allocatie van de middelen voor economisch beleid een belangrijke rol spelen.

3. Hoe zal dat evenwicht moeten worden bereikt?

In uw vraagstelling noemt u onder andere een andere verdeling van het gemeentefonds en een eventuele rol voor de provincies.

Wat de rol van het gemeentefonds betreft merkt de Raad het volgende op. De uitgangspunten van het verdeelstelsel van het gemeentefonds zijn kostenoriëntatie, globaal en objectief. Het laatste in die zin dat de verdeling niet direct mag worden beïnvloed door het beleid van de desbetreffende gemeente en provincie. Gelet op deze eisen kan naar de mening van de Raad het gemeentefonds geen oplossing bieden, noch door middel van een herverdeling van de thans aanwezige middelen, noch bij een verdeling van toe te voegen middelen. De grote diversiteit in de aard, intensiteit en vormgeving van het lokaal economisch beleid sluit een verantwoorde normering van de kosten namelijk uit. Koppeling aan de uitgaven van bepaalde gemeentelijke voorzieningen zou de algemene uitkering te veel afhankelijk maken van het gemeentelijk beleid en in strijd zijn met de eisen ten aanzien van globaliteit en objectiviteit. Ook zou, zoals eerder in dit advies aangegeven, het provinciaal beleid een te grote invloed hebben op de kosten en daardoor op de verdeling van de algemene uitkering.

Overigens merkt de Raad op dat zijn conclusie dat bij de verdeling van het gemeentefonds niet expliciet rekening moet worden gehouden met de eventuele kosten van gemeentelijk economisch beleid niet inhoudt dat gemeenten op grond van hun eigen afweging geen middelen daarvoor mogen aanwenden. De bestedingsvrijheid van de algemene middelen dient te blijven bestaan.

Nu de weg via het gemeentefonds door de Raad wordt afgewezen, staan in principe twee andere wegen open de eventuele gemeentelijke kosten van economisch stimuleringsbeleid te bekostigen, namelijk via een specifieke uitkering en via de algemene uitkering uit het provinciefonds.

Wat betreft een eventuele specifieke uitkering merkt de Raad het volgende op. Indien de algemene uitkering zich minder goed voor bekostiging van bepaalde taken leent, kan een specifieke uitkering, onder bepaalde voorwaarden, een goed middel zijn. Een specifieke uitkering heeft als voordeel dat daarbij gemakkelijker rekening kan worden gehouden met de grensoverschrijdende effecten en ook dat de uitkering beter kan aansluiten bij het rijksbeleid.

Om echter tot een effectieve besteding te kunnen komen is het nodig dat de ontvangende instantie in staat wordt gesteld de beschikbare middelen, rekening houdend met de regionale en lokale omstandigheden en overeenkomstig de doelstellingen van andere beleidsvelden, in te zetten. De specifieke uitkering dient daarom bij voorkeur de ontvangers een grote mate van bestedingsvrijheid te geven. Een middel daartoe kan zijn het onderbrengen van de eventueel beschikbare middelen bij een brede specifieke uitkering.

De Raad ziet goede mogelijkheden het onderhavige beleid door middel van een specifieke uitkering te bekostigen. Over de vraag of een dergelijke specifieke uitkering moet worden gericht op de provincies dan wel op gemeenten of op beide overheidslagen merkt hij op dat het antwoord op die vraag sterk wordt bepaald door de opvatting over de taakverdeling tussen de provincies en gemeenten in het algemeen en door het antwoord op de vraag of (bepaalde)

gemeenten, gelet hun schaal en potenties, in staat zijn een effectief beleid te voeren. De Raad gaat thans hierop niet nader in.

Het tweede alternatief is de bekostiging door middel van de algemene uitkering aan de provincies. Bekostiging via de provincies mitigeert het nadeel van de gemeentegrens-overschrijdende effecten. Ook krijgen de provincies daardoor een instrument in handen tot onderlinge afstemming van het economisch stimuleringsbeleid en ander provinciaal beleid, zoals op het gebied van ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer en milieu. Een dergelijke afstemming kan de effectiviteit van het totaal van het overheidsbeleid positief beïnvloeden. Wat betreft de wijze van bekostiging via de provincies staan in principe twee wegen open, namelijk door middel van de algemene uitkering uit het provinciefonds of door middel van specifieke uitkeringen van het Rijk aan de provincies. Op de laatste mogelijkheid is de Raad al ingegaan.

In theorie heeft bekostiging via de algemene uitkering de voorkeur. Als gevolg van de bestedingsvrijheid van die middelen zijn de voorwaarden voor een goede allocatie van middelen aanwezig. Ook worden daarmee de extra transactiekosten, die onherroepelijk aan specifieke uitkeringen verbonden zijn, vermeden. Dat de Raad thans niet onvoorwaardelijk voor die weg wil kiezen hangt samen met het feit dat hij thans geen inzicht heeft in de mogelijkheden om selectief beleid, door middel van de algemene uitkering aan de provincies, te bekostigen. Hoewel hij de kans van slagen hier groter acht dan bij het gemeentefonds is succes zeker niet bij voorbaat verzekerd.

Uitsluitel van die vraag vergt nader onderzoek. Dat onderzoek kon de Raad niet binnen de hem gegeven tijd realiseren. Hij is evenwel bereid dat onderzoek alsnog te doen.

De Raad voor de financiële verhoudingen,

J.M. Leemhuis-Stout, voorzitter

W.M.C. van Zaalen, secretaris