

Groter gemeentelijk belastinggebied was nog nooit zo nodig

Kirsten Veldhuijzen en Friso de Zeeuw

Een aantal ingrijpende veranderingen in de inkomsten- en uitgavenstructuur van gemeenten veroorzaakt een — tot nu toe — stille revolutie in het bestel van gemeentefinanciën. Dat vraagt om fundamentele bezinning en een aantal forse ingrepen.

Allereerst is er de doorwerking van de rijksbezuinigingen op het gemeentefonds. Het systeem versterkt de lokale afhankelijkheid van de rijksoverheid. Regent het nationaal, dan plentst het lokaal, terwijl gemeenten in tijden van laagconjunctuur hogere uitgaven hebben, bijvoorbeeld aan bijstandsuitkeringen.

Ingrijpender zijn de drie grote taakoverdrachten, waardoor de gemeente het profiel krijgt van de 'megawelzijnswerker'. Met uitzondering van de directe inkomenspolitiek krijgen gemeenten alle ondersteuningstaken voor hun kwetsbaarste inwoners. Voor een aantal van deze nieuwe taken schuiven de budgetten in het gemeentefonds. Daarmee wordt het fonds binnenkort in omvang de tweede begrotingspost op de rijksbegroting (na onderwijs), met circa € 25 mrd. Zo'n enorme begrotingspost doet een bijna onmenselijk beroep op de nationale politiek om zich te onthouden van (bij)sturing.

Daarnaast hebben gemeenten afgelopen decennia tal van taken (zoals belastingen, milieutaken en bijstandsverlening) op een hogere, regionale schaal georganiseerd. Ze doen dit uit oogpunt van kostenefficiëntie en dienstverleningsniveau. Maar regionalisering veroorzaakt een grotere financiële afhankelijkheid en individuele gemeenteraden hebben beperkte invloed op regionale samenwerkingsverbanden. Ook de grote stelselwijzigingen die wij noemden, veronderstellen een regionale aanpak. Daarom is het goed als de gemeentelijke schaalvergroting doorzet. Grote taken vereisen een zekere schaal en versterking van de lokale democratische legitimatie.

Een vierde ontwikkeling heeft betrekking op het opdrogen van structurele inkomsten uit grondexploitatie. Gemeentelijke grondbedrijven maken als gevolg van de crisis fors slagzij. Het geïnvesteerd vermogen van de gezamenlijke gemeenten in grond bedraagt meer dan € 10 mrd. De gezamenlijke baten uit bouwgrondexploitatie in relatie tot de totale baten zijn in de jaren voor het begin van crisis opgelopen tot 13%. Baten uit grondexploitatie werden min of meer beschouwd als een constante lokale inkomstenbron, vergelijkbaar met lokale belastinginkomsten. Dat is uniek in Europa.

Gemeenten moeten bewuster kiezen tussen actief en faciliterend grondbeleid, gebaseerd op de oorspronkelijke doelstelling: een middel om ruimtelijke plannen te realiseren, overeenkomstig publieke kwaliteitscriteria. Bij grondexploitatie opereert de gemeente als risicodragend ondernemer; een voor een overheid wezensvreemde activiteit die afwijkende professionaliteit vergt en alleen al daarom behoedzaamheid vereist. Afdrachten aan de algemene middelen vanuit de grondbedrijven zijn ongewenst en moeten achterwege blijven; grondexploitatie is geen duurzame algemene inkomstenbron.

Tot slot: nog nooit zo nodig en onlangs door demissionair premier Rutte weer afgewezen: een groter gemeentelijk belastinggebied. Bij volwassen publieke besluitvorming horen hoge vrijheidsgraden én een directe koppeling van bepalen, betalen en verantwoording afleggen. De huidige mogelijkheden zijn te beperkt en dat verhoudt zich slecht met de principes van de gedecentraliseerde eenheidsstaat die lokale autonomie veronderstelt. Daar is nu geen sprake meer van.

Kirsten Veldhuijzen MSc is senior adviseur van de Raad voor de financiële verhoudingen; prof. mr. Friso de Zeeuw is praktijkhoogleraar gebiedsontwikkeling aan de TU Delft.

Dit artikel is 18 februari 2012 ook verschenen in Het Financieele Dagblad.