

Tien jaar Financiële-verhoudingswet

De Raad voor de financiële verhoudingen presenteert op 31 oktober 2007 zijn publicatie 'Tien jaar financiële verhoudingen. Een evaluatie van de Financiële-verhoudingswet 1997-2007'. Dit is een evaluatie van de ontwikkelingen in de financiële verhoudingen in de afgelopen tien jaar, conclusies over het functioneren van de wet en een blik naar de toekomst. Tegelijkertijd verschijnt een boekje met een drietal essays van prof.dr. N.P. Mol (hoogleraar bedrijfseconomie van de collectieve sector aan de Universiteit Twente), prof.dr. J. de Ridder (hoogleraar bestuurlijk toezicht aan de Rijksuniversiteit Groningen) en prof.dr. L.G.M. Stevens (emeritus hoogleraar fiscale economie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam). Zij hebben deze essays op verzoek van de Raad voor de financiële verhoudingen geschreven.

De Raad voor de financiële verhoudingen constateert in zijn evaluatie dat het één en ander verbeterd kan worden aan de werking van de Financiële-verhoudingswet en het verdeelstelsel van het gemeentefonds. Hij doet een aantal praktische en pragmatische aanbevelingen (*zie kader*), die moeten leiden tot een verbeterde werking. De drie essayisten geven een meer theoretische beschouwing van de werking van de financiële verhoudingen. Zij ondersteunen en verklaren daarmee de conclusies van de Raad. Hun visies lokken echter wel de vraag uit, of de praktische en pragmatische instelling van de Raad op de langere termijn wel voldoende is. Moet er niet een slag dieper gekeken worden, namelijk naar het aan het stelsel ten grondslag liggende theorie? Niet alleen de samenleving verandert namelijk continu, maar ook de inzichten in de theorie.

Het gebruik van formula funding als methode voor de verdeling van de middelen van het gemeentefonds (Mol, *zie kader*), bijvoorbeeld, is een verklaring voor het doorschieten in het gebruik van het aantal maatstaven voor de verdeling. De methodiek leent zich goed voor een gerichte koppeling tussen doel en middelen. Het is dan logisch dat het ook zo wordt toegepast. Tegelijkertijd ziet Mol in het gebruik van de methode ook de oorzaak van de ondoorzichtigheid van het systeem. De intuïtieve samenhang tussen de indicatoren en de verrichte activiteiten verzwakt naarmate het bekostigde takenpakket breder wordt ingevuld. Dat lokt dan vanzelf weer nieuwe maatstaven uit.

Het gebruik van de theorie van fiscal federalism (De Ridder, *zie kader*) heeft tevens een vreemde uitwerking op de Nederlandse financiële verhoudingen. De theorie is gebaseerd op de Ameri-

Mw. Drs. G.S. Kooistra
Adviseur van de Raad voor de financiële verhoudingen

DE RAAD VOOR DE FINANCIËLE VERHOUDINGEN (Rfv) concludeert dat de Financiële-verhoudingswet (Fvw) in de afgelopen tien jaar aan de verwachtingen heeft voldaan. De Raad heeft vertrouwen in de toekomstbestendigheid van de wet, maar stelt vast dat aanpassing van de Fvw op onderdelen nodig is om het systeem van financiële verhoudingen meer normatieve werking mee te geven. Op punten, en vaak ongemerkt, is de wet naar letter en geest in de afgelopen tien jaar niet altijd even goed nageleefd. Uitgangspunten die essentieel zijn voor het functioneren van de financiële verhoudingen, zijn niet in wet- of regelgeving vastgelegd. De Raad stelt voor om de tekst van artikel 2 van de Fvw, die gaat verplichtingen van het Rijk bij wijzigingen in taken of activiteiten van decentrale overheden als gevolg van Rijksbeleid, te harmoniseren met artikel 108, lid 3 van de Gemeentewet, om de naleving van artikel 2 van de Fvw beter te borgen. Verder pleit de Raad ervoor om het recht op een lokaal belastinggebied vast te leggen in de Fvw. Het decentraal belastinggebied wordt door nationale en internationale wet- en regelgeving onvoldoende beschermd, terwijl het decentraal belastinggebied één van de belangrijkste uitgangspunten voor de financiële verhoudingen is. Voorts moet de normeringssystematiek worden vastgelegd in de Fvw. Sinds 1995 groeien en krimpen het gemeente- en provinciefonds met de ontwikkeling van de omvang van de rijksuitgaven. Deze normeringssystematiek ('samen trap op, samen trap af') is een bestuurlijke afspraak die sindsdien iedere kabinetsperiode herbevestigd wordt. Verankering in de wet- en regelgeving betekent een versterking van de financiële basis van de lokale overheden. Om de globaliteit van het verdeelstelsel te waarborgen, moeten de criteria voor de verdeelmaatstaven in de Fvw worden aangescherpt. De fondsbeheerders moeten meer instrumenten krijgen om de naleving van de Fvw te borgen. Het komt te vaak voor dat bepalingen expliciet (artikel 2) of impliciet (bijvoorbeeld het integratie-artikel, de toename van specifieke uitkeringen) niet worden nageleefd. Omdat hier geen consequenties aan zijn verbonden, worden onrechtmatige situaties gemeengoed en veranderen de financiële verhoudingen ongemerkt en zonder dat er bewust voor gekozen is. De Raad ondersteunt, tot slot, de wijzigingsvoorstellen voor de wet van de commissie Van Aartsen.

De Raad wil dat er onderzoek verricht wordt naar de mogelijkheden voor een herordening van het huidige verdeelstelsel. De globaliteit van het verdeelstelsel is door vergaande verfijning in het geding gekomen. In tien jaar tijd is het aantal maatstaven gegroeid van 41 naar 61. Er is geen indicatie dat groei op korte termijn zal stoppen. Door de verbijzondering van de verdeling ontstaat een soort schijnexactheid. De Raad pleit niet alleen voor het terugdraaien van de groei, maar ook voor een drastische vermindering van het aantal maatstaven.

De uitzonderingspositie van de vier grootste gemeenten in de verdeling van het gemeentefonds moet opnieuw worden beoordeeld. De vraag is of er nog steeds gegronde redenen zijn voor hun uitzonderingspositie. Een andere vraag is of de verdeling naar de G4 wel eerlijk is. Bij velen bestaat het beeld dat de G4 'bulken' van het geld. Misschien zijn het vooroordelen, maar het punt is dat niemand het echt weet.

Tot slot stelt de Raad dat ontwikkelingen op het gebied van het eigen belastinggebied van provincies en de verwachtingen van de rijksoverheid van de provincies in financiële zin aanleiding geven voor een evaluatie van het provinciefonds. In de evaluatie moeten de overige eigen inkomsten (OEI) en de overige eigen middelen (OEM) van provincies mee worden genomen.

PROF.DR. N.P. MOL gaat in zijn essay 'Allocatie en de financiële verhouding' onder andere in op het principe van *formula funding*, waar de verdeling van het gemeentefonds op is gebaseerd. *Formula funding* is een bekostigingswijze waarbij indicatoren en gewichten een formule vormen die de aandelen van organisaties in een middelentotaal bepalen, waarvan de omvang vooraf door de verdelende overheid wordt vastgesteld. Deze methodiek is in het algemeen kenmerkend voor uitkeringen die aan welomschreven taakgebieden zijn gekoppeld, waarbinnen de variërende omstandigheden tot ruime marges voor de te verrichten concrete activiteiten nopen. *Formula funding* past dus zo uitgelegd, beter bij brede doeluitkeringen dan bij een algemene uitkering. De intuïtieve samenhang tussen de indicatoren en de verrichte activiteiten wordt zwakker naarmate het bekostigde takenpakket breder wordt ingevuld. Het bezwaar dat de verdeelsystemen minder doorzichtig zijn, is een onvermijdelijk gevolg van de verbreding in de toepassing van *formula funding* als bekostigingswijze.





Prof. Stevens pleit voor een versterking van de zijns inziens enige werkelijk goede lokale belasting: de OZB.

kaanse praktijk. In een klein en dichtbevolkt land als Nederland is echter sprake van een veel grotere beleidsvervlochtenheid dan in een federale staat. Daardoor worden in Nederland vaak beslissingen genomen die nogal afwijken van de theorie van de voorkeursvolgorde. Hierbij kan gedacht worden aan het gebruik van specifieke uitkeringen, de afschaffing van het gebruikersdeel van de OZB en de vergaande verfijning van de algemene uitkering. De verdeelmethode formula funding als basis voor de verdeling van de algemene uitkering sluit geheel niet aan bij de theorie van fiscal federalism, aangezien formula funding volgens Mol juist leidt tot een zekere verticalisering van de verhouding tussen rijksoverheid en gemeenten; de algemene uitkering wordt een soort brede doeluitkering.

De drie professoren leggen verder het spanningsveld tussen enerzijds het verlangen naar autonome gemeenten en anderzijds de roep van Nederlandse burgers om gelijkheid en gelijke behandeling. Hoewel het belang van autonome gemeenten in de politiek altijd is benadrukt, geven de daden van de regeringen in de afgelopen tien jaar geen blijk van het ondersteunen of versterken van de autonome positie van gemeenten. Ook hier spreken de afschaffing van het gebruikersdeel van

de OZB op woningen, het gebruik van specifieke uitkeringen en het niet altijd correct naleven van artikel 2 van de Fvw voor zich. Burgers lijken steeds minder verschillen tussen gemeenten te accepteren, hetgeen de keuzevrijheid over voorzieningen van gemeenten beperkt. De theorie van fiscal federalism is gebaseerd op de Amerikaanse inrichting van federale staten, die veel autonomer opereren dan Nederlandse lokale overheden. De Ridder stelt dat de toepassing van deze theorie in zeer versimpelde vorm heeft geleid tot decentralisatie als doel, terwijl het juist een middel moet zijn om te komen tot een zo doelmatig en doeltreffend mogelijk functionerende overheid. De financiële verhouding moet de bestuurlijke verhouding volgen. De methode van formula funding voor de verdeling van het gemeentefonds versterkt daarbij ook niet bepaald de autonome positie van gemeenten. De algemene uitkering heeft door de methode meer het karakter van een brede doeluitkering gekregen dan van een vrij besteedbaar fonds. Stevens (zie kader) neemt een nuchtere positie in over de autonomie van gemeenten en stelt voor de burger niet meer te irriteren dan nodig is, en de hoogte van lokale heffingen te harmoniseren. Hij pleit voor een versterking van de enige werkelijk goede lokale belasting; de OZB.

Er zijn veel meer verbanden te leggen tussen de constateringen van de Raad voor de financiële verhoudingen enerzijds, en de verklaringen van de essayisten over de uitwerking van de toegepaste theorie anderzijds. De conclusie is dat de door de Raad voorgestelde wijzigingen op en onderzoeken naar het stelsel altijd in het perspectief van de gebruikte theorie moeten worden gezien, maar ook dat de theorie periodiek moet worden getoetst. Want feit is dat elk gekozen model positieve en negatieve externe effecten heeft, waarvan de waardering met de tijd nog wel eens kan veranderen.

De interpretatie van de drie essays in dit artikel is volledig voor de verantwoordelijkheid van de auteur.

De publicaties 'Tien jaar financiële verhoudingen. Een evaluatie van de Financiële-verhoudingswet 1997-2007' van de Raad voor de financiële verhoudingen en 'Essays en columns over de financiële en bestuurlijke verhoudingen', waarin de drie essays zijn gebundeld, kunt u bestellen via de website www.rob-rfv.nl of per e-mail rob-rfv@minbzkn.nl.

Mol onderbouwt hiermee zijn stelling dat het wezenlijke probleem van de bekostigingswijze van de algemene uitkering niet bij de ondoorzichtigheid van de verdeling ligt, maar bij de betekenis van het gebruik van *formula funding*. De overdrachten van het rijk zijn niet meer als neerwaartse belastingtoedeling te beschouwen, maar subsidies geworden voor de uitvoering van werkzaamheden die naar oordeel van het rijk beter op regionaal of lokaal niveau en met inspraak van de betrokken gemeenschappen kunnen worden uitgevoerd. De autonomie van gemeenten wordt daarbij slechts schijnbaar recht gedaan.

PROF.DR. J. DE RIDDER zet in zijn essay vraagtekens bij het gebruik van de *theory of fiscal federalism* voor de vormgeving van de financiële verhoudingen in Nederland. De gesimplificeerde vertaling van deze theorie, die gebaseerd is op de Amerikaanse praktijk, heeft in Nederland geleid tot de theorie van Goedhart en de voorkeursvolgorde, samen de basis voor de theorie van de financiële verhoudingen in Nederland.

De centrale these van *fiscal federalism* is dat decentralisatie 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 geen doel maar een middel, voor optimale allocatie. Het gebruik van de voorkeursvolgorde leidt echter tot een omgekeerde situatie: decentralisatie is het doel, de inrichting van de financiële verhoudingen het middel. *Fiscal federalism* is ten principale een normatieve modellering van financiële betrekkingen tussen overheden in een federatie, waar de institutionele verhoudingen heel anders zijn dan die in een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Verder veranderen de inzichten van *fiscal federalism* nog steeds voortdurend; de afstand tussen reductionistische modellen en de fiscale werkelijkheid blijkt nog groter dan al gedacht werd. Er is dus sprake van een dynamiek in de theorie waaraan tenminste de conclusie kan worden verbonden dat de uitgangspunten van de financiële verhoudingen in Nederland periodiek getoetst zouden moeten worden.

De Ridder stelt dat we meer oog moeten krijgen voor de financiële verhoudingen als onderdeel van een veel complexer geheel van interbestuurlijke betrekkingen. Naast de allocatieve doelmatigheid van de theorie van *fiscal federalism* zijn ook rechtmatigheid, doeltreffendheid en acceptatie waarden die in het overheidsbestel tot gelding moeten worden gebracht. Verder is in de praktijk de heldere taakverdeling tussen de verschillende overheidslagen een illusie. Er is sprake van een vergaande mate van beleidsvervlochtening op een veelheid van beleidsterreinen, die maar moeilijk te managen valt. Een zekere hiërarchische sturing vanuit de rijksoverheid kan in deze praktijk op bepaalde momenten zeer gewenst zijn.

PROF.DR. L.G.M. STEVENS schijnt zijn licht over de lokale belastingen. Hij benoemt de hoge irritatiefactor van lokale belastingen en de verkeerde beelden die vooral bij de OZB bestaan. Lokale lasten irriteren meer omdat ze zichtbaarder zijn voor de burger. De emoties rond de gemeentelijke belastingdruk zijn de prijs van de korte beleidsafstand die bestaat tussen de last en het profijt van het overheidsbeleid. Irritatie bestaat er ook over discutabele heffingsgrondslagen en de verhoudingsgewijze hoge perceptiekosten. Feit is echter dat de lokale lasten slechts een klein deel van de totale lastendruk vormen. Ook in Europees perspectief is de lokale lastendruk in Nederland laag.

Om het beeld en de effectiviteit van lokale belastingen te verbeteren moet versnippering van belastingen voorkomen worden. Een deugdelijk belastingstelsel moet rechtvaardig, effectief en eenvoudig zijn. Stevens behandelt de lokale belastingen één voor één en concludeert dat de onroerende zaakbelasting (OZB) het beste scoort van alle lokale belastingen. Alle pijlen zouden gericht moeten worden op het optimaliseren van de OZB. Andere belastingen leiden slechts af van de gemeentelijke autonomie. Met bepaalde producten kunnen overheden niet met elkaar concurreren. Het is beter de prijzen te harmoniseren om zo meer draagvlak te genereren.

