

HC 12, dinsdag 9 januari 2018, Openbare Financiën

Financiële verhoudingen en lagere overheden

Lagere overheden zijn eigenlijk overheden op micro-economisch niveau. De overheidstaken moeten daar neergelegd worden waar ze zo efficiënt mogelijk ingevuld kunnen worden ingevuld. Zo vinden we bijvoorbeeld de gemeente efficiënter op het gebied van ouderenzorg, jeugdzorg enzovoort dan het Rijk. Als iemand zorg nodig heeft, dan komt er iemand van de gemeente kijken om te kijken wat er gedaan kan worden voor je. (art. 124 GW en art. 108 Gemeentewet)

De gemeente kan autonome taken hebben. De gemeenteraad maakt dan zelf uit welke taken zij gaat verrichten en welke taken zij gaat delegeren aan het College van B&W. Andere taken zijn medebewind. Je krijgt dan vaak te maken met de specifieke doeluitkeringen. De gemeente krijgt dan geld uit Den Haag voor de uitvoeringen van bepaalde wetten, zoals de Bijstand. Ook hier geldt dat op gemeentelijk niveau de beste optie is om te bekijken wanneer er bijvoorbeeld iemand in aanmerking voor de bijstand komt.

We zitten hier dan eigenlijk bij de drie prominente taken van de overheid:

1. Inkomensbeleid;
2. Een stabiele economie nastreven;
3. Allocatie.

De allocatiefunctie komt daar waar het kan op gemeenteniveau terecht. De stabilisatiefunctie heeft te maken met de visie van Keynes en het inkomensbeleid komt eigenlijk ook niet bij de gemeente terecht. In praktijk wordt bij de bijstand en WMO wel degelijk een beetje gekeken naar het inkomen.

Taakverdeling

De gemeente moet zich concentreren op die taken met een beperkt ruimtelijk bereik. Je komt dan bij de allocatiefunctie terecht. Het gaat dan dus om die taken waarbij de betaler ook de genietter is van de overheidsdiensten. Als de burgers een nieuw zwembad willen dan gaat de overheid iets meer onroerende zaakbelasting heffen van de eigenaren van woningen. Het is wel op dat niveau pure democratie. Er is geen nadrukkelijk rol bij gemeenten bij de stabilisatiefunctie en verdelingsfunctie.

Verhoudingen Rijk en lagere overheden

Het is altijd een wisselende verhouding geweest. We zitten nu in de tijd van de decentralisatie, bijvoorbeeld de bijstand en de thuiszorg wordt door de gemeente geregeld. Dit komt ook doordat het kostenbesef beter is bij de gemeente. We hebben het dan over het subsidiariteitsbeginsel. Daarnaast willen we ook dat alles iets goedkoper geregeld kon worden. Door de taken te verschuiven naar de gemeente is er ook minder geld beschikbaar gesteld voor de bijstand en de thuiszorg dan dat het Rijk voorheen had.

Subsidiariteitsbeginsel

Het uitgangspunt is dat de overheidstaken zo veel mogelijk moeten worden gedelegeerd. De provincie heeft bijvoorbeeld de taak om wegen te onderhouden. De provincie financiert dit voor een groot deel uit de motorrijtuigenbelasting en voor een klein deel uit subsidies van de overheid. In principe is de gemeente zet. Alle taken van de overheid waar het het meest efficiënt is om door de gemeente te laten uitvoeren, die leggen we ook bij de gemeente neer. Maar de wegen moeten dus op een beetje hoger niveau geregeld worden, namelijk door de provincie. Dus tenzij een hogere overheidsorgaan doelmatiger werkt.

Het voordelen van decentralisatie:

- Voorzieningen zijn beter afgestemd op voorkeuren lokale bevolking en ze zijn goedkoper;
- Grotere betrokkenheid van burgers;
- Meer mogelijkheden voor beleidsinnovatie op gemeentelijk niveau;
- De prestaties van gemeenten zijn goed vergelijkbaar. Dit noemen we de maatstafconcurrentie.

De nadelen van decentralisatie:

- Kans op vriendjespolitiek is groot;
- Grensoverschrijdende effecten (ruimtelijke externe effecten);
- De optimale schaal van overheidsvoorzieningen vereist soms opschaling. We spreken dan over het samenvoegen van gemeenten, maar meestal begint het met het opstellen van gemeenschappelijke regelingen. Een voorbeeld is dat gemeenten bijvoorbeeld samen zorg inkopen, omdat dit goedkoper is;
- Decentralisatie paradox. Hiermee wordt bedoeld dat je elkaar nodig hebt in een gemeenschappelijke regeling om lagere kosten te maken. Je ziet dus dat steeds meer taken, zoals de afvalverwerking, door meerdere gemeenten worden samengevoegd. Het kan een voordeel zijn, maar een nadeel hiervan is dat de raadsleden zich tekort gedaan voelen. Bij de gemeenschappelijke regelingen hebben ze niet meer inzicht in de uitgaven die ze bij de individuele gemeente zelf wel hebben.

Je kunt dus voordeel behalen met die samenwerking van gemeenten, maar ook nadelen. De raad kan minder goed toezicht houden op de uitgaven van de gemeente. Daarom spreken we van een paradox.

Ruimtelijke externe effecten

Op pagina 273 van het leerboek is een afbeelding weergegeven. Het kan zijn dat je in Groningen woont en belasting betaald voor Schouwborg, terwijl mensen uit andere gemeenten ook naar deze Schouwborg gaan. De inwoners van de centrumgemeente voelen nu dus alle lasten. De centrumvoorzieningen die worden gebouwd, worden niet alleen door de inwoners van gemeenten gebruikt, maar ook door inwoners van buurgemeenten. Wat willen we dan doen? We willen eigenlijk dat de gemeenten gaan fuseren. Wat ook kan is dat een buurgemeente mee gaat betalen aan de voorzieningen door middel van gemeenschappelijke regelingen.

Mogelijke oplossingen zijn:

- Prijsdifferentiatie voor inwoners van centrumgemeenten en inwoners van buurgemeenten (maar is vaak technisch onmogelijk);
- Horizontale compensatie (naburige gemeenten dragen bij in de lasten via gemeenschappelijke regelingen of gemeentelijke herindeling);
- Verticale compensatie (extra rijksbijdragen voor centrumgemeenten).

Uitgaven van lagere overheden

Onder de lopende uitgaven vallen de salarissen, uitkeringen, rente, exploitatielasten, subsidies enzovoort. Dit kun je volledig dekken door de lopende ontvangsten.

Onder de kapitaaluitgaven verstaan we de investeringen in het bouwrijp maken van grond, aanleg van infrastructuur, verstrekken van leningen en aankoop van deelnemingen. Dit kan gedekt worden door overschotten, opbrengsten van verkoop van grond en/of gebouwen, aflossingen of door leningen af te sluiten.

NB: Met ontvangsten en uitgaven bedoelen we de transacties die via de bank lopen. Dus je ziet dit op de balans bij de post 'bank' terug. Bij het kasstelsel spreken we van baten en lasten. Je hebt baten als het vermogen toeneemt, bijvoorbeeld als je een algemene uitkering ontvangt. Een last is het afnemen van het eigen vermogen van de gemeente.

Lening

Ook geleend geld kan een financieringsbron zijn. Als je geld gaat lenen dan krijg je dit bedrag aan de debetzijde van de balans in je bank en aan de creditzijde komt de post 'lening'. Dus als volgt:

Bank € 100.000	Lening € 100.000
----------------	------------------

Bij gemeenten praten we in de begroting over baten en lasten. Een lening doet niets in de begroting van de gemeente. Toch vraag je toestemming aan de gemeenteraad om een lening af te sluiten, omdat

in de begroting de komende jaren wel de rentekosten moeten worden opgenomen. Je vermogen wordt namelijk niet anders door een lening; tegen over de schuld staan de banktegoeden.

Stel je hebt een schuld van € 80.000 en je wilt dit ieder jaar met € 10.000 aflossen. Wat gebeurt er?

Vóór aflossing

Bank € 80.000	Lening € 80.000
---------------	-----------------

Na aflossing

Bank € 70.000	Lening € 70.000
---------------	-----------------

Je vermogen is gewoon gelijk gebleven. Je bent niet armer geworden en dus is er geen sprake van een last. Zo is de ontvangst van een lening ook geen bate; je wordt er niet rijker van.

Ontvangsten lagere gemeente

Een gemeente komt aan baten door:

- Ontvangen van overdrachten (algemene uitkeringen en doeluitkeringen):
De algemene uitkeringen zijn ongebonden overdrachten die door het Rijk verstrekt worden. De gemeente mag die geld besteden zoals zij dit zelf wil. We gebruiken de algemene middelen om dit bedrag bijeen te brengen.

Hoe verdelen we de algemene middelen over de gemeenten? Het uitgangspunt is dat iedere gemeente de gelijke capaciteit zou moeten hebben op een redelijk peil van voorzieningen tot stand te brengen. We kennen hier ongeveer 60 maatstaven voor. Een aantal voorbeelden zijn het aantal inwoners en de samenstelling van de gezinnen, het aantal woonruimten in de gemeente, de gemiddelde WOZ-waarde en het klantenpotentieel.

De doeluitkeringen zijn uitkeringen waarbij het Rijk bepaald hoe het geld besteed moet worden. Voorbeelden hiervan zijn de uitkeringen voor bijstand, onderwijs, huishoudelijke zorg, jeugdhulpverlening en sociale werkvoorzieningen. Deze doeluitkeringen zijn heel vaak gebaseerd op landelijke normen. Als de gemeente meer geld nodig heeft dan moet zij dit uit de algemene middelen halen en houdt de gemeente meer geld over, dan mag zij dit juist toevoegen aan de algemene middelen. (Overschrijdingen van 10% van het gemiddelde moeten uit eigen middelen worden gefinancierd. Als je meer dan 10% overschrijdt, dan krijg je er wel meer geld bij als gemeente.)

De WMO (Wet Maatschappelijke Ondersteuning) is gefinancierd met Integratie-uitkeringen. Dit loopt nog niet via de algemene uitkeringen. Langzamerhand zullen de integratie-uitkeringen wel via de algemene uitkeringen gaan lopen. Een gemeente krijgt dus dan iets meer algemene uitkering en zij moet zelf bepalen hoe zij efficiënt met het geld omgaat. Hiermee wordt het voor de gemeente mogelijk gemaakt om huishoudelijke zorg etc. Te kunnen betalen.

- Gemeentelijke belastingen en retributies:
De belangrijkste belasting voor de gemeente is wel de onroerendezaakbelasting (art. 220 e.v. Gem. Wet). Verder kennen we nog de:
 - Baatbelasting (art. 222 Gem. Wet)
 - Parkeerbelasting (art. 225 Gem. Wet)
 - Hondenbelasting (art. 226 Gem. Wet)
 - Reclamebelasting (art. 227 Gem. Wet)
 - Precariobelasting (art. 228 Gem. Wet)
 - Toeristenbelasting en forenzenbelasting (art. 224 en 223 Gem. Wet)

De minister van financiën heeft drie argumenten voor het afschaffen van de onroerendezaakbelasting:

1. Deze OZB kent een hoog irritatiefactor;
2. Kwijtscheldingsbeleid: de gemeenten doorkruisen het centrale inkomensbeleid;

3. Ongecontroleerde tariefstijgingen van de OZB doorkruisen het centrale economische beleid.

Het CPB kwam met een alternatief, namelijk het heffen van grondbelasting. In het algemeen als een investering wordt gedaan door de gemeente, zoals een schouwburg, dan was het idee vanuit Den Haag van het CPB dat alle woningen in die gemeente in waarde toenemen. Dit wordt dan belast, zodat iedereen betaald. Niet alleen de eigenaar, maar ook de huurder.

- Verkoop van goederen en diensten;
- Bouwgrondexploitatie;
- Rente, dividenden en pachten.

Lenen voor kapitaaluitgaven

Het probleem van het EMU-saldo is dat we het als lagere overheid eigenlijk niet meer begrijpen. Het EMU-saldo bepaalt dat wanneer je geld uitgeeft om daarvan aandelen te kopen, een deelneming te kopen of een lening uit te geven aan een gemeente, dan wordt het EMU-saldo niet slechter. Maar als er geld wordt uitgegeven voor de aankoop van gebouwen, dan telt dit wel mee voor het EMU-saldo. Het probleem is dat op het moment dat we graag wilden dat gemeenten gingen investeren in de crisis, dan kregen gemeenten een brief van uit Den Haag dat die investeringen de gemeenten niet armer maakten (het zijn geen lasten), maar het beïnvloedt wel negatief het EMU-saldo.

Dus normaal gesproken activeer je die investering op de balans van de gemeente, maar nu is dit hele bedrag nadelig voor het EMU-saldo.