

---

# Bestuurlijke schaal en financiële schaal

PROF. DR. L.H. KLAASSEN – DRS. J.A. VAN DER VLIST\*

---

**Een belangrijke bron van inkomsten van Nederlandse gemeenten is de algemene uitkering die zij van het rijk krijgen. De hoogte van deze uitkering is in sterke mate afhankelijk van de omvang van de gemeente. Dit systeem gaat er aan voorbij dat een kleine gemeente vlak bij een grote stad binnen haar eigen grenzen een veel minder hoog voorzieningenniveau heeft dan een kleine gemeente die ver van andere steden vandaan ligt. De auteurs van dit artikel zijn van mening dat de gehanteerde wijze van middelentoedeling door het rijk aan de gemeenten niet rationeel is. Zij doen een voorstel om te komen tot een verdeling die met het genoemde aspect wèl rekening houdt. Ook de noodzaak tot grenswijziging en samenvoeging van gemeenten uitsluitend om de financiële schaal te vergroten, zou daardoor afnemen.**

## Inleiding

De gemeenten in Nederland verkrijgen hun inkomsten slechts in zeer bescheiden mate uit eigen belastingen, retributies en dergelijke. Het merendeel van de inkomsten wordt verkregen van het rijk, waarbij de zogenoemde algemene uitkering een belangrijke bron vormt. De omvang van deze algemene uitkering hangt sterk samen met de omvang van de gemeente. Als maatstaf werd tot voor kort aan het aantal inwoners een belangrijke betekenis toegekend. Sedert de Financiële-Verhoudingswet 1984 wordt meer het accent gelegd op de omvang van de woningvoorraad.

In dit artikel wordt aandacht besteed aan de vraag of de gebruikelijke koppeling tussen de bestuurlijke indeling en de toedeling van middelen een rationele koppeling is. Volgens de auteurs is dit niet het geval. Het geldende systeem leidt er namelijk toe dat het door een gemeente geboden voorzieningenniveau in sterke mate wordt bepaald door de grootte van de gemeente. Is als gevolg hiervan het voorzieningenniveau te laag dan wordt

dikwijls gegrepen naar het middel van bestuurlijke herindeling (samenvoeging en dergelijke) om op deze wijze tot grotere eenheden en hogere voorzieningenniveaus te komen.

In dit artikel wordt een richting aangeduid waarin een doelmatiger verdeling van middelen uit het gemeentefonds kan worden gezocht zonder dat de bestuurlijke indeling wordt veranderd en zonder dat aan het principe van de gemeentelijke autonomie te veel afbreuk wordt gedaan.

## Het begrip voorzieningenniveau

Onder het begrip voorzieningenniveau verstaan we de voor de bewoners van een bepaalde gemeente beschikbarevoorzienin-

---

\* De auteurs zijn verbonden aan het Nederlands Economisch Instituut.

gen, rekening houdend met de mate van bereikbaarheid er van. Naarmate een voorziening verder verwijderd is van de woonplaats van de consument, zal zij minder meetellen in het voor hem relevante voorzieningenniveau. De mate waarin een voorziening verder weg minder meetelt, is voorts afhankelijk van de aard van de voorziening. Hoogwaardige voorzieningen zullen ook bij grotere afstanden nog meetellen. Bij laagwaardige is dat in veel mindere mate het geval.

De meeste diensten moeten worden geconsumeerd op de plaats waar zij worden geproduceerd (onderwijs, recreatie, medische verzorging in ziekenhuizen enz.). Het bereiken van de plaats waar een dienst wordt geproduceerd kost tijd en omdat tijd niet onbeperkt ter beschikking staat, zal er voor relatief geïsoleerd liggende gebieden een onderconsumptie van bepaalde hoogwaardige diensten resp. substitutie door diensten van lagere orde plaatsvinden. Dit is de consequentie van het geïsoleerd liggen.

We kunnen deze laatste constatering veralgemenen door te stellen dat het voorzieningenniveau op iedere plaats afhankelijk is van de omvang en kwaliteit van de dienstverlening, alsmede van de afstanden die moeten worden overbrugd om bepaalde diensten te kunnen consumeren. Het is dan evident dat volgens deze definitie gemeenten gelegen in de onmiddellijke omgeving van een grotere stad bij gelijke *eigen* voorzieningen een hoger voorzieningenniveau hebben dan even grote gemeenten die daarvan verder verwijderd zijn.

Bij het voorgaande dient overigens wel bedacht te worden dat er ook *voorzieningen zijn die juist in de stad schaars zijn, zoals bij voorbeeld schone lucht, recreatiemogelijkheden en vrije natuur*. Het gewicht dat aan deze zaken in het totale voorzieningenniveau wordt toegekend is uiteraard mede bepalend voor de mate waarin het voorzieningenniveau afneemt indien men zich verder van de stad verwijderd. Het is ook geenszins uitgesloten dat voor personen die niet of niet meer aan een arbeidsplaats gebonden zijn de stad als woonplaats een geringe attractiviteit bezit. Voor vele jongeren is een binnenstad van een grote stad aantrekkelijk evenals voor de gastarbeiders onder meer vanwege de vaak lage huren aldaar. Gezinnen met kinderen zullen een woonplaats in de buitenwijken of in de rond de stad gelegen rustiger gemeenten prefereren, die bovendien veiliger en schoner zijn dan de centrale steden.

### Ontwikkelingen in voorzieningenniveau in de tijd

In het voorgaande werd er op gewezen dat de afstandsoverbrugging schaarse tijd kost. Meer algemeen geldt dat de bereikbaarheid van voorzieningen afhankelijk is van de zogenoemde gegeneraliseerde transportkosten, gedefinieerd als de totaliteit van de offers die voor een reis van huis naar een voorziening elders gemaakt moeten worden. Daaronder vallen offers in geld, tijd en energie. Vooral tijd en energie zijn elementen die in sterke mate van de verplaatsingssnelheid afhangen. Overstaptijden en wachttijden als resultaat van geringe frequentie blijken een zeer groot bezwaar te vormen tegen het reizen. De reistijd zelf heeft een belangrijk geringer gewicht. De stijging van het inkomen en de toegenomen motorisering hebben de geldkosten van het reizen relatief steeds onbelangrijker doen worden en ook, door het toenemend autobezit, de snelheid waarmee gereisd wordt sterk doen toenemen. Al met al is de tijd die men aan verplaatsingen besteedt in de loop der tijd niet zo sterk veranderd, maar door de grotere snelheid is wel de afstand die een Nederlander gemiddeld per dag aflegt, aanzienlijk gestegen (gemiddeld gedurende de periode 1960-1980 met ca. 250%, nl. van 4 km per dag naar 14 km per dag).

Een en ander kwam tot uitdrukking in een veranderend ruimtelijk verplaatsingspatroon. Een woning verder verwijderd van de werkplaats werd steeds meer gebruikelijk. Men kon binnen vrij ruime grenzen een woning vrijelijk kiezen; al naar gelang de individuele voorkeuren dichter bij of verder van de stad. In de praktijk bleek de voorkeur steeds meer in de richting van verder van de stad te gaan. Daardoor begonnen de stedelijke grenzen te verwijderen en tegelijkertijd te vervagen en gingen ook eigenlijk steeds meer verder weg gelegen kernen en dorpen, zij het in wat lossere verband, tot de stedelijke agglomeraties behoren. Onder

invloed van de steeds afnemende transportweerstand heeft de ontwikkeling van onze maatschappij zich steeds verder in de richting van een ruimtelijke dispersie bewogen. Langzamerhand zijn de transportweerstand en zo gering geworden dat de onderlinge ruimtelijke bindingen van woonplaats, werkplaats, winkelmogelijkheden, onderwijsinstellingen, recreatiemogelijkheden, medische verzorging en dergelijke steeds zwakker werden en diffusie steeds meer het kenmerk van ruimtelijke structuren begon te worden. Bedrijven, instellingen en woonplaatsen werden, om een Engelse term te gebruiken, steeds meer „footloose”.

De ruimtelijke schaalvergroting van de menselijke activiteiten die mogelijk werd door de in het voorgaande beschreven ontwikkelingen leidde ertoe dat waar voor de oorlog een wat grotere gemeente al spoedig de voor de dagelijkse activiteiten benodigde ruimte bood, thans gedacht moet worden aan grotere eenheden, b.v. COROP-gebieden. De COROP-gebieden worden gekenmerkt door een zogenoemde nodale indeling, waarbij is uitgegaan van de oriëntatie van de bevolking op bepaalde kernen. Als leidraad voor de afbakening hebben de intergemeentelijke forsenstromen gediend. Een bestuurlijke indeling van Nederland die zich zou baseren op een ruimtelijke activiteitenschaal zou dan ook resulteren in een indeling die vergelijkbaar is met die van de COROP-gebieden.

Het is van essentieel belang dat in het oog wordt gehouden dat de cijfers over de veranderde actieradius waarvan we zijn uitgegaan totalen zijn. Deze totalen zijn samengesteld uit korte trips en bezoeken, zoals bezoek aan een lagere school, een buurtwinkel of kennissen in de buurt, en lange trips, b.v. meubelinkoop in een andere provincie, een bezoek aan het concertgebouworkest, enzovoorts. Dit impliceert natuurlijk dat er geen enkele bestuurlijke indeling van Nederland denkbaar is die zodanig is dat alle behoeften van de bevolking binnen de gevormde eenheden kunnen worden gedekt. Voegt men bij voorbeeld gemeenten samen, dan bereikt men hoogstens dat méér behoeften dan voorheen binnen het dan ontstane territorium kunnen worden bevredigd, nooit dat dat dan voor alle behoeften het geval zou zijn. Bovendien hoeft het helemaal niet zo te zijn dat bij samenvoeging van twee gemeenten met een verschillend samengesteld voorzieningenapparaat de bevolking van de eerste gemeente de voorzieningen in de andere gemeente anders zal gaan gebruiken dan voorheen het geval was. Het gedrag van mensen is grotendeels onafhankelijk van bestuurlijke grenzen. Een bepaalde winkel krijgt geen voorrang omdat zij in de woonplaats van de consument is gevestigd. Zij krijgt een eventuele voorkeur op grond van kenmerken die met gemeentegrenzen niets van doen hebben.

### Schaal en financiële middelen

In het voorgaande ligt besloten dat uit een sociaal-economische gezichtshoek de gemeentelijke schaal dient te worden vergroot indien men bij een schaalvergroting van het verplaatsingsgedrag aan een gemeente hetzelfde takenpakket zou willen toedelen als voorheen. Het lijkt niet erg waarschijnlijk dat velen zich tegen samenvoegingen van kleine gemeenten zouden willen verzetten indien het achterwege blijven daarvan inkrimping van het takenpakket zou inhouden.

Sommige gemeentelijke taken zijn strikt beperkt tot het eigen gemeentelijke territorium. Als zodanig kunnen worden genoemd: bevolkingsadministratie, burgerlijke stand, veiligheid (politie, brandweer), volksgezondheid en dergelijke. Andere taken die worden uitgeoefend bestaan uit het leveren van individuele diensten. Voorbeelden van dit soort voorzieningen zijn onder meer: zwembaden, bibliotheken, schouwburgen, scholen. Het merendeel van deze activiteiten heeft een gemeentegrensoverschrijdend karakter.

Bij de uitvoering van het eerste type activiteiten (die op juridische gronden tot het eigen grondgebied zijn beperkt) wordt in een aantal gevallen met andere gemeenten samengewerkt. Dit

1) *Onderzoek naar de veranderingen in de gemeentelijke uitgaven*, Stichting Het Nederlands Economisch Instituut, Rotterdam, december 1983.

gebeurt dan door het treffen van een gemeenschappelijke regeling. Het doel hiervan is vooral om (bedrijfs-)economische schaalvoordelen te behalen. Bij gemeentegrensoverschrijdende dienstverlening wordt soms ook bij de stichting en/of de exploitatie van de benodigde accommodaties samengewerkt. Hiervoor staan verschillende vormen ter beschikking: de stichtingsvorm, de NV-vorm, de gemeenschappelijke regeling.

Wat de taken van het tweede type betreft, wordt de omvang en aard in sterke mate bepaald door de financiële middelen waarover de gemeente kan beschikken. Het niveau van de inkomsten bepaalt in overwegende mate het niveau van de uitgaven. Gemeenten zijn immers verplicht te streven naar een sluitende begroting. De inkomsten worden in belangrijke mate van het rijk verkregen, in de vorm van een algemene uitkering of van specifieke inkomsten. Eigen algemene inkomsten nemen slechts een bescheiden plaats in (circa 5%). Daarnaast worden nog inkomsten verkregen als gevolg van het verrichten van activiteiten (tarieven en dergelijke).

Het blijkt dat kleinere gemeenten per inwoner aanzienlijk minder uitgeven dan grotere. Uit een enkele jaren geleden door het Nederlands Economisch Instituut ingesteld onderzoek 1) naar de gemeentelijke uitgaven in de periode 1979-1982 blijkt dat in het jaar 1982 de totale uitgaven per inwoner in de gemeenten beneden 20.000 inwoners bijna f. 1.700 hebben bedragen, in de gemeenten met 20-50.000 inwoners bijna f. 2.000 en in de gemeenten met meer dan 50.000 en minder dan 250.000 inwoners ruim f. 2.700. De drie grootste gemeenten gaven zelfs ruim f. 5.900 uit.

Bij de hier vermelde bedragen zijn alle gemeentelijke uitgaven van de gewone dienst, exclusief de marktbedrijven, in aanmerking genomen. Voor sociale uitkeringen en volkshuisvestingsuitgaven fungeert de gemeente in belangrijke mate als doorgeefluik van de centrale overheid naar de burgers. Dergelijke uitgaven hebben niets te maken met het gemeentelijke voorzieningenniveau. Daarom hebben wij alleen het verschil tussen uitgaven en inkomsten (netto uitgaven) van deze categorieën in de berekende gemiddelden meegenomen.

Bij de investeringen kunnen vergelijkbare verschillen worden waargenomen. In 1983 investeerden gemeenten met 20.000-50.000 inwoners per hoofd van de bevolking 21% meer dan de gemeenten met minder dan 20.000 inwoners. In de gemeenten met 50.000-250.000 was het overeenkomstige percentage 70.

In principe betekent het feit dat de gemeentelijke uitgaven gemiddeld genomen stijgen met het inwonertal, zowel in de exploitatie- als in de investeringssfeer, dat wanneer een provincie toevallig in plaats van in gemeenten met minder dan 20.000 inwoners in gemeenten van 20.000 tot 50.000 inwoners zou zijn ingedeeld, er dan ook 20 procent meer door de gemeentelijke overheden zou worden ontvangen resp. uitgegeven. En als er een concentratie bestaat van gemeenten met 50.000-250.000 inwoners wordt er gemiddeld zelfs 68% meer uitgegeven dan bij een indeling in gemeenten met minder dan 20.000 inwoners.

Uiteraard gaat het hierbij om gemiddelden en kunnen grote afwijkingen voorkomen. Bovendien zullen gemeentegrensoverschrijdende voorzieningen om bedrijfseconomische redenen niet in kleinere gemeenten worden gerealiseerd, maar zullen de inwoners van die kleinere gemeenten dikwijls zonder veel moeite gebruik kunnen maken van de in grotere of andere naburige gemeenten getroffen voorzieningen, zodat in die kleinere gemeenten toch niet van een veel lager voorzieningspeil kan worden gesproken. Maar het blijft vanuit doelmatigheids- en rechtvaardigheidsoverwegingen moeilijk te billijken dat onder het huidige systeem aan de gemeenten in een COROP-gebied minder algemene uitkering wordt gegeven, indien de gemeenten in zo een gebied gemiddeld kleiner van omvang zijn. Het hoeft geen betoog dat deze situatie aanleiding geeft tot verschillen in voorzieningenniveaus die niet gebaseerd zijn op verschillen in vraag naar die voorzieningen, maar uitsluitend het resultaat zijn van een min of meer toevallige administratieve indeling van het gebied.

### Bestuurlijke schaal en financiële schaal

Ten einde in belangrijke mate tegemoet te komen aan de hier signaleerde bezwaren is het denkbaar dat de toedeling van

middelen uit het gemeentefonds niet rechtstreeks van het rijk naar de gemeenten zou plaatsvinden, maar via de COROP-gebieden. Vooral ook omdat we hier over aanzienlijk grotere eenheden spreken dan gemeenten, is een toedeling van middelen een veel simpeler zaak en kan bovendien de behoefte aan voorzieningen naar aard en omvang veel rationeler worden gepland dan voor een 20 maal zo groot aantal gemeenten. Als gevolg hiervan worden de sleutels voor toedeling ook veel eenvoudiger. De per COROP-gebied ter beschikking komende middelen kunnen via de provincie in overleg met de individuele gemeenten worden verdeeld. Hierbij dienen de gelden voor gemeentelijke taken die strikt beperkt zijn tot het eigen grondgebied aan iedere gemeente beschikbaar te worden gesteld op gelijke basis (bij voorbeeld bevolkingsomvang). Zo kan een deel van het uitkeringssysteem zeer simpel blijven. Een verdere verdeling van de middelen over de verschillende gemeenten kan op grond van andere maatstaven gebeuren, waarbij het feitelijk voorzieningenniveau en de beste mogelijkheden tot verbetering hiervan, gezien het belang van het COROP-gebied als totaliteit, een belangrijke rol kunnen spelen. Het zal duidelijk zijn dat bij een dusdanig gewijzigd systeem van middelentoedeling de bestuurlijke problematiek in een ander licht komt te staan en dat het waarschijnlijk is dat minder snel naar het middel van grenswijziging, samenvoeging en dergelijke zal behoeven te worden gegrepen.

### Slot

In het voorgaande is een poging gedaan om aan te tonen dat een herziening van het stelsel van toedeling van middelen uit het gemeentefonds niet alleen tot een rationelere toedeling van middelen voert, maar bovendien een groot aantal samenwerkingsverbanden die nu worden aangegaan overbodig maakt en de wenselijkheid van samenvoeging van kleinere gemeenten sterk doet afnemen. Bovendien impliceert het dat de financiering van de stedelijke agglomeraties op agglomeratiebasis geschiedt. Hierdoor kunnen niet gerechtvaardigde grote verschillen in algemene uitkering per woning, zoals thans bij voorbeeld tussen de agglomeratie Rotterdam en Amsterdam bestaan, niet meer voorkomen. Zo gezien brengt de loskoppeling van bestuurlijke schaal en financiële schaal slechts voordeel met zich mee. Het komt zowel de doelmatigheid als de rechtvaardigheid van de verdeling van middelen van het rijk naar de gemeenten ten goede.

L.H. Klaassen  
J.A. van der Vliet