

Gemeen(telijk) belang

De gemeenten zijn boos. Boos op het rijk vanwege de ongelijke behandeling van rijken gemeenten bij de bezuinigingen op de overheidsuitgaven 1). Terwijl het rijk zich zelf ontziet en gewoon doorgaat met de uitbreiding van het personeelsbestand, worden de gemeenten verplicht tot bezuinigingen die slechts te realiseren zijn door vermindering van het aantal arbeidsplaatsen. Nadat enkele maanden geleden als eerste het gemeentebestuur van Enschede al duidelijk maakte dat als gevolg van de financiële nood de (gemeente)ambtenaar niet meer zo vast op zijn stoel zit als heel lang is gedacht, zijn uit verscheidene andere gemeenten soortgelijke berichten gekomen over de noodzaak het aantal arbeidsplaatsen te verminderen om de gemeentebegroting sluitend te maken. Steeds meer gemeenten beginnen door het aandraaien van de bezuinigingsschroef flink in de knel te komen.

De preciaire toestand van de gemeentefinanciën is het gevolg van een groot aantal uiteenlopende factoren. Aan de ene kant vertonen belangrijke uitgavenposten flinke stijgingen, vooral door de hoge rente, de snel stijgende kosten van de bijstand (die voor 10% ten laste van de gemeente komen), en de sterk oplopende energiekosten. Aan de andere kant vertonen de inkomsten een daling, doordat de departementen bezuinigingen doorvoeren op de *specifieke uitkeringen* die 60% van de gemeente-inkomsten uitmaken, en er daarnaast door het rijk ook wordt beknipt op de middelen voor het gemeentefonds die via verdeelsleutels als *algemene uitkeringen* aan de gemeenten ten goede komen. De *eigen inkomsten* van de gemeenten bieden geen mogelijkheden om de gaten in de begroting te dichten. De onroerend-goedbelasting is aan grenzen gebonden, bovendien levert de inning nu al problemen op; de winsten van de gemeentelijke grondbedrijven zijn door de stagnatie op de woningmarkt in verliezen omgeslagen, en ook de overige inkomsten uit heffingen en leges hebben als gevolg van de verminderde economische activiteit een aanzienlijke daling ondergaan.

De gemeenten verkeren in de ongunstige situatie dat zij de onderste laag van de bestuurskolom vormen. Als in de ministerraad de bezuinigingspijn moet worden verdeeld zitten de gemeenten niet aan tafel om hun zaken te behartigen. Op departementaal niveau doet het vervolgens ook prettiger aan om de last op de gemeenten af te wentelen in plaats van in eigen vlees te snijden. Ongewild is de budgettaire problematiek die het rijk de laatste jaren heeft gekend, voor een deel via de departementale begrotingen op de gemeenten afgewenteld. Deze blijven met de problemen zitten, want zij zullen het beleid dat op centraal niveau wordt geformuleerd toch volgens de voorgeschreven regels moeten uitvoeren. De instelling van kasplafonds op de afzonderlijke begrotingshoofdstukken bij voorbeeld, heeft geleid tot uitstel van betalingen aan gemeenten die voor dat bedrag reeds verplichtingen waren aangegaan. De pogingen tot terugdringing van het financieringstekort bij het rijk hebben zodoende geleid tot een oplopen van het financieringstekort bij de lagere overheid.

Het meest frustrerende voor veel gemeenteambtenaren is echter, dat allerlei bezuinigingsmogelijkheden die zij nog wel zien, niet kunnen worden benut vanwege de departementale uitvoeringsvoorschriften. Zoals gezegd wor-

den 60% van de gemeente-inkomsten gevormd door specifieke uitkeringen van departementen (in totaal gaat het om meer dan f. 25 mrd.). Een legertje ambtenaren zit in Den Haag en omstreken met veel toewijding het beleid te ontwerpen dat door de gemeenten met dat geld moet worden uitgevoerd. Om het allemaal zo rechtvaardig en effectief mogelijk te doen zijn, wordt tot in details aan de gemeenten voorgeschreven hoe de middelen moeten worden besteed. De arme gemeenteambtenaren worden bestookt met meer dan 1.000 circulaire's per jaar waar precies in staat hoe het allemaal moet. Die voorschriften moeten wel worden nagevolgd aangezien het rijk aan de financiële touwtjes trekt (de z.g. „gouden koorden”). De Raad voor de Gemeentefinanciën kwam bij een inventarisatie van de specifieke uitkeringen op basis van de begroting 1980 tot een aantal van 532 stuks. Ten aanzien van het grootste deel van de gemeente-inkomsten vindt dus op gemeenteniveau geen afweging plaats om te komen tot de meest rechtvaardige en efficiënte allocatie van middelen. Op rijksniveau gebeurt dat wel, maar uiteraard niet anders dan op gebrekkige wijze. Wie zou immers de uitwerking van al die regelingen kunnen overzien.

Momenteel is op het Ministerie van Binnenlandse Zaken een plan in voorbereiding om het aantal specifieke uitkeringen terug te brengen tot twaalf stuks waarbij centrale regelgeving onvermijdelijk wordt geacht. In deelrapport 2 van de „Heroverwegingen”, dat het binnenlands bestuur betreft, wordt geraamd dat met een overheveling van specifieke uitkeringen naar algemene uitkeringen via het gemeentefonds en een uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied (onroerend-goedbelasting) een voordeel van f. 4 à 5 mrd. zou zijn te behalen ten gevolge van een betere afweging van nut en offer, minder afwenteling, minder prijsopdrijving en minder bureaucratie. Op de personele consequenties bij de rijksverheveling — het overbodig worden van tal van beleidsmedewerkers — wordt echter niet ingegaan. Sceptici schatten de kansen op verwezenlijking van de plannen dan ook laag. Decentralisatie is mooi en aardig, zolang het maar geen banen, promotiemogelijkheden en bevoegdheden bij de rijksverheveling kost.

Sommige gemeenteambtenaren verlangen terug naar het midden van de vorige eeuw, toen de gemeenten nog volledig zich zelf bedropen door middel van de meest uiteenlopende heffingen en belastingen. Dat gaat wat ver, maar het wordt wel tijd om het met de mond beleden decentralisatiestreven nu eens echt inhoud te gaan geven. Dat betekent dat decentralisatie niet alleen wordt gebruikt als dekmantel voor het afwentelen van financiële problemen op de gemeenten, maar dat reële financiële en inhoudelijke bevoegdheden worden gelegd op de plaats waar ook de effecten van het beleid (of het uitblijven daarvan) worden waargenomen en gevoeld en waar dientengevolge de afweging het best kan plaatsvinden.

L. van der Geest

1) Zie voor een uitvoerige uiteenzetting de Vereniging van Nederlandse Gemeenten in een Nota aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal inzake de financiën van de gemeenten, 5 oktober 1981.