

## “Om het financieel bestuur der gemeenten”<sup>i</sup>

**Mijnheer de Rector Magnificus,  
Zeer gewaardeerde toehoorders,  
Dames en Heren,**

De theorie der openbare financiën besteedt veel aandacht aan belastingen als inkomstenbron van de overheid en aan de burger als belastingbetaler. Montesquieu stelde al eeuwen geleden dit onderwerp aan de orde: “Van het volk moet men niet afnemen van zijn reële behoeften ten gunste van de imaginaire behoeften van de Staat”. Die imaginaire behoeften omschreef hij als “dat wat de hartstochten en de zwaktes van hen die regeren vragen, de charme van een buitengewoon project, de ziekelijke lust van ijdelheid, en een zekere onmacht van geest tegen grillen”<sup>ii</sup>

Een van de meest frappante ontwikkelingen is, dat de burgers in ons land in tegenstelling tot veel andere landen steeds minder betrokken worden bij hun belastingen, laat staan bij de besluitvorming daarover. In hoeverre zijn onze belastingen herkenbaar? Is het niet veel eer zo dat een onzichtbare hand dat belastinggeld uit onze zak haalt en wij moeten dat nog leuk vinden ook? En is er niet een streven onze belastingheffing steeds meer te verpakken?

Het is de normaalste zaak van de wereld, dat burgers een winkel binnenstappen en voor hun aankopen de prijs betalen, die daarvoor staat. De trits van handelingen: beslissen – betalen – genieten wordt door een en zelfde persoon verricht. Deze burgers hebben een eigen oordeel over wat goed voor hen is en over de prijs waartegen zo'n aankoop wordt gedaan. Zo worden dagelijks ontelbare transacties verricht. Dit zelf beslissen gaat de moderne mondige mens uitstekend af. Deze situatie beperkt zich tot de marktsector. In de publieke sector is dat anders. De bovengenoemde trits van handelingen is gescheiden. De overheid als monopolist bepaalt welke producten worden voortgebracht tegen welke prijs. Die publieke goederen zijn bovendien voor iedereen beschikbaar. Die overheid is geen mijnheer of mevrouw, maar een collectiviteit van beslissers, die denken te weten wat goed voor U is en wat U ervoor kan betalen. Als het goed is, dan draagt de overheid er zorg voor dat de burgers waar voor hun geld krijgen. De vraag is echter of die burgers op democratische wijze hun oordeel daarover kunnen geven.

De bestuurlijke en financiële verhoudingen in ons land liggen vast in de Grondwet en wetten, zoals de Gemeentewet, de Provinciewet en de Financiële Verhoudingswet. Van Zaal (2002) verstaat daaronder: ‘De financiële verhouding is het geheel van regels dat handelt over de toewijzing van beschikkingsmacht over financiële middelen aan overheden waartussen een bestuurlijke verhouding bestaat’<sup>iii</sup>. Deze regels geven de verdeling van financiële middelen over de bestuurslagen en zijn een weerspiegeling van de heersende machtsverhoudingen, waarbij de mate van centralisme c.q. decentralisme de bestuurlijke maatstaf is. In de achtereenvolgende Financiële Verhoudingswetten van 1961, 1984 en 1998 is een slingerbeweging te ontdekken. Zo had de eerste wet tot doel het herstel van de financiële zelfstandigheid der gemeenten na het opheffen daarvan in 1929. De tweede van 1984 kwam tot stand, omdat de centrale overheid onder meer de woningbouw in de grotere steden wilde bevorderen. De laatste, die van 1998, wilde de algemene uitkeringen conform het derde aspiratieniveau uit de theorie van Goedhart zo volledig mogelijk rekening laten houden ‘met de verschillen tussen .... de gemeenten onderling in het vermogen tot het voorzien in eigen inkomsten en met de verschillen in noodzakelijke uitgaven’ (FVW'98, art.7), met andere woorden de relevante verschillen, inclusief die in de belastingcapaciteit, tussen de gemeenten zoveel mogelijk te egaliseren.

En zo zal er straks mijns inziens een wetgever zijn, die gemeenten gaat belonen, als zij zich voldoende ondernemend en innovatief tonen om zich boven het traditionele maaiveld te verheffen. Voor het zover is, zal het functioneren van de (gemeentelijke)overheid ingrijpend moeten veranderen.

Het Sociaal en Cultureel Planbureau constateert in ‘Maten voor gemeenten 2005’<sup>iv</sup> dat de gemeentelijke uitgaven in een periode van vijf jaar met 28% zijn gestegen en dat de gemeentelijke productie daarbij duidelijk is achtergebleven. Omdat inmiddels het aandeel van het Gemeentefonds in de rijksuitgaven de laatste vijf jaren met 20% is teruggelopen, zouden gemeenten, zoals dat tot dusver gebeurt, de tarieven van hun heffingen fors moeten verhogen. Zo eenvoudig is dat echter niet meer, omdat de rijksoverheid, het bedrijfsleven en andere belanghebbenden hiertegen steeds feller protesteren. Gemeenten zullen hun productiviteit moeten verbeteren om verdere tariefstijgingen achterwege te laten.

### *Probleemstelling*

De gemeentelijke overheid zal actiever en transparanter moeten worden. In het kader van het in 2002 ingevoerde dualisme heeft de gemeenteraad met de introductie van de gemeentelijke programmabegroting en –rekening een machtig instrument in handen gekregen om het bestuurlijk en ambtelijk apparaat kostenbewuster dan tot dusverre te laten functioneren.

In dit afscheidscollege wordt aandacht besteed aan de *neerwaartse* vicieuze cirkel waarin de gemeenten zich bevinden. De steeds hogere lasten voor burger en bedrijfsleven geven aanleiding tot ontevredenheid, maar ook de steeds terugkerende, vaak door het rijk opgelegde bezuinigingen leiden tot achterstallig onderhoud en verloedering, en dat veroorzaakt opnieuw ontevredenheid. Gemeenten zien zich dan ook geplaatst voor een enorm dilemma. Zij moeten enerzijds bezuinigen en bestaand beleid in stand houden en anderzijds nieuwe taken

aanvatten met minder inkomsten. Traditionele methoden verschaffen geen uitweg uit dit dilemma. En daarom is een andere, ingrijpende aanpak nodig.

Wij zullen in dit college bezien of met behulp van het instrument van de programmabegroting en andere vernieuwingen het beleidsmakers mogelijk wordt gemaakt een andere bestuurscultuur te ontwikkelen, namelijk die van kostensturing in plaats van Spendierfreudigheid!

#### *Ontwikkelingen in het vakgebied*

Musgrave<sup>v</sup> onderscheidt drie overheidsfuncties, waarbij algemeen wordt aanvaard dat de centrale overheid de stabilisatiefunctie en de distributiefunctie behartigt. De allocatiefunctie – het hart van het vakgebied van de leer der openbare financiën – kan echter door de verschillende bestuurslagen worden vervuld. Musgrave stelt dat de vervulling afhankelijk is van de voorkeuren van de burgers, dus een kwestie van optimale allocatie. Oud<sup>vi</sup> is van mening, dat 'de doelmatigheid heeft te beslissen over de vraag welk orgaan of welke organen een regeling van zaken zal worden overgelaten of overgedragen'. Hij tekent hierbij wel aan dat 'het een eis van doelmatigheid is, dat overal waar het maar even kan de zeggenschap moet worden gelaten in de kleinere kring'.

In de afweging tussen centraal en decentraal beslissen en uitvoeren, keren steeds weer terug de voordelen van de betere lokale kennis van de voorkeuren van de burger tegenover het centraal beschikbaar stellen van uniforme goederen en diensten enerzijds en het vermogen van de centrale overheid de externe effecten van gemeentegrensoverschrijdende productie in haar besluitvorming te betrekken anderzijds.

Over de kwaliteit van decentrale besluitvorming wordt in ons vakgebied verschillend gedacht. Enerzijds wordt zij gezien als een middel om een uitdijende overheidssector tegen te gaan<sup>vii</sup>. Anderzijds ziet men pervers financieel gedrag als een van de grootste gevaren van decentrale besluitvorming<sup>viii</sup>.

In het eerste geval zal de belastingbetaler – Montesquieu indachtig - de lokale beleidsmakers aanspreken. In het tweede geval moet worden voorkomen dat gemeenten roekeloze besluiten nemen in de verwachting, dat zij toch door de centrale overheid uit de brand geholpen worden. Het dragen van eigen verantwoordelijkheid wordt versterkt door het hebben van een stevig eigen belastinggebied. Volgens de theorie van *mental accounting* zouden gemeenten zuiniger omgaan met hun eigen belastingmiddelen dan met rijksuitkeringen<sup>ix</sup>. Voorts bepleit de theorie om het lokale kattenkwaad te bestrijden fundamentele veranderingen in de besluitvorming over de financiën<sup>x</sup>.

Veel van wat aan oplossingen wordt aangedragen is in ons land reeds jaar en dag gerealiseerd. Te denken valt aan de verplichting van een sluitende begroting, een goede regeling van de treasury functie en niet te vergeten ons artikel 12 instrumentarium, waardoor gemeenten als zij buiten hun schuld in moeilijkheden komen te verkeren, door hun collega's worden geholpen.

In de moderne literatuur staat de relatie principaal - agent centraal. Deze relatie heeft twee verschillende invalshoeken. Zo is er een relatie tussen het rijk als principaal en de gemeenten als agent. Dit wordt wel '*administrative federalism*<sup>xi</sup>' genoemd, waarbij de gemeenten worden geacht het rijksbeleid dienovereenkomstig volledig uit te voeren. En er is de relatie tussen de kiezer als principaal en de gekozenen als agent, waarbij het electoraat verwacht dat de gekozenen hun verkiezingsprogramma uitvoeren en zo hun beloften waarmaken. De erkenning dat de informatie over de bestuurlijke processen imperfect is, heeft inmiddels geleid tot afnemend vertrouwen tussen principalen en agenten en een groeiend aantal controle-instrumenten, dat de besluitvormingsprocessen zwaar belast.

De kosten die hiermee zijn gemoeid zijn de zogenaamde *agency-costs*<sup>xii</sup>, die ontstaan als de agenten niet de bereidheid hebben om de belangen van de principaal volledig te dienen. Deze kosten zijn onder andere de zogenaamde *monitoring costs*, kosten nodig voor de principaal om zijn agent in de gaten te houden.

Het is de taak van de principaal om de *agency-costs* aanzienlijk te beteugelen. Daarvoor dienen zich twee wegen aan. In de eerste plaats is dat het zoveel mogelijk decentraliseren van beleid en middelen, zodat binnen de systeemverantwoordelijkheid van het rijk de resultaatverantwoordelijkheid door gemeenten en provincies kan worden gedragen.

De tweede weg is die van het verminderen van de specifieke uitkeringen, zoals door de Commissie – Brinkman<sup>xiii</sup> is voorgesteld. Zij stelt voor het aantal van 155 tot 22 te reduceren. De grote winst die hier met betrekking tot *agency-costs* kan worden geboekt is het overbodig maken van meer dan 80 aparte accountantsverklaringen. Met één goedkeurende accountantsverklaring bij gemeente- of provincierekening kan worden volstaan.

De andere principaal – agent relatie is die tussen kiezer en gekozenen, tussen burger en politici. Is de burger wel de baas? In onze representatieve democratie is dat per definitie niet zo. De vraag is dan of onze beleidsmakers wel kunnen of willen weten wat die burger wenst. Dit is immers het theoretische fundament onder de door Musgrave aangegeven en door Oates uitgewerkte allocatiefunctie van de decentrale overheid. De burger als belastingbetaler speelt in ons land nauwelijks een rol. Dit is een gevolg van de ruime toepassing van het beginsel van de minste pijn, waardoor de burger niet of nauwelijks weet hoeveel en waaraan hij/zij jaarlijks belasting betalen. Dat is helemaal niet zo leuk zoals de belastingdienst het voorstelt, omdat de legitimiteit van en het vertrouwen in het overheidshandelen in zijn wezen wordt aangetast. De burger als belastingbetaler dient de gekozenen te dwingen tot de best mogelijke allocatie van publieke middelen. Grotere transparantie van het overheidshuishoudboekje stelt de burger in staat zijn rol als principaal te vervullen.

Eén van de voordelen van lokale belastingen is, dat u dichtbij huis ziet wat er met de opbrengsten geschiedt. Als het naar uw mening fout gaat, dan kunt u bij de gemeenteraad aan de bel trekken. Dat is veel moeilijker als het over een rijksbelasting gaat. Daarbij komt dat u rijksbelastingen nauwelijks herkent. Loonbelasting wordt voordat u uw inkomen ontvangt, daarvan afgetrokken. BTW is in de prijzen verwerkt. Ook bij de benzineaccijnzen ziet u niet wat u in de schatkist stort. Het afschaffen van het gebruikersdeel van een herkenbare belasting als de OZB wordt doorgevoerd vanwege het irritante karakter van deze belasting. Wat niet weet, wat niet deert. Het belastingbeginsel van de minste pijn geldt dus niet alleen voor u, maar ook voor de beslissers die de hoogte van uw belastingen bepalen. Zij hebben er geen enkel belang bij, dat burgers als kritische belastingbetalers komen zeuren. Zou het de bedoeling zijn de belastingbetaler zoveel mogelijk op afstand te plaatsen en monddood te maken<sup>xv</sup>.

Het kan gelukkig ook anders. Zoals in Zwitserland waar een groot aantal kantons de belastingbetaler via referenda moet inschakelen zuiniger met het geld om te gaan dan in kantons, waar de representatieve democratie het voor het zeggen heeft. In een fors aantal staten van de USA worden jaarlijks financiële referenda gehouden. Daar moeten de overheden aantonen, waarvoor zij het geld nodig hebben. Zelfs is het zo, dat gemeenten die slecht beleid voeren, op de kapitaalmarkt geen schijn van kans hebben zolang zij geen orde op zaken hebben gesteld. In ons land heeft men belastingen als onderwerp van referendum bij wet uitgesloten. Stelt u zich eens voor dat u over een statusproject van een gemeentebestuur gewoon nee had kunnen stemmen. Dan had u als belastingbetaler eindelijk invloed gehad. Ik ben van mening dat belastingen – om der wille van de democratie - de burgers wakker moeten houden en juist irriteren!

Een tweede reden dat de burger op het lokale vlak weinig inbreng heeft, komt omdat het lokale belastinggebied in Nederland zo weinig voorstelt. Nederland verkeert in de Europese achterhoede<sup>xv</sup>. De burger als genietter van de lokale dienstverlening zou slechts in beeld willen zijn als hij een nieuw rijbewijs of paspoort nodig heeft. Hij/zij betaalt dan leges.

Onlangs heeft de WRR onder leiding van Winsemius<sup>xvi</sup> hierover op basis van een groot aantal onderzoeken totaal andere informatie verstrekt. Het onderzoek *Vertrouwen in de buurt* geeft aan dat de burger wél betrokken wil zijn bij het wel en wee van zijn wijk of buurt, maar dat men op het Stadhuis het met deze interesse niet zo nauw neemt. 'Het bestuur is van de burgers losgezongen'<sup>xvii</sup> is de pregnante uitspraak uit het rapport die ik mij altijd zal blijven herinneren. Het rapport komt tot de conclusie, dat er een cultuuromslag bij politici en ambtenaren dient plaats te vinden, dat de politieke en ambtelijke verkokering moet worden bestreden, dat drempels tegen verandering moeten worden geslecht en dat voor integrale samenwerking budgetten moeten worden gecombineerd.

De burger als opdrachtgever heeft zich bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2002 doen kennen. De verloederding van de stad, van de wijk en van de buurt wordt niet langer gepikt. De gemeenteraad als opdrachtnemer zal zich moeten richten op de door de burgers aan te dragen thema's en zijn besluitvorming, zijn budgetten en de ambtelijke organisatie daarop moeten te richten.

De ontwikkeling der economische theorie in de richting van de politiek laat onverlet dat de optimale aanwending van schaarse publieke middelen door en tussen de verschillende bestuurslagen nog steeds hoofdzaak is. Aan het slot van dit betoog kom ik hierop terug.

#### *Ontwikkelingen van het financieel bestuur*

De financiële verhouding tussen het rijk en de gemeenten (en provincies) kent een lange geschiedenis. Beperken wij ons tot de naoorlogse periode, dan zien wij de FV wet van 1961, de herziening hiervan in 1984 en de huidige wet van 1998. Aan het ontstaan van deze verhouding liggen volgens Goedhart (1982) verschillende omstandigheden ten grondslag:

- de externe effecten van de voorziening met collectieve goederen;
- het centrale paternalisme om iedere gemeente op zijn minst een 'basispakket' collectieve voorzieningen te waarborgen, en
- aspiraties om, ondanks lokaal en regionaal uiteenlopende bevolkingsdraagkracht, min of meer gelijkwaardige voorzieningsniveaus te verwezenlijken<sup>xviii</sup>.

Goedhart (1982, p.29) onderscheidde ten aanzien van de aspiraties drie niveaus, waarvan de derde het meest verstrekkend is. Dit niveau is gekenmerkt door een 'zo volledig mogelijke egalitatie van lokale en regionale voorzieningscapaciteit'. Goedhart tekent hierbij aan dat het eigen belastinggebied nog slechts de beperkte betekenis van een vrije zoom kan worden toegekend, dat de algemene uitkeringen de centrale rol in de financiering van gemeenten vervullen en dat ook de specifieke uitkeringen in beginsel tot een beperkt aantal kan worden teruggebracht.

Wij kunnen thans constateren, dat de wetgever er haast volledig in is geslaagd om deze theorie als een warme deken over de Nederlandse gemeenten heen te leggen. De FVW '98 voldoet aan het derde aspiratieniveau en het parlement heeft zojuist de geringe vrije belastingzoom nog verder aangetast.

Ik twijfel er niet aan dat het erg benauwd zal worden onder die warme deken. Het rijk gaat er binnenkort nog meer beleid onder stoppen. Men denke aan de WMO (de wet maatschappelijke ondersteuning). In mijn Tilburgse oratie heb ik een pleidooi gevoerd voor meer beleidsruimte en een groter eigen belastinggebied voor de gemeenten om hen te prikkelen 'hun eigen broek op te houden'<sup>xxix</sup>.

Hierboven is bezwaar aangetekend tegen de ideologisch verouderde uitgangspunten van de financiële verhouding. Er zijn bezwaren tegen het derde aspiratieniveau<sup>xx</sup>. De samenstelling<sup>xxi</sup> van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds laat een overkill zien aan herverdeling. Er ontbreekt een maatstaf voor competitie. Sterker, verbetering van de lokale belastingcapaciteit leidt tot verlaging van de algemene uitkering<sup>xxii</sup>. Voor de noodzaak tot egaliseren van inkomsten tussen gemeenten wordt sinds de jaren '20 van de vorige eeuw verwezen naar het voorbeeld van de arme gemeente, die steeds armer werd, en de rijke gemeente die alsmar rijker werd. Het moge zo gewees zijn. Met andere woorden omdat de situatie in een onaantrekkelijke vestigingsplaats nog verder zou kunnen verergeren, mag een aantrekkelijke vestigingsplaats niet aantrekkelijker worden. Dit gedachtegoed moet worden verlaten, omdat de internationale concurrentie ons juist dwingt niet alleen de sociaal zwakke gemeenten te steunen, maar ook krachtige gemeenten te versterken. Zij moeten pieken!<sup>xxiii</sup> In het kader van de internationale concurrentie gaat het niet alleen om de technologische ontwikkeling. Volgens de internationale Growth Competitiveness Index<sup>xxiv</sup> bepaalt deze 'slechts' de helft van de concurrentiekracht van een land. Het macro-economische beleid en de kwaliteit van de overheden zijn samen goed voor de andere helft.

In de Europese context is niet alleen bevordering van concurrentie tussen steden van belang, maar ook die tussen metropolitane gebieden. Op dat niveau wordt onderzoek verricht naar de concurrentiekracht van zogenaamde *Functional Urban Regions* (FUR); het gaat hierom de bijdragen die zij kunnen leveren aan de groei in arbeidsplaatsen, betere voorzieningen (quality of life) en verhoogde productiviteit<sup>xxv</sup>. De vraag is of onze steden en regio's voldoende bestuurlijke ruimte hebben om die concurrentieslag aan te gaan en of de financiering van de steden via de algemene uitkering voldoende gericht is op stimulering van creativiteit, ondernemerschap, job creatie, integratie en de kwaliteit van de gemeente als vestigingsplaats.

Aanpassingen zijn noodzakelijk. Op bestuurlijk vlak zal het achterstallig onderhoud van het Huis van Thorbecke moeten worden aangepakt. Naar het voorbeeld van genoemde functionele regio's zal het middenbestuur moeten worden versterkt. Dit zal ertoe moeten leiden dat ook de bestuursdruk aanzienlijk vermindert. Voor de financiering van de gemeenten kan worden gedacht aan toevoeging van maatstaven aan de systematiek van het Gemeentefonds waarin verbetering van de productiviteit in de vorm van groei van arbeidsplaatsen en versterking van de lokale belastingcapaciteit vorm krijgen. Een eerste noodzakelijke stap moet zijn de wijziging van de Financiële Verhoudingswet 1998, waarbij de lokale belastingcapaciteit als negatieve maatstaf wordt geschrapt en zodoende de gemeenten niet langer gestraft worden voor activiteiten, die gericht zijn op waardevermeerdering van hun stad.

Bovendien wordt bepleit het huidige financieringsstelsel ook op andere wijze efficiënter te maken<sup>xxvi</sup>. Dit zou kunnen gebeuren door de nu zeer omvangrijke agency-kosten (controlekosten, etc.) te verminderen. Door alleen een basispakket van taken voor financiering uit het Gemeentefonds aan te wijzen kan een groter aantal taken door lokale heffingen worden gefinancierd.

#### *Naar een andere gemeentelijke cultuur*

Het financiële bestuur van de gemeente heeft sinds het begin van de jaren '80 een drastische verandering ondergaan. Zo hebben de comptabiliteitsvoorschriften, die specifiek voor de gemeenten gelden, drie ingrijpende wijzigingen ondergaan in 1985, in 1995 en recent in 2004. De verslaglegging heeft zich ontwikkeld naar de eisen, die ook voor het particuliere bedrijfsleven gelden. Het gaat hier steeds om grotere transparantie en bruikbaarheid, zowel binnen als tussen de gemeenten. Zo is het baten-lastenstelsel in de plaats gekomen van het kasstelsel; de begroting heeft een indeling gekregen met ruim tachtig beleidsfuncties; en is recent in verband met de dualisering een andere begrotings- en verantwoordingsopzet ingevoerd. Ook is rekening gehouden met het Burgerlijk Wetboek, boek 2, Titel 9 en de eigenheden der gemeenten.

De gemeenten hebben een aanzienlijke gedaantewisseling ondergaan. Het dualisme, dat in de plaats trad van het monisme, heeft tot veranderingen van bestuurlijke en financiële aard geleid. Bestuurlijk is er afstand gekomen tussen de raad en het college van burgemeester en wethouders. Wethouders zijn geen lid meer van de raad noch van de fractie. De raad houdt zich conform het concept van local government governance<sup>xxvii</sup> met de hoofdlijnen van beleid bezig en stelt de beleidskaders op. Het college voert dit beleid onder eigen verantwoordelijkheid uit, waarop de raad dan weer toezicht uitoefent. De financiële functie heeft een meer centrale plaats in de gemeentelijke beleidsontwikkeling dan onder het monisme. Deze financiële functie betreft de begroting, het jaarverslag en de jaarrekening, de treasury functie, planning & control, kostprijzen, programmabegroting, productenraming, rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid. Met andere woorden hoe gaan gemeenten met hun middelen om.

De thans van kracht zijnde begrotingssystematiek gaat uit van een beleid- en een financiële begroting. Eerstgenoemde bestaat uit een programmaplan en paragrafen. De laatste omvat een overzicht van baten en lasten, als mede de uiteenzetting over de financiële positie en toelichtingen daarop. De raad is vrij om programma's vast te stellen, waarin een samenhangend geheel van activiteiten zijn ondergebracht. Dit biedt de

raad de mogelijkheid om problemen in een eigen programma te clusteren. Deze programma's geven antwoord op de zogenaamde 3 W –vragen: wat willen wij bereiken? Wat gaan we daarvoor doen? En wat mag het kosten? In de zogenaamde paragrafen worden beleidslijnen vastgelegd over de bedrijfsvoering, weerstandsvermogen, onderhoud kapitaalgoederen, etc.

Deze begroting wordt zoals gebruikelijk door de raad vastgesteld en is zo ingericht dat het college rekenschap kan geven over het gevoerde beleid. Niet alleen de raad wordt zo op actieve wijze bediend, maar ook is het de bedoeling dat de burger zich uitgedaagd voelt om de raad en het college ter verantwoording te roepen. Ter informatie van derden, zoals het rijk en de EU, is er een speciale functionele regeling ontworpen. Het CBS ontvangt die informatie van alle gemeenten op uniforme wijze per kwartaal. Er is alle reden om de burger met behulp van deze informatie op transparante wijze deelgenoot van het wel en wee van de gemeenten te maken.

Na deze blik op het nieuwe instrumentarium keren wij terug naar de gemeenten, die zich in een negatieve vicieuze spiraal bevinden. Zij moeten enerzijds bezuinigen en bestaand beleid in stand houden en anderzijds nieuwe taken aanvangen zonder uitgavenstijging. Dit houdt in dat zij op een andere wijze moeten functioneren. Naar het voorbeeld van het rijksbeleid dat gericht is op een 'Andere Overheid', dat wil zeggen op 'een overheid die selectiever is in de ambities en prioriteiten, een overheid die anders stuurt door meer gericht te interveniëren en een overheid die hierdoor uiteindelijk beter presteert', zouden de gemeenten een andere koers moeten inslaan.

De 'Andere Gemeente', die mij voor ogen staat, gaat meer service bieden tegen lagere lasten.

Met andere woorden, de vergroting van de koek komt tot stand door anders te gaan werken.

Andere spelregels zijn noodzakelijk. Er worden er vijf genoemd, die een belangrijke uitwerking zullen hebben op de bestaande bestuurlijke en ambtelijke cultuur.

Ten eerste. Centraal staat de verbetering van de kosteneffectiviteit. Het gaat om kostensturing op basis van prestatie-indicatoren. In de besproken programmabegroting wordt gestuurd met vier soorten indicatoren: bij de 3 W - vragen horen een outcome, een output en een input-indicator. Daaraan wordt een throughput-indicator toegevoegd. Van belang is de interne budgetvraag aan banden te leggen door bestrijding van het risico mijdend gedrag van bureaucraten en bewaking van de doorstroom<sup>xxviii</sup>. Het management dient de voortgang van de producten voortdurend te screenen. Ambtelijke organisaties kenmerken zich door veel lagen en door verkokering. Door het productieproces goed in beeld te brengen en te verbeteren, kunnen veel kosten worden bespaard.

Ten tweede. De programma's, die door de raad worden vastgesteld, omvatten vele producten. Om de door de burgers aangedragen maatschappelijke thema's op een adequate wijze te kunnen aanpakken worden de beschikbare budgetten geïntegreerd. Deze middelen blijven beschikbaar; als gevolg van verbeteringen in de productieprocessen is het mogelijk 25 of 30% te blokkeren. De hierdoor ontstane buffers worden samengevoegd tot een bufferfonds, waaruit slechts op basis van goede argumentatie voor bijzondere en integrale uitgaven mag worden geput. De besluitvorming hierover vindt plaats in het college van burgemeester en wethouders, het ambtelijk management gehoord. Betere dienstverlening aan burger en bedrijfsleven staat centraal en het eigenbelang van beleidsmakers en medewerkers is daaraan ondergeschikt. Hiertegenover staat dat er geen bezuinigingen noodzakelijk zijn, dat bestaand beleid blijft bestaan en dat er geen ontslagen vallen.

Ten derde. De samenstelling van de programma's dient bij voorkeur gericht te zijn op een integrale aanpak van problemen/thema's zoals veiligheid, verloedering stadswijken e.d. De slagvaardige uitvoering wordt in handen gegeven van projectmanagement. Dat heeft tot taak heeft de kritische keten te bewaken, waardoor de nadelen van verkokering worden tegengegaan. Dit projectmanagement is geplaatst boven de functionele organisatie.

Ten vierde. Goed functionerend klachtenmanagement waarborgt dat achterstallig onderhoud en verloedering worden gesignaleerd en daadwerkelijk bestreden. De tevredenheid van de burger zal aanzienlijk toenemen, waardoor de gemeente qua dienstverlening en kostenbeheersing in een positieve spiraal terecht komt. Pleidooien voor de aanpak van problemen op buurt- of wijkniveau, zoals het WRR-rapport van Winsemius aangeeft, kunnen via de door ons beschreven integrale aanpak worden gehonoreerd.

En als laatste, vijfde spelregel. Zonder een adequate toepassing van ICT is het bestuurlijk en ambtelijk management niet in staat dit proces van kostensturing in de vingers te krijgen. ICT stelt bovendien de colleges van burgemeester en wethouders, de gemeenteraden en de burgers in staat te controleren, dat het beleid inderdaad overeenkomstig de besluitvorming wordt uitgevoerd.

Het geheel overziende ben ik mij ervan bewust dat de toepassing van deze spelregels ingrijpende gevolgen zal hebben voor het functioneren van de gemeenten. Gemeenten zullen hun organisatie moeten aanpassen ten behoeve van de slagvaardige oplossing van de in de programma's vastgelegde problemen. Het in te stellen projectmanagement dient de ruimte te krijgen om gesignaleerde problemen onverwijld aan te pakken en daarvoor ook de verantwoording op zich te nemen. Er ontstaat door de bepleite kritische ketenbenadering en door het bufferfonds ruimte om andere zaken aan te pakken. Als het bufferfonds in de zwarte cijfers blijft, dan heeft de gemeenteraad ook de mogelijkheid tariefsverlagingen toe te passen. Dit leidt tot concurrentievoordelen ten opzichte van andere steden en tot tevreden burgers, het electoraat.

Is nu die andere opdrachtgever, het rijk, ook tevreden? Door grotere transparantie van het lokale financiële bestuur zal het vertrouwen van het rijk in de opdrachtnemer kunnen toenemen, wat tot lagere agency costs kan leiden. Aan gemeenten kan door dit grotere vertrouwen weer een groter eigen belastinggebied worden toegekend. En ook de vrijheid in de tariefvaststelling worden overgelaten. Een wellicht minder vrolijk vooruitzicht voor het rijk is, dat als de toepassing van deze spelregels een succes blijken te zijn, zij – al dan niet in gewijzigde vorm – op de rijksoverheid van toepassing kunnen worden verklaard. Dat zal dan ongetwijfeld tot lagere rijksuitgaven en minder rijksbelastingen aanleiding geven.

Het financieel bestuur der gemeenten is in de afgelopen jaren steeds sterker geworden. Verwacht mag worden dat deze ontwikkeling zich voortzet. Aandachtsgebieden als het eigen vermogen der gemeenten, risicomangement, outsourcing, etc. liggen voor de hand. Bij scherpere kostensturing kan het niet uit blijven, dat ook de kosten van de zeer hoge bestuursdruk in Nederland onderwerp van studie zal worden. Teveel beleidsmakers, teveel formele en informele bestuurslagen maken de besluitvorming traag en veroorzaken –veelal onzichtbare – verliezen. Het geheel overziende kan ik niet anders concluderen, dat er voor deze leerstoel een gouden toekomst is weggelegd.

#### *Dankwoord*

Aan alles komt een einde, dit afscheidscollege is het einde van mijn bijzonder hoogleraarschap aan deze Universiteit. In de periode vanaf januari 1998 heb ik mij beziggehouden met onderwijs en onderzoek. Er is sindsdien in dit vakgebied veel veranderd. Ik heb getracht mijn studenten niet alleen in aanraking te brengen met de beginselen der openbare financiën, maar juist ook met de praktijk. Lokaal, nationaal en internationaal. Onze bestuurlijke en financiële verhoudingen hebben, ondanks het vele wat te wensen overblijft, een voorbeeldwerking voor andere landen. Het geeft dan ook een goed gevoel aan de internationale ideeënuitswisseling te kunnen bijdragen. Ik hoop dat onze universiteit haar rol op dit vlak blijft vervullen.

Ik ben het College van Bestuur en het Stichtingsbestuur van deze Universiteit, de Faculteit Economie en Bedrijfswetenschappen en de Raad van Toezicht van deze leerstoel zeer erkentelijk voor het in mij gestelde vertrouwen. Ik dank de collega's voor de prettige samenwerking en ik dank bovenal mevrouw Marja Speekenbrink en haar collega's voor de voortreffelijke wijze, waarop zij mij hebben geassisteerd. Mijn erkentelijkheid strekt zich ook uit naar de medewerkers van de bibliotheek.

Dames en heren, studenten. U bent de leiders van de toekomst. Op u komt het aan onze wereld leefbaar te houden. U heeft steeds getoond, dat u uw studie serieus neemt. Ik heb van mijn kant getracht, datgene wat mijn hoogleraren en docenten mijn generatie geboden hebben ook aan u door te geven. Het gaat u allen goed.

Het laatste woord richt ik tot mijn thuisfront. Dian, Amy, Nathalie en Menno, jullie vormen mijn *social capital*. Naast jullie kritische belangstelling voor maatschappelijke ontwikkelingen is jullie liefde, vriendschap en humor voor mij steeds weer een bron van inspiratie.

Ik heb gezegd

- 
- <sup>i</sup> Sinds mijn vertrek als burgemeester Zoetermeer heb ik mij onder andere beziggehouden met de 'andere gemeente'. In dit afscheidscollege ga ik op de betekenis hiervan uitvoerig in. De gedachtevorming vond plaats in een reeks van gesprekken met Hans van der Kooij, Hans Bossert en Arjen Mosselman. Plezierige en leerzame gesprekken, waarvoor mijn hartelijke dank. Waardevolle opmerkingen mocht ik ontvangen van Jan Klaassens, en Rogier van den Berg. Jan Eikema was zeer behulpzaam met zijn kritische opmerkingen over de tekst, waarvoor ik uiteraard zelf de verantwoordelijkheid draag.
- <sup>ii</sup> Montesquieu, *De l'Esprit des Lois*, Seconde Partie, Livre XIII, Paris-Vie, 1964, p.608
- <sup>iii</sup> W.M.C. van Zaalen, *Financiële verhoudingen in Nederland*, Den Haag 2002, Voorwoord
- <sup>iv</sup> Sociaal en Cultureel Planbureau, *Maten voor gemeenten 2005. Een analyse van de prestaties van de lokale overheid*, Den Haag, mei 2005, p.3
- <sup>v</sup> R.A.Musgrave, *The Theory of Public Finance, International Student Edition*, New York/Tokyo, 1959, p.5
- <sup>vi</sup> P. J. Oud, De gemeentewet en de gemeentelijke zelfstandigheid, in: VNG, *Gedenkboek Gemeentewet 1851 – 1951*, 's – Gravenhage, 1951, p. 45.
- <sup>vii</sup> G. Brennan en J. M. Buchanan, *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge, 1980, p.184
- <sup>viii</sup> Wallace E. Oates, *Towards A Second-Generation of Fiscal Federalism*, in: International Tax and Public Finance, Volume 12, number 4, August, 2005, p. 361.
- <sup>ix</sup> L. van Leeuwen, M. A. Smits en A. S. Visser, *Mogelijkheden voor een efficiënter financieringsstelsel van gemeenten. Een internationale zoektocht naar een beter financieel draagvlak voor gemeenten*, Rotterdam, juni 2003, p. 10
- <sup>x</sup> Wallace E. Oates, op.cit., 2005, p.362/3
- <sup>xi</sup> Wallace E. Oates, op.cit., 2005, p. 358.
- <sup>xii</sup> L. van Leeuwen, M. A. Smits en A. S. Visser, op.cit., p. 8/ 9
- <sup>xiii</sup> Eindrapport Stuurgroep doorlichting specifieke uitkeringen (Commissie Brinkman), *Anders gestuurd, beter bestuurd*, Den Haag, 2005
- <sup>xiv</sup> L.van Leeuwen, *De weggestopte belastingbetaler in onze 'bobo'-democratie*, in: Openbaar Bestuur, Jaargang 12, nr.3, p.20
- <sup>xv</sup> P. B. Boorsma, C.A. de Kam en L. van Leeuwen, *Belasten op niveau. Meer armslag voor gemeenten*, Den Haag, 25 mei 2004, p. 16/7
- <sup>xvi</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Vertrouwen in de buurt*, Den Haag, 2005
- <sup>xvii</sup> WRR, op.cit., p.19
- <sup>xviii</sup> C.Goedhart, *Een theoretisch kader voor inkomstenverwerving door lagere overheden*, in: Macht en middelen in de verhouding rijk – lagere overheid, 's-Gravenhage, februari 1982,p. 22, e.v.
- <sup>xix</sup> L. van Leeuwen, *Om de toekomstwaarde van de stad*, Tilburg, 15 januari 1999, p. 26
- <sup>xx</sup> A.J.W.M. Verhagen, *Criteria voor de verdeling van specifieke uitkeringen*, 2001, p. 91, e.v.
- <sup>xxi</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de meicirculaire, 2005
- <sup>xxii</sup> VNG, *Veel doen met weinig geld. Gemeentefinanciënbericht 2005*, Den Haag, p.33
- <sup>xxiii</sup> Ministerie van Economische Zaken, *Pieken in de Delta. Regionaal economisch perspectief*, Den Haag, 2004
- <sup>xxiv</sup> zie google.nl
- <sup>xxv</sup> GEMACA II, Group for European Metropolitan Areas Comparative Analysis, second project
- <sup>xxvi</sup> L. van Leeuwen, M.A. Smits en A.S. Visser, op.cit., juni 2003, p.19, e.v.
- <sup>xxvii</sup> Het gaat hier om 'het waarborgen van de onderlinge samenhang en de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van een organisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van beleidsdoelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van de belanghebbenden'
- <sup>xxviii</sup> Eliyahu M. Goldratt, *De Zwakste Schakel*, Utrecht, 4<sup>e</sup> druk 2005, p.94