

Veranderingen in de financiële verhouding tussen rijk en gemeenten

DRS. M. P. VAN DER HOEK*

Eind vorig jaar is bij de Tweede Kamer het wetsontwerp Financiële-verhoudingswet 1984 ingediend. Dit wetsontwerp betreft een herziening van de financiële verhouding tussen rijk en gemeenten. In dit artikel worden de belangrijkste veranderingen waartoe de nieuwe wet leidt, besproken. Eerst wordt kort ingegaan op de geschiedenis van de financiële verhouding tussen het rijk en de gemeenten. Daarna komen de belangrijkste kenmerken van het thans in behandeling zijnde wetsontwerp ter sprake. De meeste aandacht heeft getrokken dat het inwonertal als maatstaf voor de vaststelling van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds, veel minder belangrijk wordt. Daarvoor komt het aantal woningen als belangrijkste maatstaf in de plaats. Van groot belang zijn ook de bepalingen met betrekking tot de specifieke uitkeringen aan gemeenten, die zijn bedoeld om wat meer lijn te brengen in de huidige wirwar van regelingen.

Inleiding

Ingrijpende wijzigingen in de financiële verhouding tussen het rijk en de gemeenten plachten in het verleden met een tussenpoos van 32 jaar plaats te hebben. De jaartallen 1865, 1897, 1929 en 1961 hebben in dit verband elk hun eigen betekenis 1). Het laatste jaartal in deze reeks heeft betrekking op de vervanging van de Financiële-verhoudingswet 1929 door die van 1960, welke in 1961 het *Staatsblad* bereikte. Nu staat deze wet op het punt op haar beurt te worden vervangen door de Financiële-verhoudingswet 1984, slechts 22 jaar na het van kracht worden van haar voorgangster. Op 22 december 1982 is het daartoe strekkende wetsontwerp 2) bij de Tweede Kamer ingediend, met de bedoeling dat het nog dit jaar tot wet zal worden verheven. Of 1983 daarom aan de bovengenoemde reeks jaartallen moet worden toegevoegd staat echter nog te bezien. De voorgestelde wijzigingen zijn voor de meeste gemeenten weliswaar belangrijk — vooral ook in financiële zin — maar de wettelijk vastgelegde uitgangspunten die aan de financiële verhouding tussen rijk en gemeenten ten grondslag liggen, worden inhoudelijk niet fundamenteel gewijzigd.

De invoering van de nieuwe wet zal budgettair neutraal geschieden. Het gaat dus om een „zero-sum game”: het nadeel van de ene gemeente is het voordeel van de andere. Het belangrijkste doel van de nieuwe wet is de algemene uitkering uit het Gemeentefonds op een rechtvaardiger wijze over de gemeenten te verdelen dan tot dusver het geval was. In het gereedkomen van het onderzoek 3) naar één van de verdelingsmaatstaven voor de algemene uitkering ligt dan ook de *directe* aanleiding voor het wetsontwerp. Dit onderzoek, dat is uitgevoerd door het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, is ingesteld ter voorbereiding van de vervanging van de interim-maatstaf bebouwing door definitieve bebouwingsmaatstaven. Voor de invoering daarvan is wijziging van de Financiële-verhoudingswet 1960 noodzakelijk. Maar daarnaast worden ook andere wijzigingen noodzakelijk geacht:

1. het in de wet opnemen van bepaalde uitgangspunten met betrekking tot de financiële verhouding tussen het rijk en de gemeenten;

2. het in de wet opnemen van bepalingen met betrekking tot de specifieke uitkeringen;
3. een herziening van de bepalingen met betrekking tot de rechtsbescherming van de gemeenten in het kader van de vaststelling van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds;
4. een herziening op een aantal punten van artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet 1960, waarin de z.g. aanvullende steun wordt geregeld;
5. een herziening op een aantal punten van de regeling met betrekking tot de Raad voor de Gemeentefinanciën.

Het verwerken van al deze veranderingen in een wetsontwerp tot wijziging van de Financiële-verhoudingswet 1960 zou leiden tot een nogal gecompliceerd ontwerp, onder andere wegens de vele vernummingen van wetsartikelen. Uit redactionele overwegingen is dan ook de voorkeur gegeven aan een wetsontwerp tot invoering van een nieuwe financiële-verhoudingswet. Aangezien het in de bedoeling ligt de nieuwe wet op 1 januari 1984 te laten ingaan, wordt zij aangeduid als de Financiële-verhoudingswet 1984.

In dit artikel zal eerst een beknopt overzicht worden gegeven van de geschiedenis van de financiële verhouding tussen het rijk en de gemeenten. Tegen deze achtergrond zal ik vervolgens ingaan op de belangrijkste wijzigingen in deze financiële verhouding, die met de nieuwe wet worden ingevoerd. Het artikel wordt beëindigd met enkele afsluitende opmerkingen.

* De auteur is als wetenschappelijk hoofdmedewerker verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Hij is J. F. G. M. de Beer erkentelijk voor diens kritisch commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

1) Zie J. W. van der Dussen, *De allocatie van middelen en de financiële-verhoudingswet*, 's-Gravenhage, 1975, blz. 1.

2) Tweede Kamer, zitting 1982-1983, 17 719, nr. 1-2.

3) Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, *Verdeling onderbouw: hoofdlijnen van een vernieuwd verdeelstelsel voor de algemene uitkering van het Rijk aan gemeenten*, 's-Gravenhage, 1983.

Voorgeschiedenis 4)

De financiële verhouding tussen rijk en gemeenten begint in 1865. Tot dat jaar waren de gemeenten in financieel opzicht zelfstandig en zorgden zij voor hun eigen inkomsten, zij het dat de gemeentelijke belastingverordeningen ook toen al de goedkeuring behoeften van de Kroon. De belangrijkste inkomstbron werd gevormd door de gemeentelijke accijnzen, die zowel in de vorm van opcenten op rijksaccijnzen als in de vorm van eigen accijnzen mochten worden geheven. Nadat eerdere pogingen hadden gefaald, werden de gemeentelijke accijnzen in 1865 om tweeërlei redenen afgeschaft. In de eerste plaats omdat ze in de praktijk een belemmering vormden voor een ongestoord goederenverkeer en daarmee voor een optimale economische organisatie. En in de tweede plaats omdat ze vooral op de minst draagkrachtigen drukten 5).

Als compensatie kregen de gemeenten recht op een rijksuitkering ter grootte van $\frac{1}{2}$ van de op hun grondgebied door het rijk geheven personele belasting, welke uitkering twintig jaar later zou worden bevroren op het gemiddelde niveau over de belastingjaren 1882-1885. Daarbij behielden zij de bevoegdheid zich inkomsten te verwerven door middel van opcenten op de grond- en personele belasting, alsmede door andere heffingen, waaronder eigen directe belastingen. Vooral na de bevroering van 1885 namen steeds meer gemeenten hun toevlucht tot een gemeentelijke inkomstenbelasting om dekking te vinden voor hun groeiende behoefte aan inkomsten. Hierdoor ontstonden ten dele weer dezelfde problemen als zich voor 1865 al hadden voorgedaan, met name een per gemeente sterk uiteenlopende belastingdruk.

In 1897 werd de (bevroren) uitkering van $\frac{1}{2}$ van de personele belasting afgeschaft. Daarvoor in de plaats zou het rijk uitkeringen verstrekken op basis van draagkracht en globaal bepaalde behoeften. Dit werd in praktijk gebracht door de gemeenten een bedrag per inwoner uit te keren dat niet uniform was, maar afhankelijk van een aantal factoren. Zo werd een (oplopend) schaalbedrag per inwoner ingevoerd, terwijl tevens rekening werd gehouden met de sociale structuur. Dit laatste gebeurde op tweeërlei wijze. In de eerste plaats behoeften de gemeenten geen belasting te heffen van de minst draagkrachtigen; de hierdoor gederfde belastingopbrengst zou door het rijk aan de gemeenten worden uitgekeerd. In de tweede plaats zouden de gemeenten met relatief zeer hoge uitgaven voor armenzorg een extra uitkering ontvangen.

In 1929 kwam eindelijk de Financiële-verhoudingswet 1929 tot stand, nadat eerder al een wetsontwerp was ingediend en weer ingetrokken en bovendien twee staatscommissies hun licht hadden laten schijnen over de financiële toestand van de gemeenten respectievelijk over de financiële verhouding tussen rijk en gemeenten. Tegelijk met de invoering van de wet van 1929 werd de gemeentelijke inkomstenbelasting afgeschaft, met name omdat die tot gevolg had gehad dat tussen de gemeenten wederom toenemende verschillen in belastingdruk 6) en in voorzieningenniveau waren ontstaan. In plaats daarvan ging het rijk een inkomstenbelasting heffen, waarvan de opbrengst in een te stichten Gemeentefonds zou worden gestort en die daarom Gemeentefondsbelasting werd genoemd. Daarbovenop mochten de gemeenten aanvankelijk nog opcenten heffen — tot een maximum van honderd — maar bij de totstandkoming van één nieuwe rijksinkomstenbelasting in 1941 kwam ook daaraan een einde. De Financiële-verhoudingswet 1929 bracht dus een beperking van het gemeentelijke belastinggebied, maar ook uitkeringen uit het Gemeentefonds die in beginsel op dezelfde grondgedachten waren gebaseerd als sinds 1897 al het geval was, namelijk draagkracht en globaal bepaalde behoeften.

Sinds de invoering van de Financiële-verhoudingswet 1929 is het gemeentelijke belastinggebied steeds verder ingekrompen 7) en nam — ten dele daarmee verband houdend — het aantal noodregelingen toe. De vervanging van de wet van 1929 door de Financiële-verhoudingswet 1960 betekende een welkome stroomlijning, maar de doeluitkeringen en speciale bijdragen — later onder de ene noemer van specifieke uitkeringen gevangen — werden niet in deze wet geregeld. Onder specifieke uitkeringen versta ik in navolging van de Raad voor de Gemeentefinanciën 8):

- uitkeringen van het rijk aan één of meer lagere publiekrechtelijke lichamen, waarvan de bestedingsrichting vooraf is aangegeven of die worden verstrekt voor de bestrijding van de kosten van bepaalde taken of activiteiten;
- uitkeringen van het rijk aan derden, waarvan de verstrekking afhankelijk is van de verstrekking van een uitkering door één of meer publiekrechtelijke lichamen (dit zijn de z.g. koppeluitkeringen).

Deze uitkeringen kunnen betrekking hebben op de meest uiteenlopende zaken, van rijksbijdragen in de kosten van het begraven van op het strand angespoelde lijken tot tegemoetkomingen in de kosten van gemeentelijke inspraakregelingen voor Molukkers. Nadat in 1878 de eerste algemeen werkende specifieke uitkering tot stand was gekomen, welke een deel van de kosten van het lager onderwijs vergoedde, zijn de specifieke uitkeringen inmiddels uitgegroeid tot de belangrijkste financieringsbron voor de gemeentelijke uitgaven (zie tabel 1). Over het relatieve aandeel van de specifieke uitkeringen in de jaren vóór 1960 is nauwelijks iets bekend.

Tabel 1. Procentuele verhouding tussen gemeentelijke inkomstenbronnen, 1960 en 1980

	1960	1980
Eigen belastingen en heffingen	8,6	5,8
Algemene uitkering uit het Gemeentefonds	33,8	32,3
Specifieke uitkeringen	57,6	61,4
	100	100

Bron: Tweede Kamer, zitting 1982-1983, 17 719, nr. 3, blz. 10.

Wel schatte de Commissie inzake het herstel van de financiële zelfstandigheid van gemeenten en provinciën (de z.g. Commissie-Oud) destijds dat met de specifieke uitkeringen in 1955 een bedrag was gemoeid van ongeveer de helft van de uitkeringen uit het Gemeentefonds. Dit betekent dat met name tussen 1955 en 1960 — nog voor de inwerkingtreding van de Financiële-verhoudingswet 1960 — de kwantitatieve betekenis van de specifieke uitkeringen ongelooftwaardig snel moet zijn gegroeid. Tegen deze achtergrond lijkt enige twijfel over de juistheid van de schatting van de Commissie-Oud gerechtvaardigd. Gezien het feit dat het aandeel van de specifieke uitkeringen in de gemeentelijke inkomsten ook in 1960 al bijna 60% beliep, zou het enige verwondering mogen wekken dat het ontbreken van wettelijke regels met betrekking tot de specifieke uitkeringen niet reeds eerder als een gemis werd gevoeld. Maar misschien ligt dit aan het feit dat de wens tot decentralisatie van het binnenlands bestuur vooral in de jaren zeventig krachtige pleitbezorgers kreeg.

4) Voor een gedetailleerder overzicht verwijs ik naar Th. A. Stevers, De financiële verhouding tussen het rijk en de gemeenten, in: C. Goedhart (red.), *Opstellen over openbare financiën 1*, Amsterdam/Brussel, 1966, en naar J. W. van der Dussen, op. cit., blz. 451 t/m 475.

5) Om deze reden vond al enige verschuiving plaats van accijnzen naar een belasting op inkomsten.

6) Van der Dussen (op. cit., blz. 461) vermeldt dat men in Purmerend bij een inkomen van f. 10.000 ruim elf keer zo veel belasting betaalde als in Wassenaar.

7) Als illustratie hiervan kan dienen de ontwikkeling in de verhouding tussen de gemeentelijke heffingen en de algemene uitkering uit het Gemeentefonds. Bedroeg deze verhouding in 1930 nog 93:7, in 1960 was dit drastisch gewijzigd in 20:80.

8) Raad voor de Gemeentefinanciën, *Overzicht specifieke uitkeringen 1983*, 's-Gravenhage, 1983, blz. 2. Deze definitie wijkt enigszins af van die welke in een eerdere publicatie is gehanteerd (zie Raad voor de Gemeentefinanciën, *Overzicht specifieke uitkeringen 1980*, 's-Gravenhage, 1980, blz. 6). Goudswaard heeft al eens gewezen op het feit dat in de literatuur vele definities van specifieke uitkeringen zijn te vinden (zie F. H. Goudswaard, *Lagere overheden en hun financieel statuut*, Leiden/Antwerpen, 1978, blz. 25).

De Financiële-verhoudingswet 1984

De belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de Financiële-verhoudingswet 1960 zijn:

- het opnemen van uitgangspunten voor de financiële verhouding tussen rijk en gemeenten;
- het verdwijnen van een aantal verdelingsmaatstaven voor de algemene uitkering uit het Gemeentefonds, een andere verhouding tussen de bestaande verdelingsmaatstaven en de invoering van nieuwe verdelingsmaatstaven;
- het opnemen van bepalingen met betrekking tot de specifieke uitkeringen;
- het uitbreiden van de mogelijkheden voor de gemeenten om bezwaar te maken tegen de vaststelling van de algemene uitkering;
- het afschaffen van een rentevergoeding over een positief saldo van het Gemeentefonds.

In deze opsomming ontbreekt nog het opnemen van bepalingen met betrekking tot de maximale omvang van het gemeentelijk belastinggebied, onder meer omdat dit nog onderwerp van discussie is in de z.g. Commissie-Christiaanse. Het een na laatste punt houdt een uitbreiding in van de rechtspositie van de gemeenten. Op dit moment kunnen die alleen maar bezwaar maken tegen de vaststelling van de algemene uitkering bij dezelfde ministers die voor die vaststelling verantwoordelijk zijn, namelijk de ministers van Binnenlandse Zaken en van Financiën. Het wetsontwerp wil dit vervangen door de mogelijkheid van beroep op de Kroon. Daarnaast kunnen gemeentebesturen volgens dit ontwerp bezwaar maken bij de beheerders van het Gemeentefonds tegen de vaststelling van nader aangewezen gegevens van de algemene verdeelmaatstaven en van de verfijningen. Hierop zal ik in dit artikel niet ingaan, evenmin als op het laatste punt, dat in dit verband geen nadere toelichting behoeft en ook niet actueel is, gezien het feit dat het Gemeentefonds al jarenlang een tekort vertoont. In het volgende zal ik dan ook alleen ingaan op de eerste drie punten.

Uitgangspunten voor de financiële verhouding tussen rijk en gemeenten

Indien beleidsvoornemens van het rijk financiële gevolgen voor de gemeenten zullen hebben, moeten die volgens artikel 2 van het wetsontwerp in een afzonderlijk onderdeel van de toelichting worden gemotiveerd en cijfermatig onderbouwd. Tevens moet worden aangegeven via welke bekostigingswijze die financiële gevolgen kunnen worden opgevangen. De term kunnen geeft in dit verband aan dat gemeenten vrij zijn een andere bekostigingswijze te kiezen, maar opvallend is wel dat de indieners van het wetsontwerp in de Memorie van Toelichting zelf een principiële voorkeursvolgorde aangeven. Bovenaan het lijstje staan de eigen gemeentelijke inkomsten, dan volgt de algemene uitkering uit het Gemeentefonds en als laatste keus fungeert bekostiging via een specifieke uitkering. Dit is in zoverre merkwaardig, dat gemeenteraden zelf wel kunnen beslissen of bekostiging uit eigen inkomsten dan wel uit de algemene uitkering dient te geschieden. De algemene uitkering dient immers ter vervanging van het in het verleden verloren gegane gemeentelijke belastinggebied.

Nog merkwaardiger is echter dat de indieners van het wetsontwerp niet schromen zelfs binnen de categorie van de eigen gemeentelijke inkomsten een voorkeursvolgorde aan te geven. De hoogste prioriteit krijgt bekostiging door tarieven (toepassing van het profijtbeginsel). Pas als dat niet wenselijk of mogelijk wordt geacht, ligt volgens de indieners bekostiging door middel van gemeentelijke belastingen voor de hand. Dit lijkt de uitdrukking van een paternalistische houding, die volstrekt in strijd is met de decentralisatiegedachte. In het Nederlandse staatsbestel is de gemeenteraad immers bij uitstek de instantie die een antwoord zou moeten geven op de vraag welke gemeentelijke inkomsten als bekostigingsmiddel dienen te worden gekozen.

Blijkens zijn regeerakkoord heeft het kabinet-Lubbers al een voorschot genomen op het dwingend opleggen aan lagere overheden van de toepassing van het profijtbeginsel 9). Op het Gemeentefonds en het Provinciefonds wordt volgens dit akkoord

namelijk f. 20 mln. in 1983 gekort, oplopend tot f. 400 mln. in 1986, in verband met een versterkte toepassing van het profijtbeginsel door de gemeenten. Volgens de (bijgewerkte) kanttekeningen van de fractievoorzitters, die onderdeel uitmaken van het regeerakkoord, komt daar nog een onttrekking aan het Gemeentefonds bovenop van f. 50 mln. per jaar, gericht op versobering en versnelde toepassing van het profijtbeginsel 10). In een brief die de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken op 2 december 1982 aan de Raad voor de Gemeentefinanciën schreef, merkte hij dan ook fijntjes op: „Versobering is in het regeerakkoord expliciet als alternatief genoemd” 11).

Het opnemen in de financiële-verhoudingswet van het uitgangspunt dat financiële gevolgen voor de gemeenten van beleidsvoornemens van het rijk cijfermatig moeten worden onderbouwd en gemotiveerd, lijkt formeel overbodig. Artikel 15 van de Comptabiliteitswet verplicht immers al tot het vermelden van de financiële gevolgen van wetsontwerpen en voorgenomen beleidsvoorstellen. Maar aan dit artikel wordt in de praktijk onvoldoende de hand gehouden, zodat kostenramingen nogal eens ontbreken, laat staan dat die zouden zijn toegespitst op de gemeenten. In de periode juli 1977 tot april 1981 heeft Le Coq 79 beleidsvoorstellen onderzocht, waarvan er slechts 2 volledig aan de door de wet gestelde eisen bleken te voldoen 12). Overigens is dit een illustratie van het feit dat *gewenst* gedrag lang niet altijd met wettelijke bepalingen als *feitelijk* gedrag kan worden afgedwongen.

Verdelingsmaatstaven

Nu de uitkering ten behoeve van het lager onderwijs met ingang van 1 januari 1983 niet meer via het Gemeentefonds wordt geleid, maar rechtstreeks door het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen wordt uitgekeerd, kent het Gemeentefonds op dit moment nog de volgende uitkeringen:

- een algemene uitkering;
- een uitkering voor sociale zorg;
- een aanvullende bijdrage resp. uitkering voor daarvoor in aanmerking komende gemeenten (art. 12).

Het ontwerp-Financiële-verhoudingswet 1984 voorziet in de volgende uitkeringen:

1. een algemene uitkering, met inbegrip van een aanvullende bijdrage voor daarvoor in aanmerking komende gemeenten;
2. uitkeringen welke verband houden met voormalige specifieke uitkeringen en wegens een gefaseerde integratie in de algemene uitkering *nog* niet volgens de maatstaven van de algemene uitkering — dus tijdelijk en aflopend — worden verdeeld;
3. specifieke uitkeringen welke door tussenkomst van het Gemeentefonds worden uitbetaald.

Een opvallende verandering is het verdwijnen van de uitkering voor sociale zorg, die oorspronkelijk een onderdeel van de algemene uitkering vormde, maar in 1969 materieel en in 1976 ook formeel daarvan is losgemaakt. Deze uitkering vergoedt 80% van de netto ten laste van de gemeenten gebleven kosten van de daartoe aangewezen voorzieningen. Geleidelijk zijn echter steeds meer voorzieningen verschoven naar de sociale verzekeringen en het rijk en geïntegreerd in de algemene uitkering. Nog in 1981 is de aanwijzing van een groot aantal voorzieningen vervallen en zijn de daarmee gemoeide bedragen in de algemene uitkering opgenomen. Nadat in 1982 ook de aanwijzing van de Wet sociale werkvoorziening en de Beeldende-kunstenaarsregeling is vervallen en de daarmee gemoeide bedragen zijn overgeheveld naar de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, resteerde nog slechts één voorziening, te weten de vervoerskosten ex artikel 13 van de Lager-onderwijswet 1920. Nu ook

9) Tweede Kamer, zitting 1982-1983, 17 555, nr. 7, blz. 44.

10) Idem, blz. 81.

11) Nederlandse Staatscourant, 4 januari 1983, blz. 5.

12) J. G. Le Coq, Verantwoording van budgettaire gevolgen van beleidsvoornemens in nota's, *Beleidsanalyse*, 1982, nr. 3, blz. 29-30.

deze laatste voorziening tegelijk met de uitkering lager onderwijs naar de begroting van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen wordt overgebracht, kan de uitkering sociale zorg komen te vervallen. Maar omdat bij de integratie in de algemene uitkering een overgangsregeling is getroffen, zal de uitkering sociale zorg feitelijk pas met ingang van het uitkeringsjaar 1988 geheel uit de Gemeentefondsbegroting zijn verdwenen.

Nadat in de centrale verdelingsmaatstaven voor de algemene uitkering sinds de invoering van de Financiële-verhoudingswet 1960 nauwelijks wijzigingen van fundamentele betekenis waren aangebracht, wordt in het nu voorliggende wetsontwerp een ingrijpende herziening van het verdelingssysteem voorgesteld. Met name wordt nu tegemoetgekomen aan de steeds sterker gevoelde bezwaren tegen de overheersende invloed van het inwonertal als verdelingsmaatstaf. Wordt de hoogte van de algemene uitkering in het nu nog geldende verdelingssysteem voor bijna 60% door het inwonertal bepaald, in het nieuwe stelsel is dat nog maar voor 17%. De invloed van de bebouwing zal daarentegen sterk toenemen. Met name het aantal woningen, dat nu nog slechts ruim 8% van de algemene uitkering bepaalt, zal in het nieuwe systeem met een aandeel van bijna 54% de belangrijkste verdeelmaatstaf worden (zie tabel 2).

Tabel 2. Relatieve aandelen per verdelingsmaatstaf, 1982 resp. 1984

Verdelingsmaatstaf	Aandeel in procenten van de totale algemene uitkering, inclusief aanvullende steun volgens de	
	Financiële-verhoudingswet 1960 a)	Financiële-verhoudingswet 1984 b)
1. Vast bedrag per gemeente	1,29	1,28
2. Oppervlakte van land en binnenwater	2,13	2,10
3. Oppervlakte van buitenwater		0,04
4. Aantal inwoners	58,98	16,89
5. Grondoppervlakte van de bebouwing	14,50	8,95
6. Gemiddelde hoogte van de bebouwing		8,63
7. Aantal woningen	8,24	53,88
8. Verfijning historische kernen	1,89	1,10
9. Verfijning sociale structuur	1,24	1,54
10. Verfijning bodemgesteldheid	1,11	1,01
11. Verfijning riolering en monumenten	1,91	2,23
12. Verfijning waddeneilanden	0,05	0,04
13. Verfijning groeikernen	0,53	0,62
14. Verfijning wijziging gemeentelijke indeling	0,02	0,03
Subtotaal	91,89	98,34
15. Aanvullende bijdragen en uitkeringen	3,15	1,66
16. Verdwenen maatstaven	4,96	—
Totaal	100	100

a) Vrijwel overeenkomend met de realisatie, 1982.

b) Raming, 1984.

Bron: zie tabel 1, blz. 67.

Het nieuwe stelsel kent zeven algemene verdelingsmaatstaven en even zovele verfijningen. Alle zijn in tabel 2 vermeld. De maatstaven 5 en 6 in tabel 2 (grondoppervlakte van de bebouwing en gemiddelde hoogte van de bebouwing) zijn nieuw en dienen ter vervanging van de sinds 1979 functionerende interim-maatstaf bebouwing. Vóór dat jaar gold als bebouwingsmaatstaf 24,3% van de in de kadastrale leggers opgenomen belastbare opbrengst van de gebouwde eigendommen met een minimum en een maximum. Die opbrengstcijfers waren onnauwkeurig, onbepaald en al lang verouderd (13). Hoewel de nieuwe maatstaven nog geen 18% van de algemene uitkering bepalen, verdienen ze toch speciale vermelding, omdat voor de toepassing heel Nederland om de drie jaar vanuit de lucht moet worden gefotografeerd: een dure operatie, die (bruto) f. 5 mln. kost (14).

Het verdelingssysteem wordt dus ingrijpend gewijzigd, zodat een herverdeling tussen de gemeenten onvermijdelijk is. Bij het afsluiten van dit artikel waren de gegevens van 92 gemeenten nog niet bekend, maar die van de overige 682 gemeenten wijzen op herverdelingseffecten die uiteenlopen van + 23,4% tot - 28,9% of, in gulden per inwoner, van + f. 162 tot - f. 318. De verdeling van de voor- en nadelen blijkt uit tabel 3.

Tabel 3. Frequentieverdeling van voor- en nadelen naar relatieve omvang van de mutatie

Mutatie	Aantal gemeenten
- 30 tot - 20%	3
- 20 tot - 10%	56 a)
- 10 tot - 0%	411
0 tot + 10%	193
+ 10 tot + 20%	17
+ 20 tot + 30%	2
	682

a) Waarvan 16 gemeenten met een nadeel tussen 10 en 11%.

Bron: zie tabel 1, blz. 71.

Het aantal nadeelgemeenten is ruim twee keer zo groot als het aantal voordeelgemeenten. Onmiskenbaar ondervinden de kleinere gemeenten overwegend nadeel en de grotere gemeenten overwegend voordeel (zie tabel 4). De vier grote steden gaan er zelfs zonder uitzondering op vooruit.

Tabel 4. Frequentieverdeling van voor- en nadelen naar inwonertal van de gemeente

Inwonertal	Aantal gemeenten		
	met voordeel	met nadeel	totaal
< 2.000	23	32	55
2.000 - 5.000	46	99	145
5.000 - 10.000	37	150	187
10.000 - 20.000	42	119	161
20.000 - 50.000	45	50	95
50.000 - 150.000	12	19	31
150.000 - 250.000	3	1	4
> 250.000	4	—	4
Totaal	210	472	682

Bron: zie tabel 1, blz. 72.

Doordat de voorstellen voorzien in een overgangsperiode van 10 jaar, blijft voor 90% van de nadeelgemeenten het jaarlijkse nadeel tot hoogstens 1% beperkt.

De indieners van het wetsontwerp zeggen deze herverdelingseffecten met de invoering van het nieuwe verdelingssysteem te beogen. Voor hen is dat uiteraard een reden om ze ook te accepteren. De omvang van de door de indieners voorgestelde herverdelingseffecten volgt echter niet zonder meer uit het in voetnoot 3 genoemde rapport van het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (IOO), maar is mede ingegeven door bestuurlijke overwegingen en door overwegingen van (politieke) haalbaarheid. In eerdere (voorlopige) voorstellen lagen dan ook grotere herverdelingseffecten besloten. Voor het parlement ligt hier dus een taak, omdat het in laatste instantie gaat om een politiek oordeel over het voorgestelde verdelingssysteem en de daaruit voortvloeiende herverdelingseffecten.

Hoewel het IOO in zijn onderzoek met veel vernuft te werk is gegaan, met name door de gemeentelijke uitgaven te desaggreëren naar verschillende categorieën, toont het zich bewust van het feit dat bepaalde methodologische problemen ten principale blijven bestaan. De feitelijke uitgaven zijn immers mede bepaald door de inkomsten, welke weer worden bepaald door de geldende verdelingsmaatstaven, zodat de factoren die verantwoordelijk zijn voor de uitgavenverschillen tussen de gemeenten niet kunnen worden geïsoleerd van het vigerende verdeelsysteem. Daar komt nog bij dat de verdelingsmaatstaven niet alleen objectief moeten zijn in de zin dat ze niet door het gemeentelijk beleid

13) Zie Raad voor de Gemeentefinanciën, *Advies inzake de maatstaven ter verdeling van de algemene uitkering*, 's-Gravenhage, 1975, blz. 20.

14) Netto is dit overigens minder, omdat er ook opbrengsten zijn uit verkoop van de foto's aan (voornamelijk) gemeenten, die ze kunnen gebruiken voor hun ruimtelijke-ordeningsbeleid. Met behulp van deze foto's kan bij voorbeeld illegale bebouwing vrij gemakkelijk worden opgespoord.

kunnen worden beïnvloed, maar dat ze ook tot resultaat moeten hebben dat „elke gemeente tot op in redelijkheid aanvaardbare hoogte een aan dat van andere gemeenten gelijkwaardig voorzieningenniveau kan realiseren” 15). Om dit laatste te kunnen constateren is inzicht vereist in de voorzieningenniveaus van de gemeenten, zoals Hilferink 16) in 1976 al betoogde, terwijl dit in onvoldoende mate lijkt te bestaan. Bovendien kunnen zich tussen gemeenten aanzienlijke verschillen in efficiëntie voordoen, die niet uit statistisch onderzoek van de gemeentelijke uitgavenontwikkeling blijken, maar pas na gericht efficiency-onderzoek binnen de gemeentelijke organisaties aan het licht komen 17).

Bepalingen met betrekking tot de specifieke uitkeringen

Uit tabel 1 bleek reeds dat de specifieke uitkeringen de belangrijkste financieringsbron zijn van de gemeentelijke uitgaven op de gewone dienst. Aan dit bekostigingsmiddel zijn weliswaar bezwaren verbonden, zowel uit allocatie-oogpunt als uit bestuurlijke overwegingen, maar onder bepaalde omstandigheden dient toch de voorkeur te worden gegeven aan een specifieke uitkering 18). Topambtenaar Uhl van het Ministerie van Binnenlandse Zaken vindt het dan ook een fictie om te menen dat de kwantitatieve omvang van de specifieke uitkeringen sterk kan worden teruggebracht. Wel kan het aantal specifieke uitkeringsregelingen zeer sterk worden verminderd, hetgeen aanzienlijk minder bemoeizucht kan betekenen 19). Aan de bezwaren tegen specifieke uitkeringen poogt de nieuwe financiële-verhoudingswet tegemoet te komen door het stellen van een aantal regels. Omdat daarmee gedetailleerde regels in vele afzonderlijke uitkeringsregelingen kunnen voorkomen zou men dit kunnen kenschetsen als een zekere mate van regulering om daarmee een (grote) mate van deregulering te bereiken.

De voorgestelde algemene bepalingen met betrekking tot de specifieke uitkeringen zijn vrijwel geheel in overeenstemming met de aanbevelingen die de Raad voor de Gemeentefinanciën in zijn jubileumadvies heeft geformuleerd 20). Met deze bepalingen beoogt men de volgende aspecten te regelen:

1. het voeren van tijdig overleg met de ministers van Binnenlandse Zaken en van Financiën over voorstellen tot invoering of wijziging van een specifieke uitkering. Dit heeft ten doel eerst de noodzaak om van dit bekostigingsmiddel gebruik te maken te laten toetsen;
2. de informatieverstrekking naar de gemeenten. Volgens het wetsontwerp dienen de vakdepartementen de gemeenten vóór 1 oktober gegevens te verstrekken over de in het daaropvolgende begrotingsjaar te verwachten specifieke uitkeringen. Vroeger is nauwelijks mogelijk, omdat de rijksbegroting nu eenmaal op de derde dinsdag van september wordt ingediend, maar voor een deugdelijke begrotingsvoorbereiding door de gemeenten lijkt dit tijdstip toch te laat. De informatieverstrekking geschiedt uiteraard onder het uitdrukkelijke voorbehoud van de begrotingswetgever, omdat die zich op 1 oktober nog niet heeft kunnen uitspreken. Om deze reden kunnen de gemeenten geen rechten ontlenen aan de verstrekte informatie, maar wel zien zij hun onzekerheid met betrekking tot de specifieke uitkeringen aanmerkelijk verminderd;
3. het overzicht van de specifieke uitkeringen. In het wetsontwerp wordt bepaald dat dit in elk geval voor de aanvang van het begrotingsjaar moet worden gepubliceerd, maar de bedoeling is de publikatie zo kort mogelijk na 1 oktober te doen plaatshebben;
4. het vergemakkelijken en bespoedigen van overheveling van specifieke uitkeringen naar de algemene uitkering. Bovendien bevat het wetsontwerp bepalingen die het mogelijk maken de uitbetaling van vele specifieke uitkeringen te stroomlijnen door deze via het Gemeentefonds te leiden. Daardoor kan de administratieve rompslomp van vele afzonderlijke bepalingen worden beperkt.

Zowel met het overhevelen van specifieke uitkeringen naar het Gemeentefonds als met het stroomlijnen ervan en het uitbetalen via het Gemeentefonds kan een besparing worden bereikt op de indirecte kosten. Deze bestaan enerzijds uit de kosten die de uitkerende instantie moet maken, zoals het beoordelen en controleren van plannen, begrotingen en rekeningen, het voeren

van overleg, beroepsprocedures e.d. Anderzijds bestaan ze uit de kosten die de ontvangende instantie moet maken om de uitkering te verkrijgen, zoals het opstellen van beleidsplannen, het voldoen aan speciale vormen, het voeren van overleg, het opstellen van declaraties, accountantscontrole e.d. Als illustratie van indirecte kosten bij de uitkerende instantie vermeld ik dat de algemene uitkering uit het Gemeentefonds, een bedrag van ruim f. 12 mrd., door 7 ambtenaren wordt uitbetaald, terwijl met de f. 2 mrd. die de uitkering lager onderwijs bedraagt 28 ambtenaren bezig zijn 21).

Het kabinet maakt ten minste de indruk dat het hem ernst is met de overheveling van specifieke uitkeringen naar het Gemeentefonds, zoals blijkt uit voorstellen die de regering op 10 januari 1983 bij de Tweede Kamer heeft ingediend om 54 specifieke uitkeringen binnen vijf jaar te hebben overgeheveld naar Provincie- en Gemeentefonds 22). Verdere voorstellen zullen ongetwijfeld nog volgen, want het kabinet heeft zich voorgenomen in de komende jaren ongeveer 200 specifieke uitkeringen over te hevelen, samen te voegen of op te heffen.

Hoewel dit recht doet aan de decentralisatiegedachte en om die reden zal worden toegejuicht door gemeenten en provincies, is deze ontwikkeling voor hen toch niet zonder gevaar. In de overgangperiode — d.w.z. tussen het moment van aanwijzen van de over te hevelen uitkeringen en de voltooiing van de overhevelingsoperatie — staan de uitkerende departementen immers aan de verleiding bloot om hun bijdrage aan de ombuigingen juist ten laste van de over te hevelen specifieke uitkeringen te brengen. Onduidelijk is nog op welke wijze dit gevaar kan worden bezworen. Overigens is aan dit overhevelingsproces — evenals aan het nieuwe verdelingsstelsel — een herverdelingsaspect verbonden, dat voor individuele gemeenten omvangrijk kan zijn.

Besluit

Met het ingediende ontwerp van een Financiële-verhoudingswet is de regering in hoge mate tegemoet gekomen aan reeds lang in gemeentelijke kring levende wensen. Dit blijkt onder meer uit de adviezen van de Raad voor de Gemeentefinanciën. Of invoering van de nieuwe wet met ingang van 1984 mogelijk zal zijn staat echter geenszins vast. Vóór 1 juli van dit jaar moet de gemeenten immers mededeling worden gedaan over de uitkeringen over 1984. Dit betekent dat de parlementaire behandeling van het wetsontwerp in elk geval voor die datum zou moeten zijn afgerond, zodat het tijdschema wel zeer krap is.

M. P. van der Hoek

15) Raad voor de Gemeentefinanciën, op. cit., blz. 18.

16) J. D. Hilferink, Verdelingsmaatstaven van het Gemeentefonds, *ESB*, 21 januari 1976, blz. 68-71.

17) Uit een onderzoek onder tien gemeenten naar de bezetting van de afdeling bevolking zou zelfs een gemiddelde overbezetting van 20% blijken (zie *Binnenlands Bestuur*, 19 november 1982, blz. 11).

18) Vgl. C. Goedhart, *Hooflijnen van de leer der openbare financiën*, Leiden, 1975, blz. 436; of uitgebreider en meer op de praktijk toegesneden: F. Venema, Naar betere verhoudingen in de financiële verhouding, in: N. C. M. van Niekerk (red.), *Macht en middelen in de verhouding rijk-lagere overheid*, 's-Gravenhage, 1982, i.h.b. blz. 58 e.v.

19) Zie het coreferaat van G. J. S. Uhl in Van Niekerk, op. cit., blz. 39.

20) Raad voor de Gemeentefinanciën, *Heiligt het doel alle (specifieke) middelen?*, 's-Gravenhage, 1981, i.h.b. hoofdstuk III.

21) Van dit feit maakte de toenmalige minister van Financiën Van der Stee op 11 november 1981 melding in zijn antwoordtoespraak na de aanbidding van het in voetnoot 19 genoemde jubileumadvies van de Raad voor de Gemeentefinanciën. Zie voorts het artikel van J. F. G. M. de Beer, Verborgen beleidskosten in de financiële verhouding tussen rijk en lagere overheden, *B & G*, december 1982, blz. 315 t/m 318.

22) Tweede Kamer, zitting 1982-1983, 17 737, nrs. 1-3.