

Vijfenzeventig jaar financiële verhouding rijk-gemeenten

De financiële verhouding tussen rijk en gemeenten is de laatste vijfenzeventig jaar sterk veranderd. De eigen inkomsten van gemeenten hebben plaatsgemaakt voor algemene en specifieke uitkeringen van het rijk. Dientengevolge is de zeggenschap over de gemeentemiddelen ook langzamerhand verschoven van het gemeentebestuur naar het rijk. In dit artikel wordt deze verschuiving besproken.

DR. J.W. VAN DER DUSSEN*

Evenals in 1912 kunnen de lopende inkomsten van de gemeenten ook thans worden verdeeld in eigen inkomsten, algemene uitkeringen en uitkeringen uit 's-rijks kas voor bepaalde doeleinden (specifieke uitkeringen). De eigen inkomsten kunnen daarbij net als toen worden onderscheiden in zelf geïnde rechten en belastingen, door het rijk ten behoeve van de gemeenten geïnde belastingen en inkomsten uit bezit, vermogen, bedrijven e.d.

De kwantitatieve betekenis van en de onderlinge verhouding tussen die verschillende inkomstenbronnen is thans heel anders dan in 1912. Uitgedrukt in procenten van het nationale inkomen was er een stijging van ca. 5 % toen tot ca. 20 % nu. Het aandeel van de eigen inkomsten in het totaal der lopende inkomsten liep drastisch terug. Van meer dan 50 % tot minder dan 10 %. Het aandeel van de specifieke uitkeringen liep op tot 60 à 65 %. De betekenis van de algemene uitkeringen is in de loop van de tijd aan grote schommelingen onderhevig geweest. Van ca. 25% liepen deze uitkeringen op tot meer dan 50 %; daarna zijn ze weer teruggelopen tot ca. 25% nu. De huidige procentuele verdeling wordt echter sterk beïnvloed door de toeneming van de gemeentelijke uitgaven voor sociale zorg.

De grote gebeurtenissen van deze eeuw vinden hun weerslag in de financiële verhouding rijk-gemeenten. De eerste wereldoorlog leidde tot een uitbreiding van het takenpakket van de gehele overheid, ook van het takenbestand van de gemeenten. Dat was één van de factoren die leidde tot de vervanging van de Financiële-Verhoudingswet van 1897 door de Financiële-Verhoudingswet 1929. Door de wereldcrisis van de jaren dertig heeft deze wet bijna niet normaal kunnen functioneren. Gedurende de tweede wereldoorlog zijn de financiën van de overheid inclusief die van de provincies en de gemeenten, volstrekt ontredderd. Na de oorlog werd voor de gemeenten tot 1960 gewerkt met noodregelingen. In 1961 trad de Financiële-Verhoudingswet 1960 in werking. Inmiddels is deze wet vervangen door de Financiële-Verhoudingswet 1984. Ook de economische ontwikkelingen in de jaren zeventig en tachtig hebben diepe sporen nagelaten in de financiële verhouding. Vanaf 1980 worden de gemeenten geconfronteerd met ombuigingen.

Wanneer men in het beperkte kader van een artikel hoofdlijnen wil belichten van de financiële gebeurtenissen gedurende vijfenzeventig jaar, dan moet men kiezen

maken. In dit artikel wordt eerst ingegaan op de eigen belastingen, vervolgens op de honderden specifieke uitkeringen en ten slotte op de algemene uitkeringen uit het Gemeentefonds.

Het eigen belastinggebied

Vóór de eerste grote beperking van het eigen belastinggebied in 1865 zorgden de gemeenten zelf voor hun inkomsten. In 1865 werden de gemeentelijke accijnzen, die belemmerend werkten op de onderlinge handel in ons land en die zwaar drukten op de minst draagkrachtigen, afgeschaft. Als compensatie kregen de gemeenten toen een aandeel in de opbrengst van de personele belasting. Ook in de loop van deze eeuw is het belastinggebied van de gemeenten stelselmatig ingeperkt. In beide betekenissen. Vóór de tweede grote inperking van het eigen belastinggebied op grond van de wetgeving die de Financiële-Verhoudingswet 1929 vergezelde, hadden de gemeenten vele mogelijkheden tot hun beschikking. Opcenten op de grondbelasting, de personele belasting, op de dividend- en tantiëmebelasting of winstbelasting, de vermogensbelastingen en op de rijksinkomstenbelasting. En zelf konden ze een straatbelasting heffen, een gemakkelijheidsbelasting, een zakelijke bedrijfsbelasting, enige kleinere belastingen en een gemeentelijke inkomstenbelasting. De belastingopbrengsten van het rijk bedroegen toen f. 600 mln, die van de gemeenten f. 250 mln.

Thans hebben de gemeenten in feite maar één echte belasting meer over, n.l. de onroerend-goedbelasting die namens hen door het rijk wordt geheven. De opbrengst daarvan was in 1986 ca. f. 2,6 mrd. dat is zo'n 3% van de opbrengst van de in dat jaar door het rijk geheven belastingen. Naast deze belasting heffen de gemeenten zelf nog enige rechten, waarvan het rioolrecht het belangrijkste is. De opbrengst van al deze rechten was in 1986 ca. f. 1,6 mrd.

Op dat kleine residu mag men m.i. niet meer het etiket belastinggebied plakken. Eén belasting is geen gebied. Ook de opbrengst rechtvaardigt zo'n weidse uitdrukking

* De auteur is voorzitter van de Raad voor de Gemeentefinanciën.

niet. Wanneer men iets dieper kijkt dan is de feitelijke vrijheid van de gemeenten nog beperkter. De onroerend-goedbelasting kan worden geheven van zakelijk gerechtigden en van gebruikers van onroerend goed. Beide opbrengsten zijn gelimiteerd door wetgeving van het rijk. Doordat de algemene uitkeringen de laatste jaren zijn verlaagd is de financiële nood van de gemeenten steeds groter geworden, en zijn de onroerend-goedbelastingen vaak tot aan de limiet verhoogd. Deze limieten, waaraan al wat is gemorrelt in de vorm van een noodwetje, zijn dus steeds meer gaan knellen. Het voornemen bestaat dan ook om de huidige wettelijke belemmeringen te vervangen door andere.

Overigens hebben ook de provincies maar één fiscale mogelijkheid, namelijk opcenten op de motorrijtuigbelasting. Er is een wetsontwerp in behandeling om de marges daarvan te vergroten.

Motieven en overwegingen

De grote inperking van het eigen belastinggebied van de gemeenten in 1929 had vooral betrekking op de gemeentelijke inkomstenbelasting. Het werd ondoelmatig gevonden dat twee overheidslagen op dezelfde grondslag belasting hieven. Daarnaast waren er zeer grote verschillen in belastingdruk, die vooral het gevolg waren van structurele verschillen tussen gemeenten. Deze belastingverschillen waren zo groot dat zij zichzelf gingen versterken. Rijkere inwoners trokken van 'arme' gemeenten weg naar gemeenten met een gunstiger fiscaal klimaat.

Tegenover de vervallen fiscale mogelijkheden kwam er een uitkering uit het Gemeentefonds, dat werd gevoed met de opbrengst van een nieuwe rijksinkomstenbelasting, genoemd Gemeentefondsbelasting. Op die rijksinkomstenbelasting mochten de gemeenten opcenten heffen. Minister De Geer van Financiën merkte naar aanleiding hiervan op: „Met opcenten zal men nooit zo zwaar kunnen zondigen als met een eigen inkomstenbelasting.” Dat loopt niet over van vertrouwen. Ook het kamerlid Van Gijn was in 1929 zeer kritisch: „Men kan nu eenmaal aan vele gemeentebesturen de vrije beschikking over het inkomen der gemeenten niet overlaten. Zij, die de macht in handen hebben in vele gemeenten, hebben nu eenmaal niet voldoende ruimen blik om in te kunnen zien, dat men de kip met de gouden eieren niet moet slachten.”

Ook bij de parlementaire behandeling van de huidige wetgeving (wet van 24 december 1970, Staatsblad 608) waren de fiscalisten in de Tweede Kamer zeer bezorgd. Dit resulteerde in de scherpe limitering die wij thans nog kennen. Zelfs de tarieven van de hondenbelasting ontmoetten destijds bezwaren. Men vroeg zich af of het wel verstandig was om de gemeenten volkomen vrij te laten bij het vaststellen van de hoogte daarvan.

Bij de sanering van de gemeentelijke financiën na de tweede wereldoorlog is bewust afgezien van een herstel van de fiscale autonomie van de gemeenten. De gemeenten mochten de conjunctuur niet kunnen beïnvloeden, ze moesten ook niet afhankelijk zijn van conjunctuurgevoelige belastingen. Voorts was het rijk van mening dat het hanteren van draagkracht bij tariefstellingen om principiële redenen beperkt diende te blijven tot de centrale overheid. Wanneer men aan al deze bezwaren tegemoet komt en wanneer men tevens van mening is dat de centrale overheid de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de totale omvang van de belastingheffing moet houden, dan blijft een zwaar gelimiteerde heffing op het onroerend goed als enige mogelijkheid over.

In het in juli 1983 uitgebrachte rapport van de commissie-Christiaanse, die moest rapporteren over de herziening van het belastinggebied van gemeenten en provincies, wordt ingegaan op de vele bezwaren die zijn verbonden aan eigen belastingen voor deze overheden en op de daaraan te stellen randvoorwaarden. De commissie besteedt ook aandacht aan de vele voordelen voor gemeenten van een eigen belastinggebied. Zij wijst daarbij

ook op de zogenaamde bufferfunctie, dat wil zeggen aan de mogelijkheid om via mutaties in de eigen belastingen bepaalde schokken op te vangen. De eigen inkomstenverwerving van de gemeenten is volgens de commissie ingekrompen „tot een bescheiden vrije zoom”. „Ondanks de geringe omvang van het eigen inkomstengebied speelt deze zogenaamde vrije zoom een onmisbare rol in het budgettaire beleid van de afzonderlijke overheden en in het financiële verhoudingsstelsel tussen de overheden. In de eerste plaats heeft de vrije zoom een belangrijke allocatieve functie. Door de confrontatie van de additioneel gevestigde plaatselijke voorzieningen met de gevolgen daarvan voor de plaatselijke belastingdruk wordt een goede afweging bevorderd en komt het democratisch keuzeprocess zo dicht mogelijk bij de burgers tot stand. Op nationaal niveau is de afweging tussen al of niet uitbreiding of inkrimping van de collectieve sector immers onvermijdelijk abstract (...). Voorts wordt door de aanwezigheid van een vrije zoom van eigen inkomstenverwerving het budgettaire verantwoordelijkheidsbesef bevorderd” 1).

Dat het feit dat een deel van de inkomsten afkomstig is uit eigen belastingen ertoe zou leiden dat men de middelen zorgvuldiger besteedt is een oud sprookje dat nimmer in de praktijk op zijn merites is onderzocht. Ook een gegeven budget kan men beter niet over de balk gooien. Sterker nog, de financiële discipline wordt er niet beter op als er ontsnappingsmogelijkheden bestaan in de vorm van extra belastingheffing.

Een eigen belastinggebied, een vrije zoom die men al dan niet kan benutten, heeft gevolgen voor de omvang van het voorzieningenpakket; niet voor de samenstelling daarvan. Met name in kleinere gemeenten ziet men soms dat een belangrijke kostbare nieuwe voorziening geplaatst wordt tegenover een verhoging van de eigen belastingen. In dat geval hebben gemeentelijke belastingen inderdaad een afwegingsfunctie. Meestal handelt men in de gemeenten anders. Gegeven het feit dat er een 'belastinggebied' is, gegeven het feit dat er normen zijn waaraan een gemeente moet voldoen om een beroep te kunnen doen op aanvullende bijdragen uit het Gemeentefonds, verhoogt men de tarieven jaarlijks een beetje. Niets menselijks is ook de plaatselijke politici vreemd; in verkiezingsjaren matigt men zich soms bij de jaarlijkse verhoging of slaat men de verhoging een jaartje over. De ervaring leert dat noch het college van burgemeester en wethouders, noch de gemeenteraad moeilijk doet over een trendmatige verhoging van de plaatselijke heffingen. De zware ombuigingen hebben ertoe geleid dat alle gemeenten de tarieven wat forser hebben verhoogd. Landelijk bleef de tariefstijging echter beperkt tot 2 à 3%. Doordat de vrije ruimte onder de wettelijke limieten opdraakt, wordt het vrije-zoomkarakter van het plaatselijke 'belastinggebied' nog verder aangetast.

De commissie-Christiaanse heeft in 1983 voorgesteld om het belastinggebied van de provincies en de gemeenten te verdubbelen. Voorts vond de commissie dat de burgers er niet onder mochten lijden. Daarom zouden energiedragers (met uitzondering van motorbrandstoffen) van het hoge naar het lage btw-tarief moeten worden gebracht. Of dat vanuit milieu-politieke overwegingen een verstandige suggestie was, is aan twijfel onderhevig.

Het is niet mijn bedoeling om de betekenis van een echt eigen belastinggebied van de gemeenten te bagatelliseren. Ik denk dat het een goede zaak zou zijn wanneer de gemeenten de beschikking zouden krijgen over een echt belastinggebied - bestaande uit meerdere belastingen - waarbij er niet te veel knellende banden zijn en er voor de meeste gemeenten steeds ruimte is binnen de bij de wet te stellen grenzen. De ervaring in bijna alle ontwikkelde landen in de wereld leert dat dat heel goed mogelijk is 2).

1) Rapport inzake de herziening van het belastinggebied van provincies en gemeenten, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1983.

2) Zie Raad voor de Gemeentefinanciën, *Na een collier de misère: gelijkwaardigheid; een zilveren raad over gouden koorden*, jubileumpublikatie, 's-Gravenhage, 1986.

De specifieke uitkeringen

Na de kleinste inkomstenbron komt nu de kwantitatief belangrijkste bron van lopende inkomsten van de gemeenten aan de orde, te weten de specifieke uitkeringen. Volgens de wet zijn specifieke uitkeringen „uitkeringen uit 's rijks kas aan de gemeenten waarvan de bestedingsrichting vooraf is aangegeven, of die worden verstrekt voor de bestrijding van de kosten van bepaalde taken of activiteiten”. Specifieke uitkeringen worden verstrekt door departementen en gaan meestal gepaard met veel regelgeving.

Reeds in 1927 merkt een staatscommissie op dat het opvalt dat „over de financiële verhouding tussen rijk en gemeenten werd beslist bij elke wet afzonderlijk, dat bij elke wet naar een afzonderlijke regeling werd gezocht en dat bij elke wet een min of meer willekeurige kostenverdeling plaatsvond”. Deze commissie spreekt dan ook van een „stelsellooze financiële verhouding”. Het heeft tot 1981 geduurd voordat er een behoorlijke inventarisatie kwam van de specifieke uitkeringen. Deze inventarisatie is gemaakt door de Raad voor de Gemeentefinanciën onder de veelzeggende titel *Heiligt het doel alle (specifieke) middelen?* 3).

Er waren in 1980 532 verschillende soorten uitkeringen waarmede toen f. 26,3 mrd. was gemoeid. De Raad voor de Gemeentefinanciën adviseerde om deze wirwar te saneren. Dit advies werd onderbouwd met een analyse van de verschillende motieven op grond waarvan specifieke uitkeringen worden verstrekt. De raad constateerde dat deze specifieke weg meestal minder doelmatig is. De raad kwam overigens niet tot de conclusie dat alle specifieke uitkeringen zouden moeten verdwijnen. Mits er sprake is van een behoorlijke wettelijke basis en van een beperkte bijkomende regelgeving, kunnen specifieke uitkeringen in drie gevallen worden gahandhaafd:

- als de kosten van de betreffende voorziening onregelmatig over de gemeenten zijn gespreid;
- als er onvoldoende inzicht bestaat in de omvang van de kosten;
- als het om eenmalige zaken gaat.

In de overige gevallen moet de uitkering verlopen via het Gemeentefonds of het Provinciefonds.

Op grond van dit belangrijke advies kwam er een wetswijziging met criteria, kwam er een jaarlijkse inventarisatie en werden saneringsvoornemens geuit. Van overheveling naar de algemene uitkeringen uit het Gemeentefonds c.q. het Provinciefonds kwam nog niet veel terecht. Het aantal uitkeringen daalde van 532 in 1980 tot 370 in 1987. Dat lijkt meer dan het is. Sommige uitkeringen zijn bij elkaar gevoegd. Als voorbeeld noem ik de vergoedingsregelingen voor het kleuteronderwijs en voor het lager onderwijs die werden samengevoegd tot de uitkeringen voor het basisonderwijs. Sommige uitkeringen werden eenvoudig weg-bezuinigd. Maar geleidelijk komt toch een echte sanering op gang. Met name de huidige voornemens van het kabinet zijn hoopgevend. Als die allemaal worden omgezet in daden dan blijven er 200 uitkeringen over. Het aantal uitkeringen mag dan zijn afgenomen, het bedrag dat ermee is gemoeid is de laatste jaren gegroeid: van f. 26,3 mrd. in 1980 tot ca. f. 40 mrd. in 1987. Dat wordt echter in belangrijke mate veroorzaakt door de explosieve ontwikkelingen in de gemeentelijke uitgaven voor sociale zorg.

Van die f. 40 mrd. heeft ca. f. 4,5 mrd. betrekking op rijksleningen voor de woningbouw, f. 15 mrd. op sociale zorg, f. 5 mrd. op onderwijs, f. 2 mrd. op de gemeentepolitie, f. 5 mrd. op stadsvernieuwing en volkshuisvesting en f. 1,3 mrd. op openbaar vervoer. Met enkele tientallen uitkeringen is in totaal f. 38 mrd. gemoeid; via enkele honderden uitkeringen wordt nog eens f. 2 mrd. uitgekeerd. Juist daarbij is het stelsel het meest stelselloos, het beleid het meest willekeurig, de verdeling over de gemeenten onevenwichtig en zijn ook de bijkomende kosten (procedure, plannenmakerij, declaratie, verificatie, enz.) het hoogst. Vooral CRM, nu WVC, Sociale Zaken en Onderwijs en Wetenschappen hebben op dit terrein een reputatie op-

gebouwd.

Ondanks het feit dat door de Raad voor de Gemeentefinanciën is aangetoond dat zelfs grotere specifieke uitkeringen via de algemene uitkeringen over de gemeenten kunnen worden verdeeld, verliep de sanering traag en is men nog steeds zeer huiverig om specifieke uitkeringen over te hevelen naar het Gemeentefonds.

De belangrijkste reden hiervan is dat sectorale belangen het best kunnen worden behartigd via specifieke uitkeringen en de daarbij behorende regelgeving. Rijksambtenaren en kamerleden zijn voor belangengroepen nu eenmaal gemakkelijker te beïnvloeden dan ruim 700 gemeenten. In het verleden vonden belangengroepen met name steun bij de kamerleden van grote fracties. Deze zijn namelijk specialist op een beperkt gebied, en daarop moeten ze zich dan ook duidelijk profileren.

Daar komt bij dat de organen van de centrale overheid niet alleen machtiger zijn maar naar hun mening ook beter in staat tot oordelen. Indachtig het adagium 'wie betaalt bepaalt', trekt de centrale overheid de beslissingsmacht naar zich toe. Bovendien kruipt subsidie soms waar de wet niet gaan kan. De meeste mensen die zeggen voorstander van decentralisatie te zijn vallen bij het zien van iets dat hen niet aanstaat onmiddellijk van hun geloof af, en roepen om het hardst 'dat moet de overheid beter regelen'. En met die overheid wordt dan het rijk bedoeld. Een specifieke uitkering is daarbij een nuttig instrument. Men verplicht gemeenten tot bepaalde inspanningen (noem het decentralisatie), betaalt een deel van de kosten, en het probleem is opgelost. En als het probleem niet blijkt te zijn opgelost, stelt men gewoon opnieuw een daad door de regels aan te scherpen.

In de jaren tachtig ontdekten de departementen dat zij de hen opgelegde bezuinigingen konden 'decentraliseren' door vergoedingspercentages te verlagen en uitkeringsnormen te verminderen. Vooral op het gebied van het welzijn is dat middel gehanteerd. Juist omdat in tijden van vergrijzing van de bevolking, toenemende werkloosheid, stijgende jeugdwerkloosheid enz. de behoefte aan allerlei concrete welzijnsvoorzieningen groter werd (leeszalen, gemeenschapshuizen, gezinsverzorging en andere vormen van sociaal-cultureel werk) zagen de gemeenten zich genoodzaakt om ondanks eigen budgettaire problemen de bezuinigingen van WVC op deze terreinen gedeeltelijk op te vangen. De gemeente vervullen op deze terreinen een schokbrekersfunctie. Vandaar ook dat de ombuiging van minister Brinkman van f. 125 mln. op het sociaal-cultureel werk met ingang van 1987 door de gemeenten vooral werd gezien als een aanslag op hun financiële middelen. Ik citeer uit het advies van de Raad voor de Gemeentefinanciën van 26 september 1986: „De raad meent dat hier sprake is van een afwenteling van de financiële problemen van het rijk op de gemeenten. De onderhavige korting leidt tot een substantiële vermindering van het gemeentelijk beleid. Het sociaal-cultureel werk is namelijk een onderwerp waarvan de beleidsverantwoordelijkheid in hoofdzaak bij de gemeenten ligt. Dit komt onder andere tot uiting in de aandelen van de gemeenten en het Rijk in de bekostiging van deze voorzieningen. Het gemeentelijk aandeel loopt grosso modo het vier- à vijfvoudige van het rijksaandeel; door de onderhavige bezuiniging groeien de bedoelde aandelen nog sterker uit elkaar (...) Gelet op het vorenstaande is het hanteren van een specifieke uitkering als bekostigingsmethode voor het rijksaandeel in de ogen van de raad niet langer te rechtvaardigen. De raad acht derhalve onmiddellijke overheveling van de betrokken rijksmiddelen naar het Gemeentefonds geboden.”

Het zou onjuist zijn om het steeds weer hanteren van de specifieke uitkeringen ter bekostiging van de door de gemeenten uitgevoerde taken alleen maar toe te schrijven aan het feit dat wij als burgers de neiging hebben om ons te wenden tot het rijk en niet tot de andere overheden of aan het feit dat departementen en hun bewindslieden c.q. kamerleden en hun achterbannen daar hun kans zien om

3) Raad voor de Gemeentefinanciën, *Heiligt het doel alle (specifieke) middelen?*, 's-Gravenhage, 1981



In 75 jaar is de omvang van het gemeentepersoneel wel toegenomen

(foto ANP)

een doel te bereiken. Ook bij gemeenten zelf en binnen de gemeenten is er aandrang om langs deze weg tot oplossing te komen. Een sectorwethouder met goede relaties met 'Den Haag' die met een extra uitkering thuis komt, wordt binnen de eigen gemeente geprezen. Ook door de wethouder van Financiën.

Genoeg hierover. De folklore die zo'n beetje hoort bij de politiek en bij het verkeer tussen de verschillende soorten overheden, heeft vooral betrekking op de kleinere specifieke uitkeringen, die nu langzamerhand aan het verdwijnen zijn. Bij de grote specifieke uitkeringen speelt het incidentele een minder grote rol. De verdeling over de gemeenten geschiedt daar redelijk rechtvaardig en de regelgeving kan worden beperkt, behalve door het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen. Het Ministerie van VROM heeft bij voorbeeld tijdens het eerste kabinet-Lubbers het beleid op het gebied van de stadsvernieuwing gedecentraliseerd, onder andere door het samenvoegen van vele kleinere uitkeringen tot één grote doeluitkering. Het werken werd daardoor gemakkelijker en doelmatiger.

Bij de grote doeluitkeringen speelt altijd het probleem op welke wijze men tot een verantwoorde vaststelling van de hoogte van de uitkeringen komt. Ook dat is een zeer oud probleem. Bij de onderwijsuitkeringen werd bij voorbeeld ter beslechting van de verschillen in opvatting over de juiste hoogte daarvan een commissie ingesteld die na 11 jaar noeste arbeid tot een uitgewerkt vergoedingsstelsel kwam, en zelfs hierop bleek nog veel kritiek mogelijk.

Gezien al deze perikelen, waarover in incidentele gevallen weliswaar verschillend wordt gedacht, maar die blijkbaar inherent zijn aan de specifieke uitkeringen, willen de Raad voor de Gemeentefinanciën en het kabinet tot een sanering komen. Het lijkt niet onmogelijk dat het tweede kabinet-Lubbers op dit terrein gaat scoren, maar dat is nog lang niet zeker. Onlangs ging zelfs de minister van Binnenlandse Zaken in de fout met een voorstel voor een kruimelregeling om de gemeenten aan te moedigen de z.g. kleine criminaliteit te bestrijden. Dat is weer weinig hoopgevend.

De algemene uitkeringen

De specifieke uitkeringen mogen niet aan andere dingen worden uitgegeven dan aan het door het rijk gestelde doel, zelfs als dat doel al is bereikt. Bij de algemene uitkeringen is het daarentegen in principe aan de gemeenten

zelf om te beslissen waarvoor die middelen zullen worden ingezet. In principe. De praktijk is uiteraard anders. De wet legt vele taken op aan de gemeenten. De bevolkingsboekhouding is verplicht; aan daarvoor in aanmerking komende personen moet bijstand worden gegeven. De daaraan verbonden kosten moeten de gemeenten bestrijden uit de algemene uitkeringen c.q. uit de eigen inkomsten. De vrijheid is derhalve relatief. Als de verplichte uitgaven en de andere noodzakelijke uitgaven zijn gedaan, dan is men voor de rest 'vrij'. Die vrijheid is niet groot. Of er echte vrijheid is die wat te betekenen heeft, hangt af van de situatie. Principeel is er echter bij de algemene uitkeringen uit het Gemeentefonds dezelfde vrijheid van besteding als bij de belastingen of bij de andere (niet in dit artikel behandelde) eigen inkomsten het geval is.

De algemene uitkeringen aan de gemeenten zijn in ons land ontstaan doordat het rijk zich verplicht voelde om de gemeenten schadeloos te stellen voor verloren gegaan belastinggebied. Dat gebeurde in 1865 en, zoals wij zagen, ook in 1929 bij de stichting van het Gemeentefonds. Geleidelijk zijn de gedachten omtrent de doeleinden van de financiële verhouding nader ontwikkeld. Goedhart onderscheidt in eerste aanleg drie, maar in feite vier doelstellingen die men met een financiële verhouding zou kunnen nastreven.

De eerste doelstelling is vermindering van ongelijkheden in de lokale c.q. regionale belastingcapaciteit. Met name in 1929 heeft dat gegolden. Te grote plaatselijke verschillen in belastingcapaciteit werden via het Gemeentefonds en de Gemeentefondsbelasting weggewerkt. De algemene uitkering past daarin als instrument.

Een tweede doelstelling is de eliminatie van te grote verschillen in de capaciteit om voorzieningen tot stand te brengen. De grote specifieke uitkeringen op het gebied van het onderwijs, de politie en de sociale zorg, zijn daarop gericht.

Na de tweede wereldoorlog zijn wij geleidelijk aan terechtgekomen - c.q. een eindweegs opgeschoven - in de richting van de derde door Goedhart onderscheiden doelstelling, te weten een zo volledig mogelijke egalisatie van de lokale en regionale voorzieningencapaciteiten. De Financiële-Verhoudingswet 1960 en haar opvolgster uit 1984 maken het realiseren van deze doelstellingen in principe mogelijk. Zowel de algemene verdeelmaatstaven (oppervlakte, bebouwde oppervlakte, gemiddelde hoogte van de bebouwing, woningen, inwoners) als de verfijningen maken het mogelijk om overal een gelijkwaardig voorzie-

ningenpakket tot stand te brengen. Dat betekent niet overal een Concertgebouworkest, niet overal even dure verkeersvoorzieningen. Verschillen in functie, verschillen in omstandigheden moeten worden gehonoreerd. Het gaat erom dat elke burger in de eigen gemeenten een redelijk voorzieningsniveau aantreft en mede door de mogelijkheid van het gebruik van voorzieningen elders per saldo niet slechter uit is dan inwoners van andere delen van ons land. Een relatief grote algemene uitkering ondersteund door een eigen belastinggebied, dat ook een signaalfunctie heeft voor onevenwichtigedheden in de verdeling van de algemene uitkeringen en als buffer daartegen fungeert, biedt voor het realiseren van deze doelstelling het beste instrumentarium.

Goedhart signaleerde daarnaast ook een vierde aspiratieniveau. Niet de gelijkwaardigheid van de voorzieningspakketten staat daarbij voorop, maar de gelijkheid. Men moet overal dezelfde voorzieningen tot stand brengen. Natuurlijk ziet iedereen wel in dat volledige gelijkheid niet kan. Maar in de praktijk zien wij allerlei pogingen, met name vanuit de centrale overheid, maar ook van anderen, die tot doel hebben om op tal van gebieden in elke gemeente in principe hetzelfde tot stand te brengen. Ter ondersteuning van dit doel kan men werken met vele kleinere specifieke uitkeringen en de daarbij behorende regelgeving. Daardoor kan men tevens bewerkstelligen dat allerlei rijksinzichten op sectoren en subsectoren - ook op het gebied van de organisatie en de werkwijze! - op een bepaald deel terrein tot op grote hoogte prevaleren boven afwijkende plaatselijke opvattingen.

Geleidelijk zijn de motieven gedurende de afgelopen 75 jaar veranderd. Heel grof: aan het begin van deze eeuw overheerste het eerste aspiratieniveau, maar was er ook reeds een duidelijk aanzet tot het tweede niveau. Thans zijn wij een heel eind naar het derde niveau opgeschoven en proberen wij enige tegendruk te geven tegen het vierde aspiratieniveau. Op de relatieve positie van de algemene uitkeringen ten opzichte van de andere inkomstenbronnen heeft deze ontwikkeling invloed gehad.

Algemene uitkeringen worden verstrekt door het rijk. Het rijk bepaalt hoeveel de gemeenten zullen krijgen. Sinds 1929 toen een Commissie van Advies werd ingesteld hebben de gemeenten een in de wet neergelegde formele mogelijkheid tot inspraak. Deze commissie is opgevolgd door een Raad van Advies waarin rijksambtenaren nog stemrecht hadden. Met de wet van 1960 kwam de huidige Raad voor de Gemeentefinanciën, waarin alleen de door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten benoemde leden beslisten over het uit te brengen advies. Maar dat alles neemt niet weg dat het rijk na ingewonnen adviezen beslist over de omvang van de financiële mogelijkheden van de gemeenten. Eigen behoeften van de verschillende departementen, de belastingdruk en het financieringstekort moeten worden afgewogen tegen gemeentelijke behoeften. Hoe heeft het rijk zich de afgelopen 75 jaar van die taak gekweten? Een overzicht van die geschiedenis kan binnen het bestek van een artikel niet worden gegeven. Met enkele algemeenheden moet worden volstaan.

Als het goed ging met de economie en met de openbare financiën dan profiteerden de gemeenten daarvan mee. Als de situatie echter verslechterde dan was het rijk er altijd snel bij om de gemeenten met de slechter wordende omstandigheden te confronteren. In de jaren dertig werden de gemeenten gekort op de net in de wet voor vijf jaar vastgelegde algemene uitkering. De periode van herstel na de tweede wereldoorlog was ook voor de gemeenten een periode van herstel. Tijdens het kabinet-Den Uyl kregen zij op den duur weer wat meer lucht. Vanaf 1980 mogen ze ombuigen. De eerste korting ad f. 151 mln. dateert uit dat jaar. Daarna was het elk jaar raak. De gemeenten werden op drie verschillende manieren gekort. Naast algemene kortingen kregen ze te maken met z.g. profiJKkortingen. Voorts kregen ze in het begin geen en later maar een gedeeltelijke compensatie voor de stijgende kosten van sociale zorg. Tot en met 1984 was het gecumuleerde nadelige effect van deze drie 'kortingsvormen' f. 1,8 mrd. De

ombuigingsbijdrage 1987 ad f. 149,4 mln. komt daar nog bij. Daarmede is de f. 2 mrd. grens doorbroken.

Tussen de gemeenten en de regering is de laatste jaren een discussie gevoerd over de vraag of de gemeenten wel of niet evenredig zijn gekort. Een discussie in de Kamer leidde tot de z.g. Evenredigheidsnota van de regering van 15 juni 1984 over welke nota de Raad voor de Gemeentefinanciën op 29 mei 1984 adviseerde. In dat advies sprak de raad als zijn mening uit dat van de gemeenten een evenredige en redelijke bijdrage in de ombuigingen kan worden gevraagd.

Duidelijk is dat de gemeenten fors hebben moeten ombuigen. Ze hebben gereorganiseerd, bezuinigd op personeel (ca. 6% minder), hebben rechten en belastingen verhoogd, op subsidies bezuinigd (maar verminderingen van rijkssubsidies soms opgevangen) en hebben bezuinigd op onderhoud en op investeringen. De omvang van de gemeentelijke investeringen is afgenomen. Om de gemeentelijke investeringen te stimuleren is in 1986 f. 50 mln. extra toegevoegd aan het Gemeentefonds, tegelijk overigens met een ombuiging van hetzelfde bedrag. In 1987 kwam er een tweede investeringsimpuls van eveneens f. 50 mln. Deze ging echter vergezeld van verdere ombuigingen tot een bedrag van ca. f. 150 mln. De visie achter een dergelijk beleid lijkt niet erg consistent.

Met deze opmerkingen ben ik terecht gekomen in de actualiteit. Ik ga daar niet verder op in. Wel is nog van belang op welke wijze de gemeentelijke behoeften aan financiële middelen via algemene uitkeringen moeten worden ingepast in de nationale afweging van overheidsuitgaven 4). Een tijd lang ging de Raad voor de Gemeentefinanciën uit van een zorgvuldige analyse van noden en van accessen. (Die maakt de Raad overigens ook nu nog, de uitkomsten daarvan worden verwerkt in de z.g. jaarlijkse adviezen). Die analyses werden in eerste aanleg opzij geschoven door een normatieve benadering van de zijde van de regering. Maar daarbij werd met bepaalde accessen wel rekening gehouden. Over loon- en prijscompensaties ontstond zelfs overeenstemming. Na de start van het kabinet-Lubbers, waarbij de ene na de andere korting werd opgelegd, zijn de posities aan het verschuiven. De Raad voor de Gemeentefinanciën zoekt naar een ook op langere duur houdbare normering. De regering gaat daar tot nog toe echter in het geheel niet op in.

J.W. van der Dussen

4) Naast het probleem van de hoogte van de algemene uitkeringen is er de niet minder interessante problematiek van de verdeling daarvan over de ca. 700 gemeenten. Thans zitten wij in een overgangperiode waarin de oude verdeelsleutels van de Financiële-Verhoudingswet 1960 geleidelijk aan worden vervangen door die van de wet van 1984. Niet onmogelijk is dat de turbulente ontwikkelingen in de gemeentelijke inkomsten en uitgaven van de laatste jaren relatieve aanpassingen tussen de gemeenten thans zouden rechtvaardigen. Het zicht daarop is niet helder omdat betrouwbare recente statistieken ontbreken. Voor de wijze waarop de verdeling plaatsvindt verwijs ik naar een brochure van het Ministerie van Financiën *Financiële verhouding Rijk-lagere overheden*.