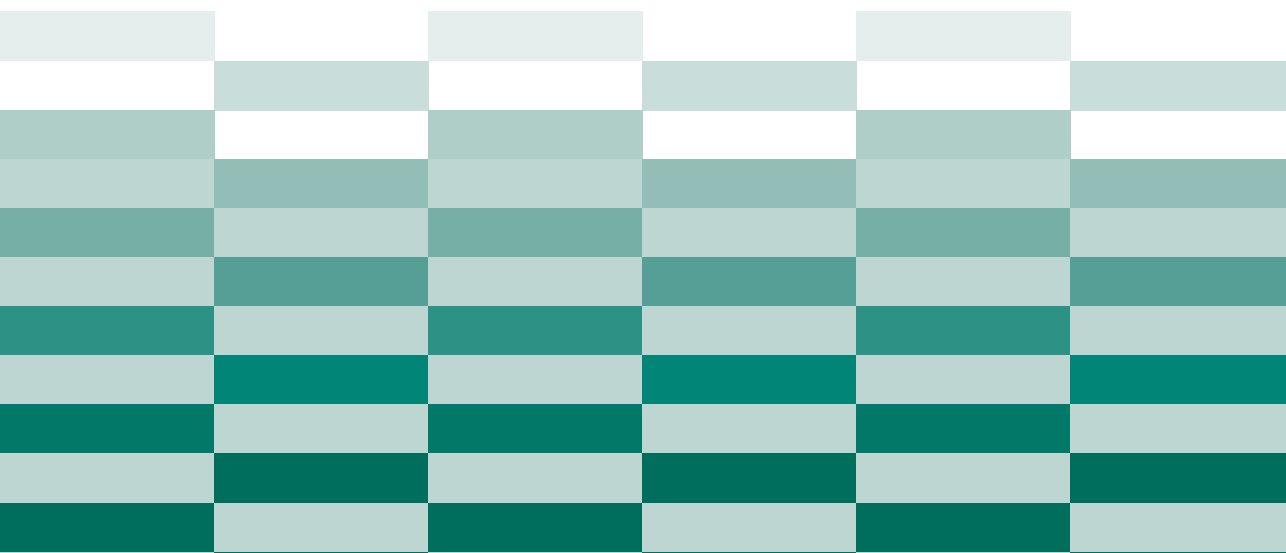


Raad voor de **Rfv** *financiële verhoudingen*

Economisch omgaan met financiële verhoudingen

*Een (regionaal) economisch perspectief op
bestuurlijke en financiële verhoudingen*

Juni 2017



Profiel

De Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) is een adviesraad van de regering en het parlement. De Rfv is ingesteld bij Wet van 21 februari 1997 (Wet op de Raad voor de financiële verhoudingen, Staatsblad 1997, nr.106).

Taak

De wettelijke taak van de Raad is de regering en het parlement gevraagd en ongevraagd adviseren over hoe de financiële middelen van het Rijk het beste kunnen worden verdeeld over gemeenten en provincies. Doel is een evenwichtige verdeling die bijdraagt aan de doelmatigheid van de overheid als geheel.

Samenstelling

Maximaal negen onafhankelijke deskundigen op het terrein van het openbaar bestuur, politiek en overheidsfinanciën vormen samen de Raad voor de financiële verhoudingen. Zij zijn geselecteerd op basis van hun deskundigheid en hun maatschappelijke ervaring. De leden van de Raad worden bij Koninklijk Besluit benoemd.

Werkwijze

De Raad kan zowel gevraagd als ongevraagd advies uitbrengen. De adviezen hebben betrekking op het gemeente en provinciefonds, het belastinginstrumentarium en op specifieke uitkeringen. De adviezen bestrijken nagenoeg alle beleidsterreinen. En het kan daarbij zowel om het beleid als om de uitvoering gaan. Bij het voorbereiden van zijn adviezen neemt de Raad kennis van de opvattingen van mensen en organisaties die inhoudelijke kennis en/of ervaring hebben op het desbetreffende beleidsterrein. Ook via andere activiteiten (publicaties, bijeenkomsten) levert de Raad een bijdrage aan het politiek bestuurlijke en maatschappelijke debat. De Raad besteedt in de adviezen in het bijzonder aandacht aan de uitgangspunten van de financiële verhoudingen, de beleids- en bestedingsvrijheid en de risico's. Ook is er aandacht voor de aspecten rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en transparantie.

Secretariaat

Een secretariaat ondersteunt de Raad voor de financiële verhoudingen (en de Raad voor het openbaar bestuur). De secretaris en zijn medewerkers leggen over hun werk verantwoording af aan de Raad. Het jaarlijkse Werkprogramma en actuele ontwikkelingen geven richting aan de werkzaamheden.

Adresgegevens

Bezoekadres: Korte Voorhout 7
Postadres: Postbus 20011, 2500 EA Den Haag
T 070 426 7540
E rob-rfv@rob-rfv.nl
Twitter [@Rob_Rfv](https://twitter.com/Rob_Rfv)
www.rob-rfv.nl

ISBN 978-94-91739-07-1

NUR 823

Inhoud

Voorwoord	5
Samenvatting van het advies	7
1 Inleiding	11
1.1 Aanleiding	11
1.2 Benaderingswijze	12
2 Preliminaire principiële overwegingen	14
2.1 Relatie overheid versus markt	14
2.2 Het spanningsveld tussen stimuleren van economisch groei en welvaartsverdeling	15
3 De opgave staat voorop, maar wat houdt de economische opgave in?	18
4 Welke overheid is waarvoor verantwoordelijk?	19
5 Hoeveel beleidsvrijheid hebben de verschillende decentrale overheden bij het te voeren economische beleid?	24
6 In hoeverre moeten gemeenten en of provincies allemaal dezelfde financiële mogelijkheden krijgen?	25
7 Oplossingsrichtingen en aanbevelingen	26

Voorwoord

Lokale en regionale economische ontwikkelingen zijn van grote betekenis voor de economische groei van een land, en daarmee voor de welvaart en het welzijn van de burgers. Dit verklaart de belangstelling vanuit het openbaar bestuur voor de lokale en regionale economische ontwikkelingen. In zijn rapport *Eerst de politiek, dan de techniek* heeft de Raad voor de financiële verhoudingen aangekondigd apart aandacht te besteden aan de vraag of, en zo ja op welke wijze de financiële verhoudingen een bijdrage kunnen leveren aan versterking van het bestuurlijk vermogen voor regionale economische opgaven.¹ Directe aanleiding voor dit advies is echter gelegen in het rapport van de Studiegroep openbaar bestuur *Maak Verskil*.²

De Raad heeft zich bij de beantwoording van deze vraag bediend van het denkraam zoals hij dat heeft neergelegd in *Eerst de politiek, dan de techniek*. Belangrijk daarbij is dat eerst de politieke keuzes gemaakt worden en daarna de arrangementen volgen die voortvloeien uit die keuzes. De Raad bepleit in dit advies nadrukkelijk eerst een visie te ontwikkelen en politiek-bestuurlijke keuzes te maken die bijdragen aan de oplossing van de problemen zonder meteen de gereedschapskist van de financiële verhoudingen te openen. Hoe verleidelijk het ook is om direct met allerlei gerichte oftewel financieel technische oplossingen te komen voor veronderstelde problemen. De titel van dit advies '*Economisch omgaan met financiële verhoudingen*' heeft dan ook een dubbele betekenis.

De Raad waarschuwt hierbij ook voor een eenzijdige oriëntatie op de economische opgaven. Dit leidt tot een overschatting van het economisch gewicht dat decentrale overheden hebben op de economische ontwikkeling in een land. Ook doet het afbreuk aan het brede maatschappelijke takkenpakket dat gemeenten en provincies hebben. Hoewel de insteek van dit advies primair gelegen is in de vraag of, en zo ja op welke wijze de financiële verhoudingen een bijdrage kunnen leveren aan versterking van het bestuurlijk vermogen voor regionale economische opgaven, is de Raad van oordeel dat de strekking van dit advies ook op de bekostiging van andere beleidsterreinen van het decentraal bestuur van waarde kan zijn. Het advies bouwt voort op de vele adviezen die de Raad de afgelopen 20 jaar heeft uitgebracht. De adviestaak gaat per 1 juli dit jaar over naar de Raad voor het openbaar bestuur (Rob).

In de voorbereiding van dit advies heeft de Raad gebruik gemaakt van de opgedane kennis naar aanleiding van het discussiestuk *Wel Zwitsers, geen geld?*³ Ook heeft de Raad kennisgenomen van de bevindingen uit de verschillende Proeftuinen die naar aanleiding van het rapport *Maak verschil* zijn opgestart. Het rapport kent zeker ook raakvlakken met het onlangs uitgebrachte rapport *Rekening houden met verschil* over de herziening van de financiële verhoudingen. Het advies van de Raad kent echter een breder perspectief dan alleen het gemeentefonds, het gaat over de relatie tussen de


1 Rfv, *Eerst de politiek dan de techniek*, januari 2017.

2 Studiegroep Openbaar Bestuur, *Maak verschil*, maart 2016.

3 Rfv, *Wel Zwitsers, geen geld?*, mei 2016.

bestuurlijke en financiële verhoudingen.⁴ Mede vanwege de bestuurlijke aspecten heeft de Raad ook de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) bij dit advies betrokken.

De Raad voor de financiële verhoudingen,



Mr. M.A.P. van Haersma Buma, voorzitter



drs. M.J. Fraanje, secretaris

4 Stuurgroep herziening financiële verhoudingen, *Rekening houden met verschil. Ruimte bieden in de financiële verhoudingen, juni 2017.*

Samenvatting van het advies

Dit advies concentreert zich op de vraag wat de betekenis is van de financiële verhoudingen voor (regionale) economisch opgaven. Optimale financiële verhoudingen hangen af van keuzes die de uitkomst zijn van politiek-bestuurlijke afwegingen. Het is niet aan de financiële verhoudingen om uitsluitel te geven over de politieke keuzes. Wel kunnen en moeten de politieke keuzes en de daarbij behorende overwegingen in kaart worden gebracht ten behoeve van een ordentelijke besluitvorming. De politieke keuzes zijn vrij.

Zo zijn de vragen wat wel of geen overheidstaak is of in hoeverre verschillen aanvaardbaar en wenselijk zijn, vooral politieke vragen. Ook de politiek-bestuurlijke toedeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden dient vooraf te gaan aan de keuze van de meest doelmatige bekostigingswijze. Dit betekent niet dat financiële verhoudingen vanuit het oogpunt van een effectieve en doelmatige besteding van overheidsmiddelen, geen randvoorwaarden kunnen stellen aan deze keuzes.

Relatie financiële verhoudingen economische ontwikkeling

Dat er een relatie is tussen de inrichting en werkwijze van het openbaar bestuur en de ontwikkeling van de economie acht de Raad aannemelijk. De financiële verhoudingen zijn echter primair een afgeleide van de bestuurlijke organisatie.

Er is echter geen aantoonbaar bewijs dat de wijze waarop de financiële verhoudingen zijn ingericht, een direct effect heeft op de economie. Er is hooguit sprake van een indirect effect. De Raad waarschuwt dat een eenzijdige oriëntatie binnen de financiële verhoudingen op de economische opgaven snel leidt tot een overschatting van het economisch belang van decentrale overheden voor de economische ontwikkeling en het doet afbreuk aan het brede maatschappelijke takkenpakket dat gemeenten en provincies hebben. Bij veel wat decentrale overheden kunnen doen ter bevordering van de economische ontwikkelingen in de regio gaat het vaak niet primair om de financiële verhoudingen maar meer om bestuurlijke slagkracht.

Rol overheid en de financiële verhoudingen

De Raad maakt in dit advies onderscheid tussen faciliterend en stimulerend economisch beleid.

– Faciliterend economisch beleid

De rol van de overheid in economisch beleid is in eerste aanleg vooral faciliterend. De betekenis van de financiële verhoudingen in relatie tot economische opgaven bestaat daarmee vooral uit het wegnemen van financiële belemmeringen die verstoring werken op de afwegingen van gemeenten en provincies ten behoeve van gewenste economische ontwikkelingen. Het is van belang dat decentrale overheden in staat worden gesteld om te investeren in bijvoorbeeld een aantrekkelijk vestigingsklimaat, in infrastructuur of andere basisvoorzieningen die de maatschappij als geheel ten goede komen, de economie inbegrepen. Ook hebben overheden een rol in het voorkomen van ongewenste economische effecten, zoals afwenteling van risico's, *free riders* gedrag en perverse prikkels.

– Stimulerend economisch beleid

Een stimulerende rol is alleen aan de orde op het moment dat gewenste investeringen niet tot stand komen door toedoen van markt en samenleving. Zo kunnen de omvang van het financiële risico en *split incentives* (baten van investeringen komen niet terecht bij de partij die de kosten neemt) ertoe leiden dat behoeften niet door markt en samenleving worden ingevuld.

Voor wat betreft actief stimuleringsbeleid is de Raad van oordeel dat in lijn met de vorige conclusie gerichte stimuleringsprikkels vanuit de verdeling hier niet bijpassen. Indien de politiek gericht wenst te stimuleren is het instrument van de specifieke uitkering het meest aangewezen bekostigingsinstrument.

Inhoud economische taak en schaal

De inhoud van het economisch beleid van decentrale overheden is niet helder omlijnd.

De verantwoordelijkheid voor economische opgaven is ook niet het exclusieve domein van één bepaalde overheidslaag. Het is een typisch voorbeeld waar het begrip *complementair overheidsbestuur* op van toepassing is. Er is sprake van een ketenverantwoordelijkheid.

De bestuurlijke vraag naar de meest geschikte schaal voor de opgave valt strikt genomen buiten het kader van de financiële verhoudingen. Financiële verhoudingen volgen de bestuurlijke verhoudingen. Uit een oogpunt van een effectieve en doelmatige besteding van overheidsmiddelen kunnen de financiële verhoudingen wel randvoorwaarden stellen aan de taakverdeling tussen overheden.

De schaal van de gemeente is veelal niet toereikend voor een effectief economisch beleid. De redenen voor het regionaal beleggen van economische opgaven zijn dat op die manier ongewenste externe effecten tegengegaan worden waarbij de ene gemeente de kosten maakt terwijl de baten op het (regionale) niveau neerslaan. Daar komt bij dat voor een aantal opgaven alleen regio's voldoende massa hebben. De keuze voor de regio, zoals gemaakt wordt door de Studiegroep openbaar bestuur in het rapport *Maak verschil*⁵ als de optimale bestuurlijke schaal voor economisch beleid, is in dat opzicht een logische. Maar de 'regio' is echter een onvoldoend afgebakend begrip, en bestaat als bestuurlijke eenheid binnen de huidige bestuurlijke structuur ook niet. In dat licht bezien acht de Raad het in de rede te liggen bij de verdeling van de middelen voor het (regionaal) economisch beleid niet alleen de gemeente en de regio te betrekken, maar juist ook de provincie. Het regionaal economisch beleid is niet voor niets gedecentraliseerd naar de provincies. De provincies zijn de democratische gelegitimeerde overheid om bovenlokale afwegingen te maken. Bovendien hebben ze ook expliciet een taak en verantwoordelijkheid in het bevorderen van de regionale economische ontwikkelingen.

Acceptatie van verschillen een politieke keuze

De vraag in hoeverre verschillen aanvaardbaar en wenselijk zijn, is vooral een politieke. Het Nederlandse bestel heeft als vertrekpunt het derde aspiratieniveau, waarin een mate van solidariteit tussen overheden binnen dezelfde bestuurslaag tot uitdrukking komt evenals de eigen verantwoordelijkheid. Dit principe is een politiek-bestuurlijke keuze en derhalve een normatieve. Daarmee is niet gesteld dat deze keuze in alle gevallen leidt tot de meest doelmatige verdeling van

5 Studiegroep Openbaar Bestuur, *Maak verschil*, maart 2016.

middelen. In de politieke afwegingen spelen ook andere publieke waarden een rol. De Raad wijst er op dat, vanwege de grote beleidsvrijheid op het economisch domein, er nu al veel ruimte is voor het maken van verschil. Het rapport *Maak verschil* noemt aansprekende voorbeelden.

Verevening

Verevening is een belangrijk kenmerk van het huidige stelsel; risico en solidariteit komen op deze wijze tot uiting. Het is een misverstand dat verevening en welvaartstoename op gespannen voet met elkaar staan. Verevening op *sociale* factoren is juist wél doelmatig en goed voor de welvaart, omdat anders de locatiekeuze van bedrijven en personen dermate beïnvloed wordt, dat ongelijkheden ontstaan die ook de economie schaden.

Gegeven deze analyse trekt de Raad de conclusie dat voor het realiseren van optimale voorwaarden voor economische ontwikkeling, gedifferentieerd moet worden in verevening van kosten: voor sociale factoren moet wel worden verevend terwijl voor fysieke/ruimtelijke factoren een globaler (en dus minder) verevening dan de huidige aan de orde is. Dat laatste past bij de beleidsvrijheid die decentrale overheden hebben.

Voor zover het gaat om de kosten die samenhangen met het gericht stimuleren door het Rijk van bepaalde economische activiteiten in een gemeente, regio of provincie is verevening echter niet aan de orde. Het gaat immers juist om het bevorderen van verschillen in mogelijkheden om bepaalde activiteiten te stimuleren. Het is dus niet doelmatig te verevenen want niet elke regio heeft dezelfde mogelijkheden. De mogelijke kosten voor gemeenten van de sociale gevolgen van de ongelijkssoortige economische ontwikkeling komen wel voor verevening in aanmerking.

Conclusies van de Raad

De Raad waarschuwt voor een eenzijdige oriëntatie op de economische opgaven. Dit leidt tot een overschatting van het economisch belang van decentrale overheden voor de economische ontwikkeling. Bovendien doet het afbreuk aan het brede maatschappelijke takkenpakket dat gemeenten en provincies hebben. Herziening van de financiële verhoudingen dient zich vooral te richten op het wegnemen van mogelijke financiële belemmeringen bij het economisch beleid. De verdeling gemeente- en provinciefonds dient geen instrument te zijn voor Rijksbeleid, maar de verdeling dient wel recht te doen aan de kosten van de economische opgaven. Voor het realiseren van optimale voorwaarden voor economische ontwikkeling bepleit hij een gedifferentieerde verevening van kosten: wel voor sociale factoren terwijl voor fysieke/ruimtelijke factoren een globaler verevening volstaat. Bij het gericht stimuleren van bepaalde economische activiteiten in een gemeente, regio of provincie is verevening niet aan de orde. Het instellen van een (landelijk) regiofonds naast het provincie- of het gemeentefonds, acht de Raad geen goede optie. Het verdient de voorkeur het bestaande instrumentarium beter te benutten.

Het voorgaande vertaalt zich in aanbevelingen voor de financiële verhoudingen, die geordend zijn naar stimulerend vs. faciliterend, verevening kosten vs. inkomsten, en naar schaalniveau.

Faciliterend beleid: aanbevelingen voor inkomsten en kosten van gemeenten

- Zorg voor stabiliteit in de uitkeringen, dit is een belangrijke voorwaarde voor verantwoord economisch beleid van decentrale overheden;
- Vergroot het lokale belastinggebied onder een gelijktijdige verlaging van de algemene uitkering; om gemeenten meer ruimte te geven voor het maken van eigen afwegingen en te kunnen differentiëren in inkomsten;
- Differentieer in kostenverevening: wel volledig voor sociale factoren, maar globaler voor fysieke/ ruimtelijke factoren;
- Pas verevening waarde onroerende zaken zodanig aan dat gemeenten profiteren van de waardestijging als gevolg van het economisch beleid.

Faciliterend beleid: aanbevelingen voor inkomsten en kosten van regio's

- Onderzoek de kosten van regionale economische opgaven en kom tot een herdefinitie van het begrip 'centrumfunctie'. Het huidige 'regionaal klantenpotentieel' lijkt onvoldoende aan te sluiten op de maatschappelijke en economische ontwikkelingen en opgaven;
- Uit overwegingen van doelmatigheid en effectiviteit bestaan er grote bedenkingen tegen het via de algemene verdeling van middelen proberen aan te sluiten bij kosten van toekomstig verwachte ontwikkelingen, het zogenaamd adaptief verdelen;
- Herzie de verevening van de inkomstenmaatstaf 'WOZ-waarde' door deze niet meer landelijk, maar regionaal te verevenen door te differentiëren naar centrumfunctie;
- Concreet: hoe groter de centrumfunctie van de gemeente, hoe minder de (ontwikkeling van de) WOZ-waarde van die gemeente wordt afgeroomd. Zo dragen randgemeenten via een (voor hen hogere) afroming van de WOZ-waarde bij aan de investeringen die de centrumgemeente doet;
- Maak gebruik van de mogelijkheden die het stelsel nu al biedt, bijvoorbeeld (analogieën van) Bedrijveninvesteringszones.

Faciliterend beleid: aanbevelingen voor inkomsten en kosten van provincies

- Herijk de veronderstelde eigen inkomsten zodat provincie beschikken over dezelfde mogelijkheden inhoud te geven aan hun verantwoordelijkheid voor de regionale economie;
- Denk na over een andere grondslag voor de provinciale belastingen, mede vanuit de verduurzamingsopgaven.

Stimulerend beleid:

- Gerichte stimulerings/investeringsprikkel via het gemeente- en provinciefonds staan op gespannen voet met de uitgangspunten kostenoriëntatie en globaliteit;
- Hanteer specifieke uitkeringen voor het stimuleren van gerichte economische ontwikkelingen;
- Gerichte beloning voor regio's die meer dan evenredig bijdragen aan economische groei, zogenaamde city deals, via een specifieke uitkering acht de Raad een goede optie;
- Een specifieke uitkering op basis van cofinanciering is een geëigend instrument wanneer er sprake is van een gedeelde verantwoordelijkheid;
- Bundel ten behoeve van regionale opgaven de landelijk beschikbare middelen voor infrastructuur en decentraliseer de middelen naar de provincie.

1 Inleiding

Lokale en regionale economische ontwikkelingen zijn van grote betekenis voor de economische groei van een land, en daarmee voor de welvaart en het welzijn van de burgers. Dit verklaart de belangstelling vanuit het openbaar bestuur voor de lokale en regionale economische ontwikkelingen. In zijn rapport *Eerst de politiek, dan de techniek* heeft de Raad aangekondigd om apart aandacht te besteden aan de vraag of, en zo ja op welke wijze de financiële verhoudingen een bijdrage kunnen leveren aan versterking van het bestuurlijk vermogen voor regionale economische opgaven.⁶

1.1 Aanleiding

Directe aanleiding voor dit advies is het rapport van de Studiegroep openbaar bestuur *Maak verschil*.⁷ In dit rapport staat het regionaal economisch perspectief centraal. Het rapport stelt dat Nederland economische groei laat liggen omdat de inrichting en de werkwijze van het openbaar bestuur niet optimaal georganiseerd zijn. Gemeenten dienen maximaal bij te dragen aan het versterken van de economische ontwikkeling van de regio. Door het optimaal benutten van de regionale economische potentie draagt dit bij aan de welvaart van Nederland als geheel.

De conclusie van de Studiegroep openbaar bestuur is dat het vergroten van het bestuurlijk en economisch vermogen een adaptief bestuur vergt dat de ruimte heeft om flexibel te kunnen inspelen op de mogelijkheden. Economische opgaven verschillen immers in aard en omvang per regio. Het gaat hierbij om specifieke opgaven die de gemeentegrenzen overstijgen. Het aangrijpingspunt voor de economische opgaven vormt daarom de regio. Naast een pleidooi voor meer differentiatie in de inrichting en werkwijze van het openbaar bestuur, stelt de Studiegroep dat de voorgestane bestuurlijke richting zijn weerslag dient te krijgen in een grondige herziening van de Financiële verhoudingswet. De Studiegroep pleit hierbij voor een andere balans tussen doelmatigheid en gelijkheid, voor een vereenvoudiging van verdeelmodellen en voor een verdeling die – naast het borgen van een bepaald voorzieningenniveau – meer dan nu is gericht op het prikkelen van regionaal-economische samenwerking, een ruimer lokaal belastinggebied zodat er meer verschillen in aanpak en uitkomst mogelijk worden, en de differentiatie in regionale opgaven. De herziening zou meer normatief moeten zijn. De veronderstelling hierbij is dat de vormgeving van de financiële verhoudingen een bijdrage kan leveren aan versterking van het bestuurlijk vermogen voor regionale economische opgaven.

6 Rfv, *Eerst de politiek dan de techniek*, januari 2017.

7 Studiegroep Openbaar Bestuur, *Maak verschil*, maart 2016.

Voor de uitwerking van het gedachtegoed zoals die in het rapport *Maak verschil* is neergelegd is een zestal proeftuinen in het leven geroepen. Deze proeftuinen hebben verschillende nieuwe aanbevelingen opgeleverd.

1.2 Benaderingswijze

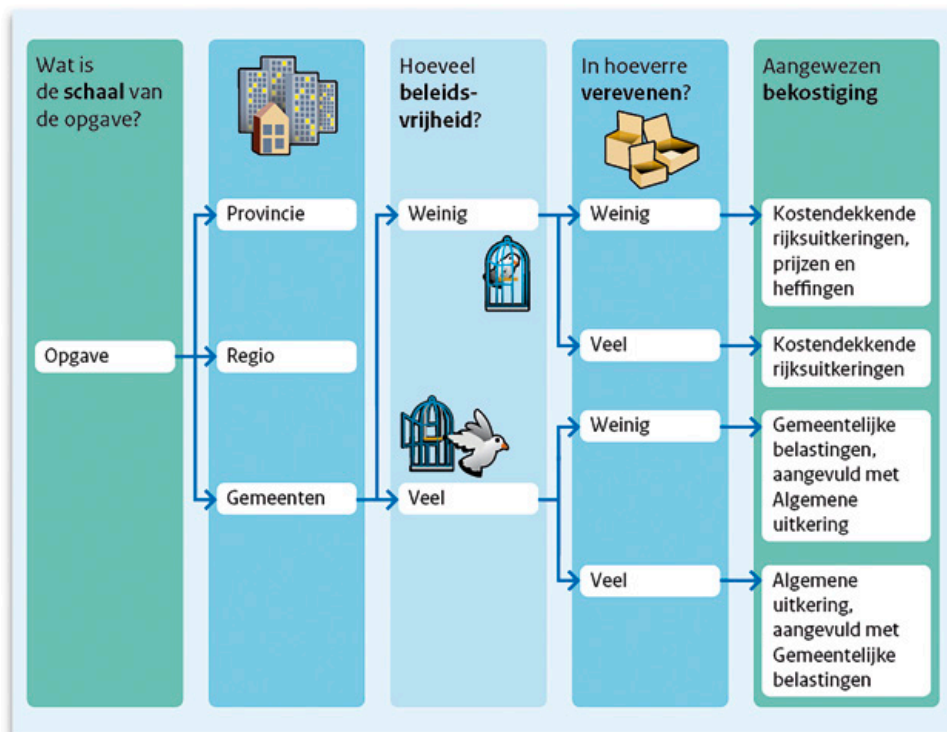
De vraag die in dit advies centraal staat is of, en zo ja op welke wijze de financiële verhoudingen een bijdrage kunnen leveren aan versterking van het bestuurlijk vermogen voor regionale economische opgaven. Voordat de Raad tot de beantwoording van die vraag komt, kiest de Raad ervoor het vraagstuk breder benaderen. Dit is van belang omdat er rond de begrippen ‘bestuurlijk vermogen’ en ‘(regionale) economische opgaven’ onvoldoende eenduidigheid bestaat. Regionale economische opgaven beziet de Raad breder dan alleen het bevorderen van economische groei. Hij benadert het vraagstuk vanuit het hoofddoel van het economisch beleid, het leveren van een bijdrage aan het verbeteren van welvaart en welzijn, ook genoemd ‘brede welvaart’.⁸

Voor de beantwoording volgt de Raad het denkraam zoals hij dat heeft neergelegd in *Eerst de politiek, dan de techniek*. Dat houdt in dat eerst de politieke keuzes gemaakt moeten worden, en dat daarna de arrangementen volgen die voortvloeien uit die keuzes. Het is belangrijk steeds goed onderscheid te blijven maken tussen de politieke keuzes enerzijds en de daaruit volgende bekostigingsvormen anderzijds. Het is niet aan de financiële verhoudingen om uitsluitel te geven over de politieke keuzes. Wel kunnen en moeten de politieke keuzes en de overwegingen die daarbij in acht moeten worden genomen, in kaart worden gebracht ten behoeve van een ordentelijke besluitvorming. De politieke keuzes zijn vrij. Maar als die keuzes gemaakt zijn, dan ligt de aangewezen bekostiging grotendeels vast. Afwijken daarvan leidt tot een minder doelmatige besteding van publieke middelen. De wijze waarop de financiële verhoudingen uiteindelijk zijn ingericht, is dus een uitvloeisel van de politieke en bestuurlijke keuzes. Het criterium voor de financiële verhoudingen is dat deze zo worden ingericht dat de inzet van collectieve middelen door de verschillende overheden doelmatig en doeltreffend is. Dit houdt tevens in dat een adequate verantwoording over de aanwending van publieke middelen mogelijk is. Leidraad voor de meest efficiënte bekostigingsmethode daarbij is het principe ‘wie bepaalt, betaalt’.

Het gaat bij de inrichting van de financiële verhoudingen om de volgende vragen:

1. De opgave staat voorop, maar wat houdt die economische opgave in?
2. Moet de economische taak worden uitgevoerd door de gemeente, de regio, de provincie of het Rijk?
3. Hoeveel beleidsvrijheid hebben de verschillende decentrale overheden, bij het uitvoeren van het et economisch beleid?
4. Moeten de overheden binnen dezelfde overheidslaag allemaal dezelfde financiële mogelijkheden krijgen, om de economische opgaven uit te kunnen voeren?

8 Rapport *Welvaart in kaart* van de tijdelijke commissie breed welvaartsbegrip (commissie-Grashoff), 20 april 2016 (<https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/34298-3.pdf>).



Leeswijzer

Aan deze verkenning gaan politieke en principiële overwegingen vooraf, waar de financiële verhoudingen of de economische wetenschap zelf geen uitsluitsel over kunnen geven, maar die wel van belang zijn bij de beantwoording van het vraagstuk.

In de hoofdstukken 3, 4, 5 en 6 komen de bovengenoemde vragen aan de orde zoals die in *Eerst de politiek, dan de techniek* door de Raad zijn geformuleerd. Dit betreft vooral een beschrijving van de rol van gemeenten en provincies rond economische taken en de positie van de regio.

Hoofdstuk 7 bevat met de oplossingsrichtingen en aanbevelingen, het feitelijke advies. De Raad weegt daar ook de aanbevelingen mee uit de verschillende proeftuinen die naar aanleiding van het rapport van de Studiegroep openbaar bestuur *Maak verschil* zijn ontstaan.⁹

⁹ <https://proeftuinenmaakverschil.nl>.

2 Preliminare principiële overwegingen

In dit hoofdstuk belicht de Raad eerst een aantal politieke en principiële aspecten die van belang zijn bij de rol en betekenis van het openbaar bestuur voor de lokale en regionale economische ontwikkelingen.¹⁰

2.1 Relatie overheid versus markt

In hoeverre is overheidsingrijpen in het economisch verkeer noodzakelijk of wenselijk? In een markteconomie is de zorg voor werk en inkomen niet primair de verantwoordelijkheid van de overheid. Overheidsingrijpen komt in principe pas aan de orde wanneer de markt niet het gewenste resultaat oplevert. De welvaartseconomische theorie beschrijft vrij precies wanneer dat het geval is. Het gaat om twee zaken: een productieve economie (doelmatigheid) en een niet te scheve inkomensverdeling (rechtvaardigheid). Het eerste vergt volledige mededinging, concurrerende markten. Slechts waar sprake is van marktfalen is er reden voor overheidsingrijpen. Het gaat dan om het verstrekken van publieke goederen of diensten, waarbij het gebruik door de één niet ten koste gaat van de ander, en bovendien niemand van het gebruik kan worden uitgesloten. Behalve bij publieke goederen kan de markt wanneer er externe effecten optreden ook leiden tot niet-optimale uitkomsten. Bij een extern effect worden derden geschaad of gebaat zonder dat daar een vergoeding of een rekening tegenover staat.

Naast doelmatigheid gaat het ook om zogenaamde 'bemoeigoederen', goederen waarvan de overheid vindt dat de maatschappij ze onvoldoende waardeert en voortbrengt, en om die reden door de overheid door middel van subsidies gestimuleerd worden. Hierbij kan gedacht worden aan opgaven die verband houden met het energieneutraal en klimaatbestendig maken van huishoudens of bedrijven.¹¹ Een zeer specifieke vorm van bemoeienis van de overheid met de markt betreft het aanjagen van innovatieve ontwikkelingen. Bedrijven zijn meer gericht op het maken van winst op korte of hooguit middellange termijn. Overheden zijn in staat om lange-termijndoelen te kiezen en na te streven. Ook zijn overheden in staat om grotere risico's te dragen om daarmee te investeren in goederen die aan de samenleving als geheel (op termijn) ten goede komen.

De Raad is van oordeel dat de vraag wat wel of geen overheidstaak is in de eerste plaats een politieke vraag is. Het antwoord op die vraag is daarnaast contextgebonden. Het maken van een afweging dient wel zoveel mogelijk plaats te vinden op basis van een uitwerking vóóraf van álle (dus ook maatschappelijke) kosten en baten.¹²

10 De beantwoording van de meer principiële vragen is mede gebaseerd op het essay van Maarten Allers over sociaal-economisch beleid van gemeenten en provincies: <http://trendbureauoverijssel.nl/verkenningen/lopende-verkenningen/omgaan-met-verschillen/essays/essay-maarten-allers>.

11 *Naar een duurzaam Nederland*, een gezamenlijke investeringsagenda van gemeenten, provincies en waterschappen voor de kabinetsformatie 2017.

12 Rob, *De overheid in- of uit de marktprijzen?*, 1998.

Richtsnoer daarbij is dat zoveel mogelijk aan de markt moet worden overgelaten. De ervaring leert dat overmatig overheidsingrijpen de economie vaak meer kwaad dan goed doet.¹³ De bestuurlijke energie en de beschikbare middelen kunnen beter worden gestoken in het goed uitvoeren van de vele taken die de overheid wèl heeft en in zijn voorwaardenscheppende rol, zodat andere partijen hun rol ten volle kunnen benutten.

2.2 Het spanningsveld tussen stimuleren van economisch groei en welvaartsverdeling

Gaat het bij het bevorderen van economische dynamiek om het versterken van regio's met grote economische mogelijkheden of juist om het ondersteunen van economisch zwakkere regio's? Inkomensverdeling tussen huishoudens en gemeenten zijn twee verschillende zaken maar hebben wel een relatie. De economische groei en de daarmee samenhangende bevolkingsgroei, concentreert zich vooral in stedelijke regio's en agglomeraties terwijl perifere gebieden te maken hebben met stagnerende economische ontwikkelingen en bevolkingsdaling. Dit weerspiegelt zich in opleidings- en inkomensverschillen tussen krimp- en groeiregio's.¹⁴ Bevolkingsdaling en daarmee gepaard gaande vergrijzing kunnen in bepaalde gevallen ook de economische structuur ondermijnen. De gezamenlijke inzet van decentrale overheden, bedrijfsleven en onderwijs is in die gevallen geboden.¹⁵

Er bestaat een zekere spanning tussen het bevorderen van economische groei en het verdelen van welvaart.

Volgens de neo-klassieke benadering maakt het niet uit of investeringen in initieel sterkere of zwakkere regio's plaatsvinden, zolang deze maar bijdragen aan het Pareto-criterium, dat stelt dat de optimale (potentiële) welvaart is bereikt als niemand in de samenleving erop vooruit kan gaan zonder af te doen aan de welvaart van enig ander. Het zou in die benadering echter wel meer lonen om te investeren in initieel zwakke regio's vanwege het relatief grote verschil met het theoretisch te behalen geconvergeerde BBP.¹⁶

De theorie op basis van de *New Economic Geography* houdt geen rekening met afnemende maar met toenemende meeropbrengsten. Toenemende meeropbrengsten verklaren structurele verschillen in ruimtelijke concentratie ofwel verstedelijking. Die verklaring ligt in toenemende schaalopbrengsten in infrastructurele netwerken en grote productie- en dienstencomplexen, en uit specialisatie van de arbeidsmarkt. Daarnaast treden positieve externe effecten van agglomeraties op zoals de circulatie van kennis en goede ideeën. Dit wordt als de triomf van de stad geduid.¹⁷

13 WRR, *Publieke zaken in de marktsamenleving*, synopsis van WRR-rapport 87, 2012.

14 Henri de Groot, Ioulia Ossokina en Coen Teulings, *Hoogopgeleiden als motor voor stedelijke groei; historie, toekomst en beleidsimplicaties*, TPEdigitaal 2016, blz. 88-103.

15 De proeftuin Noordoost Fryslân biedt een goed voorbeeld van deze aanpak; <https://proeftuinenmaakvershil.nl/groups/profile/45514962/noordoost-fryslan>.

16 Prof. dr. P.P. Tordoir; *Publieke investeringen en economische groei: relevantie van het lokale en regionale niveau; wetenschappelijke literatuurverhandeling*.

17 Edward Glaeser, *Triumph of the city; how our greatest invention makes us richer smarter, greater, healthier and happier*, 2011.

De mate waarin bij de verdeling van middelen tussen overheden gestreefd moet worden naar het verdelen van de welvaart, hangt nauw samen met het vereveningsvraagstuk; dat wil zeggen de mate waarin verschillen in kosten en de mogelijkheden inkomsten te verwerven, tussen overheden worden verevend. De mate van verevening in de verdeling is een uitdrukking van landelijke solidariteit tussen overheden. Dit vraagstuk staat bekend onder de aspiratieniveaus van Goedhart¹⁸ (Zie verder hoofdstuk 6).

Verevening van inkomsten tussen overheden en welvaartsgroei staan niet per definitie op gespannen voet met elkaar. De vraag of en in welke mate er tussen overheden verevend moet worden is in eerste aanleg een politieke vraag. Het lijkt op zijn minst tegenstrijdig om meer geld en energie te steken in gemeenten en regio's waar het al goed gaat. Het bevorderen van economische ontwikkelingen in kansrijke regio's wordt echter ingegeven door de veronderstelling dat dit bijdraagt aan de welvaart van Nederland als geheel. Bij deze vraag dient te worden meegewogen dat regionale economische ongelijkheid ook een maatschappelijke prijs heeft. Sociale stilstand en -achteruitgang brengen immers ook kosten met zich, deprivatie is duur. Grote verschillen in het vestigingsklimaat tussen regio's kunnen ook ongewenste ruimtelijke effecten hebben. Verevening van kosten en inkomsten tussen overheden is een instrument om verschillen tussen overheden te dempen tot het niveau dat politiek acceptabel wordt geacht.

Bij de economische dynamiek gaat het overigens voor een belangrijk deel om autonome ontwikkelingen waarop de invloed van het openbaar bestuur beperkt is. Sturing door wet- en regelgeving heeft daarbij wellicht een groter effect dan de verdeling van geld. De mogelijkheden om met beleid tegen de stroom op te roeien zijn beperkt. Dat wil niet zeggen dat beleid neutraal hoort te zijn. Het beste advies dat economen kunnen geven is om met de stroom mee te bewegen.¹⁹ De voorspelbaarheid van de dynamiek is echter beperkt. Het gevolg van het versterken of meegaan met de economische dynamiek in succesvolle gemeenten/regio's is wel dat de verschillen tussen de regio's toenemen. Krimpregio's hebben weer te maken met hogere kosten.²⁰

18 C. Goedhart, 'Een theoretisch kader voor inkomensverwerving door overheden', in: N.C.M. van Niekerk, *Macht en middelen in de verhouding Rijk – lagere overheid*, Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, Onderzoeksreeks nr. 3, Den Haag, 1982.

19 Henri de Groot, Ioulia Ossokina en Coen Teulings, *Hoogopgeleiden als motor voor stedelijke groei; historie, toekomst en beleidsimplicaties*, TPEdigitaal 2016, blz. 88-103.

20 Raad voor het openbaar bestuur en Raad voor de financiële verhoudingen, *Bevolkingsdaling. Gevolgen voor bestuur en financiën*, maart 2008.

De huidige verdeling van de algemene uitkering ondervangt de kosten die het gevolg zijn van bevolkingskrimp al in belangrijke mate.²¹ Dit komt doordat in de verdeling rekening wordt gehouden met allerlei kenmerken die samengaan met bevolkingskrimp zoals leeftijd, het ontvangen van sociale uitkeringen en ook de daling van de waarde van onroerende zaken. Krimp gemeenten ontvangen per saldo een hogere uitkering per inwoner. Daarnaast ontvangen gemeenten gelegen in regio's die te maken hebben met bevolkingdaling een decentralisatie-uitkering bevolkingsdaling. Met deze decentralisatie-uitkering wordt tegemoet gekomen aan de afwijkende kostenstructuur. De uitkering is vooral bedoeld om gemeenten te stimuleren de transitieopgaven regionaal op te pakken.²²

De zgn. *City Deals* zijn door het Rijk ingezet om de doelstelling van de Agenda Stad te halen: het versterken van groei, innovatie en leefbaarheid in de Nederlandse steden.²³ *City Deals* bevatten concrete samenwerkingsafspraken tussen steden, Rijk, andere overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Deze deals gaan overigens niet gepaard met de toekenning van extra geld vanuit het Rijk.

De vraag in hoeverre verschillen tussen gemeenten en of regio's aanvaardbaar en wenselijk zijn, is vooral een politieke. Om de welvaart eerlijk te verdelen gaat het om twee vragen: wie betaalt de belasting en wie krijgt recht op de overheidsdiensten. Het is daarbij van belang te beseffen dat verevening tussen overheden niet hetzelfde effect heeft als inkomensverdeling. Mensen met een laag inkomen zijn niet direct gebaat bij een verevening tussen gemeenten. De financiële verhoudingen geven geen duidelijkheid over de uitruil tussen welvaartsbevordering en verdeling van de welvaart in een land. De Raad stelt vast dat binnen de Nederlandse context grote verschillen in voorzieningencapaciteit en/of belastingdruk en daarmee welvaart politiek niet aanvaardbaar worden geacht. Tegelijkertijd kan worden vastgesteld dat beleid gericht om de economie in krimpgebieden te stimuleren weinig effectief is en eerder schadelijk is voor de Nederlandse economie als geheel. De keuze voor het derde aspiratieniveau is een politiek- bestuurlijke keuze en derhalve een normatieve. Daarmee is niet gesteld dat deze keuze in alle gevallen leidt tot de meest doelmatige verdeling van middelen. De kernvraag is in de optiek van de Raad, in hoeverre de financiële verhoudingen gemeenten of provincies belemmeren om in te spelen op de economische dynamiek.

21 TK 2009-2010, 32123 hoofdstuk B, nr.2

22 Rfv, Advies decentralisatie-uitkering bevolkingsdaling, juli 2015.

23 <http://agendastad.nl/city-deals>.

3 De opgave staat voorop, maar wat houdt de economische opgave in?

De inhoud van het economische beleid van decentrale overheden is niet helder omljnd. Het gaat om een heel scala van uiteenlopende activiteiten die variëren van het faciliteren van ondernemers, maatregelen betreffende arbeidsmarkt, scholing, armoedebeleid tot en met het daadwerkelijk stimuleren van economische activiteiten. De Raad maakt in dit advies een onderscheid in faciliterend en stimulerend economisch beleid.

Faciliterend

Het openbaar bestuur is in eerste aanleg vooral voorwaardenscheppend. In de beperkte opvatting van faciliterend economisch beleid gaat het om het creëren van een gunstig vestigingsklimaat voor bedrijven en ondernemers. Dit bestaat primair uit het zorgen voor een goede infrastructuur, zowel fysiek (wegen, bedrijventerreinen e.d.) als digitaal (bijvoorbeeld breedband). In de brede interpretatie gaat het ook om de sociale infrastructuur, zoals scholing en werkgelegenheid, veiligheid en het bieden van een prettig woon- en leefklimaat inclusief het aanbod van cultuur en natuur. In deze opvatting bevat het faciliterend economische beleid bijna het gehele takenpakket van decentrale overheden.

Stimulerend

De meest directe vorm van overheidsbemoeienis met het economisch beleid komt tot uitdrukking in het daadwerkelijk zelf ontplooiën en stimuleren van economische activiteiten in de vorm van deelnemingen of in de vorm van het verstrekken van leningen of garanties. Actief grondbeleid kan daar in sommige gevallen ook toe worden gerekend. Bij het direct stimuleren zijn wettelijke beperkingen van toepassing omdat dit volgens de Wet markt en overheid tot oneerlijke concurrentie kan leiden. Ook de Europese staatssteunregels beperken de mogelijkheden van (decentrale) overheden om actief bedrijfsmatige activiteiten te stimuleren. Er zijn overigens voorbeelden van directe stimulering als neveneffect van het voortbrengen van bemoeigoederen, zoals optreedt bij het oprichten van groene energiebedrijven of het bekostigen van energiebesparende maatregelen die direct economische bedrijvigheid tot gevolg hebben.

4 Welke overheid is waarvoor verantwoordelijk?

De verantwoordelijkheid voor economische opgaven is niet het exclusieve domein van één bepaalde overheidslaag. Het is een typisch voorbeeld waar het begrip complementair overheidsbestuur van toepassing is. Rijk, provincies en gemeenten vullen elkaar aan en werken bij de taakvervulling in veel gevallen ook samen. Er is in die zin sprake van ketenverbanden.

De gemeente

Het economisch beleid van gemeenten heeft een diffuus karakter. Niet alle gemeenten hebben bijvoorbeeld een nota economisch beleid. Dat wil niet zeggen dat die gemeenten geen economisch beleid voeren. De omvang van de lasten op de hoofdfunctie Economie bedragen ongeveer 1 mld euro nog geen 2% van de totale gemeentelijke uitgaven.²⁴ Dit geeft weliswaar een vertekening omdat de gemeenten ook op ander functies economisch relevante uitgaven doen maar het geeft wel een indicatie van het relatieve belang.

Gemeenten zien voor zichzelf vooral een taak weggelegd in het versterken en ontwikkelen van een aantrekkelijk economisch vestigingsklimaat voor bedrijven en ondernemers, het stimuleren van samenwerking tussen overheid, ondernemers en onderwijs, het bevorderen van werkgelegenheid, de beschikbaarheid van ruimte voor bedrijfsvestigingen, een goede infrastructuur gericht op bereikbaarheid en veiligheid en het stroomlijnen van gemeentelijke procedures. Sommige grotere gemeenten hebben een bedrijfscontactfunctionaris aangesteld om hiervoor zorg te dragen. Specifieke elementen in het gemeentelijk economisch beleid zijn ontwikkeling en herstructurering van bedrijventerreinen, de zorg voor detailhandelvoorzieningen, citymarketing, toerisme en recreatie.

De uitgaven lopen per gemeente sterk uiteen, waarbij wel 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. Veel van de uitgaven die aan het economisch beleid van een gemeente kunnen worden toegerekend, zijn nauw verweven met tal van andere gemeentelijke taakvelden. Het gevolg is dat uitgaven die met het economisch beleid in verband kunnen worden gebracht, op vele plaatsen in begroting en rekening tot uitdrukking kunnen komen. Naast apparaatskosten voor het coördineren, faciliteren en stimuleren speelt de ruimtelijke ordening (via het bestemmingsplan) een belangrijke rol in het economisch beleid van gemeenten, omdat de gemeente daarmee de ruimte voor verschillende economische functies vastlegt. De gemeentelijke overheid kan hierdoor zorg dragen voor een zekere marktordening. De kosten voor het faciliterend economisch beleid zijn dan ook niet specifiek aan een taakveld of cluster toe te wijzen. Voor wat betreft de baten gaat het om inkomsten uit toeristenbelastingen, gemakkelikhedenretributies, marktgeden, forensenbelasting en dergelijke die onder de 'Overige eigen middelen' vallen.

24 CBS, Statline 2017.

De kosten voor het faciliterend economisch beleid zijn dus niet specifiek aan een taakveld of cluster toe te wijzen. In beperkte mate stimuleren gemeenten economische activiteiten door het verlenen van subsidies of verstrekken van garanties of door deelname aan economische activiteiten. Bij dat laatste gaat het vooral om deelnemingen in bedrijfsmatige activiteiten die gelieerd zijn aan overheidstaken zoals afvalverwerking.

De regio

De schaal van de gemeente is echter veelal niet toereikend voor een effectief economisch beleid. De effecten van lokaal economisch beleid beperken zich immers ook niet tot de gemeentegrens. In dat kader wordt vaak verwezen naar ‘*daily urban systems*’, de regio waarbinnen zich 80 % van de verplaatsingen voltrekt. De regio lijkt in veel gevallen de meeste geëigende schaal, zo stelt ook het rapport van de Studiegroep openbaar bestuur *Maak verschil*. Probleem is dat de regio als zodanig niet bestaat, de regio is geen vanzelfsprekende afgebakende bestuurlijke entiteit; per taak of opgave verschilt de territoriale oriëntatie, die overigens vaak de oriëntatie van inwoners volgt. Richten inwoners zich voor onderwijsvoorzieningen op een bepaalde omgeving, voor winkelen, zorg of culturele activiteiten kan die oriëntatie heel anders zijn.

Een natuurlijke prikkel tot regionale samenwerking op het terrein van economische ontwikkeling in de regio ontbreekt. De vormen van samenwerking variëren van licht en informeel (*coalitions of the willing*) tot strikt geformaliseerde krachtige samenwerkingsverbanden. Gemeenten zien elkaar op het economisch terrein soms eerder als concurrenten dan als samenwerkingspartners. De deelnemers in regionale samenwerking gaan vaak uit van de eigen belangen. Het stimuleren van de regionale economie is een taak van de gemeenten die zich niet bovenaf laat afdwingen. Het roept ook allerlei kwesties op over de financiering van de verschillende projecten. Er is bij regionale samenwerking altijd een natuurlijke spanning tussen vrijwillige maar niet vrijblijvende samenwerking.²⁵ Het ontbreekt echter vaak aan doorzettingsmacht. De samenwerking moet komen uit de erkenning en herkenning dat regionale economische samenwerking voor gemeenten loont.²⁶ Naast het hebben van een gezamenlijk gedeelde visie is het van belang om mogelijk ervaren knelpunten weg te nemen. De provincie kan daar een belangrijke sturende en coördinerende rol in spelen en doet dat ook door bijvoorbeeld bij te dragen op voorwaarde dat gemeenten samenwerken. Ook kunnen provincies een belangrijke coördinerende rol spelen bij de in het geval, nabij gelegen gemeenten ieder voor zich grote bedrijventerreinen willen realiseren en daarmee elkaar beconcurreren.

De provincie

De provincie is de logische democratisch gelegitimeerde overheidslaag om de bovenlokale (regionale) afwegingen te maken op het terrein van regionale economische beleid. De kerntaken van de provincies bevinden zich ook op het terrein van duurzame ruimtelijke ontwikkeling en inrichting, mobiliteit en het bevorderen van regionale economie.

25 De proeftuin van de regio Zwolle biedt een illustratie van een lichte samenwerkingsvorm: <https://proeftuinenmaakverschil.nl/groups/profile/45514942/regio-zwolle>.

26 SER, *Regionaal samenwerken; Leren van praktijken*, 2017.

Uit: Bestuursakkoord 2011-2015 Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Interprovinciaal Overleg, Unie van Waterschappen en Rijk

Provincies zijn verantwoordelijk voor het faciliteren van de regionale kennisdriehoek, bedrijventerreinenbeleid, regionaal vestigingsklimaat en ruimtelijke inpassing van bedrijvigheid en kennisinstellingen. In het kader van het nieuwe bedrijfslevenbeleid is het Rijk verantwoordelijk voor de ontwikkeling van een samenhangende beleidsagenda voor negen topsectoren over de volle breedte van het overheidsbeleid. De topteams, die onder leiding staan van een boegbeeld uit het bedrijfsleven, hebben expliciet tot opdracht om draagvlak te verwerven voor de agenda, waaronder bij medeoverheden.

Hoewel het economisch beleid van de provincies ook erg verweven is met andere provinciale taken is het wel duidelijker herkenbaar. De omvang van de lasten op de hoofdfunctie Economie en agrarische zaken bedragen ruim 7,6 mld euro, bijna 7 % van de omvang van de provinciale begroting.²⁷

De uitgaven lopen per provincie sterk uiteen, waarbij wel opvalt dat de meer verstedelijkte provincies lagere lasten kennen dan de meer landelijke provincies. Dat lijkt voor een deel verklaard te worden door het relatieve grote gewicht van uitgaven die verband houden met agrarische aangelegenheden die van groter belang zijn in de landelijke provincies dan in het verstedelijkte westen van het land.

Het economisch beleid richt zich op agrarische structuurversterking, logistiek en transport, het integreren van natuuropgaven met ondernemerschap, het bevorderen van bereikbaarheid, recreatie, toerisme en dergelijke. Met het ruimtelijk ordeningsinstrumentarium kan de provincie bijdragen aan het voorkomen of beperken van marktverstoring, bijvoorbeeld voor wat betreft de kantorenmarkt. Het beleid bestaat uit het aanjagen van innovatie en ondernemerschap, het inzetten van financiële instrumenten, het verbinden van economische en arbeidsmarktregio's (kennisagenda's) en internationalisering. De provincies doen dat als een verbindende bestuurslaag, door het bundelen van lokale en regionale krachten op diverse schaalniveaus. Naast de verbindende rol die provincies hierin vervullen zijn ze vaak strategisch partner van het rijk.

Provincies vullen deze taak in met autonome, eigen middelen. Er is bij de decentralisatie van het Bestuursakkoord 2011-2015 geen budget overgeheveld van de rijksbegroting naar provincies.²⁸ Ruimtelijk-economisch beschikken provincies met hun Omgevingsvisie en -verordeningen over doorzettingsmacht naar gemeenten voor wat betreft de programmering van bedrijventerreinen, retail/detailhandel, kantoren. Deze doorzettingsmacht wordt regionaal ingezet.

²⁷ CBS, Statline 2017.

²⁸ TK 2010-2011, 32 637, nr. 15.

Voor het stimulerend economisch beleid verstrekken provincies leningen en bijdragen aan decentrale overheden of bedrijven. Ook beschikken de meeste provincies over innovatiefondsen, ook via de (landsdelige) regionale ontwikkelingsmaatschappijen (ROM's). Via de ROM's is er sprake van (inter) regionale samenwerking op innovatiebevordering, acquisitie en investeringsbevordering (export, buitenlandse investeringen). De provincie *matcht* bijvoorbeeld eigen investeringen en middelen met middelen die door de (regio-)gemeenten beschikbaar worden gesteld via een bijdrage per inwoner. Aldus ontstaan zgn. *multipliers*, waarbij daartoe uitgenodigd door provincies – gemeenten, bedrijven en/of maatschappelijke organisaties middelen bijeenbrengen voor gerichte structuurversterkende activiteiten.

Het Rijk

Het macro-economische beleid is primair een taak van de Rijksoverheid. Het gaat dan om conjunctuurbeleid, inkomensherverdeling e.d. Bij het structureel economisch beleid gaat het om het zorgen voor een goede infrastructuur, rechtszekerheid, openbare orde en veiligheid. Kortom: zorgen voor de beschikbaarheid van publieke goederen waar de markt niet voor zorgt. Sommige daarvan (defensie) hebben een landelijke reikwijdte. In dat geval moet het Rijk ervoor zorgen. Veel publieke goederen hebben echter juist een lokaal of regionaal karakter. Daar zijn gemeenten en provincies de aangewezen overheidslagen.

Het Rijk richt zich voor wat betreft het stimulerende economisch beleid vooral op de ontwikkeling van een samenhangende beleidsagenda voor negen topsectoren. Het overheidsbeleid richt zich voornamelijk op het benutten van groeikansen van de topsectoren in opkomende markten.

Europa

De betekenis van Europa neemt nog altijd in belang toe. Zeker ook voor decentrale overheden. Zij hebben in toenemende mate te maken met de toepassing van EU-regels over bijvoorbeeld overheidsopdrachten, staatssteun, milieubeleid, infrastructuur, openbare diensten, landbouw, vervoer. Voor decentrale overheden is de Haagse arena uitgebreid met die van Brussel.²⁹

Het monetaire beleid ligt al jaren aan in handen van de Europese Bank. Nederland is in veel gevallen te klein voor een effectief conjunctuurbeleid omdat een groot deel van de bestedingen weglekt via importgoederen. Daarnaast spelen de Europese structuur- en investeringsfondsen een rol bij het stimuleren van economische groei en werkgelegenheid, bijvoorbeeld in de Euregio's, bestuurlijke samenwerkingsverbanden van overheden aan weerszijde van de landsgrenzen.³⁰

Samenhang bestuurlijke en financiële verhoudingen

De bestuurlijke vraag naar de optimale schaal voor de opgave valt strikt genomen buiten het kader van de financiële verhoudingen. Financiële verhoudingen veronderstellen het bestaan van bestuurlijke verhoudingen. De bestuurlijke verhoudingen bepalen hoe taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn verdeeld over de onderscheiden territoriale en functionele bestuurslagen. De financiële verhoudingen zijn in principe een afspiegeling van de bestuurlijke verhoudingen: *geld volgt (bestuurs)taak*. Maar tussen de bestuurlijke en de financiële verhouding bestaat wel een

29 Rob, *Met Europa verbonden. Een verkenning van de betekenis van Europa voor gemeenten en provincies*, november 2013.

30 Rob, *Besturen over grenzen. Opgave voor alle bestuurslagen*, mei 2008.

zekere wisselwerking. Uit een oogpunt van een effectieve en doelmatige besteding van overheidsmiddelen kunnen de financiële verhoudingen namelijk wel randvoorwaarden stellen aan de bestuurlijke verhoudingen.

Economie is binnen het overheidsbeleid maar één aspect naast vele andere. Bij de uitgangspunten die aan de financiële verhoudingen ten grondslag liggen gaat het er voor wat de economische ontwikkeling betreft vooral om decentrale overheden in staat stellen een beleid te ontwikkelen dat de lokale en regionale economie in staat stelt om zich optimaal te ontpoien. De leidende gedachte bij het beleggen van taken - dus ook de economische is dat deze het beste belegd kunnen worden bij die overheidslaag die daar, gelet op de schaal en de betrokken belangen, het beste toe in staat moet worden geacht om een effectieve en efficiënte afweging van kosten en baten te maken. Dit biedt de beste prikkel tot een doelmatige afweging van overheidsbestedingen. De inrichting van de financiële verhoudingen moet er vervolgens aan bijdragen dat decentrale overheden daartoe ook financieel in voldoende mate toe in staat zijn.

Voor de economische opgaven van het decentraal bestuur is de schaal van de gemeente vaak te klein. Vanwege het ontbreken van een bestuurlijke regionale structuur zoekt de Studiegroep Openbaar bestuur de oplossing in het versterken van de regionale samenwerking in plaats van aansluiting te zoeken bij de kerntaken van de provincies.

Het zoeken naar de optimale bestuurlijke schaal heeft de afgelopen 60 jaar weinig resultaat opgeleverd en dat is logisch, gelet op het steeds wisselende karakter van publieke taken en de hoge drempel om de drielagenstructuur van het openbaar bestuur te wijzigen. In die zin kan de Raad het billijken dat daar geen bestuurlijke energie in wordt gestoken.³¹ De Raad stelt vast dat door het voorop stellen van de economische groei, niet alleen de bestuurlijke discussie over de meest geëigende bestuurlijke structuur gepoogd is te omzeilen, maar dat daarbij ook voorbij wordt gegaan aan de taak en verantwoordelijkheid van de provincies. Dit is in de optiek van Raad de kracht maar tevens de zwakte van deze benadering omdat dé regio een onvoldoend afgebakend begrip is en als zodanig niet bestaat. In dat licht bezien acht de Raad het in de rede te liggen de provincies bij de allocatie van de middelen voor het (regionaal) economisch beleid te betrekken. De provincies zijn immers de democratische gelegitimeerde overheid om bovenlokale afwegingen te maken en zij beschikken over een eigenstandige belastingfaciliteit.

31 Rob, *Het einde van het blauwdrukdenken*, april 2010.

5 Hoeveel beleidsvrijheid hebben de verschillende decentrale overheden bij het te voeren economische beleid?

Onder beleidsvrijheid wordt primair verstaan: de mate waarin decentrale overheden vrij zijn zelf de *uitkomst* van het beleid te bepalen. Veel beleidsvrijheid betekent dat grote verschillen in beleidsuitkomsten door burgers en Rijksoverheid worden aanvaard.

Gemeentelijke beleidsvrijheid

Er zijn geen formele regels van het Rijk of de provincie die gemeenten verplichten tot het voeren van economisch beleid. Toch doen gemeenten dat impliciet of expliciet wel uit hoofde van hun algemene taakopvatting. De intensiteit en de vormgeving daarvan verschilt echter per gemeente. Deze hangt enerzijds af van niet of nauwelijks door de gemeente te beïnvloeden omgevingsfactoren maar ook van de eigen visie van de gemeente.³² 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 zal het economisch beleid van een gemeente met veel kleine kernen, gelegen in een gebied met grote landschappelijke waarde, zich vooral willen richten op het op peil houden van het resterende winkelbestand en het bevorderen van het toerisme, terwijl een gemeente gelegen in een gebied waar vergroting van de economische activiteit gewenst is, maar die bijvoorbeeld vanwege de ligging niet goed kan concurreren met andere gebieden, zich vooral zal willen richten op voorzieningen en investeringen die een zekere aanjaagfunctie hebben.

Regio

Er zijn geen verplichtende regels voor economische samenwerking op regionaal niveau. Samenwerking is afhankelijk van een gezamenlijk gedragen economische visie op de gewenste regionaal economische ontwikkeling. De Raad wijst er op dat, vanwege de grote beleidsvrijheid op het economisch domein, er veel ruimte voor verschil in regionale aanpak is. Het rapport *Maak verschil* noemt daarvan aansprekende voorbeelden.

Provinciale beleidsvrijheid

Voor de provincies gelden er naast de algemene verantwoordelijkheidstoedeling voor het regionaal economisch beleid geen verplichtende regels van het Rijk zijn over het te voeren beleid. De wijze waarop provincies daar invulling aangeven verschilt van provincie tot provincie. Naast omgevingsfactoren die samenhangen met de economische structuur, de aanwezigheid van stedelijke centra of juist een uitgestrekt agrarisch platteland, lijkt voor het stimulerende economisch beleid vooral de aanwezigheid van beschikbare middelen bepalend.³³

32 Rfv, *Onderhoud gemeentefonds: de economische functie*, 1998.

33 Rfv, *Advies wijzigingen Fwv in verband met vereenvoudiging verdeelmodel provinciefonds*, mei 2016.

6 In hoeverre moeten gemeenten en of provincies allemaal dezelfde financiële mogelijkheden krijgen?

Bij de verdeling van de algemene uitkering ligt de nadruk nu op gelijkheid en de verdelende rechtvaardigheid. Dit komt tot uitdrukking in het streven dat elke gemeente of provincie bij een gelijke belastingdruk een gelijkwaardig (dus niet: een *gelijk*) voorzieningenniveau moet kunnen bekostigen (het zogenaamde 'derde aspiratieniveau'). De uitkomsten van beleid zijn daarmee niet *per se* gelijk, maar alle gemeenten of provincies hebben wel de financiële uitgangspositie om allemaal dezelfde uitkomsten te kunnen realiseren. Het derde aspiratieniveau is een eerder gemaakte politieke keuze die de landelijke politiek desgewenst door een andere kan vervangen.

Naast overwegingen van rechtvaardigheid zijn er nog andere mogelijke redenen om te verevenen. Volgens Buchanan leidt verevenen tot doelmatiger vestigingsgedrag van huishoudens en bedrijven, omdat deze zich dan niet zullen laten leiden door verschillen in het netto profijt dat verschillende gemeenten kunnen bieden.³⁴ Een derde argument voor verevenen is dat dit als een onderlinge verzekering werkt, die gebieden met een plotselinge economische neergang ondersteunt. Ten slotte maakt verevening van het financiële speelveld het voor burgers inzichtelijker hoe goed lokale bestuurders presteren, zodat niet goed functionerende bestuurders kunnen worden weggestemd (maatstafconcurrentie).³⁵

Verevening van verschillen in de kosten van publieke voorzieningen heeft wel als nadeel dat huishoudens en bedrijven zich vestigen op 'dure' plaatsen (bijvoorbeeld in gebieden met een slappe bodem) omdat zij niet worden geconfronteerd met de hogere kosten die daaraan kleven, maar die in de huidige situatie door iedereen worden opgebracht.³⁶ Aan de andere kant hebben veel mensen zich daar nu eenmaal al gevestigd, en is het veranderen van de verdeling om deze reden voor historisch gegroeide situaties misschien minder zinvol.

Voor zover het gaat om kosten die samenhangen met het gericht stimuleren door het Rijk van bepaalde economische activiteiten in een gemeente, regio of provincie is verevening niet aan de orde. Het gaat immers juist om het bevorderen van verschillen in mogelijkheden om bepaalde activiteiten te stimuleren. Het is niet doelmatig om te verevenen want niet elke regio heeft dezelfde mogelijkheden. De mogelijke kosten voor gemeenten van de sociale gevolgen van de ongelijksoortige economische ontwikkeling komen wel voor verevening in aanmerking.

34 James M. Buchanan, 1950. 'Federalism and fiscal equity', *The American Economic Review*, 40, 583-599.

35 Allers M.A., 2012, 'Yardstick competition, fiscal disparities, and equalization', *Economics Letters*, 117, 4-6.

36 Vermeulen, W., Kattenberg M.A.C. en Martens, K. (2017). *Een economische blik op verevening*, Centraal Planbureau, Den Haag. Oakland, W.H., 1994, "Fiscal equalization: an empty box?", *National Tax Journal*, 47 199-209.

7 Oplossingsrichtingen en aanbevelingen

De vraag die in dit advies centraal staat is of, en op welke wijze de financiële verhoudingen een bijdrage kunnen leveren aan versterking van het bestuurlijk vermogen voor regionale economische opgaven.

Instrumentele visie

De aanbevelingen uit het rapport *Maak verschil* geven blijk van een instrumentele visie op de financiële verhoudingen, gebaseerd op de veronderstelling dat een andere inrichting van de financiële verhoudingen leidt tot het beter benutten van het regionaal economisch potentieel. Ook uit de aanbevelingen uit de verschillende proeftuinen die naar aanleiding van het rapport van de Studiegroep openbaar bestuur *Maak Verschil* uitgevoerd zijn, klinkt een sterk instrumentele visie op de financiële verhoudingen, en op het gemeentefonds in het bijzonder, door. De insteek van de proeftuinen is in veel gevallen vooral gericht op het binnenhalen van extra geld van het Rijk. De mogelijkheden om met het bestaande instrumentarium als samenwerkende gemeenten zelf een werkbare financiële basis voor regionaal economisch beleid te scheppen komt minder goed uit de verf.³⁷ Dat het niet alleen om extra geld gaat laat de proeftuin Noordoost Fryslân zien. Deze regio zet als krimpgebied in op het op peil houden van het verdienvermogen in de regio door in te zetten op versterking van het innovatief vermogen en ondernemerschap in de regio.³⁸

De Raad waarschuwt dat een eenzijdige oriëntatie op de economische opgaven snel leidt tot een overschatting van het economisch belang van decentrale overheden voor de economische ontwikkeling en afbreuk doet aan het brede maatschappelijke takkenpakket dat gemeenten en provincies hebben.

De aanbevelingen van de Studiegroep met betrekking tot de voorgestelde herziening van de Financiële verhoudingswet zijn gericht op een vereenvoudiging van verdeelmodellen en een verdeling die – naast het borgen van een bepaald voorzieningenniveau – meer dan nu is gericht op het stimuleren van regionaal-economische samenwerking en de differentiatie in regionale opgaven. De financiële verhoudingen zouden meer normatief moeten worden ingevuld. De herziening moet in samenhang plaatsvinden met het voornemen tot een ruimer lokaal belastinggebied te komen. Een deel van deze aanbevelingen is ook terug te vinden in het verschenen rapport *Rekening houden met verschil*.³⁹

37 G. van Nijendaal, 'Zelfbewuster houding bij financiële keuzes', VNG Magazine, nr. 1, 27 januari 2017, p. 32.

38 <https://proeftuinenmaakverschil.nl/groups/profile/45514962/noordoost-fryslan>.

39 Stuurgroep herziening financiële verhoudingen, *Rekening houden met verschil*. Ruimte bieden in de financiële verhoudingen, juni 2017.

Effect financiële verhoudingen op regionaal economisch vermogen

De dynamiek van de economische ontwikkelingen is van meer factoren afhankelijk dan het beleid van de overheid. Voor zover de economische ontwikkeling afhankelijk is van overheidsbeleid, heeft de overheid globaal drie typen instrumenten: financiële en economische instrumenten (financiële bijdragen), communicatie-instrumenten (overtuigen, beïnvloeden, voorlichting, benchmarken en educatie) en juridische instrumenten (wet- en regelgeving, gezag en handhaving). Ofwel de wortel, de preek en de stok. De mogelijkheden om via de financiële verhoudingen de regionale economische dynamiek gericht te versterken zijn daarbij beperkt. Sturing door wet- en regelgeving lijkt meer bepalend dan louter de vormgeving van financiële verhoudingen.

Advies: concentreer hervorming financiële verhoudingen op het wegnemen van mogelijke financiële belemmeringen bij het economisch beleid

Hoewel een groot deel van de aanbevelingen van de Studiegroep openbaar bestuur in overeenstemming is met eerdere adviezen van de Raad, stelt de Raad vast dat de wijze waarop de financiële verhoudingen zijn ingericht, geen direct effect heeft op economie. Er is in de optiek van de Raad hooguit sprake van een indirect effect. Het gaat vooral om het wegnemen van financiële belemmeringen die verstoringen werken op de afwegingen van gemeenten en provincies ten behoeve van de gewenste economische ontwikkeling en het voorkomen van ongewenste economische effecten, zoals afwenteling van risico's, free riders gedrag en perverse prikkels.

Advies: zorg voor stabiliteit in de uitkeringen, dit is een belangrijke voorwaarde voor verantwoord economisch beleid van decentrale overheden

Meer in het algemeen is de bekostiging van het economisch beleid van provincies en gemeenten gebaat bij een stabiele ontwikkeling van de uitkeringen; grote schommelingen tussen de jaren dienen te worden voorkomen. Het gebrek aan stabiliteit ondermijnt een evenwichtig meerjarig financieel beleid van gemeenten, met als gevolg dat de beoogde beleidsdoelen niet worden gerealiseerd. Dat is met de bestaande koppeling van de algemene uitkering aan de feitelijke rijksuitgaven niet het geval – die zijn immers pas na afloop van het begrotingsjaar bekend. De uitwerking van de huidige normeringsystematiek heeft daarbij een enigszins procyclisch karakter. Bij een tegenvallende economie bestaat het risico dat het beschikbare bedrag voor de algemene uitkering van het gemeentefonds wellicht niet toereikend is voor de stijgende uitgaven. Gemeenten vinden in zo'n geval de dekking door investeringsbeslissingen uit te stellen.

Koppeling aan de vierjarige uitgavenkaders van het Rijk, zonder tussentijdse ingrepen, kan de gewenste stabiliteit geven.

Advies: verruiming van het lokale belastinggebied leidt tot een doelmatiger afweging van nuttige overheidsinvesteringen

Een verruiming van het lokale belastinggebied onder gelijktijdige verlaging van de rijksbelastingen leidt tot een doelmatiger afweging van kosten en baten van gemeentelijke investeringen ten behoeve van het versterken van de economische infrastructuur. Deze kosten zouden gemeenten voor een groter deel uit eigen inkomsten kunnen dekken. Verruiming van het lokale belastinggebied leidt tot een doelmatiger besteding van overheidsmiddelen als geheel en vergroot daarmee de

welvaartwinst. Door de lasten op arbeid voor werknemers en werkgevers te verlagen en tegelijkertijd het lokaal belastinggebied te vergroten, ontstaat een positieve impuls voor de werkgelegenheid en de economische groei.

De Raad heeft - net als vele andere partijen - in een eerder advies gepleit voor de herintroductie van OZB-gebruikersdeel en het invoeren van een ingezetenenheffing.⁴⁰ Zowel de ingezetenenbelasting als de OZB leiden niet tot economische verstoringen of ongewenste gedragseffecten van burgers of ondernemingen, vormen een stabiele inkomstenbron, zijn eenvoudig inpasbaar binnen de bestaande gemeentefondssystematiek en gaan gepaard met lage administratieve lasten. Het effect van verruiming van het lokaal belastinggebied wordt versterkt door ook de verevening aan te passen (zie hieronder).

De Raad herhaalt zijn pleidooi voor een uitbreiding van het lokaal belastinggebied door de herintroductie van OZB-gebruikersdeel en het invoeren van een ingezetenenheffing.

Het belastinggebied van de provincies is veel ruimer dan dat van gemeenten. Niet zo zeer de omvang als wel de grondslag voor de huidige provinciale belastingen is eerder een punt dat in dit verband op termijn de aandacht verdient.⁴¹

Advies: pas verevening waarde onroerende zaken zodanig aan dat gemeenten profiteren van de waardeestijging als gevolg van het economisch beleid

Aanpassen verevening

Het vergroten van het eigen belastinggebied heeft voor het economisch beleid meer effect als de wijze waarop de belastingcapaciteit wordt verevend eveneens wordt aangepast. De waardeestijging van onroerende zaken wordt nu grotendeels afgeroomd door het verdeelmechanisme van de algemene uitkering en dit remt de gewenste ontwikkeling. Een hogere waarde van onroerende zaken als gevolg van een geslaagd economisch beleid leidt - ceteris paribus - tot een lagere algemene uitkering.

Vanuit een welvaartseconomisch perspectief is het noodzakelijk om de kosten van sociale persoonsgebonden voorzieningen te verevenen, dat gaat vooral om kosten in het sociale domein. Maar voor kosten die meer gelegen zijn in de fysieke infrastructuur voor taken met een collectief karakter kan meer verschil worden toegestaan om zo beter aan te sluiten bij de lokale opgaven. Verevening van kosten in het 'sociale' deel van het gemeentelijk takenpakket draagt bij aan het vergroten van de welvaart, verevening van de kosten van lokale voorzieningen kan worden beperkt.⁴² Dit is echter een politieke keuze.

40 Rfv, *Uitbreiding lokaal belastinggebied*, maart 2015. Zie bijvoorbeeld ook: Advies van de Commissie Financiële ruimte voor gemeenten (commissie Rinnooy Kan), *Bepalen betekent betalen*, juni 2015.

41 G-J. Wenneker en K. Veldhuijzen, 'Belastinghervorming? Vergeet de provincies niet!', B&G, mei 2016.

42 (CPB, 2017).

Er zijn redenen om ten aanzien van de verevening van kosten die gelegen zijn in de fysieke infrastructuur voor taken met een collectief karakter minder te verevenen en meer verschil toe te staan.⁴³ Verevening van kosten voor collectieve taken in het fysieke deel van het gemeentelijk takenpakket kan worden beperkt.

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. Dit kan door gemeenten meer te laten profiteren van hun inspanningen die leiden tot waardestijging van de onroerende zaken.

– **Waardestijging vertraagd verevenen...**

Door de verevening van de belastingcapaciteit in de verdeling van de algemene uitkering zo in te richten dat waardestijgingen pas met vertraging tot een lagere uitkering leiden, profiteren gemeenten langer van de waardeontwikkeling van het onroerend goed. Dit zet gemeenten aan om investeringen die tot hogere WOZ-waarden leiden ook uit de eigen belastingopbrengst te bekostigen. Omdat ze ook de vruchten van hun investeringen mogen plukken, vergroot dit de bereidheid om meer te investeren en meer resultaat te bereiken in economische kracht, werkgelegenheid, sociale structuur van een gebied.

– **Regionaal vereven waardestijging via maatstaf klantenpotentieel...**

Een van de ervaren knelpunten is echter dat gemeenten te weinig profiteren van de inspanningen die leiden tot een aantrekkelijker economisch vestigingsklimaat omdat dit zich niet alleen vertaalt in een waardestijging van de onroerende zaken in de betreffende gemeente maar ook in de regio. Dit zou pleiten voor het compenseren van kosten die regionaal effect hebben, een soort regionaal economische centrumfunctie. Het is lastig om een eenduidig verband vast te stellen tussen kosten voor het economisch beleid van één bepaalde gemeente en de uitwerking daarvan op de parameters die op hun beurt bepalend zijn voor de hoogte van de algemene uitkering en van de eigen belastingcapaciteit van die gemeente. In theorie zou dit kunnen worden opgelost door de verevening van de WOZ-waarden niet meer landelijk te laten plaats vinden maar op regionaal niveau. Probleem is echter dat er geen afgebakende regio bestaat. De oplossing zou gelegen kunnen zijn in het ontwerpen van nieuwe maatstaf voor een regionaal economisch klantenpotentieel. De werking daarvan zou er op neer komen dat centrumgemeenten mee profiteren van de waardestijging van de onroerende zaken in de regio. De waardestijging in de regio wordt niet meer afgeroomd op landelijk niveau maar ten behoeve van de centrumgemeente.

Concreet: gedacht zou kunnen worden aan een maatstaf waarbij hoe groter de centrumfunctie van de gemeente is, hoe minder de (ontwikkeling van de) WOZ-waarde van die gemeente zal worden afgeroomd. (Dit is naar analogie van verevening van kosten van de centrumfunctie.) Zo dragen randgemeenten via een (voor hen hogere) afroming van de WOZ-waarde bij aan de investeringen die de centrumfunctie doet en hoeven geen bestuurlijke grenzen getrokken te worden. Voorkomen moet worden dat bij waardedaling het voor de centrumgemeente leidt tot een onverdiende straf.

43 CPB, *Een economische blik op verevening*, 2016.

Advies: geen actief grondbeleid voor bekostiging van (regionaal) economisch beleid

Het effect van de economische ontwikkeling slaat voor een belangrijk deel neer in de grondprijzen. In dat verband wordt wel geopperd dat *gemeenten de eigen baten van grondopbrengsten zouden kunnen benutten van het (regionaal) economisch beleid*. Gemeenten kunnen immers door voor eigen rekening en risico gronden te kopen, de bestemming te wijzigen en vervolgens bouwrijp maken, winst maken (actief grondbeleid). Actief grondbeleid is echter te beschouwen als een bedrijfsmatige activiteit. Gemeenten lopen daarmee financiële risico's met publiek geld. De Raad is van oordeel dat gemeenten om die reden terughoudend dienen te zijn en dit beter aan de markt over laten.⁴⁴ Iets anders is dat voor gemeenten het grondbeleid een middel kan zijn om de publieke verantwoordelijkheid voor de gewenste ruimtelijke en economische ontwikkeling te realiseren. Nadeel van een actief gemeentelijk grondbeleid is dat gemeenten om oneigenlijke redenen met elkaar gaan concurreren, hetgeen verstrend kan werken op de gewenste regionale economische ontwikkeling.

De grondexploitatie is in de optiek van de Raad geen geëigend instrument voor het vergaren van inkomsten ten behoeve van het (regionaal) economisch beleid.

Advies: verdeling gemeente- en provinciefonds dient geen instrument te zijn voor Rijksbeleid, maar kijk wel of de verdeling recht doet aan de kosten van de economische opgaven

Een van de aanbevelingen uit de proeftuinen is de financiële verhoudingen meer dan nu te richten op het versterken van de agglomeratievoordelen van sterke, kansrijke stedelijke regio's en het versterken van het netwerk van steden in Nederland.⁴⁵ Dit door de verdeling van het gemeentefonds te baseren op maatstaven die aansluiten op genoemde kansen en opgaven. Hierdoor worden deze stedelijke regio's in staat gesteld uitgaven voor regionaal economische ontwikkeling te bekostigen. Een andere variant is om aan gemeenten die regionaal samenwerken op basis van een zogenaamde *triple helix*⁴⁶ regionaal-economisch programma, een hogere bijdrage uit de algemene uitkering toe te kennen. Bijvoorbeeld door het (positieve) accres - voor zover hoger dan de prijsindexatie - hiervoor gericht in te zetten.

Aan de verdeling van het gemeentefonds en het provinciefonds liggen fundamentele principes ten grondslag: kostenoriëntatie, globaliteit en objectiviteit. Het laatste houdt in dat de verdeling zoveel mogelijk gebaseerd moet zijn op niet door decentrale overheden zelf te beïnvloeden factoren en dus niet direct mag worden beïnvloed door het beleid van de desbetreffende gemeente en of provincie. De verdeling van de algemene uitkering dient geen instrument zijn van rijksbeleid. Ook het gericht verdelen van het (positieve) accres past niet. Het gemeentefonds is van alle gemeenten. Het gemeentefonds is geen verzoekplatenprogramma. Hetzelfde geldt voor het provinciefonds.⁴⁷

44 Rfv, *Grond, geld en gemeenten*, juli 2015.

45 Met name in de proeftuin van de stedelijke regio Eindhoven wordt dit voorstel gelanceerd. (<https://proeftuinenmaakverschil.nl/file/download/49314509>).

46 Triple helix staat voor de samenwerking tussen overheid, ondernemingen en onderwijs. Dit om de potentie voor innovatie en economische ontwikkeling in een kenniseconomie goed te benutten.

47 Zie bijvoorbeeld proeftuin Eindhoven (<https://proeftuinenmaakverschil.nl/file/download/49314509>).

– **Kosten faciliterend economisch beleid**

Het faciliteren van economische ontwikkelingen brengt voor gemeenten en provincies kosten met zich mee. Deze kosten komen tot uitdrukking in de kosten van allerhande gemeentelijke activiteiten. Het gaat bij de verdeling om de vraag of er (globaal) gezien een goede aansluiting is tussen kosten en objectieve omgevingsfactoren die de kosten veroorzaken. Het is, bijvoorbeeld, zonder meer duidelijk dat het onderhoud en beheer van een bedrijventerrein voor de gemeente kosten met zich brengt, maar deze kosten vormen een onderdeel van de kosten voor wegen. Deze kosten vloeien voort uit de algemene zorgplicht van de gemeenten voor de fysieke en sociale infrastructuur van hun territoir en komen daarom ten laste van de gemeente. Gelet op het uitgangspunt van kostenoriëntatie komen die al in het verdeelstelsel van het gemeentefonds tot uitdrukking.

Dat neemt niet weg dat juist met het oog op een kostengeoriënteerde verdeling, het van belang is na te gaan in hoeverre de verdeling van de algemene uitkering aansluit op de kosten die gemeenten of provincies maken. Het gaat hierbij om de taak van decentrale overheden om economische activiteiten mogelijk te maken. Dit houdt niet in dat de verdeling dient aan te sluiten bij de kosten van toekomstig verwachte ontwikkelingen. Deze vorm van adaptief verdelen heeft een groot risico op verspilling van overheidsgeld, doordat toekomstige ontwikkelingen niet accuraat kunnen worden voorspeld. Het is niet alleen een schot hagel, het is vaak ook een druppel op een gloeiende plaat, en daarmee niet doelmatig en niet effectief. De huidige verdeling van het gemeentefonds is al adaptief in die zin dat de verdeling zich aanpast aan de kosten die gemeenten maken. Daar voorziet het in principe het periodiek onderhoudssysteem in.

De Raad is van oordeel dat een eenzijdige oriëntatie op de economische opgaven afbreuk doet aan het brede maatschappelijke takkenpakket van gemeenten en provincies. Het zonder meer aanpassen van de verdeling van het gemeentefonds of provinciefonds om daarmee aan te sluiten op economische regionale opgaven of om bestuurlijke oplossingen af te dwingen, acht de Raad daarbij niet passen binnen een kostengeoriënteerde verdeling van de algemene uitkering en op gespannen voet staan met de objectiviteit. Nog afgezien van het feit dat gelet op het vrij besteedbare karakter van de algemene uitkering het ook weinig effectief is.

Ook het gericht belonen of stimuleren van gemeentelijke samenwerking past niet binnen deze systematiek. Beletsels die zijn terug te voeren op de bestuurlijke structuur dienen bestuurlijk, door wet- en regelgeving te worden opgelost.

Het verdelen op basis van maatstaven voor toekomstige opgaven, op economisch presteren of op het ontwikkelen van instrumenten die een (duurzame) economische groei of groeipotentie honoreren, acht de Raad ook ongewenst. De algemene uitkering wordt daarmee een instrument van Rijksbeleid. Het is niet alleen ondoelmatig, het strijdt met de logica van de gedecentraliseerde eenheidsstaat.

Adaptief verdelen wordt het beste geborgd door een onderhoudscyclus van het verdeelsysteem waarbij de bekostiging van gemeentelijke taken eens in de vier jaar tegen het licht wordt gehouden.

– **Kosten van regionale economische opgaven gemeenten**

De uitgaven van gemeenten worden in de verdeling bekeken op het niveau van de individuele gemeenten. Die verdeling weerspiegelt niet altijd de feitelijke verdeling van kosten tussen gemeenten, omdat gemeenten eigen afspraken kunnen maken over de verdeling van kosten die niet gebaseerd is op de structuurkenmerken waarmee in de verdeling van het gemeentefonds wordt gewerkt. Dat doet mogelijk onvoldoende recht aan de invloed van de structuurkenmerken van de regio op de gemeentelijke kosten. Dat is overigens niet voorbehouden aan het economische beleid:

een beter voorbeeld lijken in dit verband de veiligheidsregio's. Ook doen centrumgemeenten beleidsinspanningen en investeringen die bijdragen aan het versterken van de regionale economie. Een mogelijkheid is om meer rekening te houden met (regionale) keteneffecten tussen gemeenten. Dit kan door een verdeelsysteem voor regio's te ontwikkelen, met vervolgens een verdeling naar de algemene uitkering van de afzonderlijke gemeenten. Het is dus geen extra systeem, maar past binnen het systeem van de algemene uitkering. De regionale verdeling leidt niet tot een bestedingsverplichting. Het is aan de betrokken gemeenten om wel of niet te komen tot regionale afspraken.⁴⁸

De veronderstelling dat de kosten van economische opgaven van centrumgemeenten of van de regio in de verdeling van de algemene uitkering onvoldoende worden gehonoreerd, verdient nader onderzoek.

– Regionale economisch opgaven provincies

Voor provincies geldt dat de wijze waarop provincies invulling (kunnen) geven aan hun taken op het terrein van de regionale economie voor een belangrijk deel bepaald wordt door de middelen die zij daarvoor kunnen vrijmaken. De omvang van het provinciale vermogen bestaat in belangrijke mate uit de vermogenswinsten die behaald zijn uit de verkoop van energiebedrijven. Bij de verdeling van het provinciefonds wordt uitgegaan van een fictief rendement. De kosten van de economische taak zijn bij het bepalen van de verdeling van de algemene uitkering daarbij in het geheel niet geïkt.

Een meer kostengeoriënteerde verdeling van het provinciefonds die meer rekening houdt met het werkelijke rendement op het vermogen acht de Raad noodzakelijk om uitvoering te geven aan de taak en verantwoordelijkheid voor de regionale economie.⁴⁹

Advies: gemeente en provinciefonds niet geschikt voor economisch stimuleringsbeleid, daarvoor zijn specifieke uitkeringen aangewezen

Zoals hiervoor al gesteld is, kan gelet op de eisen van kostenoriëntatie en globaliteit het gemeentefonds of het provinciefonds geen oplossing bieden voor het gericht verdelen van gelden ter stimulering van de (regionale) economie, door middel van een herverdeling van de aanwezige middelen, noch door een verdeling van toe te voegen middelen. De grote diversiteit in de aard, intensiteit en vormgeving van het lokaal en regionaal economisch beleid sluit een verantwoorde normering van de kosten uit. Koppeling aan de uitgaven van bepaalde gemeentelijke of provinciale voorzieningen zou de algemene uitkering te veel afhankelijk maken van het beleid en in strijd zijn met de eisen ten aanzien van globaliteit en objectiviteit.

– Specifieke uitkering

Daar waar het Rijk een gewenste economische ontwikkeling in een regio wil stimuleren, bijvoorbeeld door het versterken van de infrastructuur of herinrichting van bedrijventerreinen, is een specifieke bijdrage het meest voor de hand liggende bekostigingsinstrument. In het verleden kende het Rijk de

48 Hessel Boerboom en Jiska Nijenhuis, *Het BIF-stuk, Samen werken aan een goed financieel stelsel*, maart 2013.

49 Rfv, *Advies wijzigingen Fwv in verband met vereenvoudiging verdeelmodel provinciefonds*, mei 2016.

bijdrageregeling *Pieken in de Delta*⁵⁰ die tot doel had om door middel van het verstrekken van bijdragen het ondernemers- en vestigingsklimaat in Nederland te versterken.

– Investeringsfonds

Een andere in een van de Proeftuinen genoemde optie is een apart investeringsfonds waaruit het Rijk bijdragen toekent aan veelbelovende plannen die worden ingediend door consortia van gemeenten met bedrijven, woningcorporaties, zorgverzekeraars, werkgeversorganisaties etc.⁵¹ Nadeel van deze optie is dat het geld een doel gaat zoeken. Het beoordelen van plannen gaat gepaard met bestuurlijke en administratieve lasten. En daarmee gaat ook veel tijd en energie verloren.

Voor zover het gaat om kosten die samenhangen met het gericht stimuleren door het Rijk van bepaalde economische activiteiten in een gemeente, regio of provincie is verevening niet aan de orde. Het gaat immers juist om het bevorderen van verschillen in mogelijkheden om bepaalde activiteiten te stimuleren. Het is niet doelmatig om te verevenen want niet elke regio heeft dezelfde mogelijkheden. De mogelijke kosten voor gemeenten van de sociale gevolgen van de ongelijksoortige economische ontwikkeling komen wel voor verevening in aanmerking. Het Rijk is voor het gericht stimuleren van economische ontwikkelingen in een regio aangewezen op het instrument van de specifieke uitkering.

Advies: bundel de landelijk beschikbare middelen voor infrastructuur en decentraliseer de middelen

De Raad ziet wel mogelijkheden om de landelijk beschikbare middelen voor infrastructuur te bundelen en te decentraliseren door bijvoorbeeld overheveling naar het provinciefonds. Het is daarbij van belang de opgave voor op te stellen, niet het instrument. Decentrale overheden zijn vanwege de kennis van de lokale en regionale omstandigheden zelf het beste in staat een afweging te maken op welke wijze het doel het meest effectief en doelmatig bereikt kan worden.

Advies: cofinanciering is een geëigend instrument wanneer er sprake is van een gemeenschappelijk belang en doel

Een specifieke uitkering in de vorm van cofinanciering (koppelsubsidie) waarbij de bijdrage van het Rijk mede afhankelijk is van een (evenredige) bijdrage van andere overheden, past goed bij complementair bestuur. Het gevaar is wel dat dit leidt tot een suboptimale afweging van kosten en baten. Elk van de bijdragende partijen weegt slechts zijn aandeel in de kosten af tegen de volledige baten.

Indien het Rijk prioriteiten in een bepaalde regio wenst te stimuleren past daar een gerichte bijdrage bij. Provincies en betrokken gemeenten kunnen daar dan een (evenredige) bijdrage aan leveren. De provincies en gemeenten kunnen daar eventueel de opcenten en of OZB-inkomsten voor aanwenden, maar ook op grond van andere criteria bijdragen. Belangrijke voorwaarde is dat er vooraf een gezamenlijk gedragen beeld bestaat van het te behalen resultaat en dat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering eenduidig is belegd.

⁵⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 697, nr. 1.

⁵¹ Zie Eindhoven en Drechtsteden.

De Raad acht cofinanciering een geëigend instrument wanneer er sprake is van een gemeenschappelijk belang en doel. Dan is er reden om ook gezamenlijk bij te dragen aan de verwezenlijking daarvan.

Advies: gerichte beloning voor regio's die meer dan evenredig bijdragen aan economische groei, zogenaamde city deals

Een van de suggesties uit de proeftuinen is om naar analogie van de zogenaamde *City Deals* het (positieve) accres - voor zover hoger dan de prijsindexatie - gericht toe te delen aan regio's die een grotere bijdrage leveren aan de economische groei dan verwacht.⁵² Dit veronderstelt dat er een direct verband bestaat tussen de inspanningen van de regio en de economische groei in die regio. De vraag die daarbij gesteld kan worden is waarom een regio die het goed doet meer zou moeten ontvangen, en dat ten koste van andere gemeenten die daardoor immers minder ontvangen uit het gemeentefonds.

De Raad ziet daarentegen wel mogelijkheden om op basis van een apart covenant tussen het Rijk en een regio te komen tot het laten meedelen van de regio in de positieve economische effecten die buiten de regio neerslaan, bijvoorbeeld in de vorm van hogere opbrengsten van rijksbelastingen. Dit kan de prikkel voor een regio om te investeren vergroten. Er is geen enkele reden om dit uit het gemeentefonds te doen. De Greater Manchester City Deal omvat iets dergelijks ("Earn back").⁵³ Daar is de beloning voor de regio een van tevoren gemaximeerd bedrag, gekoppeld aan gerealiseerde economische groei. De regio dient zich dan wel te verplichten tot concrete investeringen, het is niet vrijblijvend!

Advies: geen (landelijk) regiofonds instellen naast provincie of gemeentefonds, maar benut bestaande instrumentarium beter

In verschillende proeftuinen wordt het instellen van apart regiofonds als oplossing geopperd voor het bereiken van de gewenste regionale samenwerking op economisch gebied. Het vormen van een dergelijk regiofonds zou naast (of deels ter vervanging van) het gemeentefonds moeten worden ingesteld. Regio's zouden er een beroep kunnen doen voor opgaven die écht regionaal opgepakt moeten worden en waarop evident en duurzaam regionaal wordt samengewerkt.⁵⁴ Een dergelijk fonds zou regionaal samenwerkende gemeenten moeten aanzetten om gedisciplineerd regionaal te denken en zich met meer snelheid en slagkracht extern te richten. Een dergelijk fonds zou op verschillende manieren worden opgezet en gevoed. De voeding van het fonds kan bijvoorbeeld plaats vinden vanuit bijdragen van het Rijk, provincie en gemeenten, vanuit het gemeentefonds of vanuit (landelijke) belastingopbrengsten.

52 Zie: Eindhoven (<https://proeftuinenmaakverschil.nl/file/download/49314509>).

53 https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/221014/Greater-Manchester-City-Deal-final_o.pdf.

54 Zie bijvoorbeeld proeftuin Drechtsteden; <https://proeftuinenmaakverschil.nl/file/download/49314717>.

De huidige bekostiging van regionale taken gebeurt veelal op basis van een bedrag per inwoner van de deelnemende gemeenten. De aanwending van de beschikbare middelen verschilt van regio tot regio. Bij de ene regio gebeurt het op basis van en ten behoeve van de uitvoering van een gezamenlijk geformuleerde strategische agenda, bij weer andere regio's worden de beschikbare middelen besteed aan specifieke regionale projecten waar een aantal gemeenten uit de regio bij betrokken is. Dit vaak in afstemming met of binnen de regionale *triple helix* samenwerking. Soms dragen de betrokken gemeenten ook zelf extra bij uit eigen middelen en vaak ook draagt de provincie bij. In sommige gevallen is de keuze voor specifieke projecten gemandateerd aan een uitvoerend bestuur, in andere gevallen vindt de besluitvorming plaats door alle betrokken deelnemers.

Er bestaat geen toedeling van rijksmiddelen naar de regio. Alle financieringsstromen aan de regio lopen via de gemeenten, waarbij de lokale besturen met betrekking tot alle regionale initiatieven hebben besloten dat zij hier lokale middelen voor inzetten. Iedere euro die regionaal wordt ingezet heeft tot gevolg dat er lokaal een euro minder kan worden uitgegeven. Dit gegeven zet druk op het regionale beleid en leidt er onder andere toe dat (besluitvorming over) regionale initiatieven veel voorbereiding, overtuigingskracht en tijd vergen en hierdoor tot (te) veel interne gerichtheid, vertraging en verlies van slagkracht leidt.

De Raad heeft grote bezwaren tegen het afzonderen van middelen uit de algemene uitkering ten behoeve van regionale economische opgaven in een apart regiofonds. Dit doet afbreuk aan het vrij besteedbare karakter van het gemeentefonds. Een door de regio op te leggen regionale belasting acht de Raad strijdig met het principe van 'No taxation without representation'.

Het ligt voor het bekostigen van regionaal economisch beleid meer voor de hand om aan te sluiten bij de taken en verantwoordelijkheden van provincies. Dit biedt provincies de mogelijkheid om een integrale afweging te maken voor een effectieve gebiedsgerichte benadering. Dit bijvoorbeeld door ook van de betrokken gemeenten een commitment te eisen om zelf bij te dragen aan de regionale opgaven en ook risico te dragen.

Het staat samenwerkende gemeenten echter vrij om zelf een regionaal fonds voor economische structuurversterking op te zetten. Dit fonds kan op verschillende wijzen worden gevoed door bijvoorbeeld een bijdrage per inwoner of via regionale opcenten op de lokale belastingen. Dit laatste naar analogie van de bedrijfsinvesteringszones (BIZ) zoals die op lokaal niveau al bestaan.

Een belangrijke voorwaarde voor het slagen van een dergelijk fonds is het beschikken over een gezamenlijk geformuleerde strategische economische agenda voor de regio en een gemandateerde wijze van besluitvorming over de toekenning zodat flexibel kan worden ingespeeld op regionale ontwikkelingen en kansen. Verantwoording dient beperkt te blijven tot een beoordeling of het heeft bijgedragen aan het gemeenschappelijk aanvaarde doel. Een dergelijke opzet kan alleen slagen onder de gedragen visie, dat wat goed is voor de regio, ook goed is voor de gemeente.

Het vaak geopperde idee dat een dergelijk fonds een revolverend karakter zou kunnen krijgen, beziet de Raad met de nodige scepsis. De ervaring leert dat het revolverende effect in de praktijk tegenvalt.

