

Raad voor de gemeentefinanciën

# De financiële verhoudingen in het perspectief van bestuurlijke schaalveranderingen

De Raad voor de gemeentefinanciën organiseert ter gelegenheid van zijn zesde lustrum een symposium rond het thema 'De financiële verhoudingen in het perspectief van bestuurlijke schaalveranderingen'. Dit artikel bevat de door het secretariaat van de raad gemaakte samenvattingen van de drie praeadvies die de basis van het symposium vormen, dat op woensdag 11 december 1991 plaatsvindt.

Ten behoeve van het symposium heeft de raad een drietal praeadviseurs gevraagd een beschouwing te wijden aan verschillende aspecten die bij schaalveranderingen in het openbaar bestuur in het geding zijn.

De praeadviseurs zijn: Prof. dr. R.J. IN 'T VELD samen met dr P. BORDEWIJK, hoogleraar respectievelijk gastonderzoeker aan de vakgroep Bestuurskunde van de Erasmus-universiteit Rotterdam; Mr F. DE ZEEUW, senior adviseur Berenschot en lid van provinciale staten van Noord-Holland; Dr R. GERRITSE, algemeen secretaris van de Sociaal-Economische Raad, voormalig directeur van het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven.

De drie praeadvies vormen de basis voor het symposium. Naast een algemene inleiding zal in deelsessies worden ingegaan op schaalveranderingen op de terreinen van *ruimtelijke ordening*, *arbeidsmarkt* en *milieu*. Afsluitend vindt een *forumdiscussie* plaats waarin conclusies aan de orde zullen komen die de raad in zijn verdere advisering kan meewegen.

## Sturen zonder geld is als zeilen zonder wind

R.J. in 't Veld/P. Bordewijk

*Een beschouwing over bestuurlijke reorganisatie en geld: in dit praeadvies komen de financiële aspecten van de decentralisatie en de ontwikkelingen in de stedelijke gebieden aan de orde.*

In allerlei financiële verdeelsystemen binnen het openbaar bestuur is rekening gehouden met de schaal van de taak of de corporatie waarheen de middelen vloeien. In de zogenaamde *nullasten* ligt een erkenning van de vaste kosten, terwijl het *schijvensysteem* vaak de grotere eenheid bevoordeeld.

Het is duidelijk dat de aard van de voorziening niet onafhankelijk van de inrichting van de bestuurlijke configuratie, die de voorziening tot stand brengt, is te beschouwen. In het algemeen geldt de regel dat we de

apparaatskosten en de programmakosten van een voorziening wel degelijk kunnen onderscheiden en scheiden.

*Programmakosten* betreffen de kosten van de voorziening zelf, en *apparaatskosten* hebben betrekking op de besluitvorming en de transacties, daaraan verbonden. Een van de determinanten van beslissingen over bestuurlijke configuraties betreft de doelmatigheid van de voortbrenging van de voorziening. Bij decentralisatie zijn er geen redenen om meer geld aan programmakosten te besteden. Wel leidt decentralisatie tot toenemende kosten in de decentrale corporatie en tot afnemende kosten in de centrale organisatie. Het verschuiven van taken betekent het verschuiven van kosten.

### Komisch

Toenemende samenwerking van gemeenten en het op-tuigen van een gezamenlijke organisatie ter stimulering en ter coördinatie daarvan betekent niet dat de apparaatskosten zouden moeten toenemen. Iedere stimulans om nieuwe ambtelijke organisaties naast bestaande op te tuigen ware te vermijden.

De nieuwe *Verfijning stedelijke gebieden* doet nog al komisch aan. Ten eerste vanwege het wel buitengewoon geringe bedrag van f 13 mln per jaar, in veel gebieden nog geen 1 promille van de totale algemene uitkering uit het Gemeentefonds. Ten tweede is de redengeving van de verfijning paradoxaal. Namelijk dat de betrokken stedelijke gebieden een prikkel zouden moeten ontvangen om tot verder gaande samenwerking te komen. Het is duidelijk dat een degelijke prikkel in het geheel niet werkzaam kan zijn als het aantal betrokken gebieden van te voren is gefixeerd, er geen bestedingsverplichting bestaat, en de uitkering onafhankelijk is van de binnen de samenwerking geboekte vooruitgang.

Paradoxaal is ook het centrale uitgangspunt dat het herstructureringsproces tenminste tijdelijk extra kosten oplevert. Zo wordt miskend dat een van de redenen om samen te werken is gelegen in de mogelijkheden tot het verhogen van de doelmatigheid.

Bovendien zal de verfijning kennelijk niet gelden voor gebieden die niet onder de centrale definitie vallen ook niet in de gevallen dat deze besluiten tot intensievere samenwerking.

### Regionale constitutie

Processen van samenwerking tussen gemeenten moeten niet berusten op een vluchtige wil tot samenwerken, maar op een gedegen *regionale constitutie*. De samenwerking tussen gemeenten dient tot uitdrukking te komen in een regeling met een zeker rigide karakter. Deze constitutie behelst regels inzake het verstrekken van financiële bij-

dragen, maar ook procedureregels inzake de procesmatige begeleiding, de ontwikkeling van financiële relaties voor zover de constitutie effectief is. Een overheid zal niet licht geneigd zijn, taken te decentraliseren aan een samenwerkingsorganisatie die onvoldoende is geconsolideerd. De algemene verdeelsleutels in financiële verhoudingen zijn gebaseerd op een zekere mate van homogeniteit van decentraal te verrichten taken. Of tenminste een zodanige mengeling van deze taken dat homogeniteit moet worden verondersteld. Verschillen in de bestuurslagen van de functiepakketten zijn te ondervangen door autonome financiering van samenwerking, en niet door structurele aanpassingen van de verdeelsleutel uit het Gemeentefonds tijdens het proces. Wel kan alvast een begin worden gemaakt met een herstructurering van de verdeelsleutel die meer gericht is op de determinanten van de financiële verhouding.

#### Arbitrair

Voor de bestuurlijke reorganisatie is het schijvensysteem in het Gemeentefonds belangrijk. Gemeenten zijn in belangrijke mate afhankelijk van het bedrag *per woonruimte*. Dat bedrag neemt toe naarmate het aantal woonruimten toeneemt. Het gevolg is echter dat de bestuurlijke indeling van een gebied een aanzienlijke invloed heeft op het bedrag dat voor dat gebied uit het Gemeentefonds wordt uitgekeerd. Dit geeft aan dat de wijze waarop wordt getracht recht te doen aan de stedelijke problematiek via het bedrag per woonruimte arbitrair is.

Er zijn in beginsel drie redenen, waarom een grote gemeente aanspraak zou kunnen maken op een hoger bedrag per woonruimte dan een kleine:

- a. de ingewikkelde interne organisatiestructuur, door de grote *span of control* werken grote gemeenten minder efficiënt dan kleine;
- b. de zwakkere sociale structuur en de duurdere infrastructuur;
- c. de centrumfunctie

#### a: *Span of control*

Wat de gemeenten van 10.000 tot 150.000 inwoners betreft valt geen effect van een te hoge span of control te constateren; het bedrag per inwoner voor algemeen bestuur verschilt nauwelijks voor de groottegroepen.

Een indicatie voor hogere kosten als gevolg van een te grote span of control is er wel voor de *zeer* grote gemeenten. Door de Amsterdamse deelgemeenten een budget gelijk aan het takenpakket van middelgrote gemeenten te geven blijft er een aanzienlijk bedrag per woonruimte over voor de grootstedelijke taken. Amsterdam maakt echter aanspraak op méér geld dan de som van de bedragen die de deelgemeenten uit het Gemeentefonds zouden ontvangen wanneer zij zelfstandige gemeenten zouden zijn. De oorzaak daarvan wordt gezocht in de sociale structuur en de infrastructuur en op de centrumfunctie.

#### b: *Sociale structuur en infrastructuur*

Vergelijken we de uitgaven van verschillende groepen gemeenten voor verschillende taken, dan blijkt hoofd-

### Uitnodiging

De Raad voor de gemeentefinanciën nodigt u uit om deel te nemen aan het symposium *De financiële verhoudingen in het perspectief van bestuurlijke schaalveranderingen*.

Datum/plaats: woensdag 11 december 1991, 'de Reehorst' te Ede.

Kosten: f 195,- inclusief de praeadviezen die vooraf worden toegezonden.

Aanmelden voor deelname: Congresbureau VNG, Postbus 30435, 2500 GK Den Haag, tel. 070-3738 469/470/473.

Wilt u alleen de integrale tekst van de praeadviezen ontvangen, maak dan f 16,- over op giro 1533 t.n.v. VNG, Secretariaat Rgf, Nassaulaan 12, Den Haag onder vermelding 'Praeadviezen'.

functie 6, de *sociale zorg*, er uit te schieten. Het gaat hierbij om het eigen aandeel in de bijstandskosten. Maar waarom gemeenten daarvoor te compenseren via een bedrag per woonruimte?

Een zelfde redenering zou kunnen worden gevolgd waar het de historische stadskern betreft. Dat Amsterdam voor de eerste 50.000 inwoners een hoger bedrag krijgt dan Rotterdam moet vooral worden gezocht in de kostbaarder infrastructuur van de grote zeventiende-eeuwse binnenstad. Een verhoging via de 'Verfijning historische stadskern' had meer voor de hand gelegen.

Het probleem wordt urgenter naarmate, door de decentralisatie, een groter bedrag via het Gemeentefonds verdeeld gaat worden. In een aantal gevallen ligt het voor de hand daarbij nieuwe verdeelmaatstaven te kiezen, die 'herindelingsneutraal' zijn en die met name de relatieve problematiek aangrijpen (etniciteit, opleidingsniveau, inkomensverdeling).

#### c: *Centrumfunctie*

Ook de centrumfunctie komt wordt gewaardeerd in het grotere bedrag per woonruimte voor de grote gemeenten. Maar dit is een betrekkelijke grove werkwijze. Als een gemeente wordt gesplitst in de *kern* en het *buitengebied*, blijft het gebied waarvoor zij de centrumfunctie vervuld hetzelfde – maar de algemene uitkering neemt af. Een oplossing *zou* kunnen zijn, elke centrumgemeente het verschil uit te keren tussen het bedrag dat uitgekeerd zou worden indien het verzorgingsgebied een gemeente was, en het bedrag dat de gemeenten in het verzorgingsgebied nu gezamenlijk ontvangen.

Een *beter* oplossing is, aan de centrumgemeente een bedrag toe te kennen op basis van het *aantal inwoners in het verzorgingsgebied*, eventueel met inachtneming van de sociale structuur.

De specifieke uitkering voor de *verslavingszorg* is wat dit betreft een goed voorbeeld.

ondergrens tot circa 25.000 inwoners te verdedigen evenals opsplitsing van de grootste gemeenten.

### *Integraal bestuur*

De schaaldynamiek zet integraal bestuur onder druk. De aspiratie van integraal bestuur is de kracht maar tevens de zwakte van gemeenten. Die zwakte komt voort uit domeinverbreiding, die tot overlap, afbakenvraagstukken en ingewikkelde samenwerkings- en coördinatiestructuren voert. Dit leidt de aandacht af van de inhoudelijke problematiek. Het alternatief voor integraal bestuur lijkt het treffen van sectorale of 'probleemgerichte arrangementen' zijn. Dit wordt om een aantal redenen afgewezen:

- alleen integraal bestuur biedt kaders voor politiek-bestuurlijke keuzes;
- door de gecombineerde inzet van produktiemiddelen voor verschillende taken blijft een vanuit bedrijfs-economisch oogpunt een redelijk kleinschalige bestuursstructuur tot de mogelijkheden behoren en
- de voordelen van de huidige financiële verhouding komen alleen in de integrale bestuurlijke context uit de verf.

Als oplossingen voor de feilen van integraal bestuur kan in de volgende richting worden gedacht:

- het wegnemen van blokkades voor schaal aanpassingen van provincies en gemeenten;
- herverkaveling van taken waarbij elke geleding een meer afgerond pakket krijgt;
- helderheid in bevoegdheidsverdeling, geen breed samengestelde regionale sturings- en coördinatie instanties met behoud van eigen bevoegdheden;
- voorkomen van bestuurlijke en ambtelijke dichtheid, geen rijksheren in de provincie;
- selectiviteit in taken, integraal bestuur moet zich niet overal mee willen bemoeien en
- meer aandacht voor uitvoerbaarheid en effectiviteit; onderscheid maken tussen politiek beleidsmatige en bedrijfsmatige sturing en uitvoering.

De nieuwe bestuursvorm (BoN 1 en 2) voor stedelijke gebieden zou ook de vorming van lokale besturen in de grote stad moeten inhouden. De taaktoedeling aan het agglomeratiebestuur en daarmee de uitzuivering van taken van inliggende gemeenten, provincie en Rijk behoeft veel aandacht, om te voorkomen dat iedereen over alles iets te zeggen heeft.

Van integratie komt in de Wgr-samenwerkingsgebieden niet veel terecht. De kosten van bestuurlijke coördinatie zijn hoog, terwijl de democratische verantwoording diffuus is. De oplossing ligt niet in een opwaardering van de Wgr tot volwaardig integraal bestuur maar eerder in een gemeentelijke herindeling.

Het onderscheid tussen politiek-beleidsmatige sturing en bedrijfsmatige sturing en uitvoering kan wellicht helpen bij het vinden van een oplossing. Het bedrijfsmatige deel zal zich dan moeten richten naar verschillende politieke instanties. Niet ideaal maar wel werkbaar...

## **De financiële verhouding als grondslag voor bestuurlijke vernieuwing**

R. Gerritse

*Hoe de financiële verhouding tussen de overheidsgeledingen zo kan worden ingericht, dat bestuurlijke vernieuwing daadwerkelijk mogelijk wordt.*

In het openbaar bestuur voltrekken zich ontwikkelingen van nieuwe regionale en functionele bestuursvormen. Maar ook verschillende vormen van binnengemeentelijke bestuursvormen vallen waar te nemen. De dreiging van versnippering van bestuurlijke structuren, verdergaande verkokering, ondermijning van het integrale lokale bestuur en een tekort aan bestuurlijke slagvaardigheid is reëel. In de (groot)stedelijke gebieden ontstaan deze dilemma's het eerst en het hevigst.

De regering zoekt een oplossing voor deze belemmeringen in een aanscherping van de *Wet Gemeenschappelijke Regelingen* en een ontwerp van een *Interimwet Bestuur Stedelijke Gebieden*. Het accent ligt daarbij op ontwikkelingen van onderop, vereenvoudiging van procedures, beperking van de vrijblijvendheid van bestuurlijke samenwerking en het absolute vereiste van een democratische legitimatie van het bovenlokaal bestuur. De feitelijke vormgeving van die regionale bestuursorganen wordt in belangrijke mate aan de samenwerkende gemeenten in de regio's via een 'grocimodel' overgelaten.

### *Aarzelende lijn*

Deze benadering vereist een financieel regime dat een gedifferentieerde bestuurlijke heroriëntatie mogelijk maakt.

Deze dient zich wel te verdragen met het karakter van een bestendige financiële verhouding tussen mede-overheden.

Het kabinet kiest hier voor een ietwat aarzelende lijn, door een nieuwe verfijning in het Gemeentefonds te scheppen: de zogenoemde *Tijdelijke verfijning bestuur stedelijke gebieden* - en enkele aanvullende mogelijkheden. Daarbij gaat het om bijdragen van andere overheden (provincie en Rijk) voor overgehevelde taken, een opwaartse toedeling van middelen vanuit de inliggende gemeenten en een opslag op de onroerend-goedbelasting in die gemeenten zonder verhoging van de totale belastingdruk voor burgers en bedrijven aan de orde. Er is sprake van een aarzelende oriëntatie op de financiële verhouding zowel met die van de toekomstige stadsgebieden als op die met de gemeenten.

De vraag hierbij is of en hoe men bestuurlijke vernieuwing ook financieel de ruimte wil geven. *Niet* in die zin dat bestuurlijke vernieuwing vooral extra overheidsgeld zou vereisen; *wel* in de zin dat een herverdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden over overheden ook dwingt tot een heroverweging - en zo nodig tot een herijking- van de financiële verhoudingen tussen die overheden. Het openbaar bestuur behoort financieel zodanig te worden uitgerust dat de spanwijdte van dat bestuur is afgestemd op de schaal van de stedelijke en maatschappelijke vraagstukken die zich aandienen. In de

grootstedelijke gebieden impliceert dit *schaakvergroting* om tot een slagvaardig stadsgewestelijk bestuur te komen maar ook *schaakverkleining* om in het bijzonder de verzorgende overheidstaken dicht bij de burger te kunnen uitoefenen.

Dit betreft een verdelingsvraagstuk. Enerzijds gaat het om toedeling van heffingsbevoegdheden en de verdeling van heffingsopbrengsten over functioneel verschillende overheidslagen (gemeenten en Rijk), zodanig dat die overheden de hun maatschappelijk opgedragen taken naar behoren kunnen vervullen. Anderzijds moet het verzorgingsgebied van betekenis worden geacht voor de verdeling van middelen of heffingsbevoegdheden over de lagere overheden om te komen tot een te rechtvaardigen verdeling van middelen over functioneel gelijke overheden (gemeenten onderling). Deze tweeledige vraag ligt aan de basis van de financiële verhoudingen is weliswaar simpel maar er zijn complicaties. Verschillen in schaal zijn niet eenduidig in functieverschillen onder te brengen.

#### *Ongebonden overdracht*

De kern van een robuuste en verdedigbare financiële verhouding tussen wezenlijk autonome overheden is en blijft de combinatie van eigen, lokale heffingen met herverdelende en bestedingsvrije overdrachten tussen de overheden. De wijze waarop met financiële instrumenten een versterking van het lokale bestuur in stedelijke gebieden kan worden bereikt, dient daar van uit te gaan.

Bij aanpassingen van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds dienen gelegenheidsoplossingen te worden vermeden, zoals de geopperde Verfijning bestuur stedelijke gebieden. De grondslag van de financiële verhouding is de ongebonden overdracht van heffingsopbrengsten door het Rijk aan lagere overheden, waar reële mogelijkheden ontbreken om die opbrengsten zelf te genereren. Zij behoort geen instrument te zijn voor de verwezenlijking van door het Rijk gewenst beleid of voor de stimulering van bestuurlijke verandering.

Voor de vormgeving van het financiële regime passend bij 'stadsgewesten' houdt dit in het streven naar een 'eindsituatie' waarin bovenlokale heffingen en een toedeling van algemene, vrij besteedbare middelen het financiële raamwerk bieden voor effectief en slagvaardig stadsgewestelijk bestuur. Het stadsgewestelijk bestuur dient daarbij een eigen plaats in het openbaar bestuur te hebben, gelegitimeerd in directe verkiezingen. Daarbij moet de mogelijkheid bestaan voor gedifferentieerde bestuurlijke ontwikkelingen in verschillende stedelijke gebieden. Dat pleit tegen de inrichting (op termijn) van enig 'stadsgewestelijk' of 'regiofonds', waarmee het Rijk zou voorzien in algemene overdrachten aan stedelijke-gebiedsautoriteiten waarvan de onderlinge gelijkwaardigheid niet gewaarborgd (of gewenst) is. De betrokkenheid van de gemeenten wordt zo gewaarborgd. Waar stadsgewesten in hoofdzaak gemeentelijke taken hebben, dient een bestendige 'opwaartse toedeling' van algemene middelen door gemeenten aan hun stadsgewesten gerealiseerd te worden.

De vraag hierbij is hoe die wijze van (mede)bekostiging van nieuwe overheden terugslaat op de financiële verhouding met de gemeenten zelf. In de regeringsvoornemens doet zij dat in de vorm van de geopperde tijdelijke 'be-

stuurlijke verfijning'. Het zou anders moeten. Als het probleem in essentie is, dat de stedelijke gemeenten geconfronteerd worden met vraagstukken op een schaal waarvoor zij noch bestuurlijk, noch financieel voldoende antwoord hebben, dan moet de vraag onder ogen worden gezien of de toedeling van middelen of heffingsbevoegdheden aan die stedelijke gemeenten en de bestaande verdeling van middelen over de gemeenten onderling wel toereikend zijn.

Verdere discussie over meer ruimte voor lokale belastingen is dan aan de orde. Een oplossing zou zijn als binnen de grenzen van de nationale belastingdruk de mogelijkheid om de overdrachtsbelasting aan gemeenten over te dragen zou bestaan. Dit kan bijdragen aan een draagvlak ook voor het bovenlokale bestuur. Het Rijk zou in zo'n geval dan ook zelf moeten waarborgen dat specifieke uitkeringen of ander rijksbeleid worden verminderd.

Verder moet de vraag onder ogen gezien worden of de bestaande verdeling van de algemene uitkering en de verfijningen uit het Gemeentefonds wel voldoende recht doen aan de verschillende aard en de onderscheiden schaal van de vraagstukken die zich voordoen in de steden enerzijds en in de niet-stedelijke gemeenten anderzijds.

#### *Herverdeling*

Als de problematiek in de steden tot bestuurlijke vernieuwing dwingt, dan moeten mogelijkheden voor herverdeling van middelen over gemeenten niet worden uitgesloten: van de wat kleinere, jongere en niet-stedelijke gemeenten naar de vanouds stedelijke en grootstedelijke gebieden, waar maatschappelijke vraagstukken cumuleren en de infrastructuur daarop niet vrijelijk toe te snijden is. Op basis van verruimde lokale belastingen, bestedingsvrij gemaakte overdrachten en herverdeling van middelen kan enige ruimte ontstaan voor initiatieven in de stedelijke regio's, waardoor het mogelijk wordt:

- ♦ dat de verantwoordelijkheid voor de bestuurlijke vormgeving daadwerkelijk bij de gemeenten ligt;
- ♦ dat het verschillende vormen van stadsgewestelijk bestuur ontstaan binnen een eenvormige hoofdstructuur van het openbaar bestuur;
- ♦ dat een opwaartse toedeling van middelen aan stadsgewesten door inliggende gemeenten plaatsvindt, in aanvulling op eigen heffingsmogelijkheden van de stedelijke-gebiedsautoriteiten.

