

ZIJN MEER GEMEENTELIJKE BELASTINGEN DE OPLOSSING VOOR DE GELDNOOD IN NEDERLANDSE GEMEENTEN?

Masterscriptie

29/6/2021

Nathan Geurink

Studentnummer: 6184693

Begeleider en eerste lezer: Prof. dr. Barbara Vis

Tweede lezer: Lars Brummel MSc

Abstract

Na de decentralisatie van de jeugdzorg, WMO en participatiewet in 2015 hebben veel gemeenten te maken gehad met tekorten in het sociale domein, doordat de bijdrage vanuit de Rijksoverheid voor veel gemeenten niet de kosten dekte. Veel gemeenten hebben de afgelopen jaren daarom bezuinigingen doorgevoerd of hun reserves aangesproken. Het vergroten van de inkomsten door belastingtarieven van gemeentelijke belastingen te verhogen is een beperkt gebruikte optie om tekorten mee te compenseren, omdat gemeentelijke belastingen maar goed zijn voor een klein deel van de inkomsten van Nederlandse gemeenten. Wanneer een gemeente een tekort wil opvangen door meer belastinginkomsten, dan zal het de belastingtarieven daarom al snel relatief stevig moeten verhogen. In de gemeente Opmeer werd het tarief voor de onroerendezaakbelasting in 2021 bijvoorbeeld met 41% verhoogd om de tekorten in de jeugdzorg en WMO op te vangen, nadat de gemeente in de jaren daarvoor haar reserves al had aangesproken en zoveel had bezuinigd dat belangrijke faciliteiten nog net niet hoefden te worden gesloten. Uiteindelijk heeft in 2021 een arbitragecommissie bepaald dat het kabinet de rijksbijdrage aan de gemeentelijke uitvoering van de jeugdzorg in ieder geval structureel en fors moet verhogen.

In de zeven jaar tussen de decentralisatie en de forse structurele verhoging van de rijksbijdrage aan het sociaal domein hebben gemeenten echter veel reserves aangesproken en bezuinigingen doorgevoerd. Het is de vraag hoe dit in de toekomst zou kunnen worden voorkomen. In Nederland is er in vergelijking met een land als Zwitserland nog veel ruimte om de fiscale autonomie te vergroten. Hoe meer fiscale autonomie decentrale overheden hebben, hoe meer ze zelf kunnen bepalen welke soort belastingen ze heffen en welke tarieven ze daarbij hanteren. Uit eerder onderzoek is al gebleken dat het decentraliseren van fiscale autonomie niet leidt tot een concurrentiestrijd tussen overheden in het verlagen van belastingen, maar dat er variatie zit in de belastingtarieven, waardoor ze meer zelf kunnen bepalen hoe ze tekorten compenseren. Voor Nederlandse gemeenten zou meer fiscale autonomie dus een interessante mogelijkheid kunnen zijn die tot meer stabiliteit van inkomsten en uitgaven zou kunnen leiden. In dit onderzoek is de stabiliteit van de inkomsten- en uitgavenposten van Nederlandse gemeenten rond de decentralisatie van 2015 daarom vergeleken met de stabiliteit van de inkomsten- en uitgavenposten van Zwitserse kantons rond de decentralisatie van het speciaal onderwijs in 2008 aldaar. De stabiliteit is in dit onderzoek gedefinieerd als de gemiddelde jaarlijkse verandering van het budget ten opzichte van het voorgaande jaar. Dit is berekend voor de totale uitgaven, het budget voor het gedecentraliseerde beleidsdomein, de budgetten voor de andere beleidsdomeinen en de totale inkomsten.

Uit de data-analyse blijkt dat de fiscale autonomie de stabiliteit van inkomsten- en uitgavenposten rond een decentralisatie in dit onderzoek niet significant heeft vergroot. Voor de totale uitgaven had de fiscale autonomie zelfs een significant negatief effect op de ontwikkeling van de budgettaire stabiliteit, al was dit effect maar klein. Bij de budgetten voor de andere beleidsdomeinen dan het gedecentraliseerde beleidsdomein wees het verschil tussen de Nederlandse gemeenten en Zwitserse kantons wel duidelijk in de richting van een betere ontwikkeling van de stabiliteit als gevolg van meer fiscale autonomie, maar dit verschil was niet significant groot. De resultaten van dit onderzoek bieden dus geen aanleiding om Nederlandse gemeenten meer fiscale autonomie te geven, omdat op basis van dit onderzoek niet kan worden gesteld dat meer fiscale autonomie voor decentrale overheden de stabiliteit van inkomsten- en uitgavenposten rond een decentralisatie verbetert. Om met meer zekerheid conclusies te trekken over het effect van fiscale autonomie op de stabiliteit van inkomsten- en uitgavenposten is het echter van belang om meer onderzoek hiernaar te doen. Dit onderzoek kan daarbij worden gebruikt als aanzet tot een nieuw onderzoeksgebied dat interessante inzichten kan opleveren voor de maatschappij.

Inhoudsopgave

Abstract	1
Inleiding	4
Theoretisch kader	8
Decentralisatie	8
Decentralisatie en fiscale autonomie in Zwitserland	8
Decentralisatie en fiscale autonomie in Nederland	9
Fiscale decentralisatie en fiscale autonomie	9
Ruimte voor kennisontwikkeling	10
Toepassing in dit onderzoek	10
Methoden	12
Onderzoeksopzet	12
Casuselectie	12
Dataverzameling	13
Onafhankelijke variabele	13
Afhankelijke variabele	14
Data-analyse	15
Resultaten	16
Beschrijvende statistieken	16
Voorwaarden t-toets en regressieanalyse	18
Ontwikkelingen budgetten per beleidsdomein	18
Ontwikkeling van de totale uitgaven rond de decentralisatie	20
Budgetontwikkeling van het beleidsdomein met extra taken door de decentralisatie	20
Gemiddelde budgetontwikkeling van de andere beleidsdomeinen	21
Ontwikkeling van de totale inkomsten rond de decentralisatie	22
Invloed inwonersaantal op stabiliteit decentrale overheidsfinanciën	23
Conclusie en discussie	24
Conclusie	24
Beantwoording deelvraag 1	24
Beantwoording deelvraag 2	24
Beantwoording deelvraag 3	25
Beantwoording deelvraag 4	25
Rol van het inwonersaantal in de instabiliteit van inkomsten- of uitgavenposten	25
Beantwoording hoofdvraag	26
Discussie	26

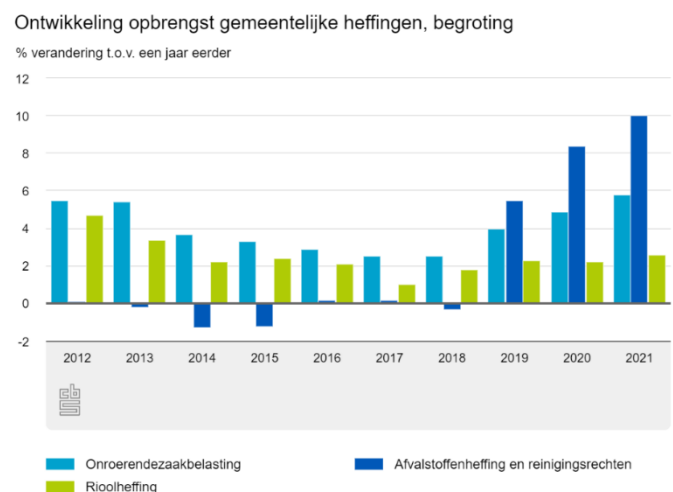
Literatuurlijst	28
Appendix 1: Onderzoek fiscale decentralisatie niet uitvoerbaar	30

Inleiding

Sinds 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor jeugdzorg, werk en inkomen en zorg aan langdurig zieken en ouderen (Rijksoverheid, z.d.). Bij deze grote decentralisatie namen de gemeenten veel van deze taken in het sociale domein over van de Rijksoverheid. Om deze taken te kunnen financieren krijgen de gemeenten geld van de Rijksoverheid vanuit het gemeentefonds. Voor veel gemeenten is dit bedrag echter niet genoeg om de uitvoering van de nieuwe taken te kunnen betalen. In de afgelopen jaren zijn er grote tekorten ontstaan in gemeentelijke begrotingen op de in 2015 gedecentraliseerde taken (Ketelaar & Middel, 2021). Zo werd er in de gemeente Tilburg in 2019 bijvoorbeeld 13,6 miljoen euro meer besteed aan jeugdzorg dan de 53,9 miljoen euro die het Rijk via het gemeentefonds hiervoor beschikbaar stelde (Spanjers & Jongerius, 2020).

Het overdragen van de taken in 2015 ging gepaard met een bezuiniging vanuit het Rijk, met het idee dat gemeenten deze taken effectiever en efficiënter zouden kunnen uitvoeren (Plasterk, 2013). Met name de kosten voor de Wet maatschappelijke ondersteuning en de jeugdzorg zijn de afgelopen jaren echter gestegen (Waaijers, 2021). De vergoeding van het Rijk voor de gedecentraliseerde taken is daarom niet toereikend. Dit heeft grote gevolgen voor gemeenten. Voor 2021 lukt het 120 van de 336 gemeenten in Nederland al niet meer om een sluitende begroting te maken. Dit wordt mede veroorzaakt door de coronacrisis, maar de financiële positie van gemeenten verslechtert al jaren. Hierbij speelt de decentralisatie van 2015 een grote rol. Ook in de begrotingen voor 2021 zitten de grootste tekorten in de gedecentraliseerde sociale taken (Ketelaar & Middel, 2021).

De ruimte voor gemeenten om deze tekorten te kunnen opvangen is beperkt. Veel gemeenten hebben in de afgelopen jaren reserves ingezet om tekorten op te vangen (Waaijers, 2021). Als een gemeente geen reserves wil inzetten of geen reserves meer heeft om de tekorten op te vangen, dan zijn er nog maar een paar ingrepen mogelijk. De gemeente kan bezuinigen op de sociale taken of andere beleidsthema's, en het kan de inkomsten uit belastingen verhogen. In de afgelopen jaren hebben veel gemeenten al bezuinigd op andere beleidsthema's om de tekorten in de begroting voor de sociale taken te dichten, terwijl bezuinigen op de sociale taken lastig uitvoerbaar blijkt (Waaijers, 2021). Ook de opties in het verhogen van belastingen zijn beperkt. Het verhogen van bijvoorbeeld toeristenbelasting of hondenbelasting levert gemeenten maar weinig geld op, waardoor het verhogen van de opbrengsten uit onroerendezaakbelasting de enige grote knop is waar de gemeente aan kan draaien. Alle gemeentelijke belastingen samen vormen echter ook maar ongeveer een zesde van de gemeentelijke inkomsten, terwijl een deel van de gemeentelijke belastingen ook nog eens uit heffingen bestaat (Rijksoverheid, z.d.). De afgelopen jaren zijn de stijgingen in de opbrengsten uit onroerendezaakbelastingen (ozb) behoorlijk toegenomen, nadat deze stijgingen tussen 2012 en 2017 juist een dalende lijn hadden vertoond, zoals te zien is in figuur 1 (CBS, 2021). Om meer inkomsten uit de ozb te genereren hoefden veel gemeenten echter niet het ozb-tarief te verhogen. De stijgende WOZ-waarden van woningen zorgde voor de forse stijgingen van de opbrengsten uit ozb in de jaren vanaf 2015 (Hoeben, Toolsema, De Natris & Allers, 2021). Gemiddeld hebben de gemeenten in de afgelopen jaren de ozb-tarieven namelijk juist verlaagd



Figuur 1 (CBS, 2021)

(Hoeben, Toolsema, De Natris & Allers, 2020; Hoeben et al., 2021). Inwoners moesten immers al meer gaan betalen aan ozb, doordat de WOZ-waarde van hun huis steeg. In enkele gemeenten werd daarnaast echter ook nog het ozb-tarief verhoogd, omdat extra inkomsten uit de ozb nodig waren om de begroting sluitend te krijgen (Hoeben et al., 2021). Zo verhoogde de gemeente Opmeer het ozb-tarief in 2021 met 41% om de stijgende kosten voor het sociaal domein op te kunnen vangen (Hoeben et al, 2021; Waaijers, 2021). In de jaren daarvoor had de gemeente Opmeer namelijk al haar reserves aangesproken en bezuinigingen doorgevoerd om te compenseren voor de tekorten in de jeugdzorg en de WMO (Waaijers, 2021). Nog meer bezuinigingen zouden leiden tot de sluiting van belangrijke gemeentelijke voorzieningen, zoals de bibliotheek (Waaijers, 2021).

In Nederland heeft de decentralisatie van 2015 dus geleid tot problemen bij gemeenten, omdat het geld vanuit het Rijk niet toereikend blijkt en er beperkte ruimte is om zelf meer budget vrij te maken voor de uitvoering van de gedecentraliseerde taken. In andere landen, zoals Zwitserland, hebben decentrale overheden meer mogelijkheden om budget vrij te maken. Zwitserland bestaat uit 26 kantons, met inwonersaantallen die variëren tussen de 15.000 en 1.500.000. Onder deze kantons vallen ruim 2.000 gemeenten. Zwitserse kantons hebben in vergelijking met Nederlandse provincies een behoorlijk groot takenpakket, waarbij zij in veel gevallen zelf kunnen bepalen of ze taken doorschuiven naar het gemeentelijk niveau (Freitag & Vatter, 2008). De kantons hebben daarnaast vergeleken met Nederlandse gemeenten veel meer ruimte om zelf inkomsten voor hun taken genereren (Hooghe et al., 2021). De ruimte die decentrale overheden hebben om onafhankelijk van de centrale overheid belasting te heffen wordt ook wel fiscale autonomie genoemd (Hooghe et al, 2021; Ladner & Keuffer, 2015). Hierdoor hebben de kantons meer ruimte om zelf te bepalen of het eventuele stijgende kosten op een bepaald beleidsthema ten koste wil laten gaan van het budget voor andere beleidsthema's, zoals ook zonder fiscale autonomie zou kunnen, of dat het bijvoorbeeld juist de inkomsten wil vergroten door de belastingen te verhogen. Dit laatste is veel beter mogelijk als een overheidsorgaan meer fiscale autonomie heeft.

In dit onderzoek zal worden onderzocht of meer fiscale autonomie voor Nederlandse gemeenten zou kunnen leiden tot meer stabiliteit in de inkomsten en uitgaven van de gemeenten. Specifiek zal worden geanalyseerd hoeveel de hoogte van een inkomsten- of uitgavenpost jaarlijks verandert over een periode van meerdere jaren. Om conclusies te kunnen trekken over een situatie waarin Nederlandse gemeenten meer fiscale autonomie zouden hebben zal de stabiliteit in de inkomsten en uitgaven van Nederlandse gemeenten worden vergeleken met de stabiliteit in de inkomsten en uitgaven van Zwitserse kantons. De kantons zijn beter vergelijkbaar met de Nederlandse gemeenten dan de Zwitserse gemeenten, omdat de kantons in tegenstelling tot de Zwitserse gemeenten een uniform takenpakket en uniforme fiscale autonomie hebben. Elk Zwitsers kanton kan namelijk zelf bepalen in hoeverre het taken en fiscale autonomie doorschuift naar het gemeentelijk niveau kunnen de takenpakketten en de mate van fiscale autonomie per gemeente sterk verschillen (Müller & Vatter, 2017). Hierdoor kunnen de takenpakketten en de mate van fiscale autonomie van Zwitserse gemeenten nogal van elkaar verschillen. Daarnaast zijn er in Zwitserland ruim vier keer zoveel gemeenten als in Nederland, terwijl de bevolking maar half zo groot is als in Nederland. De inwonersaantallen van Nederlandse gemeenten zijn daardoor gemiddeld vele malen groter dan die van Zwitserse gemeenten. Qua gemiddeld inwonersaantal vallen de Nederlandse gemeenten dus tussen de Zwitserse kantons en gemeenten in, waardoor de Nederlandse gemeenten op dat gebied net zo goed vergeleken kunnen worden met de Zwitserse kantons als met de Zwitserse gemeenten.

In dit onderzoek zal dus worden geanalyseerd of de stabiliteit van de inkomsten en uitgaven van Nederlandse gemeenten bij een decentralisatie groter zou zijn als de gemeenten meer fiscale autonomie zouden hebben. Wanneer een decentrale overheid zoals een gemeente meer fiscale

autonomie krijgt van de centrale overheid, dan is er sprake van een fiscale decentralisatie. In dit onderzoek zal dus meer kennis worden ontwikkeld over de toepasselijkheid van een fiscale decentralisatie in Nederland. In de wetenschap wordt fiscale decentralisatie beschouwd als een dimensie van decentralisatie, naast administratieve en politieke decentralisatie (Schneider, 2003). In de afgelopen decennia is er over de hele wereld gedecentraliseerd in verschillende dimensies veel gedecentraliseerd (Bardhan, 2002; Devas & Delay, 2006) vanuit het idee dat decentralisatie leidt tot efficiëntere en effectievere overheidsbestedingen. Fiscale decentralisatie zou bijvoorbeeld leiden tot concurrentie tussen lokale overheden in de hoogte van hun belastingen, waardoor de lokale overheden gedwongen zouden worden om efficiënter hun geld te besteden (Persson & Tabellini, 1994).

Uit eerder onderzoek blijkt echter dat er geen brede trend zichtbaar is waarbij lokale overheden hun belastingen verlagen en dat lokale overheden ook niet allemaal minder geld uitgeven aan het sociale domein als gevolg van een fiscale decentralisatie (Kleider, 2018). Door fiscale decentralisatie ontstaat er tussen lokale overheden juist variatie in de hoogte van belastingen en de uitgaven op het sociaal domein (Kleider, 2018). Er is echter nog geen onderzoek gedaan naar de invloed van fiscale autonomie op de ontwikkeling van de uitgaven nadat er een decentralisatie van taken heeft plaatsgevonden. In dit onderzoek zal daarom de stabiliteit van de inkomsten en uitgaven van Nederlandse gemeenten rond de decentralisatie van taken in het sociaal domein in 2015 worden vergeleken met de stabiliteit van de inkomsten en uitgaven van Zwitserse kantons rond de decentralisatie van taken in het speciaal onderwijs in 2008. Hierbij zal de volgende onderzoeksvraag centraal staan:

Is meer fiscale autonomie de oplossing om de inkomsten en uitgaven van Nederlandse gemeenten stabiel te houden wanneer er taken worden gedecentraliseerd naar de gemeenten?

Om deze hoofdvraag te kunnen beantwoorden zijn de volgende deelvragen opgesteld:

1. *Hoe zijn de totale uitgaven van Nederlandse gemeenten en Zwitserse kantons veranderd na de decentralisatie?*
2. *Hoe is het budget van Nederlandse gemeenten en Zwitserse kantons veranderd na de decentralisatie voor het beleidsdomein waar door de decentralisatie taken zijn bij gekomen?*
3. *Hoe zijn de budgetten van Nederlandse gemeenten en Zwitserse kantons veranderd na de decentralisatie voor de beleidsdomeinen waar geen taken zijn bij gekomen door de decentralisatie?*
4. *Hoe zijn de inkomsten van Nederlandse gemeenten en Zwitserse kantons veranderd na de decentralisatie?*

Door deze vier deelvragen te beantwoorden kan worden ontdekt in hoeverre het vergroten van fiscale autonomie de stabiliteit van verschillende inkomsten- en uitgavenposten in Nederlandse gemeenten zou kunnen verhogen. De resultaten van het onderzoek kunnen bijdragen aan het wetenschappelijke inzicht over de toepasbaarheid van het vergroten van fiscale autonomie. In de wetenschap bestaat al kennis over het effect van het vergroten van fiscale autonomie door middel van een fiscale decentralisatie op de efficiëntie van uitgaven en de variatie tussen decentrale overheden in inkomsten en uitgaven op specifieke beleidsdomeinen. Dit onderzoek vergroot de kennis over de stabiliteit van de bredere decentrale overheidsfinanciën, doordat er niet alleen wordt

gefocusd op de ontwikkeling van de inkomsten en uitgaven op een specifiek beleidsdomein. In dit onderzoek worden de ontwikkelingen op een specifiek beleidsdomein namelijk in de context geplaatst van de ontwikkeling van de totale inkomsten, de totale uitgaven en de ontwikkeling van de budgetten voor andere beleidsdomeinen. Daarnaast verschilt dit onderzoek van veel bestaand wetenschappelijk onderzoek op dit thema qua focus, doordat er niet wordt gekeken naar een fiscale decentralisatie die gepaard gaat met een decentralisatie van taken. In die onderzoeken wordt de fiscale autonomie in de onderzoeksperiode vergroot, terwijl in dit onderzoek naar een decentralisatie van alleen taken wordt gekeken waarbij een groep decentrale overheden al veel fiscale autonomie heeft en de andere groep decentrale overheden weinig fiscale autonomie heeft. Door deze onderzoeksopzet wordt meer inzicht verkregen in de toepasbaarheid van een grote fiscale autonomie voor decentrale overheden om de inkomsten en uitgaven van deze decentrale overheden stabiel wanneer er een decentralisatie van taken naar hun bestuurlijk niveau plaatsvindt.

Deze specifieke onderzoeksopzet is zeer relevant voor Nederland. Na de decentralisatie in het sociaal domein in 2015 kampten Nederlandse gemeenten jarenlang met tekorten in het sociaal domein, omdat het geld dat de gemeenten kregen om de gedecentraliseerde taken uit te voeren bij veel gemeenten niet toereikend bleek (Waaijers, 2021). Vooral aan jeugdzorg gaven de gemeenten veel meer uit dan het bedrag dat ze hiervoor kregen van de Rijksoverheid (NOS, 2021). Pas vijf jaar na de decentralisatie trok de Rijksoverheid voor het eerst extra geld uit voor de gemeenten om de jeugdzorg beter te kunnen financieren. De gemeenten vonden echter dat deze eenmalige 613 miljoen extra niet toereikend was en spanden een arbitragezaak aan (NOS, 2021). De arbitragecommissie bepaalde dat het geld dat de gemeenten krijgen voor de jeugdzorg vanaf 2022 structureel en forser omhoog moet (NOS, 2021). Na zeven jaar lijken de gemeenten daarmee iets meer lucht te hebben gekregen. In de tussentijd hebben sommige gemeenten echter al reserves moeten aanspreken, belastingen moeten verhogen, en/of forse bezuinigingen moeten doorvoeren in het sociaal domein of op andere beleidsdomeinen om met de tekorten in het sociaal domein toch een sluitende begroting te maken.

Een maatschappelijk zeer relevante vraag is daarom of de inkomsten en uitgaven van de gemeenten bij een decentralisatie van taken stabiel zouden zijn als de gemeenten meer fiscale autonomie zouden hebben. Met het antwoord op die vraag kan beter worden ingespeeld op de stabiliteit van de gemeentelijke financiën bij toekomstige decentralisaties. In dit onderzoek wordt daarom getracht om kennis te ontwikkelen waarmee die vraag beter kan worden beantwoord.

Theoretisch kader

Decentralisatie

Sinds het einde van de 20^e eeuw is decentralisatie een van de belangrijkste elementen van bestuurs Hervorming (Devas & Delay, 2006). Landen over de hele wereld ondergingen in de afgelopen decennia een vorm van decentralisatie (Bardhan, 2002; Devas & Delay, 2006). In de wetenschap wordt een decentralisatie omschreven als het overhevelen van autoriteit (Bardhan, 2002) of soevereiniteit (Bannink & Ossewaarde, 2012) van de centrale overheid naar decentrale overheden. Deze verschuivingen in het besturen door de overheid zijn een antwoord op nieuwe sociale en economische krachten (Bannink & Ossewaarde, 2012). Het belangrijkste argument voor meer decentralisatie is efficiëntie (Barankay & Lockwood, 2007; Freitag & Vatter, 2008). Decentralisatie zou ervoor zorgen dat de dienstverlening van een decentrale overheid beter aansluit op de wensen van burgers (Barankay & Lockwood, 2007). Daarnaast zou decentralisatie leiden tot efficiëntere overheidsbestedingen door corruptie, onnodige uitgaven en slecht bestuur te verminderen (Barankay & Lockwood, 2007). Uit onderzoek is gebleken dat decentralisatie ook vaak leidt tot betere economische prestaties, al kan er wel een plafond worden bereikt waarna meer decentralisatie niet meer leidt tot economische progressie (Davoodi & Zou, 1998; Lin & Liu, 2000; Oates, 1993; Xie & Zou, 1999).

Wetenschapper Aaron Scheider (2003) onderscheidt drie dimensies van decentralisatie: fiscale decentralisatie, administratieve decentralisatie en politieke decentralisatie. Bij fiscale decentralisatie staat een centrale overheid mogelijkheden tot belastingheffing af aan decentrale overheden (Schneider, 2003). Administratieve decentralisatie gaat over hoeveel autonomie decentrale overheden krijgen in verhouding tot de centrale overheid (Schneider, 2003). Politieke decentralisatie refereert aan de mate waarin een centrale overheid politieke functies van besturen, zoals representatie, overgeeft aan decentrale overheidsorganen (Schneider, 2003).

In Nederland en Zwitserland hebben in de afgelopen decennia alleen administratieve en politieke decentralisaties plaatsgevonden. Van serieuze fiscale decentralisaties is in de afgelopen decennia in beide landen geen sprake geweest. In Nederland is de fiscale autonomie van decentrale overheden nog steeds beperkt (Hooghe et al., 2021; VNG, z.d.), terwijl Zwitserland van oudsher een sterk gedecentraliseerd fiscaal systeem heeft (Price, 2003).

Decentralisatie en fiscale autonomie in Zwitserland

Zwitserland is een staat met een van oudsher sterk federalistisch karakter. Sinds het ontstaan van de staat Zwitserland in 1848 zijn kantons grondwettelijk verantwoordelijk voor een groot aantal overheidstaken (Müller & Vatter, 2017; Price, 2003). Voor de uitvoering van de overheidstaken hebben kantons in Zwitserland ten opzichte van andere landen bovengemiddeld veel mogelijkheden om zelf belasting te heffen (Hooghe et al., 2021; Price, 2003). Door de jaren heen heeft de nationale overheid wel meer taken gekregen, doordat het taken van decentrale overheden overnam of nieuwe overheidstaken kreeg. Ook de laatste decennia heeft er in Zwitserland, in tegenstelling tot veel andere landen, meer centralisatie dan decentralisatie plaatsgevonden (Müller & Vatter, 2017).

De grootste recente decentralisatie heeft in 2008 plaatsgevonden als onderdeel van de Federale Hervorming. De belangrijkste doelen van deze hervorming waren het opsplitsen van taken waarbij macht gedeeld wordt tussen overheidslagen en het optimaliseren van samenwerking als gedeelde macht noodzakelijk is (Müller & Vatter, 2017). Bij de hervorming kon de verantwoordelijkheid voor de overheidstaken op vier manieren worden verdeeld: centralisatie, decentralisatie, verticale samenwerking en horizontale samenwerking. Zo werd de verantwoordelijkheid voor de snelwegen gecentraliseerd, terwijl het speciaal onderwijs werd gedecentraliseerd (Müller & Vatter, 2017).

De verschuiving van verantwoordelijkheid voor het speciaal onderwijs zorgde ervoor dat het budget van kantons voor het onderwijsdomein flink omhoog ging. Door deze duidelijke impact op de hoogte van het budget kan de decentralisatie van het speciaal onderwijs in Zwitserland goed worden vergeleken met de decentralisatie van het sociaal domein in Nederland.

De verantwoordelijkheid voor het speciaal onderwijs werd voor 2008 gedeeld tussen de nationale invaliditeitsverzekering en de kantons. Als kinderen met een beperking in een gewone klas onderwijs kregen deelde de invaliditeitsverzekering echter niet in de kosten (Müller & Vatter, 2017). Dit stimuleerde kantons dus om kinderen met een beperking in het speciaal onderwijs te plaatsen, terwijl dit misschien niet voor elk kind met een beperking de meest geschikte oplossing was. Door de Federale Hervorming kregen kantons vanaf 2008 de volledige verantwoordelijkheid over de speciale scholen, zowel qua invulling van het beleid als financieel (Müller & Vatter, 2017).

Decentralisatie en fiscale autonomie in Nederland

Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat (Boogers et al., 2008; Peters et al., 2020). Naast de nationale overheid hebben provincies en gemeenten als decentrale overheden ook bevoegdheden tot regelgeving en bestuur (Peters et al, 2020). De huidige structuur van het Nederlandse binnenlands bestuur is ontworpen halverwege de 19^e eeuw. In tegenstelling tot veel staten met een meer federalistisch karakter zijn in Nederland de bevoegdheden van decentrale overheden niet in de grondwet vastgelegd (Boogers et al, 2008). Hierdoor kan de taakverdeling tussen de verschillende overheidslagen makkelijker worden aangepast aan de eisen van dat moment.

Net als veel andere landen heeft Nederland in de afgelopen decennia regelmatig taken gedecentraliseerd (Bardhan, 2002; Devas & Delay, 2006; Peters et al., 2020). Een van de grootste decentralisaties was de decentralisatie van 2015. Daarbij namen gemeenten de bevoegdheid over de Jeugdwet, Participatiewet en Wet Maatschappelijke Ondersteuning over van de nationale overheid (Peters et al, 2020). Deze decentralisatie heeft in de afgelopen jaren in veel gemeenten echter tot flinke tekorten geleid op het budget voor het sociaal domein (Ketelaar & Middel, 2021).

Bij het verplaatsen van de verantwoordelijkheid voor taken van de nationale overheid naar de gemeenten krijgen Nederlandse gemeenten een budget vanuit de Rijksoverheid om de gedecentraliseerde taak uit te voeren. Wanneer de gemeentelijke uitgaven voor de gedecentraliseerde taak dit budget overschrijden moet dit gecompenseerd worden, omdat gemeenten anders door de Rijksoverheid onder curatele van de provincie worden geplaatst (Artikel 12 FVW, 1996). Tekorten kunnen gecompenseerd worden met bezuinigingen op ander beleid, de inzet van reserves of het verhogen van belastingen. Het aandeel van gemeentelijke belastingen in de inkomsten van Nederlandse gemeenten is echter zeer gering. Inkomsten uit gemeentelijke belastingen omvatten gemiddeld ongeveer een zesde van de totale inkomsten van een gemeente (Rijksoverheid, z.d.). Gemiddeld bestaat ongeveer de helft van deze gemeentelijke belastingen echter uit heffingen (CBS, 2021). Deze heffingen zijn niet vrij inzetbaar voor de gemeente, maar mogen alleen de gemaakte kosten voor een specifieke taak dekken, zoals het onderhouden van het riool (Rijksoverheid, z.d.). Nederlandse gemeenten hebben hierdoor maar zeer beperkt ruimte om het overschrijden van een budget voor een gedecentraliseerde taak te dekken met het verhogen van gemeentelijke belastingen. Voor het compenseren van een budgetoverschrijding voor een gedecentraliseerde taak zal een gemeentelijke belasting dus al snel relatief stevig moeten worden verhoogd.

Fiscale decentralisatie en fiscale autonomie

Bij een fiscale decentralisatie krijgt een decentrale overheid meer fiscale autonomie. Concreet betekent dit dat een lokale overheid meer mogelijkheden krijgt om onafhankelijk belasting te heffen

onder zijn inwoners (Kleider, 2018). Vanuit economische theorieën zou ook de verwachting kunnen ontstaan dat fiscale decentralisatie in een land kan leiden tot concurrentie tussen lokale overheden (Persson & Tabellini, 1994). Lokale overheden zouden de mogelijkheid om zelfstandig belasting te heffen minder kunnen gebruiken om het wonen in de regio die onder deze lokale overheid valt aantrekkelijker te maken dan de buurregio door middel van lage belastingen. Dit zou kunnen leiden tot een 'race to the bottom' waarbij belastingen bij alle lokale overheden op een vergelijkbaar laag niveau zouden zitten. Hierdoor zou er dus minder geld beschikbaar zijn voor lokaal overheidsbeleid, en zouden lokale overheden eerder geld moeten lenen om beleid in stand te houden. Uit wetenschappelijk onderzoek is echter gebleken dat er bij een fiscale decentralisatie juist een behoorlijke variatie ontstaat in de hoogte van belastingen (Bunte & Kim, 2017; Kleider, 2018). Daarnaast ontstond er door de fiscale decentralisatie een behoorlijke variatie qua uitgaven op het sociaal domein door de lokale overheid (Kleider, 2018). Ook in Nigeria, een land dat al sterk fiscaal gedecentraliseerd is, wordt stevige variatie gevonden in de uitgaven op een gedecentraliseerd beleidsdomein, in dit geval onderwijs (Bunte & Kim, 2017). Daarnaast blijkt uit een onderzoek naar de decentralisatie in Zwitserland dat er niet meer overheidsschuld ontstaat als gevolg van een decentralisatie (Freitag & Vatter, 2008). In economisch mindere tijden blijken lokale overheden bij de uitvoering van gedecentraliseerde taken juist minder schulden te maken dan de centrale overheid (Freitag & Vatter, 2008).

Ruimte voor kennisontwikkeling

In de wetenschap is dus al kennis ontwikkeld over welke invloed een fiscale decentralisatie of grote fiscale autonomie heeft op de hoogte van lokale belastingen, de hoeveelheid schulden, en de variatie in uitgaven op het sociaal domein en het onderwijs domein. Naar de ontwikkeling van de budgettaire stabiliteit voor inkomsten- en uitgavenposten rondom een administratieve decentralisatie is echter nog geen onderzoek gedaan. Onderzoek daarnaar kan interessante inzichten over de vraag of de financiën van een decentrale overheid rondom een administratieve decentralisatie stabiel zijn als de decentrale overheid meer fiscale autonomie heeft. Zeker voor Nederland is dit maatschappelijk een zeer relevante vraag waarover in de wetenschap tot nu toe nog maar weinig kennis is ontwikkeld. Door hier kennis over te ontwikkelen kan het publiek debat over dit thema naar een hoger niveau worden getild en kunnen beleidsmakers in de toekomst op dit thema een goed onderbouwde beslissing nemen.

Toepassing in dit onderzoek

Inzichten uit onderzoek van Schneider (2003) hebben laten zien dat er drie vormen van decentralisatie kunnen worden onderscheiden. Voor zowel de Nederlandse gemeenten als de Zwitserse kantons is gefocust op een periode van vijf jaar voor en vijf jaar na een administratieve decentralisatie. Voor het onderzoek maakt het niet uit of de administratieve decentralisatie gepaard is gegaan met een politieke decentralisatie, omdat het voor het onderzoek niet uitmaakt of een decentrale overheid ook politiek verantwoordelijk is. Fiscale decentralisatie speelt wel een belangrijke rol in dit onderzoek, maar behoort niet tot de focus van het onderzoek. In het onderzoek zal het vooral gaan over fiscale decentralisatie als de wijze om decentrale overheden meer fiscale autonomie te geven.

Verder hebben de inzichten van Müller en Vatter (2017) over de Federale Hervorming van 2008 geleid tot een geschikte casus om de Nederlandse decentralisatie in het sociaal domein mee te vergelijken. Op basis van de ontwikkelde kennis door Freitag en Vatter (2008) kan worden verwacht dat de fiscaal autonome Zwitserse kantons eventuele tekorten op een gedecentraliseerd beleidsdomein in elk geval voor een deel zullen opvangen. Als tekorten niet worden opgevangen door stijgende bedragen vanuit centrale overheid, dan zullen de kantons dit dus hoogstwaarschijnlijk

opvangen door belastingen te verhogen of te bezuinigen. Verwacht wordt daardoor dat de stabiliteit van de totale uitgaven een statistisch verband zal hebben met de totale inkomsten. Ook voor de Nederlandse gemeenten kan dit worden verwacht, aangezien Nederlandse gemeenten onder curatele komen te staan wanneer ze tekorten hebben (Artikel 12 FVW, 1996)

Uit onderzoek van Bunte en Kim (2017) en Kleider (2018) is daarnaast gebleken dat decentrale overheden met veel fiscale autonomie hun belastingen niet per se laag willen houden, maar dat de hoogte van belastingen tussen decentrale overheden met veel fiscale autonomie in hetzelfde land behoorlijk kan variëren. Daarom is het belangrijk om in dit onderzoek ook de stabiliteit van de inkomsten te onderzoeken.

Tenslotte laat het onderzoek van Freitag & Vatter (2008) zien dat de economische omstandigheden invloed kunnen hebben op de stabiliteit van inkomsten- en uitgavenposten. Zeker aangezien de onderzochte perioden voor de twee casussen in dit onderzoek verschilden is het van belang om dat in het achterhoofd te houden.

Methoden

Onderzoeksopzet

Het doel van dit onderzoek is om een antwoord te geven op de vraag of meer fiscale autonomie de oplossing is om inkomsten en uitgaven van Nederlandse gemeenten stabiel te houden wanneer gemeenten extra taken krijgen door een decentralisatie. Deze vraag kan echter niet zomaar beantwoord worden. In dit onderzoek zal daarom een 'counterfactual case study' methode worden gebruikt. Deze methode wordt gebruikt om antwoorden te geven op vragen rond gedachte-experimenten waarbij een daadwerkelijke gebeurtenis niet of anders zou zijn gebeurd (Mahoney & Barrenechea, 2019). In dit geval heeft er in het gedachte-experiment een fiscale decentralisatie plaatsgevonden in Nederland, waardoor gemeenten meer fiscale autonomie hebben. Zou dit voor stabielere gemeentelijke financiën zorgen dan nu het geval is? De focus van dit onderzoek zou in eerste instantie liggen op de vergelijking tussen de effecten van een losse decentralisatie van taken en een decentralisatie van taken die gepaard is gegaan met een fiscale decentralisatie. Die onderzoeksopzet bleek echter lastig uitvoerbaar (zie Appendix 1). In plaats daarvan zullen de effecten van een decentralisatie van taken in Nederland naar een decentrale overheid met weinig fiscale autonomie worden vergeleken met een decentralisatie van taken in Zwitserland naar een decentrale overheid met meer fiscale autonomie. Bij de casus met meer fiscale autonomie heeft de fiscale decentralisatie dan al plaatsgevonden.

Het doel van dit onderzoek is om meer kennis te ontwikkelen over wat er zou gebeuren met de begrotingen van Nederlandse gemeenten bij een decentralisatie van taken als zij meer fiscale autonomie zouden hebben. Daarvoor zou dan een fiscale decentralisatie moeten hebben plaatsgevonden. Om te ontdekken wat er zou zijn gebeurd als een gebeurtenis niet of anders had plaatsgevonden wordt bij een 'counterfactual' onderzoek een casus gezocht waarbij de gebeurtenis in een vergelijkbare situatie op dezelfde manier heeft plaatsgevonden als in het gedachte-experiment. Door de empirie uit deze casus te gebruiken kunnen conclusies worden getrokken over het gedachte-experiment (Mahoney & Barrenechea, 2019).

Casusselectie

In dit onderzoek zal de Zwitserse decentralisatie van het speciaal onderwijs naar kantons in 2008 worden vergeleken met de Nederlandse decentralisatie van de jeugdzorg, participatiewet en wet maatschappelijke ondersteuning naar gemeenten in 2015. Een Zwitserse decentralisatie casus is geschikt voor de vergelijking met Nederland, omdat Zwitserland in het opzicht van welvaart en de grootte van de overheid behoorlijk op Nederland lijkt. Zwitserland staat consistent dichtbij Nederland qua koopkracht, en ook de verhouding tussen overheidsuitgaven en het bruto binnenlands product komt behoorlijk overeen (IMF, 2021). Dit zijn relevante variabelen, omdat uit onderzoek (Freitag & Vatter, 2008) is gebleken dat de economische omstandigheden invloed kunnen hebben op de mate van stabiliteit van inkomsten en uitgaven van decentrale overheden.

Nederlandse gemeenten zullen in dit onderzoek worden vergeleken met Zwitserse kantons. Qua inwonersaantal vallen Nederlandse gemeenten tussen Zwitserse gemeenten en kantons in. Met gemiddeld 45.000 inwoners is een Nederlandse gemeenten veel groter dan de gemiddelde Zwitserse gemeente van ongeveer 2.500 inwoners, terwijl het veel kleiner is dan een gemiddeld Zwitsers kanton, dat ongeveer 280.000 inwoners heeft. Kantons in Zwitserland kunnen echter zelf bepalen hoeveel fiscale autonomie zij overdragen aan gemeenten. Dit leidt tot verschillen in de mate van fiscale autonomie die vanuit de kantons naar de gemeenten wordt overgedragen. Daarnaast zijn er verschillen tussen de kantons in welke taken zij hebben overgedragen naar de gemeenten. Deze verschillen zouden uitgebreider onderzoek vereisen waarbij per kanton, of zelfs per gemeente, de

effecten van de decentralisatie op de lokale overheidsfinanciën en de invloed van de fiscale autonomie worden geanalyseerd. Door in dit onderzoek te focussen op de stabiliteit van de inkomsten- en uitgavenposten van de kantons is het takenpakket voor alle onderzochte decentrale overheden veel uniformer. Door het grote takenpakket van kantons zal het voor de kantons minder invloed hebben op de budgettaire stabiliteit als een kanton de verantwoordelijkheid voor enkele taken bij een gemeente, mogelijk in combinatie met fiscale mogelijkheden. Voor een gemeente heeft deze verschuiving van taken veel meer invloed, doordat gemeenten in Zwitserland vaak een veel kleiner takenpakket, en dus ook een veel kleinere begroting hebben.

Dataverzameling

De data over de inkomsten en uitgaven van decentrale overheden in dit onderzoek is afkomstig van nationale instanties die data verzamelen over dit thema. In Nederland is deze data beschikbaar via Findo, een database van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met data over de (ontwikkeling van de) financiële positie en de hoogte, samenstelling en ontwikkeling van de rijksuitkeringen voor medeoverheden (Findo, z.d.). Deze database maakt gebruik van data van het Centraal Bureau voor de Statistiek. In Zwitserland is vergelijkbare data beschikbaar in de Federale Financiële Administratie, dat onder het Zwitserse Ministerie van Financiën valt (FFA, z.d.). Door het gebruik van deze centrale administraties is de data van de verschillende decentrale overheden in een land beter vergelijkbaar, omdat de inkomsten en uitgaven van verschillende decentrale overheden hier op dezelfde wijze zijn gecategoriseerd. De gebruikte data over inkomsten en uitgaven is in beide landen gebaseerd op de begroting van de decentrale overheden.

De data is voor beide casussen op dezelfde manier gecodeerd en samengevoegd. Deze data is vervolgens gecontroleerd op missende waarden. Alle decentrale overheden met een missende waarde zijn uit de dataset gehaald. Daarnaast zijn alle decentrale overheden uit de dataset gehaald die tijdens de onderzochte periode te maken hadden met een gemeentelijke herindeling. Daarmee is getracht te voorkomen dat de stabiliteit in sommige casussen sterk zou veranderen als het gevolg van een plotseling groeiend inwonersaantal door een gemeentelijke herindeling. Vervolgens zijn voor elke decentrale overheid in de dataset berekeningen uitgevoerd waarmee meer kon worden gezegd over de stabiliteit van de inkomsten- of uitgavenposten. De specifieke manier waarop de stabiliteit is berekend staat beschreven onder het kopje 'afhankelijke variabele'.

Onafhankelijke variabele

In dit onderzoek is *de mate van fiscale autonomie* de onafhankelijke variabele. Er zal worden onderzocht wat de invloed van fiscale autonomie van een lagere overheid is op de stabiliteit van haar begroting bij een decentralisatie van een of meerdere taken. Hiervoor zullen de inkomsten en uitgaven van Nederlandse gemeenten en Zwitserse kantons rond de decentralisatie met elkaar worden vergeleken.

Het vooraf bekende verschil tussen deze casussen is de mate van fiscale autonomie van de lagere overheid. Door de beperkte fiscale autonomie van Nederlandse gemeenten (VNG, z.d.) leidt het compenseren van een budgetoverschrijding door het verhogen van een gemeentelijke belasting al snel tot een relatief stevige belastingverhoging. Bezuinigingen op ander beleid of de inzet van reserves kunnen voor Nederlandse gemeenten dan een aantrekkelijkere optie zijn. Bij het compenseren van tekorten op een gedecentraliseerde taak kan een Nederlandse gemeente dus andere keuzes maken dan een andere decentrale overheid met meer fiscale autonomie.

Zwitserse kantons hebben veel meer fiscale autonomie dan Nederlandse decentrale overheden (Hooghe et al, 2021). Zij hebben daardoor meer mogelijkheden om budgetoverschrijdingen op te vangen door hun belastingen te verhogen. Voor dezelfde budgetoverschrijding hoeven de

belastingen in een Zwitsers kanton relatief veel minder sterk te worden verhoogd dan in een Nederlandse gemeente, omdat het aandeel eigen belastinginkomsten in Zwitserse kantons veel groter is dan in Nederlandse gemeenten.

De data over de fiscale autonomie is afkomstig van de Regional Authority Index (Hooghe et al, 2021). Hierin staat de mate van fiscale autonomie van regionale overheden op een schaal van 0-4. Een toelichting op de betekenis van de getallen op de schaal staat in tabel 1. De fiscale autonomie van Zwitserse kantons staat in de gehele onderzoeksperiode op 4. Voor Nederland staat in de Regional Authority Index alleen de fiscale autonomie van de provincies. In de gehele onderzoeksperiode staat de fiscale autonomie voor Nederlandse provincies op 1. Er kan worden aangenomen dat de fiscale autonomie voor Nederlandse gemeenten ook op 1 staat, aangezien Nederland een gesloten belastingstelsel heeft (VNG, z.d.). Decentrale overheden kunnen daardoor alleen belastingen heffen die in de nationale wet zijn genoemd (VNG, z.d.). Gezien de betekenissen van de getallen op de schaal van fiscale autonomie in tabel 1 wijst alles er op dat de Nederlandse gemeenten ook op 1 staan op de schaal van fiscale autonomie.

Tabel 1. Schaal van fiscale autonomie in de Regional Authority Index (Hooghe et al., 2021)

Schaal	Betekenis
0	De centrale overheid bepaalt de grondslag en het tarief van alle regionale belastingen.
1	De regionale overheid bepaalt het tarief van kleine belastingen.
2	De regionale overheid bepaalt de grondslag en het tarief van kleine belastingen.
3	De regionale overheid bepaalt het tarief van minstens een grote belasting: inkomensbelasting, vennootschapsbelasting, btw, of omzetbelasting.
4	De regionale overheid bepaalt de grondslag en het tarief van minstens een grote belasting.

Afhankelijke variabele

In dit onderzoek zal de invloed van fiscale autonomie op de stabiliteit van lokale overheidsfinanciën bij een decentralisatie worden geanalyseerd. *De mate waarin een inkomsten- of uitgavenpost van een decentrale overheid gelijk blijft* is dus de afhankelijke variabele in dit onderzoek. De inkomsten- en uitgavenposten die hierbij worden geanalyseerd zijn de totale inkomsten, de totale uitgaven, het budget voor het beleidsdomein dat taken erbij kreeg door de decentralisatie en de budgetten voor de andere beleidsdomeinen. Hierbij zal worden geanalyseerd hoe de stabiliteit van de totale uitgaven, het budget voor het beleidsdomein waarin is gedecentraliseerd, en de budgetten voor de andere beleidsdomeinen zijn veranderd als gevolg van de decentralisatie. Bij de analyse van de decentrale overheidsfinanciën zal worden gekeken naar de vijf jaar voor de decentralisatie om een representatief beeld te krijgen van de situatie voor de decentralisatie. Vervolgens zullen de vijf jaar na de decentralisatie worden onderzocht om de situatie en de eventuele veranderingen in de stabiliteit van een inkomsten- of uitgavenpost na de decentralisatie in kaart te brengen.

De stabiliteit van decentrale overheidsfinanciën in de vijf jaar voor en na de decentralisatie zal worden gemeten door de absolute jaarlijkse procentuele verandering van de inkomsten of uitgaven in deze jaren te berekenen. De gemiddelde absolute jaarlijkse procentuele verandering in vijf jaar geeft dan aan met hoeveel procent een inkomsten- of uitgavenpost gemiddeld is veranderd ten opzichte van het vorige jaar. Daarmee geeft de gemiddelde absolute jaarlijkse procentuele verandering dus de mate van instabiliteit aan voor een inkomsten- of uitgavenpost. De ontwikkeling in deze stabiliteit als gevolg van de decentralisatie zal vervolgens worden gemeten door het verschil en de procentuele verandering te berekenen tussen de stabiliteit in de vijf jaar voor en de vijf jaar na de decentralisatie.

Tabel 2 geeft een voorbeeld weer van de berekening van de instabiliteit. In dit voorbeeld ligt de inkomsten- of uitgavenpost in het eerste onderzochte jaar op 10. In de vier volgende jaren bedraagt deze wisselend 8 en 10. Zoals zichtbaar in tabel 2 is de gemiddelde procentuele verandering ten opzichte van het voorgaande jaar dan 2,5%. Doordat stijgingen en dalingen van het budget elkaar afwisselen ligt de gemiddelde procentuele verandering dus veel lager dan de percentages waarmee het budget jaarlijks is veranderd. De gemiddelde procentuele verandering is voor dit onderzoek daarom niet relevant.

Tabel 2. Voorbeeld berekening instabiliteit						
	Jaar 1	Jaar 2	Jaar 3	Jaar 4	Jaar 5	Gemiddeld
Bedrag inkomsten of uitgavenpost	10	8	10	8	10	9,2
Procentuele verandering t.o.v. voorgaand jaar	---	-20%	25%	-20%	25%	2,5%
Absolute procentuele verandering t.o.v. voorgaand jaar	---	20%	25%	20%	25%	22,5%

In dit onderzoek zal de absolute procentuele verandering worden gebruikt om de instabiliteit te berekenen. Door de absolute jaarlijkse procentuele verandering te gebruiken geeft het stabiliteitsgetal ook bij casussen met wisselingen tussen stijging en daling goed de jaarlijkse procentuele veranderingen weer. In het voorbeeld van tabel 2 betekent dit bijvoorbeeld dat de gemiddelde absolute jaarlijkse procentuele verandering op 22,5% uitkomt.

Mate van instabiliteit = Gemiddelde absolute jaarlijkse procentuele verandering

Data-analyse

Bij het analyseren van de data zal gebruik worden gemaakt van de onafhankelijke t-toets. Met de t-toets kan worden onderzocht of eventuele verschillen tussen twee groepen data aan toeval kunnen worden toegeschreven (Gravetter & Wallnau, 2017; Van Thiel, 2015). In dit onderzoek zijn deze twee groepen opgesplitst op basis van de fiscale autonomie die de decentrale overheid heeft. De Nederlandse gemeenten scoren een 1 op de schaal van fiscale autonomie en vormen daardoor samen een groep. De Zwitserse kantons, die een 4 scoren op de schaal van fiscale autonomie, vormen de andere groep. De t-toets berekent of er een systematisch verschil bestaat de gemiddelden van deze twee groepen (Van Thiel, 2015). Wanneer een systematisch verschil wordt ontdekt, dan kan worden geconcludeerd dat er een statistisch significant effect is (Van Thiel, 2015). Dit betekent dat er een verband bestaat tussen de afhankelijke variabele en de variabele op basis waarvan de groepen gevormd zijn (Van Thiel, 2015). In dit onderzoek is de mate van fiscale autonomie dus de variabele op basis waarvan de groepen zijn gevormd, terwijl de mate van instabiliteit van een inkomsten- of uitgavenpost de afhankelijke variabele is. Uit de t-toets komt een p-waarde. Deze p-waarde geeft de kans aan dat een verschil tussen de gemiddelden van de groepen door toeval wordt veroorzaakt (Gravetter & Wallnau, 2017; Van Thiel, 2015). In dit onderzoek wordt significantie verondersteld wanneer de kans dat het verschil op toeval berust kleiner was dan 5%. Er wordt dus over een statistisch significant effect gesproken wanneer p kleiner is dan 0,05.

Om het effect van de grootte van een decentrale overheid qua inwonersaantallen op de stabiliteit te kunnen analyseren zal naast de t-toets ook gebruik worden gemaakt van een enkelvoudige lineaire regressie. Met een enkelvoudige regressieanalyse kan worden getoetst of er een lineair verband bestaat tussen twee variabelen (Van Thiel, 2015). Daarnaast laat de regressieanalyse zien welke richting dit verband heeft (Gravetter & Wallnau, 2017). Net als bij de t-toets zal significantie worden verondersteld wanneer p kleiner is dan 0,05.

Resultaten

Beschrijvende statistieken

Van de 352 Nederlandse gemeenten in 2021 zijn 302 gemeenten meegenomen in de analyses. De overige 50 gemeenten zijn niet meegenomen vanwege gemeentelijke herindelingen of missende waarden. Alle 26 Zwitserse kantons zijn meegenomen in de analyses. In het onderzoek zijn dus de begrotingscijfers van 328 decentrale overheden geanalyseerd. Alle 26 Zwitserse kantons scoren dus een 4 op de schaal van fiscale autonomie. De 302 onderzochte Nederlandse gemeenten staan op een 1 in deze index. Het inwonersaantal in de onderzochte Nederlandse gemeenten varieerde in 2015, het jaar van de decentralisatie van het sociaal domein, tussen de 926 en 514.861. Gemiddeld hadden de onderzochte Nederlandse gemeenten in dat jaar 41.753 inwoners. De Zwitserse kantons hadden in 2008, het jaar van de decentralisatie in het speciaal onderwijs, gemiddeld 296.579 inwoners. Het meest bevolkte kanton had toen 1.347.351 inwoners, terwijl het kleinste kanton 15.147 inwoners had.

In tabel 3 zijn de onderlinge correlaties tussen de gebruikte variabelen in de data-analyse weergegeven. Het is niet verassend dat er in sommige gevallen onderling significante correlaties bestaan tussen de instabiliteit in de jaren voor de decentralisatie en de instabiliteit in de jaren na de decentralisatie voor dezelfde inkomsten- of uitgavenpost. Dit kan zijn ontstaan doordat de instabiliteit maar in beperkte mate is veranderd rondom de decentralisatie. Correlaties tussen de verandering van de instabiliteit rond de decentralisatie en de instabiliteit voor en na de decentralisatie zijn ook goed te verklaren, omdat de verandering in de instabiliteit is berekend op basis van de instabiliteit voor en na de decentralisatie. Ook zijn er onderlinge correlaties tussen de instabiliteit op verschillende inkomsten- of uitgavenposten. Dit lag echter ook wel enigszins voor de hand, aangezien de budgetten voor zowel het beleidsdomein waar de decentralisatie heeft plaatsgevonden als de andere beleidsdomeinen deel uitmaken van de totale uitgaven. Veranderingen in de budgettaire instabiliteit van de verschillende beleidsdomeinen hebben immers ook invloed op de instabiliteit van de totale uitgaven. Daarnaast proberen decentrale overheden over het algemeen om de uitgaven en inkomsten enigszins in balans te houden, waardoor ook die onderlinge correlaties goed verklaarbaar zijn.

In de correlatiematrix valt op dat ook het inwonersaantal meerdere significante correlaties heeft met andere variabelen. De correlaties wijzen, op twee uitzonderingen na, allemaal in negatieve richting. Dit kan erop duiden dat een hoger inwonersaantal tot minder instabiliteit bij een inkomsten- of uitgavenpost leidt. Om uit te zoeken of dit daadwerkelijk het geval is zal in dit onderzoek ook worden geanalyseerd welke invloed het inwonersaantal heeft op de instabiliteit van een inkomsten- of uitgavenpost. Het onderzoeken van de verschillen tussen Nederlandse gemeenten en Zwitserse kantons in groepen van bijvoorbeeld 0 tot 50.000 met een t-toets is echter niet mogelijk, omdat het aantal Zwitserse kantons in de analyse dan te klein wordt. Een eventueel verband tussen inwonersaantallen en stabiliteit of verschillen in stabiliteit van inkomsten- en uitgavenposten zal daarom worden onderzocht met een regressieanalyse.

Tabel 3. Correlatiematrix

	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.	11.	12.	13.
1. Inwonersaantal in jaar van decentralisatie		-0,175*	-0,025	0,137*	-0,51	-0,71	-0,35	-0,119*	-0,78	-0,56	-0,132*	-0,165*	0,014
2. Instabiliteit totale uitgaven voor decentralisatie			0,114*	-0,802*	0,177*	0,060	-0,46	0,397*	0,125*	0,054	0,938*	0,147*	-0,731*
3. Instabiliteit totale uitgaven na decentralisatie				0,502*	0,059	0,263*	0,204*	0,067	0,268*	0,253*	0,098	0,900*	0,463*
4. Verandering instabiliteit totale uitgaven					-0,118*	0,106	0,163*	-0,305*	0,052	0,105	-0,757*	0,414*	0,914*
5. Instabiliteit gedecentraliseerde beleidsdomein voor decentralisatie						0,135*	-0,442*	0,086	0,037	0,022	-0,013	0,074	0,057
6. Instabiliteit gedecentraliseerde beleidsdomein na decentralisatie							0,829*	-0,28	0,101	0,105	0,064	0,236*	0,088
7. Verandering instabiliteit gedecentraliseerde beleidsdomein								-0,075	0,71	0,083	0,065	0,172*	0,048
8. Instabiliteit andere beleidsdomeinen voor decentralisatie									0,015	-0,161*	0,352*	0,089	-0,254*
9. Instabiliteit andere beleidsdomeinen na decentralisatie										0,984*	0,125*	0,267*	0,053
10. Verandering instabiliteit andere beleidsdomeinen											0,061	0,248*	0,097
11. Instabiliteit inkomsten voor decentralisatie												0,128*	-0,796*
12. Instabiliteit inkomsten na decentralisatie													0,498*
13. Verandering instabiliteit inkomsten													

*p<0,05

Voorwaarden t-toets en regressieanalyse

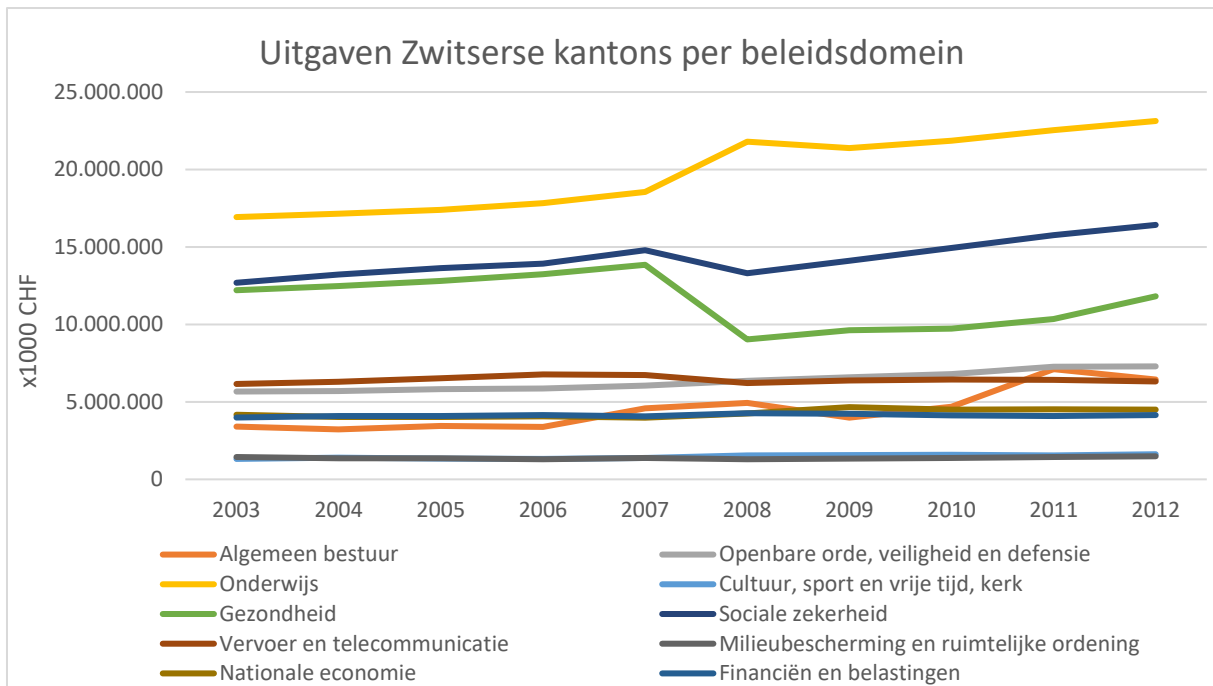
Om de t-toets te mogen uitvoeren moet de afhankelijke variabele een interval- of ratiovariabele zijn. Bij de regressieanalyse geldt dit ook voor de onafhankelijke variabele. In dit onderzoek waren alle afhankelijke variabelen ratiovariabelen, dus aan die voorwaarde is voldaan. Bij de regressieanalyse was de ratiovariabele inwonersaantal de onafhankelijke variabele, dus ook aan die voorwaarde is voldaan. Een andere voorwaarde die geldt voor zowel de t-toets als de regressieanalyse is dat de onderzochte groep normaal verdeeld moet zijn. Hoewel veel variabelen voor zowel de groep Nederlandse gemeenten als Zwitserse kantons een lichte rechtsscheve verdeling lieten zien voldeden beide groepen op alle variabelen aan de controles op een normale verdeling.

Ontwikkelingen budgetten per beleidsdomein

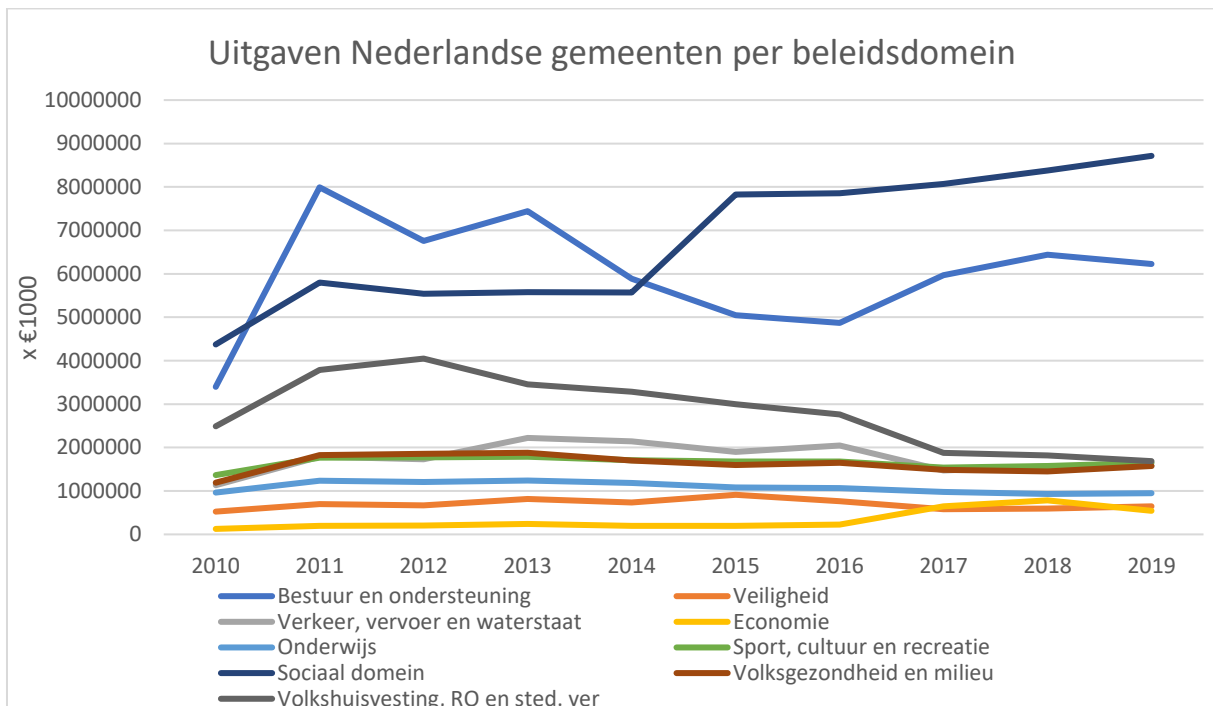
In dit onderzoek is niet voor elk beleidsdomein geanalyseerd hoe de stabiliteit zich heeft ontwikkeld rond de decentralisatie. Voor de beantwoording van de onderzoeksvraag is het namelijk veel relevanter hoe het gemiddelde van de stabiliteit voor de andere beleidsdomeinen zich heeft ontwikkeld. Omdat het interessant kan zijn om te zien hoe de budgetten van individuele andere beleidsdomeinen zich hebben ontwikkeld, zeker in vergelijking met de het gedecentraliseerde beleidsdomein, is deze ontwikkeling weergegeven een grafiek. Zowel voor de Zwitserse kantons als de Nederlandse gemeenten is een grafiek getekend waarin de uitgaven van alle Zwitserse kantons gezamenlijk zichtbaar zijn in de periode van vijf jaar voor de decentralisatie tot vijf jaar na de decentralisatie.

De Zwitserse Federale Hervorming van 2008, waar ook de decentralisatie van het speciaal onderwijs deel van uitmaakte, is duidelijk zichtbaar in de uitgaven van de kantons per beleidsdomein, zie figuur 2. In 2008 zijn de uitgaven voor sommige beleidsdomeinen stevig veranderd ten opzichte van eerdere jaren. Met name de uitgaven voor volksgezondheid, sociale zekerheid en onderwijs vallen op met stevige veranderingen in 2008. Hierbij is duidelijk te zien dat de kantons op het beleidsdomein onderwijs extra taken hebben gekregen sinds de Federale Hervorming van 2008, terwijl de kantons op het sociaal domein en het gezondheidsdomein juist taken hebben afgestaan. Voor al deze drie beleidsdomeinen geldt dat het budget na 2009 blijft stijgen. De budgetten voor alle andere beleidsdomeinen zijn zichtbaar stabiel in de tien jaar rondom de Federale Hervorming. Alleen het budget voor het algemeen bestuur vertoont enkele forse stijgingen en dalingen. Zeker de stijging van het budget in 2011 valt op. Hiervoor is niet direct een verklaring gevonden.

Ook in Nederland is de decentralisatie duidelijk zichtbaar wanneer de ontwikkeling van de budgetten voor de verschillende beleidsdomeinen met elkaar worden vergeleken, zie figuur 3. In de lijn die het budget voor het sociaal domein weergeeft is een duidelijke stijging te zien in 2015. Ook is goed te zien dat de totale uitgaven van de Nederlandse gemeenten voor het sociaal domein vanaf 2016 steeds meer begonnen te stijgen. Opmerkelijk in figuur 3 is het grillige verloop van het budget voor bestuur en ondersteuning. Onder dit beleidsdomein vallen onder meer burgerzaken en de verkiezingen. Voor dit grillige verloop is niet direct een duidelijke verklaring te vinden. Tenslotte valt op dat de budgetten voor alle andere beleidsdomeinen dan het sociaal domein en bestuur en ondersteuning vanaf 2017 geen serieuze stijgingen meer vertonen.



Figuur 2. Uitgaven Zwitserse kantons per beleidsdomein



Figuur 3. Uitgaven Nederlandse gemeenten per beleidsdomein

Ontwikkeling van de totale uitgaven rond de decentralisatie

De eerste deelvraag van dit onderzoek luidde:

Hoe zijn de totale uitgaven van Nederlandse gemeenten en Zwitserse kantons veranderd na de decentralisatie?

Uit de data-analyse blijkt dat er bij de Zwitserse kantons in de vijf jaren voor de decentralisatie van het speciaal onderwijs gemiddeld sprake is van 3,5% instabiliteit in het totaal uitgegeven bedrag aan alle beleidsdomeinen. In Nederlandse gemeenten ligt dit voorafgaand aan de decentralisatie in het sociaal domein significant hoger. In de vijf jaren vooraf bedraagt de instabiliteit daar gemiddeld 7,4%. In de vijf jaren na de decentralisatie neemt dit af naar gemiddeld 6,5%, terwijl de instabiliteit voor de totale uitgaven in de Zwitserse kantons juist oploopt naar gemiddeld 5,6%. Hierdoor is het significante verschil qua instabiliteit van de totale uitgaven verdwenen. De instabiliteit in de totale uitgaven is in de Nederlandse gemeenten gemiddeld dus met 0,9 procentpunt gedaald in de vijf jaar na de decentralisatie ten opzichte van de vijf jaar daarvoor. In de Zwitserse kantons is de instabiliteit gemiddeld juist gestegen met 2,1 procentpunt. Hierdoor is er sprake van een significant verschil tussen de Zwitserse kantons en Nederlandse gemeenten in de verandering van de instabiliteit van de totale uitgaven rondom de decentralisatie.

Tabel 4. T-toetsen totale uitgaven

	Gemiddelde Nederlandse gemeenten	Standaarddeviatie Nederlandse gemeenten	Gemiddelde Zwitserse kantons	Standaarddeviatie Zwitserse kantons	Significantie	Cohen's d
2. Instabiliteit totale uitgaven voor decentralisatie	7,441	6,281	3,534	1,846	0,000	0,645
3. Instabiliteit totale uitgaven na decentralisatie	6,544	4,345	5,595	2,706	0,27	0,224
4. Verandering instabiliteit totale uitgaven	-0,898	7,247	2,060	3,190	0,000	-0,421

Budgetsontwikkeling van het beleidsdomein met extra taken door de decentralisatie

De tweede deelvraag van dit onderzoek luidde:

Hoe is het budget van Nederlandse gemeenten en Zwitserse kantons veranderd na de decentralisatie voor het beleidsdomein waar door de decentralisatie taken zijn bij gekomen?

Voorafgaand aan de decentralisatie hadden de Zwitserse kantons en Nederlandse gemeenten een vergelijkbare gemiddelde budgettaire instabiliteit op het beleidsdomein dat extra taken kreeg door de decentralisatie. De budgetten van Nederlandse gemeenten voor het sociaal domein veranderden in de vijf jaar voor de decentralisatie jaarlijks met gemiddeld 4,2%. In de Zwitserse kantons veranderde het budget voor onderwijs in de vijf jaar voor de decentralisatie van het speciaal onderwijs met gemiddeld 4,3%. Ook na de decentralisatie lag de gemiddelde budgettaire instabiliteit in de Zwitserse kantons en Nederlandse gemeenten dicht bij elkaar. In de Zwitserse kantons bedroeg de budgettaire instabiliteit voor onderwijs 6,1%, tegenover 5,9% budgettaire instabiliteit in het sociaal domein van Nederlandse gemeenten. De gemiddelde verandering van de budgettaire instabiliteit rond de decentralisatie is dus vrijwel gelijk voor het beleidsdomein onderwijs in Zwitserse kantons en het sociaal domein in Nederlandse gemeenten. Voor zowel de Zwitserse kantons als de Nederlandse gemeenten kwam dit uit op een stijging van ruim 1,7 procentpunt.

Tabel 5. T-toetsen uitgaven gedecentraliseerde beleidsdomein						
	Gemiddelde Nederlandse gemeenten	Standaarddeviatie Nederlandse gemeenten	Gemiddelde Zwitserse kantons	Standaarddeviatie Zwitserse kantons	Significantie	Cohen's d
5. Instabiliteit gedecentraliseerde beleidsdomein voor decentralisatie	4,207	3,148	4,335	2,798	0,841	-0,41
6. Instabiliteit gedecentraliseerde beleidsdomein na decentralisatie	5,933	4,984	6,055	5,305	0,906	-0,24
7. Verandering instabiliteit gedecentraliseerde beleidsdomein	1,726	5,673	1,719	3,427	0,995	0,01

Gemiddelde budgetontwikkeling van de andere beleidsdomeinen

De derde deelvraag van dit onderzoek luidde:

Hoe zijn de budgetten van Nederlandse gemeenten en Zwitserse kantons veranderd na de decentralisatie voor de beleidsdomeinen waar geen taken zijn bij gekomen door de decentralisatie?

Om deze deelvraag te kunnen beantwoorden is bij elke onderzochte decentrale overheid voor alle beleidsdomeinen berekend hoe per jaar het budget is veranderd ten opzichte van het voorgaande jaar. Daarna is het gemiddelde berekend van deze jaarlijkse procentuele verandering voor alle beleidsdomeinen behalve onderwijs bij de Zwitserse kantons en het sociaal domein bij de Nederlandse gemeenten. Deze groep beleidsdomeinen wordt in dit onderzoek aangeduid als 'andere beleidsdomeinen'. Het gemiddelde van de jaarlijkse procentuele verandering op deze beleidsdomeinen in de vijf jaren voor en de vijf jaren na de decentralisatie is vervolgens gebruikt om de ontwikkeling van de gemiddelde budgettaire instabiliteit voor de andere beleidsdomeinen in de onderzochte periode weer te geven.

In de periode voor de decentralisatie lag de budgettaire instabiliteit van de andere beleidsdomeinen in de Zwitserse kantons gemiddeld op 9%. Voor de Nederlandse gemeenten lag dit significant hoger. Daar bedroeg de budgettaire instabiliteit van de andere beleidsdomeinen gemiddeld 17,2%. In de vijf jaren na de decentralisatie groeide dit in de Nederlandse gemeenten gemiddeld zelfs naar 40,9%. In de Zwitserse kantons groeide de budgettaire instabiliteit op deze beleidsdomeinen gemiddeld ook, maar beduidend minder dan in de Nederlandse gemeenten. In de Zwitserse kantons steeg de budgettaire instabiliteit van de andere beleidsdomeinen in de vijf jaar de decentralisatie namelijk naar 12,2%. De budgettaire stabiliteit voor de andere beleidsdomeinen is in Nederlandse gemeenten gemiddeld dus met 23,7 procentpunt gestegen, tegenover 3,2 procentpunt gemiddelde stijging in de Zwitserse kantons. De stijging van de budgettaire instabiliteit rond de decentralisatie is in de Nederlandse gemeenten gemiddeld dus veel groter dan in de Zwitserse kantons, al is dit verschil niet significant.

	Gemiddelde Nederlandse gemeenten	Standaarddeviatie Nederlandse gemeenten	Gemiddelde Zwitserse kantons	Standaarddeviatie Zwitserse kantons	Significantie	Cohen's d
8. Instabiliteit andere beleidsdomeinen voor decentralisatie	17,183	15,015	9,037	4,388	0,006	0,563
9. Instabiliteit andere beleidsdomeinen na decentralisatie	40,852	85,075	12,241	5,365	0,088	0,350
10. Verandering instabiliteit andere beleidsdomeinen	23,669	86,385	3,204	6,138	0,229	0,247

Ontwikkeling van de totale inkomsten rond de decentralisatie

De vierde deelvraag van dit onderzoek luidde:

Hoe zijn de inkomsten van Nederlandse gemeenten en Zwitserse kantons veranderd na de decentralisatie?

In de vijf jaar voorafgaand aan de decentralisatie van het speciaal onderwijs waren de totale inkomsten in Zwitserse kantons significant stabielier dan de totale inkomsten van Nederlandse gemeenten in de vijf jaar voorafgaand aan de decentralisatie van het sociaal domein. De instabiliteit van de totale inkomsten voor de decentralisatie bedroeg bij de Zwitserse kantons gemiddeld 5,2%, tegenover een gemiddelde van 7,3% in Nederlandse gemeenten. Na de decentralisatie daalde de instabiliteit van de totale inkomsten bij beide groepen decentrale overheden. De instabiliteit van de totale inkomsten in Zwitserse kantons kwam in de vijf jaar na de decentralisatie uit op gemiddeld 4,1%, terwijl dit in Nederlandse gemeenten gemiddeld 6,4% bedroeg. Daarmee is er ook na de decentralisatie sprake van een significant verschil tussen Zwitserse kantons en Nederlandse gemeenten in de instabiliteit van de totale inkomsten. De verandering van de instabiliteit van de totale inkomsten rond de decentralisatie lag gemiddeld echter veel dicht bij elkaar. Bij de Zwitserse kantons lag de instabiliteit van de totale inkomsten in de vijf jaar na de decentralisatie gemiddeld 1,1 procentpunt lager dan in de vijf jaar daarvoor. Bij de Nederlandse gemeenten daalde de instabiliteit van de totale inkomsten gemiddeld met 0,9 procentpunt. De daling van de instabiliteit van de totale inkomsten was in de Zwitserse kantons met gemiddeld 0,2 procentpunt dus maar een klein beetje sterker dan in de Nederlandse gemeenten. Daarom is er geen sprake van een significant verschil in de verandering van de instabiliteit van de totale inkomsten rond de decentralisatie.

	Gemiddelde Nederlandse gemeenten	Standaarddeviatie Nederlandse gemeenten	Gemiddelde Zwitserse kantons	Standaarddeviatie Zwitserse kantons	Significantie	Cohen's d
11. Instabiliteit inkomsten voor decentralisatie	7,300	6,150	5,238	1,790	0,000	0,348
12. Instabiliteit inkomsten na decentralisatie	6,353	4,136	4,120	3,815	0,008	0,543
13. Verandering instabiliteit inkomsten	-0,948	6,976	-1,117	4,419	0,903	0,025

Invloed inwonersaantal op stabiliteit decentrale overheidsfinanciën

In tabel 4 is te zien dat bij vijf van de overige variabelen er een significant verband is tussen het inwonersaantal van een decentrale overheid en de instabiliteit of de verandering van de instabiliteit voor bepaalde inkomsten- of uitgavenposten. Bij de totale uitgaven voor de decentralisatie, het budget voor de andere beleidsdomeinen en de inkomsten voor en na de decentralisatie is het verband met het inwonersaantal dat de instabiliteit minder wordt naarmate een decentrale overheid meer inwoners heeft. Bij de verandering van de instabiliteit van de totale uitgaven rondom de decentralisatie is het echter zo dat de instabiliteit bij decentrale overheden met een groot aantal inwoners over het algemeen sterker groeide dan bij decentrale overheden met een kleiner inwonersaantal. Het inwonersaantal dus wel degelijk invloed heeft op de instabiliteit van bepaalde inkomsten- of uitgavenposten, maar het verklaart in het hoogste geval 3,1% van de verschillen op een variabele.

Tabel 8. Regressieanalyse inwonersaantal				
	Constante	Richtingscoëfficiënt	Significantie	Effectgrootte
2. Instabiliteit totale uitgaven voor decentralisatie	7,686	-8,944E-6	0,001	3,1%
3. Instabiliteit totale uitgaven na decentralisatie	6,524	-8,862E-7	0,651	0,1%
4. Verandering instabiliteit totale uitgaven	-1,162	8,053E-6	0,013	1,9%
5. Instabiliteit gedecentraliseerde beleidsdomein voor decentralisatie	4,299	-1,328E-6	0,356	0,3%
6. Instabiliteit gedecentraliseerde beleidsdomein na decentralisatie	6,125	-2,943E-6	0,202	0,5%
7. Verandering instabiliteit gedecentraliseerde beleidsdomein	1,826	-1,614E-6	0,527	0,1%
8. Instabiliteit andere beleidsdomeinen voor decentralisatie	17,437	-1,453E-5	0,031	1,4%
9. Instabiliteit andere beleidsdomeinen na decentralisatie	41,884	-5,327E-5	0,159	0,6%
10. Verandering instabiliteit andere beleidsdomeinen	24,447	3,874E-5	0,312	0,3%
11. Instabiliteit inkomsten voor decentralisatie	7,540	-6,515E-6	0,017	1,7%
12. Instabiliteit inkomsten na decentralisatie	6,529	-5,713E-6	0,003	2,7%
13. Verandering instabiliteit inkomsten	-1,010	7,976E-7	0,800	0,0%

Conclusie en discussie

Conclusie

De belangrijkste vraag van dit onderzoek was of meer fiscale autonomie de oplossing zou zijn om de inkomsten en uitgaven van Nederlandse gemeenten stabiel te houden wanneer er taken worden gedecentraliseerd. Om antwoord te geven op deze vraag is er in dit onderzoek gebruik gemaakt van een 'counterfactual case study'. Door middel van deze methode kan namelijk een antwoord worden gegeven op vragen rond gedachte-experimenten waarbij een daadwerkelijke gebeurtenis niet of anders gebeurd zou zijn. In dit onderzoek is het gedachte-experiment dus dat de Nederlandse gemeenten meer fiscale autonomie zouden hebben. Om te meten wat er in dat geval zou gebeuren met de stabiliteit van de gemeentelijke inkomsten- en uitgavenposten bij een decentralisatie is gebruik gemaakt van een 'counterfactual' casus. De decentralisatie van het speciaal onderwijs in 2008 in de fiscaal autonome Zwitserse kantons is gebruikt als vergelijking voor de decentralisatie van het sociaal domein in 2015 in de Nederlandse gemeenten. Op die manier is door middel van kwantitatieve analyses onderzocht in hoeverre de fiscale autonomie invloed heeft op de stabiliteit van de inkomsten- en uitgavenposten van

De stabiliteit is in dit onderzoek gedefinieerd als de gemiddelde jaarlijkse verandering van het budget ten opzichte van het voorgaande jaar. De stabiliteit is vervolgens berekend voor de vijf jaar voorafgaand aan de decentralisatie en de eerste vijf jaar nadat de decentralisatie heeft plaatsgevonden. Op basis daarvan is het verschil berekend tussen de stabiliteit voor en na de decentralisatie. Deze berekeningen zijn gemaakt voor de totale uitgaven, het budget voor het gedecentraliseerde beleidsdomein, de budgetten voor de andere beleidsdomeinen en de totale inkomsten.

Beantwoording deelvraag 1

Deelvraag 1: Hoe zijn de totale uitgaven van Nederlandse gemeenten en Zwitserse kantons veranderd na de decentralisatie?

Uit de data-analyse is gebleken dat de instabiliteit van de totale uitgaven bij de Nederlandse gemeenten voorafgaand aan de decentralisatie significant hoger lag dan het geval was bij de Zwitserse kantons. Qua instabiliteit in de vijf jaar na de decentralisatie lagen de Nederlandse gemeenten en Zwitserse kantons gemiddeld veel dicht bij elkaar, waardoor er geen significant verschil meer was. Bij de verandering van de instabiliteit rond de decentralisatie was er wel een significant verschil tussen de twee groepen. Waar de instabiliteit van de Zwitserse kantons gemiddeld groter was na de decentralisatie dan ervoor, was de instabiliteit van de totale uitgaven in de Nederlandse gemeenten juist gedaald. De mate van fiscale autonomie had hier een klein negatief effect op de ontwikkeling van de stabiliteit. Er wordt dus verondersteld dat de groter wordende instabiliteit rond de decentralisatie in de Zwitserse gemeenten voor een klein deel het effect is van de grote fiscale autonomie.

Beantwoording deelvraag 2

Deelvraag 2: Hoe is het budget van Nederlandse gemeenten en Zwitserse kantons veranderd na de decentralisatie voor het beleidsdomein waar door de decentralisatie taken zijn bij gekomen?

Bij de data-analyse voor de instabiliteit van de uitgaven op het gedecentraliseerde domein zijn geen significante verschillen gevonden. Zowel voor als na de decentralisatie lag de budgettaire instabiliteit van het sociaal domein van de Nederlandse gemeenten heel dicht bij de budgettaire instabiliteit van de Zwitserse kantons op het onderwijsdomein.

Beantwoording deelvraag 3

Deelvraag 3: Hoe zijn de budgetten van Nederlandse gemeenten en Zwitserse kantons veranderd na de decentralisatie voor de beleidsdomeinen waar geen taken zijn bij gekomen door de decentralisatie?

Tijdens het toetsen van verschillen in de instabiliteit van de budgetten voor andere beleidsdomeinen is naar voren gekomen dat de instabiliteit bij de Nederlandse gemeenten voor de decentralisatie significant hoger was dan bij de Zwitserse kantons. Ook na de decentralisatie was de budgettaire instabiliteit van de andere beleidsdomeinen in de Nederlandse gemeenten gemiddeld beduidend hoger dan in de Zwitserse kantons, al was dit net niet significant. De budgettaire instabiliteit van de andere beleidsdomeinen steeg bij de Nederlandse gemeenten veel sterker dan bij de Zwitserse kantons het geval was. Het verschil tussen de Nederlandse gemeenten en Zwitserse kantons was hierbij echter net niet significant. Ondanks dat is het dus wel duidelijk dat de budgettaire instabiliteit rondom de decentralisatie veel sterker steeg bij de Nederlandse gemeenten met weinig fiscale autonomie dan bij de fiscaal zeer autonome Zwitserse kantons.

Beantwoording deelvraag 4

Deelvraag 4: Hoe zijn de inkomsten van Nederlandse gemeenten en Zwitserse kantons veranderd na de decentralisatie?

Uit de data-analyse voor de instabiliteit van de totale inkomsten is gebleken dat er zowel voor als na de decentralisatie significante verschillen waren tussen de Nederlandse gemeenten en de Zwitserse kantons. In beide perioden was de instabiliteit van de totale inkomsten bij de Nederlandse gemeenten gemiddeld significant groter dan bij de Zwitserse kantons. De verandering van de instabiliteit van de totale inkomsten rondom de decentralisatie was voor beide groepen decentrale overheden gemiddeld vrijwel gelijk, waardoor er geen sprake was van significantie.

Rol van het inwonersaantal in de instabiliteit van inkomsten- of uitgavenposten

In dit onderzoek is ook het verband onderzocht tussen het inwonersaantal van een decentrale overheid en zowel de instabiliteitsvariabelen als de variabelen die de verandering van deze instabiliteit rond de decentralisatie weergeven. Bij de variabelen van instabiliteit voor de totale uitgaven voor de decentralisatie, de andere beleidsdomeinen voor de decentralisatie, de totale inkomsten voor de decentralisatie en de totale inkomsten na de decentralisatie was er sprake van een significant negatief verband. Het gevonden verband is dus: hoe meer inwoners een decentrale overheid dus heeft, hoe kleiner de instabiliteit van deze inkomsten- en uitgavenposten. De verklarende kracht van het inwonersaantal voor de instabiliteit ligt bij deze variabelen tussen de 1,4% en 3,1%. Opvallend is dat er ook een significant verband is gevonden tussen het inwonersaantal en de verandering van de instabiliteit van de totale uitgaven rond de decentralisatie. Hier is sprake van een positief verband waarbij het inwonersaantal een verklarende kracht heeft van 1,9%. De richting van het verband tussen deze twee variabelen is dus: hoe meer inwoners een decentrale overheid, hoeveel groter de instabiliteit van de totale uitgaven na de decentralisatie is dan de instabiliteit van de totale uitgaven voor de decentralisatie. Het inwonersaantal houdt dus wel verband met sommige gebruikte variabelen in dit onderzoek, maar de verklarende kracht van het inwonersaantal voor deze variabelen is niet groter dan 3,1%.

Beantwoording hoofdvraag

Hoofdvraag: Is meer fiscale autonomie de oplossing om de inkomsten en uitgaven van Nederlandse gemeenten stabiel te houden wanneer er taken worden gedecentraliseerd naar de gemeenten?

Voor zowel de totale uitgaven, het budget voor het gedecentraliseerde beleidsdomein, de budgetten voor andere beleidsdomeinen als de totale inkomsten geldt dat de verandering van de instabiliteit bij de fiscaal autonome Zwitserse kantons rond de decentralisatie niet significant minder was dan de verandering van de instabiliteit rond de decentralisatie bij de Nederlandse gemeenten. Bij de totale uitgaven was er wel een significant verschil in de verandering van de instabiliteit rond de decentralisatie, maar hier steeg de instabiliteit bij de Zwitserse kantons juist, terwijl die bij de Nederlandse gemeenten daalde. De fiscale autonomie heeft dus een klein negatief effect op de stabiliteit van de totale inkomsten. Het verschil tussen de Zwitserse kantons en de Nederlandse gemeenten qua verandering van de instabiliteit van de budgetten voor andere beleidsdomeinen rond de decentralisatie wees wel in de richting van meer stabiliteit bij meer fiscale autonomie, maar dit verschil was net niet significant. Op basis van de vergelijking met de Zwitserse kantons kan dus niet worden gesteld dat meer fiscale autonomie de stabiliteit van inkomsten- en uitgavenposten zou verhogen wanneer een decentralisatie van taken plaatsvindt.

Discussie

Hoewel er in dit onderzoek geen positief significant effect is gevonden van fiscale autonomie op de verandering van stabiliteit van inkomsten- en uitgavenposten rond een decentralisatie heeft het onderzoek evengoed iets toegevoegd aan de wetenschappelijke kennis over de stabiliteit van inkomsten- en uitgavenposten rond een decentralisatie. Om de stabiliteit van inkomsten- of uitgavenposten van een decentrale overheid te verhogen bij een volgende decentralisatie ligt het dus niet voor de hand om fiscaal te decentraliseren. De resultaten van dit onderzoek bieden immers geen reden om aanpassingen te doen in de mate van fiscale autonomie van Nederlandse gemeenten. In het onderzoek is namelijk geen significant effect gevonden van de fiscale autonomie op de stabiliteit van de inkomsten- en uitgavenposten, waardoor op basis van dit onderzoek niet kan worden gesteld dat meer fiscale autonomie de stabiliteit zou verhogen bij een volgende administratieve decentralisatie.

Een van de belangrijkste kanttekeningen die hier op basis van ervaringen uit het onderzoek echter bij kan worden geplaatst is dat het nog maar de vraag is of stabiliteit in uitgaven- en inkomstenposten altijd goed is. Wanneer een bepaald budget elk jaar exact gelijk blijft terwijl er mogelijkheden zijn om het beleid fors te verbeteren door een klein beetje extra budget uit te geven, dan lijkt dat geen betere situatie in vergelijking met een budget dat elk jaar lichtelijk varieert door de specifieke situatie en mogelijkheden van dat jaar. Wanneer opties worden onderzocht om de stabiliteit van inkomsten- en uitgavenposten te vergroten is het dus belangrijk om eerst de vraag te behandelen in hoeverre meer stabiliteit wenselijk is.

Als er vervolgonderzoek gedaan wordt naar de stabiliteit van inkomsten- en uitgavenposten lijkt het sowieso van belang om de invloed van andere factoren op mogelijke stabiele stijgingen te corrigeren. Op die manier wordt stabiliteit weer een stapje wenselijker, omdat stabiele stijgingen als het gevolg van inflatie of stijgende inwonersaantallen dan niet de stabiliteit verminderen. Sowieso is het belangrijk om te realiseren dat er veel andere factoren een invloed kunnen hebben gehad op de resultaten van dit onderzoek. Uit de data-analyse bleek ook dat de effectgroottes van fiscale autonomie bij de gevonden significante waarden klein waren. De uitgaven en inkomsten van decentrale overheden kunnen verder bijvoorbeeld nog zijn beïnvloed door de economische

omstandigheden op dat moment. Hoewel de economische omstandigheden in Nederland en Zwitserland vaak wel met elkaar zijn verbonden zorgt het verschil in de onderzochte periode ervoor dat de economische situatie mogelijk een grotere invloed heeft gehad op het verschil in inkomsten en uitgaven van de decentrale overheden in de twee landen.

Daarnaast kunnen de resultaten van dit onderzoek zijn beïnvloed door andere veranderingen in het takenpakket van een decentrale overheid dan de onderzochte decentralisatie. Zeker door de onderzoeksopzet waarbij één casus van decentrale overheden met weinig fiscale autonomie is vergeleken met één casus van decentrale overheden met veel fiscale autonomie kunnen specifieke omstandigheden van deze casussen de onderzoeksresultaten hebben beïnvloed. Doordat de decentralisatie van het speciaal onderwijs in 2008 deel uitmaakte van de grote Federale Hervorming zijn bijvoorbeeld ook de uitgaven aan de andere beleidsdomeinen dan het onderwijs direct beïnvloed. Het is daarom lastiger vast te stellen in hoeverre de decentralisatie van het speciaal onderwijs een rol heeft gespeeld in veranderingen van de uitgaven aan de andere beleidsdomeinen vanaf 2008. Ook in Nederland zijn er in de periode van vijf jaar voor en na de decentralisatie van 2015 nog veranderingen geweest in het takenpakket van gemeenten die de resultaten van dit onderzoek kunnen hebben beïnvloed. In een eventueel vervolgonderzoek zou daarom veel specifieker kunnen worden ingegaan op de vraag wat de rol is geweest van de decentralisatie van het speciaal onderwijs op de uitgaven aan andere beleidsdomeinen. Daarnaast zou vervolgonderzoek juist ook breder kunnen worden getrokken. De kans dat specifieke omstandigheden van een casus de resultaten beïnvloeden kunnen worden verminderd door een grotere hoeveelheid decentralisaties te analyseren waarbij de fiscale autonomie van de casussen varieert.

Naast de implicaties van het antwoord op de hoofdvraag in dit onderzoek is er ook nog een nevenbevinding gedaan die kan worden vergeleken met bevindingen uit eerder onderzoek. Door middel van de data-analyse in dit onderzoek konden namelijk ook conclusies worden getrokken over het opvangen van eventuele tekorten door de decentrale overheden. Op basis van onderzoek van Freitag en Vatter (2008) en de Nederlandse regelgeving (FVW Artikel 12, 1996) rondom de tekorten van decentrale overheden werd verwacht dat er positieve samenhang zou zijn tussen de stabiliteit van de totale inkomsten en de stabiliteit van de totale uitgaven. Bij de data-analyse is gebleken dat er inderdaad positief significante correlaties waren tussen de stabiliteit van de totale inkomsten en de stabiliteit van totale uitgaven. Bij zowel de perioden voor en na de decentralisatie als het verschil tussen deze twee perioden bleken de stabiliteit van de totale inkomsten en de stabiliteit van de totale uitgaven significant positief met elkaar samen te hangen. Dit onderzoek onderschrijft daardoor de theorie van Freitag en Vatter (2008).

Uiteindelijk kan worden geconcludeerd dat het onderzoek, ondanks dat er geen duidelijk effect is gevonden van fiscale autonomie op de stabiliteit van decentrale overheidsfinanciën, toch inzichten biedt in de stabiliteit van de inkomsten- en uitgavenposten van decentrale overheden en de factoren die daar een rol in spelen. De resultaten van dit onderzoek bieden geen aanleiding om in Nederland fiscaal te decentraliseren. Het is wel van belang om het effect van fiscale autonomie op decentrale overheidsfinanciën nog verder te onderzoeken. Dit onderzoek kan daarbij worden gebruikt als eerste aanzet tot een relatief nieuw onderzoeksgebied dat interessante inzichten kan opleveren voor de maatschappij.

Literatuurlijst

- Barankay, I., & Lockwood, B. (2007). Decentralization and the productive efficiency of government: Evidence from Swiss cantons. *Journal of public economics*, 91(5-6), 1197-1218.
- Bardhan, P. (2002). Decentralization of governance and development. *Journal of Economic Perspectives*, 16(4), 185-205.
- Boogers, M., Schaap, L., Van den Munckhof, E., & Karsten, N. (2009). Decentralisatie als opgave. *Bestuurswetenschappen*, 63(1), 29-49.
- Bunte, J. B., & Kim, A. A. (2017). Citizens' preferences and the portfolio of public goods: Evidence from Nigeria. *World Development*, 92, 28-39.
- CBS (2021, 27 januari). Gemeenten begroten 11,3 miljard euro aan heffingen in 2021. *Centraal Bureau voor de Statistiek*. Geraadpleegd via: <http://www.cbs.nl>
- Davoodi, H., & Zou, H. F. (1998). Fiscal decentralization and economic growth: A cross-country study. *Journal of Urban economics*, 43(2), 244-257.
- Devas, N., & Delay, S. (2006). Local democracy and the challenges of decentralising the state: An international perspective. *Local Government Studies*, 32(5), 677-695.
- FFA (Federal Finance Administration). Geraadpleegd via: <https://www.efv.admin.ch/efv/en/home.html>
- Findo. Geraadpleegd via: <https://findo.nl/home>
- Freitag, M., & Vatter, A. (2008). Decentralization and Fiscal Discipline in Sub-National Governments: Evidence from the Swiss Federal System. *Publius: The Journal of Federalism*, 38(2), 272-294.
- FVW. (1996, 21 oktober). *Financiële-verhoudingswet*. Geraadpleegd van: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0008290/2018-03-22>
- Gravetter, F., & Wallnau, L. (2017). *Statistics for the Behavioral Sciences*. Belmont: Thomson/Wadsworth.
- Hoeben, C., Toolsema, L., De Natris, J., Allers, M. (2020). *Atlas van de lokale lasten 2020*. Groningen: COELO.
- Hoeben, C., Toolsema, L., De Natris, J., Allers, M. (2021). *Atlas van de lokale lasten 2021*. Groningen: COELO.
- Hooghe, L., Marks, G., Schakel, A., Osterkat, S., Niedzwiecki, S., & Shair-Rosenfield, S. (2021). *Regional Authority Index*. Geraadpleegd via: <https://garymarks.web.unc.edu/data/regional-authority>
- IMF (2021). World Economic Outlook Database. Geraadpleegd via: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2021/April>
- Ketelaar, T., & Middel, M. (2021, 1 maart). Derde van gemeenten in geldnood. *NRC Handelsblad*. Geraadpleegd via <http://www.nrc.nl>
- Kleider, H. (2018). Redistributive policies in decentralised systems: The effect of decentralisation on subnational social spending. *European Journal of Political Research*, 57(2), 355-377.
- Ladner, A., & Keuffer, N. (2015). *Creating a comparative index of local autonomy*.

- Mahoney, J., & Barrenechea, R. (2019). The logic of counterfactual analysis in case-study explanation. *The British Journal of Sociology*, 70(1), 306-338.
- Müller, S., & Vatter, A. (2017). Federalism and decentralization in Switzerland. *Federal Power-Sharing in Europe*, 39-63.
- NOS (27 mei 2021). *Kabinet moet na arbitrage miljarden extra uittrekken voor jeugdzorg*. Geraadpleegd via: <https://nos.nl/artikel/2382556-kabinet-moet-na-arbitrage-miljarden-extra-uittrekken-voor-jeugdzorg>
- Persson, T., & Tabellini, G. (1994). Does centralization increase the size of government? *European Economic Review*, 38(3-4), 765-773.
- Peters, K., Castenmiller, P., Boogers, M., & van Dam, M. (2020). Beginselen versus praktijken: Toetsing van decentralisatieprocessen, met aanbevelingen voor versterking.
- Price, V. C. (2003). Fiscal decentralisation: The Swiss Case. *Journal des conomistes et des tudes Humaines*, 13(4).
- Rijksoverheid. *Decentralisatie van overheidstaken naar gemeenten*. Geraadpleegd via: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/decentralisatie-van-overheidstaken-naar-gemeenten> (4 maart 2021).
- Rijksoverheid. *Gemeentelijke belastingen*. Geraadpleegd via: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financien-gemeenten-en-provincies/belastinginkomsten-en-specifieke-uitkeringen-gemeenten-en-provincies/gemeentelijke-belastingen> (12 maart 2021).
- Schneider, A. (2003). Decentralization: Conceptualization and measurement. *Studies in Comparative International Development*, 38(3), 32-56.
- Spanjers, J., & Jongerius, S. (2020, 3 oktober). Tilburg uitschieter met jeugdzorg: tekort groter dan dat van Eindhoven, Breda en Den Bosch samen. *Algemeen Dagblad*. Geraadpleegd via <http://www.ad.nl>
- Van Thiel, S. (2015). *Bestuurskundig onderzoek. Een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho.
- VNG (Vereniging Nederlandse gemeenten). *Belastinggebied*. Geraadpleegd via: <https://vng.nl/artikelen/belastinggebied> (14 juni 2021).
- Waijers, C. (2021, 26 februari). Bibliotheek dicht of belasting omhoog? Gemeenten worstelen met zorgkosten. *NOS*. Geraadpleegd via <http://www.nos.nl>
- Xie, D., Zou, H. F., & Davoodi, H. (1999). Fiscal decentralization and economic growth in the United States. *Journal of Urban economics*, 45(2), 228-239.
- Zhang, T., & Zou, H. F. (1998). Fiscal decentralization, public spending, and economic growth in China. *Journal of Public Economics*, 67(2), 221-240.

Appendix 1: Onderzoek fiscale decentralisatie niet uitvoerbaar

In de jaren '80 heeft er in Zwitserland de meest recente fiscale decentralisatie plaatsgevonden (Freitag & Vatter, 2008; Müller & Vatter, 2017). Wanneer er onderzoek zou worden gedaan naar een decentralisatie van taken gepaard met een fiscale decentralisatie in Zwitserland, dan zou er dus idealiter data moeten worden verzameld over de inkomsten en uitgaven van Zwitserse decentrale overheden in de jaren '80. De nationale Zwitserse database bevat echter alleen data over de decentrale overheidsfinanciën data vanaf 1990 (FFA, z.d.) De data over de Zwitserse casus zou dan moeten worden verzameld door middel van begrotingen en jaarrekeningen van decentrale overheden in de jaren '80. Deze zijn echter maar zeer beperkt online beschikbaar. Daarnaast is de data van deze losse decentrale overheden niet uniform gecategoriseerd op beleidsdomein. De categorieën waarin decentrale overheden hun uitgaven plaatsen kunnen per regio verschillen. Ook kunnen decentrale overheden dezelfde uitgave onder een ander beleidsdomein plaatsen. Hierdoor is de data minder goed met elkaar te vergelijken. De beperkte beschikbaarheid en de mindere vergelijkbaarheid van data over Zwitserse decentralisaties in de jaren '80 zorgen er dus voor dat een dergelijk onderzoek vrijwel niet uitvoerbaar is.