

De financiële verhouding vanuit gemeentelijk perspectief

Gemeenten hebben maar beperkte eigen inkomsten. Ze zijn voor het grootste deel van hun middelen afhankelijk van het rijk. Voor de gemeenten brengt dat ongemakken met zich mee. Bij de vaststelling van de begroting van het Gemeentefonds staan niet de behoeften van gemeenten centraal, maar de ruimte op de rijksbegroting. Dit heeft de afgelopen jaren al meer dan eens tot relatieproblemen tussen rijk en gemeenten geleid.

In dit artikel wordt de financiële verhouding tussen rijk en gemeenten beschouwd vanuit het perspectief van de gemeenten. De auteur constateert dat de machtspositie van het rijk de laatste tijd de bestedingsruimte van de gemeenten niet ten goede is gekomen.

DRS. G.J. TE WECHEL*

De financiële verhouding tussen rijksoverheid en gemeenten is helemaal niet ingewikkeld; iedereen die vroeger zakgeld heeft gehad kan begrijpen hoe het zit. De gemeenten krijgen zakgeld langs de weg van het Gemeentefonds, kleedgeld langs de 370 wegen van de specifieke uitkeringen en zij mogen in beperkte mate bijverdienen. De belangrijkste krantenwijk wordt daarbij gevormd door de onroerend-goedbelastingen. Hij die het zakgeld verstrekt heeft de macht. In tijden van bezuiniging vermindert hij het zakgeld en stelt hij aan de besteding van het kleedgeld strengere eisen. Hij is ook niet meer thuis voor tegenvallers. En als je niet oppast moet je ter bekostiging van hogere belangen ook nog een deel van de opbrengsten van je krantenwijk inleveren.

Onder het eerste kabinet-Lubbers ging het erg hard. Het Gemeentefonds leverde ruim f. 1,1 mrd. in. De Raad voor de Gemeentefinanciën berekende dat de werkelijke ombuigingen en lastenverzwaringen voor de gemeenten in de periode 1983-1986 f. 835,5 mln. meer zijn geweest dan volgens een echt evenredige bijdrage het geval zou zijn geweest. Dit getal is inclusief f. 580 mln. achterwege gebleven compensatie voor stijging van ten laste van de gemeenten blijvende kosten van bijstandsverlening. De gevolgen zijn bekend. Het gemeentelijke voorzieningenniveau daalde fors. Onderhoud werd uitgesteld, het investeringsniveau zakte en bij de gemeenten verdwenen 11.000 arbeidsplaatsen voordat de rijksoverheid aan haar afslankingsoperatie begon 1).

Twee visies

De financiële verhouding tussen het rijk en de gemeenten behoort zeker tot de verhoudingen waarop de partners een verschillende visie hebben. De accenten die van rijkszijde worden gelegd verschillen van de accenten die de gemeenten graag zouden willen leggen. Het rijk benadert de financiële verhouding macro-economisch, van gemeentezijde wil men meer oog voor de effecten op het niveau van individuele gemeenten en/of groepen van gemeenten. Deze verschillen in visie zijn geïnstitutionaliseerd in de Raad voor de Gemeentefinanciën die, thans ingevolge artikel 41 van de Financiële-Verhoudingswet

1984 en vroeger op andere gronden, gehoord moet worden omtrent plannen en maatregelen waarbij de financiën van de gemeenten in betekende mate zijn betrokken. De Raad kan bovendien uit eigen beweging een advies uitbrengen over onderwerpen die de financiën van de gemeenten raken. De verschillende visies zijn zelfs geïnstitutionaliseerd in de samenstelling van de Raad voor de Gemeentefinanciën. Naast de voorzitter kent de Raad elf gewone leden en ten hoogste zeven adviserende leden. De elf gewone leden komen uit de kring van de gemeenten; van de zeven adviserende leden zijn er vier rijksambtenaar in dienst van de departementen van Financiën en Binnenlandse Zaken en in het bijzonder belast met het beleid op het terrein van de financiële verhouding. Het is duidelijk dat deze adviserende leden, die in de regel overigens gezegend zijn met meer kennis van en begrip voor gemeentezaken dan de gemiddelde rijksambtenaar, vanuit hun specifieke deskundigheid een behoorlijke inbreng hebben in de discussies in de Raad.

De verschillende visies komen op saillante wijze naar voren in de jaarlijks terugkerende discussie over de gewenste omvang van het Gemeentefonds. Jaarlijks adviseert de Raad voor de Gemeentefinanciën uitvoerig over de hoogte van de uitkeringen uit het Gemeentefonds. In dit zogenaamde 'grote advies' wordt de behoefte aan de algemene middelen geraamd die de gemeenten langs de weg van het fonds zouden moeten ontvangen. De raming vindt plaats op basis van de raming van mutaties ten opzichte van het lopende jaar. Er wordt rekening gehouden met de groei van het aantal woningen, de groei van het aantal inwoners, de ontwikkeling van de gemeentelijke kapitaal-lasten, veranderingen in uitgaven waar de gemeenten mee worden geconfronteerd uit hoofde van nieuw rijksbeleid, en de incidentele loonontwikkeling. De methode waarmee de Raad de behoefte aan algemene uitkeringen uit het Gemeentefonds raamt, is in de loop der jaren aangepast en verfijnd. In algemene zin kan echter worden gesteld dat de Raad, afgaande op de ontwikkelingen die bij de gemeenten optreden, 'van onderop' de behoefte

* Hoofd van de afdeling Financiële en Economische Zaken van de VNG en wethouder van Boskoop

1) G.J.I. Schrama en J.H. Weggemans, *Arbeidsvolume gemeenten*, Technische Hogeschool Twente, Enschede, 1986.

aan algemene uitkeringen uit het Gemeentefonds raamt.

In het wetsvoorstel tot vaststelling van de begroting van het Gemeentefonds wordt het advies van de Raad nimmer gevolgd. De regering volgt een geheel andere methode voor de berekening van de uitgaven van het fonds. In deze methode wordt het fonds gewoon behandeld als een post van de rijksbegroting in engere zin. Op het uitgaventotaal van het vorige jaar wordt een volume-accre toegepast, een prijscompensatie en een compensatie voor de ontwikkeling van de theoretisch in het fonds aanwezig geachte loonsom. Daarna worden de ombuigingen afgetrokken (de bijdrage van het Gemeentefonds in de vermindering van het financieringstekort) en wordt een groot aantal, veelal kleinere, wijzigingen aangebracht in verband met wijzigingen in het rijksbeleid met financiële gevolgen voor de gemeenten. De benaderingswijze is derhalve 'top-down', met als vertrekpunt de rijksbegroting.

Nadat op de aangegeven wijze het door de regering aan het parlement voor te stellen uitgaventotaal van het Gemeentefonds is berekend, volgt traditioneel in de Memorie van Toelichting bij de fondsbegroting een rituele dans waarin de verschillen tussen het advies van de Raad en het voorstel van de regering nader worden toegelicht. De regering wijst hierbij uiteraard op de bredere belangen die zij moet behartigen uit hoofde van haar verantwoordelijkheid voor de allocatie binnen de collectieve sector en de omvang van de collectieve sector in relatie tot de marktsector.

De twee gezichtspunten komen ook duidelijk naar voren in de discussie over het volume-accre van het Gemeentefonds. Dit volume-accre bedraagt 1% en van rijkszijde worden de gemeenten hiermee als spekkopers gekwalificeerd. Het aantal inwoners stijgt in ons land jaarlijks echter nog steeds met ongeveer 0,5% en het aantal woningen met 1,8%. Woningen en inwoners zijn de belangrijkste verdeelcriteria voor het Gemeentefonds. Door de groei van het aantal verdeel-eenheden wordt de spoeling dunner 2). Dit is vanuit een macro-standpunt gezien zeer logisch, maar vanuit het standpunt van de ruim 60% van de gemeenten die hierdoor een achteruitgang in hun uitkering ondervinden, minder begrijpelijk. Over het volume-accre van het Gemeentefonds wordt ook reeds sinds jaar en dag gediscussieerd. Toen er nog een accre van 6% was dat werd ontleend aan de Zijlstra-norm, werd van gemeentelijke zijde betoogd dat dit accre niet juist was, omdat de Zijlstra-norm een norm voor het financieringstekort van het Rijk was en geen rekening hield met de ontwikkeling van de gemeentelijke uitgaven.

Thans heeft de Raad voor de Gemeentefinanciën zich uitgesproken voor een koppeling aan de groei van het nationale inkomen. Wanneer we nu enerzijds de verdeling via het Gemeentefonds zo inrichten dat 60% van de uitkeringen geleid wordt via het aantal woonruimten – omdat dit criterium statistisch de meest bepalende factor is voor de gemeentelijke uitgaven – en we bovendien in de Nota Ruimtelijke Perspectieven 3) kunnen lezen dat vooral door vergrijzing en echtscheiding de groei van het aantal zelfstandig wonende huishoudens in de periode 1985-2015 op 1,2 miljoen wordt geraamd (dat is een toename met ruim 20%), dan betwijfel ik of de koppeling van de groei van het fonds aan het nationale inkomen wel de juiste is.

Recente accentverschuivingen

Voor de bekostiging van gemeentelijke uitgaven zijn drie mogelijkheden:

- via specifieke uitkeringen;
- via het Gemeentefonds;
- via het verwerven van eigen inkomsten.

Ik kies bewust voor deze volgorde omdat deze het relatieve belang van de bekostigingsmethoden weergeeft. Hoewel de verhoudingen voor een individuele gemeente hiervan kunnen afwijken, kan globaal gesteld worden dat

bijna 70% van de gemeentelijke inkomsten bestaat uit specifieke uitkeringen, ruim 20% uit uitkeringen uit het gemeentefonds en een krappe 10% uit eigen inkomsten. De geschiedenis van de financiële verhouding, die reeds talloze malen is beschreven is 4), laat zien dat het accent van de bekostiging verschoven is van eigen inkomsten naar specifieke uitkeringen en inkomsten uit het Gemeentefonds. Deze ontwikkeling die de toenemende integratie van ons land en de gegroeide rol van de rijksoverheid weerspiegelt, vond geleidelijk plaats zonder dat diepzinnig nagedacht is over de relatieve voor- en nadelen van de drie mogelijke bekostigingsmethoden.

In het begin van de jaren tachtig brak het besef door dat het 1%-beleid en *Bestek '81* niet in staat zouden zijn de financieringsproblematiek van de collectieve sector op te lossen. Ook op het terrein van de financiële verhouding leidde dit tot herbezinning. Bovendien was op dat moment reeds jarenlang duidelijk dat de Financiële-Verhoudingswet 1960 moest worden herzien. De uitkeringen op grond van de wet uit 1960 waren vooral inwonergevoelig en de verfijningsregeling die het inkomstenverlies voor de grote gemeenten die hun inwoners verloren aan de voorsteden moest beperken, begon in 1984 af te lopen. Het wetsvoorstel voor de Financiële-Verhoudingswet 1984 bood onder deze omstandigheden het natuurlijke kader voor de vastlegging van sterk door de ambtelijke heroverwegingen geïnspireerde theoretische gedachten over de inrichting van de financiële verhouding.

Dit kwam in de eerste plaats tot uitdrukking in de expliciete formulering van de uitgangspunten voor de financiële verhouding. Artikel 2 van de wet formuleert dat beleidsvoornemens van het rijk, indien zij leiden tot wijziging van de behoefte aan financiële middelen voor de uitoefening van taken of activiteiten door gemeenten, afzonderlijk in de toelichting gemotiveerd en cijfermatig onderbouwd moeten worden. Bovendien moet worden aangegeven op welke wijze de financiële gevolgen voor de gemeenten kunnen worden opgevangen.

In de tweede plaats treedt het fundamentele denkwerk naar voren in de Memorie van Toelichting. Hier wordt een voorkeursvolgorde van bekostigingswijzen geformuleerd. Deze voorkeursvolgorde, die gesierd wordt met het epitheton 'principeel', luidt als volgt 5):

1. eigen gemeentelijke inkomsten (met binnen deze bekostigingswijze een voorkeur voor bekostiging, waar mogelijk, door tarieven boven bekostiging via gemeentelijke belastingen en retributies);
2. algemene uitkering;
3. specifieke uitkeringen.

De volgorde is geformuleerd uit allocatieve overwegingen. De sterke nadruk op het profijtbeginnsel past volstrekt in de heroverwegingsdiscussie zoals die in 1981 en 1982 werd gevoerd. Ten einde aan de sanering van de specifieke uitkeringen een juridische basis te verschaffen werd bijna tegelijk met de Financiële-Verhoudingswet 1984 een voorstel tot wijziging van de Gemeentewet behandeld dat de juridische basis verschafte aan de sanering van de specifieke uitkeringen 6).

Een derde factor die van belang is voor de recente ontwikkeling van de financiële verhouding is de discussie over de beheersbaarheid van de collectieve uitgaven, kortom, het zevende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte. Hierna zal ik een aantal effecten van de genoemde recente ontwikkelingen op de drie bekostigingsmethoden van gemeentelijke uitgaven in beschouwing nemen.

2) W.M.C. van Zaalen, De uitkeringsbasis nader gezien, *Bank en Gemeente*, februari 1986.

3) *Ruimtelijke Perspectieven, op weg naar de 4e nota over de ruimtelijke ordening*, Rijksplanologische Dienst 1986.

4) Memorie van Toelichting Financiële Verhoudingswet 1984, Tweede Kamer, zitting 1982-1983, 17 719, nr. 3.

5) idem, blz. 14

6) Wet van 22 december 1983, Staatsblad 649.



Het hemd is nader dan de rok

(foto ANP)

Gemeentefonds

Van gemeentezijde wordt graag betoogd dat het fonds het substituut is van het verloren gegane gemeentelijke belastinggebied. Omdat we het in ons land niet acceptabel vinden dat de gemeentelijke belastingdruk tussen gemeenten veel uiteenloopt, hebben de gemeenten slechts een klein eigen belastinggebied en in ruil daarvoor een 'recht' op een aandeel in de belangrijkste rijksbelastingmiddelen. De Financiële-Verhoudingswet 1960 ging, althans blijkens de wettekst, aanvankelijk van deze gedachte uit. In de praktijk werd het aandeel van het fonds in de rijksbelastingopbrengst altijd bepaald als een afhankelijke variabele. Eerst werd op de eerder aangegeven wijze de omvang van het fonds berekend en vervolgens werd geraamd welk percentage van de rijksbelastingen daarmee overeenkwam. Deze handelwijze werd later wettelijk vastgelegd (7). Door de voorkeursvolgorde is nog eens benadrukt dat in de theorie die ter gelegenheid van de Financiële-Verhoudingswet 1984 is ontwikkeld, het Gemeentefonds niet als het substituut van het verdwenen gemeentelijk belastinggebied kan worden beschouwd. Het uitgangspunt dat de bekostiging moet worden aangegeven van nieuwe beleidsvoornemens van de rijksoverheid die tot extra uitgaven voor de gemeenten leiden, heeft in de afgelopen jaren veel invloed gehad op de hoogte van het Gemeentefonds. Hierbij heeft de medaille als gewoonlijk twee kanten. Het adagium 'nieuwe taken, nieuw geld' impliceert eveneens dat het Gemeentefonds gekort wordt wanneer taken aan de gemeentelijke zorg worden onttrokken. En dat in tijden van bezuinigingen op alle departementen rijksambtenaren goed opletten of er bij centralisatie van een bepaalde taak nog een rijkshand door het Gemeentefonds kan worden gehaald, behoeft geen betoog. De verwevenheid van rijksfinanciën en gemeentefinanciën is door deze ontwikkelingen zonder meer toegenomen.

Worden de aanvangssalarissen voor jonge academici verlaagd, dan wordt het Gemeentefonds gekort, worden de verhaalsbepalingen ingevolge de Algemene Bijstandswet verscherpt, dan wordt het Gemeentefonds gekort. Gaat de verscherping van de verhaalsbepalingen (tijdelijk) niet door, dan wordt de uitgevoerde korting weer aan het fonds toegevoegd. Komt het rapport van de commissie-Dekker uit, dan begint direct de discussie over de uitlichting uit het Gemeentefonds in verband met het door de gemeenten gefinancierde deel van de maatschappelijke dienstverlening. Vaak gaat het hierbij om relatief geringe bedragen. Krijgen niet-Nederlandse ingezetenen kiesrecht, dan wordt er aan het Gemeentefonds f. 1 mln. toegevoegd, wordt de bekostiging van het leerlingenvervoer voor kinderen in het basisonderwijs en het speciaal onder-

wijs overgeheveld naar het Gemeentefonds – straks nog meer daarover – dan moet er goed worden opgelet dat er niet voor sommige leerlingen in het speciaal onderwijs twee keer gesubsidieerd wordt. Namelijk één keer op grond van de Wet studiefinanciering en één keer door de gemeente. Daarom moeten de gemeenten de subsidie op grond van de Wet studiefinanciering in mindering brengen op de door de gemeente aan de ouders te betalen vergoeding. En als klap op de vuurpijl wordt vervolgens f. 200.000 aan het Gemeentefonds toegevoegd voor de extra werkzaamheden die door de gemeenten hiervoor verricht moeten worden! Dat is de loonsom van drie middelbare ambtenaren voor 714 gemeenten te zamen. Gebeurtenissen die binnen de financiële verhouding althans kwantitatief niet belangrijk zijn, maar die wel een lichtstraal werpen op de afslankingsoperatie.

Het Gemeentefonds is door deze ontwikkeling een hybridisch produkt van globaliteit en fijnregeling geworden. Ik besef dat deze ontwikkeling mede is bevorderd door het lage volume-acces. Bij een volume-acces van 1%, waarvan in theorie nog 0,25% bestemd is voor herverdeling, is de druk om de kosten van nieuwe taken detaillistisch te berekenen groot. Toen er nog een redelijk acces in het fonds zat, werd over wijzigingen in deze orde van grootte niet gediscussieerd; zij zaten 'per definitie' in het volume-acces. Een tweede effect van deze ontwikkeling is dat het fonds langzaam maar zeker het karakter verwerft van een conglomeraat van niet meer precies in omvang aan te geven tegemoetkomingen in taken die door gemeenten in medebewind worden uitgevoerd.

De vraag blijft dan in welke mate het Gemeentefonds een bekostigingswijze is voor autonome taken van de gemeenten en in hoeverre een bekostiging van in medebewind verrichte taken. Het feit dat men zich deze vraag gaat stellen (8) impliceert dat vanuit gemeentelijk perspectief het voordeel van de bekostigingswijze via het Gemeentefonds erg betrekkelijk wordt. De bestedingsvrijheid van de middelen die langs de weg van het fonds ter bekostiging van medebewindstaken naar de gemeenten vloeien, is ook beperkt. De medebewindstaak is wettelijk ingevuld, de kosten worden bij introductie van de nieuwe taak begroot en verdwijnen daarna uit het oog totdat het moment komt waarop de taak wijzigt, bij voorbeeld gecentraliseerd wordt. Dan wordt onderzocht hoeveel geld de gemeenten aan deze taak uitgeven en dat begrag wordt uit het fonds gehaald. Het voordeel voor de rijksoverheid van deze handelwijze is duidelijk. De verdeling via het fonds is veel efficiënter want minder bureaucratisch. Dit voordeel geldt aan gemeentezijde eveneens. Maar om nu te stellen dat de bekostiging van medebewindstaken via het fonds principieel de voorkeur verdient boven een goede specifieke uitkering, gaat mij te ver. Omdat niet kan worden afgebakend welk deel van het fonds is bestemd voor autonome taken en welk deel voor (welke) medebewindstaken is er nog een ander probleem dat voortvloeit uit het feit dat het totaal van het fonds op geheel andere wijze wordt berekend dan de toevoegingen en de uitnamen. Theoretisch gesproken zou men het gehele fonds kunnen leegmaken door centralisatie van taken zonder dat alle taken zijn verdwenen.

Een lastig punt blijft bovendien de berekening van de extra kosten die een nieuwe taak met zich meebrengt. Een recent voorbeeld is het zogenaamde ontwerpbesluit advisering hulpverlening ouderen. Dit besluit beoogt de advisering over de opname van ouderen in bejaardenoorden en verpleeginrichtingen zoveel mogelijk op gelijke wijze te regelen. Hiertoe moet de taak van de zogenaamde indicatiecommissie ex artikel 6j van de Wet op de Bejaardenoorden worden uitgebreid. De minister van WVC raamt de kosten van de taakuitbreiding op f. 10 mln., de Raad voor de Gemeentefinanciën komt op f. 20 mln. (Een aardig detail is overigens dat toen deze indicatiecommissie in 1977

7) Wet van 9 maart 1981, Staatsblad 106.

8) G.J.S. Uhl, Het profijtbeginsel, in: *In goede verhouding, opstellen aangeboden aan prof. C. Goedhart bij zijn afscheid als voorzitter van de Raad voor de Gemeentefinanciën*, 1983.

werd ingesteld, de VNG ervoor pleitte de kosten hiervan extra aan de gemeenten te vergoeden door verhoging van het Gemeentefonds. Dit werd van regeringszijde afgewezen met verwijzing naar het volume-acces in het fonds dat toen nog 6% was.) Nog lastiger is het wanneer een taak die via het fonds wordt bekostigd exceptioneel snel in omvang toeneemt. Soms hebben de gemeenten daar in het geheel geen invloed op. Dit was in de afgelopen jaren het geval met de stijging van de kosten van bijstandverlening, met name toen de Rijksgroepregeling Werkloze Werknemers zich ontwikkelde tot de belangrijkste werkloosheidsvoorziening in ons land. De VNG heeft destijds gepleit voor 100%-vergoeding van de RWW-uitgaven. Dit sneuvelde onder andere omdat het departement van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zich op het standpunt stelde dat de gemeenten dan alle uitkeringen zoveel mogelijk onder de noemer van de RWW zouden brengen. Uiteindelijk resulteerde er vooral dank zij het begrip dat het gemeentestandpunt ontmoette in de Tweede Kamer een compensatieregeling. Deze ging echter pas in toen de grootste stijging achter de rug was (na de opstelling van de begroting van Sociale Zaken voor 1984) en vergoedde bovendien slechts tweederde deel van de stijging. Bovendien werd de regeling voorzien van een drempel die in 1986 reeds effectief werd. Het argument voor deze beperkte regeling was dat de regering ook geen geld had. Dat kan een goed argument zijn, maar het heeft weinig met principes te maken.

Kortom, er mogen uitgangspunten zijn geformuleerd en er mag een principiële voorkeursvolgorde zijn opgesteld, de bekostiging van autonome en medebewindstaken via het Gemeentefonds blijft een ordinair gevecht om de centjes.

De specifieke uitkeringen

Eén van de charmes van de financiële verhouding is ongetwijfeld dat de dominante partner relatietherapie bedrijft. Het belangrijkste actiepoint hierbij is de sanering van de specifieke uitkeringen. De discussie over de voor- en nadelen van specifieke uitkeringen is al oud. In het rapport van de commissie-Oud dat ten grondslag lag aan de Financiële-Verhoudingswet 1960, worden de voor- en nadelen eigenlijk al volledig opgesomd (9). De discussie over de specifieke uitkeringen vlamde in het begin van de jaren tachtig weer op. Hierbij waren verschillende factoren van belang. In de eerste plaats werden ook in de sanering van specifieke uitkeringen belangrijke bezuinigingsmogelijkheden gezien.

In één van de eerste heroverwegingsrapporten (10) werd aan de hand van een zeer globale analyse van de 532 in 1980 bestaande specifieke uitkeringen geconcludeerd dat bij sanering van een deel van deze uitkeringen f. 150 mln. bezuinigd zou kunnen worden, in hoofdzaak door vermindering van administratieve rompslomp. In het regeerakkoord van Lubbers-I werd vervolgens f. 120 mln. ingeboekt voor vermindering van bureaucratiekosten in verband met de sanering van specifieke uitkeringen. Daarvan is nog geen f. 20 mln. gehaald.

De sanering van specifieke uitkeringen heeft evenwel een breder draagvlak dan de opgeschroefde taakstelling van een heroverwegingsrapport. Ongeveer tegelijkertijd met het genoemde heroverwegingsrapport verscheen de jubileumpublikatie van de Raad voor de Gemeentefinanciën, *Heiligt het doel alle (specifieke) middelen*. Voor een overzicht van wat daarna gebeurde verwijs ik naar een recent overzichtsartikel (11). De sanering van de specifieke uitkeringen past in de 'grote operaties' deregulering en decentralisatie. Nog op 10 april jl. ging de ministerraad akkoord met een aantal voorstellen tot sanering van de specifieke uitkeringen in de lopende kabinetsperiode zodat in 1990 nog maximaal 202 uitkeringen zullen bestaan. De vermindering van bureaucratie en bijzondere voorwaarden die hiermee gepaard gaan, wordt uiteraard ook aan gemeentezijde met vreugde begroet. Ik wens degenen die deze Sisyphus-arbeid verrichten veel sterkte toe (er blijven

stenen naar beneden rollen).

Het beleid ten aanzien van de sanering van specifieke uitkeringen is inmiddels meer genuanceerd. Er wordt erkend dat de overheveling van doelluitkeringen naar het fonds weinig zin heeft wanneer er zware regelgeving blijft. Dit geldt bij voorbeeld voor de uitkeringen voor het basisonderwijs. Er is immers geen enkele reden om te veronderstellen dat de tot de grondwetsherziening van 1917 terug te leiden vergaande regelzucht van de minister van Onderwijs zal verminderen als de uitkeringen voor het basisonderwijs zijn overgebracht naar het Gemeentefonds. Eerder valt te vrezen dat de regelzucht zal toenemen, omdat er geen prijskaartje meer aan gehangen kan worden.

Het saneringsbeleid richt zich thans op kleine uitkeringen die veelal een gering financieel belang vertegenwoordigen en een smal gebied bestrijken en zich daardoor erg detaillistisch met het gemeentelijk beleid bemoeien. Bundeling van specifieke uitkeringen wordt ook gezien als een vorm van sanering.

In dit artikel wil ik nog op twee zaken ingaan. Ten eerste op de vraag of de sanering van specifieke uitkeringen wel, zoals wordt gesteld, min of meer van nature hand in hand gaat met vermindering van regelgeving. En ten tweede of de rijksoverheid niet ook uit een oogpunt van budgettering een belang heeft bij de sanering van specifieke uitkeringen.

De eerste vraag kan natuurlijk pas worden beantwoord wanneer het proces verder is gevorderd. De grootste specifieke uitkering die tot heden naar het fonds is overgeheveld is gepaard gegaan met vergaande regelgeving. Nu gaf het onderwerp daartoe politiek gezien alle aanleiding, maar niettemin is er sprake van een overheveling, waarvan ik vooral hoop dat hij voor de gemeenten die voordelen oplevert die sommigen ervan verwachten.

Het gaat om de decentralisatie van het leerlingenvervoer. Ouders van kinderen in het basisonderwijs die ver van school wonen kunnen op grond van artikel 45 van de Wet op het Basisonderwijs van de gemeenten een tegemoetkoming krijgen in de vervoerskosten. Tot 1 augustus aanstaande kunnen de gemeenten deze kosten weer voor 80% declareren bij de minister van O en W. Daarna wordt de ca. f. 120 mln. die met deze regeling is gemoeid overgeheveld naar het Gemeentefonds en mogen de gemeenten het verder uitzoeken maar dan wel binnen de zeer gedetailleerde kaders van de Wet gemeentelijke regelingen schoolvervoer. De politieke discussie ging vooral over de vraag in hoeverre de gemeenten inkomensafhankelijke bijdragen van de ouders in het vervoer mochten vragen. De wet regelt dit vergaand, ook moeten de gemeenten verordeningen ter zake vaststellen die aan allerlei wettelijke eisen moeten voldoen. Naar mijn smaak allemaal zeer begrijpelijk, maar of de voordelen van een en ander voor de gemeenten nu zo groot zijn, betwijfel ik. Voor de rijksoverheid zijn de voordelen duidelijker. Ze worden in een recent artikel van de hand van een medewerker van het ministerie van Financiën nog eens uiteengezet (12):

- de regeling was slecht beheersbaar. Het is per definitie een open-einderegeling. Het open eind dat voor 80% op het departement van O en W lag, wordt verplaatst naar het Gemeentefonds.
- apparaatskosten bij het ministerie van O en W verdwijnen zonder dat de verdeling via het Gemeentefonds met extra uitgaven gepaard gaat;
- de gemeenten kunnen plaatselijk beter afwegen.

9) *Rapport betreffende een regeling van de financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeenten voor 1958 en volgende jaren*, 1956, biz. 62 e.v.

10) *Deelrapport 2, Heroverweging Binnenlands Bestuur*, Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16 625, nr. 7.

11) A.H.M. van Helden, *Specifieke uitkeringen, regeringsbeleid 1980-1986*, Bank en Gemeente, april 1987.

12) A.G.M. van der Meijs, *Decentralisatie leerlingenvervoer: op weg naar een betere allocatie*, Bank en Gemeente, januari 1987.

Een tweede voorbeeld betreft het recente rapport van de werkgroep Heroverweging bijzondere bijstandsuitgaven. Ik citeer gemakshalve de eerste alinea uit het persbericht van de Rijksvoorlichtingsdienst. „Het kabinet wil de verlening van bijstand voor bijzondere bestaanskosten en van leenbijstand zoveel mogelijk overlaten aan de verantwoordelijkheid van de gemeenten. Het gaat onder andere over kosten van medische hulp, van huishoudelijke hulp en van vervoer, die buiten het normale bestedingspatroon vallen. De financiële verantwoordelijkheid komt geheel bij de gemeenten te berusten. De centrale regelgeving kan op deze manier worden verminderd en een besparing van f. 25 mln. kan worden bereikt.”

Bijstandsuitkeringen worden in het algemeen door de gemeenten uitbetaald en vervolgens voor 90% door het rijk vergoed. De gemeentelijke beleidsvrijheid voor de genoemde categorieën bijstandsverlening is inderdaad redelijk groot. Daarom wordt voorgesteld deze bijstandsverlening, na overheveling van het relevante 90%-aandeel naar het Gemeentefonds, voor 100% voor rekening van de gemeenten te laten komen. Het lijkt mij een logische maatregel, die redelijk voldoet aan de 'theorie' van de voorkeursvolgorde.

Andermaal wijs ik er echter op dat het beleid niet zozeer geïnduceerd wordt door het streven naar een financiële verhouding waarin de bestedingsvrijheid van de gemeenten geoptimaliseerd wordt, maar door de mogelijkheid om langs deze weg het rijksbudget beter te kunnen beheersen. Overheveling van de bekostiging van een taak naar het Gemeentefonds is uit een oogpunt van beheersing van het departementale budget zeer aantrekkelijk. Daarom kan een dergelijke overheveling voor de gemeenten alleen aantrekkelijk zijn als inderdaad de regelgeving vermindert en de bestedingsvrijheid toeneemt.

Eigen inkomsten

De gevolgen voor de gemeentefinanciën van de nadruk op de eigen inkomsten zijn in de afgelopen jaren zodanig in de publiciteit geweest dat ik er nu kort over kan zijn. De eerste consequentie van de nadruk op de eigen inkomsten, met daarbinnen een voorkeur voor bekostiging via prijzen, was dat het Gemeentefonds in het regeerakkoord van het kabinet-Lubbers I extra gekort werd met f. 417 mln. Voor dat bedrag zouden de gemeenten met gemak hun eigen inkomsten kunnen verhogen ter zake van de reiniging, de riolen, de sportaccommodaties enz. Het besluit was gebaseerd op een heroverwegingsrapport uit 1982 waarvan bij de evaluatie in 1985 niet veel bleek te kloppen (13). Na vier jaar politieke discussie over deze 'profijtkortingen' werd in het regeerakkoord van het kabinet Lubbers-II de laatste tranche van deze profijtkortingen kwijtgescholden, zodat de schade uiteindelijk beperkt bleef tot f. 324 mln. Dat de besluitvorming over de profijtkortingen onjuist was geweest, werd breed erkend. De gemeenten waren hun centen inmiddels wel kwijt.

Het tweede onderwerp op het terrein van de eigen inkomsten waar in de afgelopen jaren veel aandacht voor was, gold de potentiële verdubbeling van de onroerend-goedbelastingen. De opbrengst zou dan gekort moeten worden op het Gemeentefonds en ten gunste van het financieringsstekort gebracht worden. Bij de gemeenten zouden weer efficiency-voordelen optreden, omdat de afweging in de gemeenteraden zorgvuldiger zou worden. Inmiddels is de gedachte a.g. de verdubbeling politiek ten grave gedragen. Gelukkig maar; de gemeenten zaten in ieder geval niet te wachten op een verdubbeling van deze belasting, die als geen andere op weerstanden stuit.

Budgetbeheersing

Volgens het zesde hoofdstuk van de *Miljoenennota 1987* wordt de beheersing van de collectieve uitgaven zo

langzamerhand realiteit. In het voorgaande kwam terloops reeds enige keren aan de orde dat het streven naar betere beheersing uiteraard ook zijn sporen nalaat in de financiële verhouding. Budgetbeheersing door de rijksoverheid betekent nogal eens dat het probleem wordt verplaatst naar de gemeenten. Soms kan dit gezien worden als een logisch gevolg van decentralisatie van bevoegdheden. Waar het de gemeenten aan de macht ontbreekt om de voorwaarden waaronder het rijk decentraliseert erg te beïnvloeden, is het gevaar op decentralisatie van de zwaar-tapieten levensgroot aanwezig. Enkele voorbeelden.

Tot 1984 konden de gemeenten de kosten van het opruimen van bommen declareren bij de minister van Financiën. Dit was een open-einderegeling. Het aantal bommen dat in een jaar ontdekt wordt, is niet te voorspellen. De minister budgetteert door in een nieuw besluit te bepalen dat hij bij dreigende overschrijding van het relevante begrotingsartikel, de vergoeding gefaseerd zal uitbetalen zonder rentevergoeding voor de voorfinancieringslasten van de gemeenten. Het open einde is derhalve verplaatst naar de gemeenten.

Op 1 januari 1988 wordt de volkshuisvesting gedecentraliseerd door invoering van een normkostensysteem. Het rijksbudget is daarmee afgegrensd. Welke risico's dat voor de gemeenten en de woningcorporaties meebrengt heeft iedereen in de pers kunnen lezen in de publicaties over de Kaderbrief begrotingsopstelling 1988. Op dit moment komt de woningwetbouw uit het contingent 1987 nauwelijks op gang, omdat de prijsstijging van de bouwkosten in 1986 niet is opgenomen in het normbedrag voor de stichtingskosten voor 1987. Nu ligt dit probleem nog grotendeels bij het rijk, volgend jaar moeten de gemeenten eerst de minister van VROM en daarna die van Financiën ervan overtuigen dat er prijsstijging in de bouw is.

Een laatste voorbeeld op het terrein van de financiering. Ter beperking van de indirecte financiering moet de minister van WVC goedkeuring geven aan de uitbreiding of nieuwbouw van bejaardenhuizen. Het beleid wordt verder uitgevoerd door de provincies en de vier grootste steden. Wil een bestuur van een bejaardenhuis op de kapitaalmarkt een lening voor de nieuwbouw aantrekken dan kan dat daar vaak alleen maar wanneer er overheidsgarantie wordt verstrekt. De rijksoverheid doet dat niet, want de minister van Financiën verbiedt dat. De provinciale overheid doet het evenmin, want het provinciale budget is te klein. En de gemeenten doen het vaak ook niet, want ze hebben niets over de exploitatie te vertellen. Vaak doen ze het echter wel, want politiek gezien is de uitbreiding van het bejaardenhuis voor het gemeentebestuur wel belangrijk.

Conclusie

De financiële verhouding tussen rijk en gemeenten wordt vooral gevormd door verschillen in macht. De in artikel 2 van de Financiële-Verhoudingswet 1984 neergelegde uitgangspunten en de wettelijk vastgelegde sanering van de specifieke uitkeringen proberen dammen op te werpen tegen te veel machtsuitoefening door de rijksoverheid. In de afgelopen bezuinigingsjaren is het klimaat daarvoor niet erg gunstig geweest. De formulering van een abstracte voorkeursvolgorde voor bekostigingswijzen heeft in deze periode zonder meer ongunstig voor de gemeentefinanciën gewerkt. Men kan zich zelfs afvragen of de formulering van een voorkeursvolgorde voor bekostigingswijzen die zodanig getekend is door de wil om te bezuinigen, op de lange duur niet zeer ongunstig voor de financiële verhouding zal werken.

G.J. te Wechel

13) Gemeentefonds-begroting 1986, Tweede Kamer, zitting 1985-1986, 19 200 D, nr. 7.