

Met meso-scans minder scheefheid bij gemeentefonds

Jaarlijks ontvangen gemeenten gezamenlijk uit het gemeentefonds ongeveer 12 miljard euro. Krachtens het derde aspiratieniveau moeten alle gemeenten in staat zijn de burgers een gelijkwaardig voorzieningspeil te bieden bij eenzelfde belastingpeil. Hiertoe ontvangen gemeenten met objectief hogere kosten, naar verhouding meer geld. Er wordt ook rekening gehouden met de belastingcapaciteit van gemeenten. Hoe hoger de belastingcapaciteit, hoe lager de algemene uitkering. Om het derde aspiratieniveau te kunnen bereiken, moet met veel kostenfactoren rekening worden gehouden. Meer verfijning gaat ten koste van eenvoud, transparantie en duidelijkheid. De uitkeringsystematiek van het gemeentefonds is verfijnd en daardoor ingewikkeld.

JOHAN VAN GILST

Studeerde algemene economie, RU Groningen en heeft afstudeeronderzoek verricht naar het periodiek onderhoud van het gemeentefonds

Voor de verdeelsystematiek van het gemeentefonds zijn uitgavenclusters gecreëerd. Dat zijn groepen van uitgaven die qua achterliggende kostenfactoren samenhangen, zoals 'groen', 'wegen en water', 'bestuursorganen', 'bijstand' en 'zorg'. De kostenfactoren zijn vervat in totaal 59 verdeelmaatstaven, zoals het aantal woonruimten. Door voor een gemeente het aantal eenheden van elke verdeelmaatstaf te vermenigvuldigen met het bijbehorende bedrag per eenheid en dit vervolgens te vermenigvuldigen met de zogeheten uitkeringsfactor, is haar algemene uitkering te berekenen.

Gemeenten zijn relatief vrij in de bestedingsrichting van hun algemene uitkering. Ze zijn niet verplicht om dat deel van de algemene uitkering dat voor een bepaald cluster wordt verkregen, ook aan dat cluster uit te geven.

Om de verdeling van het gemeentefonds blijvend aan te laten sluiten bij de kostenontwikkelingen, is het periodiek onderhoud van het gemeentefonds ingesteld. De fondsbeheerders onderscheiden voor het onderhoud drie fasen: signalering, onderzoek en aanpassing. In de signaleringsfase wordt een mogelijke scheefheid van de verdeling opgespoord en op de onderhoudsagenda geplaatst. Er wordt dan bepaald of nader onderzoek noodzakelijk is. Als de fondsbeheerders daartoe besluiten, gaat het onderwerp de onderzoeksfase in. Uit het onderzoek blijkt of de verdeling scheef is of niet. Als deze niet scheef is, is het onderwerp afgerond. Wordt wel een scheefheid geconstateerd, dan zal er een aanpassing volgen. Het is de bedoeling dat iedere fase in één jaar wordt doorlopen.

De signalering van mogelijke scheefheden in de verdeling is belangrijk. Daartoe is de scanmethodiek bedacht, die bestaat uit macro- en meso-scans. De macro-scan wordt in het

Periodiek Onderhoudsrapport Gemeentefonds (POR), dat jaarlijks bij de gemeentefondsbegroting verschijnt, gepresenteerd. Bij de macro-scan wordt een vergelijking gemaakt tussen de uitgaven per cluster van alle gemeenten tezamen en het toegerekende deel van de algemene uitkering voor elk cluster. De fondsbeheerders hebben een signaleringsgrens ingesteld van een verschil van meer dan 5 euro per inwoner. Wordt die overschreden, dan moet, volgens de onderhoudsmethodiek, nader onderzoek worden overwogen. Dit kan plaatsvinden met behulp van meso-scans, die verschillen tussen groepen gemeenten kunnen opsporen, bijv. een groep gemeenten met een slechte bodem en een groep gemeenten met een goede bodem. Op deze manier kunnen uitgavenverschillen tussen gemeenten in beeld gebracht worden. De uitgavenverschillen worden beschouwd als een goede indicatie van eventuele kostenverschillen.

Overigens kunnen signalen ook buiten de scanmethodiek om plaatsvinden. In dat geval gaat het bijvoorbeeld om brieven van gemeenten of moties van kamerleden.

De vraag is of de fondsbeheerders met het periodiek onderhoud daadwerkelijk eventuele scheefheden in de verdeling van het gemeentefonds opsporen. Hiertoe is zowel de methodiek als de feitelijke uitvoering van het onderhoud geanalyseerd.¹ Op basis hiervan kan het volgende worden geconstateerd.

De vaststelling van de signaleringsgrens in 1997 op 10 gulden per inwoner en de omzetting daarvan naar 5 euro per inwoner, is goed te beargumenteren. De fondsbeheerders hebben de signaleringsgrens in de loop der jaren echter niet aangepast, ofschoon daar wel redenen voor waren. Ten eerste de uitbreiding van het aantal clusters.

Tussen 1999 en 2006 (planning) is het aantal clusters opgelopen van 9 tot 14, waardoor een cluster minder snel de grens zal overschrijden. Sluipend is de signaleringsgrens aanzienlijk verruimd. Ten tweede wordt voor elk cluster dezelfde absolute grens gehanteerd, ondanks de verschillen in omvang tussen clusters. Een klein cluster, met in procenten uitgedrukt een ruime marge, wordt op die manier veel minder strak gevolgd dan een groot cluster. Ten derde zorgt de uitsplitsing van de inkomsten in aparte clusters ervoor dat de uitkomsten van de uitgavenclusters lager zijn.² De bandbreedte van de grens van (+5, -5) moet dus omlaag geschoven worden naar bijvoorbeeld (+2, -8) om de zaak procentueel op dezelfde manier te volgen.

Voorts is geconstateerd dat heringedeelde gemeenten vijf jaar lang geen deel uitmaken van de scanmethodiek. Het gaat hierbij om een grote groep gemeenten. In de macro-scan van het POR 2005 waren 75 gemeenten uitgesloten. Omdat het meestal gaat om plattelandsgemeenten met een aantal dorpskernen, hebben deze veel overeenkomsten. Hierdoor blijft deze typische groep gemeenten buiten de monitor. Het periodiek onderhoud is hiermee onvolledig. Bovendien zijn de trendanalyses per cluster onbetrouwbaar. De uitkomsten over een bepaald jaar worden, door het uitsluiten van de heringedeelde gemeenten, in latere macro-scans immers anders weergegeven. Om dit te voorkomen, verdient het aanbeveling om de heringedeelde gemeenten één of twee jaar later weer in de scanmethodiek op te nemen.

Het instrument van de meso-scans is beoordeeld op de capaciteit om scheefheden op te sporen. Meso-scans kunnen in theorie een belangrijke signalerende waarde hebben. De fondsbeheerders maken echter weinig gebruik van dit instrument. Zo blijft een betrekkelijk eenvoudig instrument om scheefheden op te sporen onbenut.

Wel maken de fondsbeheerders in de laatste twee jaren vaker gebruik van de meso-scans. Om het uitvoeren van meso-scans onafhankelijk te maken van omstandigheden zoals tijdgebrek, verdient het prioriteit om hiervoor een geautomatiseerd systeem te ontwikkelen.

Hoewel de meso-scans goed in staat zijn om uitgavenverschillen tussen gemeenten in beeld te brengen, zijn ze niet geschikt voor het verklaren



ervan. Zo is het zelfs met behulp van meso-scans zeer moeilijk om kostenverschillen te onderscheiden van eigen beleidskeuzen van gemeenten en ook insnoer- en uitbuikeffecten zorgen voor het gevaar dat scanuitkomsten verkeerd worden geïnterpreteerd.

De fondsbeheerders zouden moeten toetsen op het flypaper-effect na elke herverdeling van het gemeentefonds. Bij een herverdeling ontstaan altijd voor- en nadeelgemeenten. Voordeelgemeenten krijgen bij de gewijzigde verdeling een hogere algemene uitkering, terwijl de nadeelgemeenten er op achteruit gaan. De flypaper-theorie voorspelt dat de nadeelgemeenten hun uitgavniveau zullen handhaven (door bijvoorbeeld de lokale belastingen te verhogen). Daardoor blijft er een jaar later een verschil bestaan tussen voor- en nadeelgemeenten, dat dit keer echter veroorzaakt wordt door eigen beleid van de nadeelgemeenten. Wanneer dit echter niet wordt onderkend en het uitgavenverschil wordt geïnterpreteerd als kostenverschil, volgt er opnieuw een herverdeling. Uiteindelijk kan dit leiden tot te ver doorgevoerde herverdelingen. Om dit te voorkomen moeten de fondsbeheerders na elke herverdeling de uitgavniveaus van de nadeelgemeenten gedurende een aantal jaren volgen, zodat bij geconstateerde verschillen beter kan worden beoordeeld of er sprake is van een scheve verdeling of dat er sprake is van eigen beleid van gemeenten.

Ook bij het onderzoek naar de feitelijke uitvoering van het periodiek onderhoud zijn opmerkingen te plaatsen bij de scanmethodiek. Het is gebleken dat de fondsbeheerders niet snel geneigd zijn een onderwerp dat de signaleringsgrens overschrijdt op de onderhoudsagenda te plaatsen. Enerzijds zijn de beslissingen een onderwerp wel of niet te zullen onderzoeken terecht een bestuurlijke afweging. Immers, de verdeling van het gemeentefonds is uiteindelijk een bestuurlijke afweging. Anderzijds moet bedacht worden dat de signaleringsgrens zo vaak mogelijk gehonoreerd dient te worden, omdat anders het gevaar van willekeur dreigt.

Uit een inventarisatie van de onderwerpen die in de verschillende Periodieke Onderhoudsrapporten Gemeentefonds zijn behandeld, blijkt dat bij de totstandkoming van de onderhoudsagenda de scanmethodiek een kleine rol heeft gespeeld. Dit is opvallend, omdat de scanmethodiek ten behoeve van de signalering is inge-

steld. Moties van kamerleden of toezeggingen van de minister in algemeen overleg zijn de belangrijkste signaleringsmethoden. Verder is gebleken dat de gefaseerde volgorde redelijk goed wordt aangehouden. Dat is belangrijk voor het transparant maken van de beslismomenten. De signaleringsfase en onderzoeksfase hebben zeer regelmatig een langere doorlooptijd dan waar de fondsbeheerders naar streven.

Een vergelijking van de onderhoudsagenda's in de *Periodieke Onderhoudsrapporten Gemeentefonds* met de 21 feitelijk doorgevoerde herverdelingen van het gemeentefonds sinds de invoering van de Financiële-verhoudingswet 1997, levert op dat 11 herverdelingen niet in het periodiek onderhoud aan de orde zijn geweest. Gevolg hiervan is dat voor deze onderwerpen de beslismomenten niet duidelijk zijn en de controle bemoeilijkt wordt. In de circulaire, waarin de herverdelingen worden aangekondigd, zijn deze weliswaar goed toegelicht, maar verantwoording in de *Periodieke Onderhoudsrapporten Gemeentefonds* ontbreekt. Om dit probleem op te lossen moet al het onderhoud op de onderhoudsagenda van de onderhoudsrapporten worden geplaatst, zodat het periodiek onderhoud het begin- en eindpunt is van elk onderwerp dat mogelijk tot een herverdeling leidt. Voortgangsrapportages in de circulaire kunnen daardoor komen te vervallen, waardoor er een goed onderscheid ontstaat tussen enerzijds de periodieke onderhoudsrapporten waarin het onderhoud van de verdeling centraal staat en anderzijds de circulaire waarin alleen feitelijke herverdelingen worden aangekondigd en de herverdeeffecten per gemeente worden weergegeven. Op deze manier is het voor derden eenvoudiger de stand van zaken te overzien en zijn de beslismomenten duidelijk.

Omdat de scanmethodiek nauwelijks aan de basis heeft gestaan van het opsporen van de doorgevoerde herverdelingen, dienen grote vraagtekens worden geplaatst bij de zogenoemde vangnetfunctie van de scan. Deze houdt in dat wanneer er geld aan het gemeentefonds wordt toegevoegd, de scanmethodiek als vangnet fungeert in het geval die toevoeging niet goed verdeeld is. Omdat de scanmethodiek bij zowel de totstandkoming van de onderhoudsagenda alsook bij de feitelijke herverdelingen een kleine rol heeft gespeeld, is het de vraag of deze bewering op dit moment waar te maken is.

Met het periodiek onderhoud sporen de fondsbeheerders weinig scheefheden in de verdeling op. De meeste herverdelingen hebben hun oorsprong in signalen van buitenaf of ontwikkelingen die een (kleine) herverdeling noodzakelijk maken. Op dit moment geeft de scanmethodiek slechts schijnzekerheid. Wanneer de mogelijkheden van de scanmethodiek volledig worden benut door bijvoorbeeld veel meer meso-scans uit te voeren, is de kans scheefheden op te sporen veel groter en – even belangrijk – is een uitkomst die stelt dat er géén aanwijzingen zijn voor scheefheden veel betrouwbaarder. Ook wanneer de fondsbeheerders duidelijk maken hoe zij rekening houden met het flypaper-effect, insnoer- en uitbuikeffecten en eigen beleid van gemeenten, wint de methodiek aan betrouwbaarheid. Daarnaast moeten alle relevante onderwerpen op de onderhoudsagenda worden geplaatst, zodat de beslismomenten duidelijk zijn. Dit komt de democratische controle ten goede.

Noten

- 1 Van Gilst, J.J., 2005, *Opsporing verzocht! Onderzoek naar de methodiek en uitvoering van het periodiek onderhoud van het gemeentefonds*, doctoraalscriptie Rijksuniversiteit Groningen.
- 2 Bij de macro-scans werden altijd de uitgavenclusters uitgesplitst. Er zijn echter ook twee inkomstenclusters (overige eigen middelen en onroerende zaakbelasting). Deze twee inkomstenclusters worden sinds het POR 2005 apart weergegeven. Voorheen werden ze met de andere clusters verrekend, wat betekende dat elk uitgavencluster een toerekening kreeg van de inkomstenclusters. Nu de inkomstenclusters apart worden weergegeven, zullen de uitkomsten van de uitgavenclusters minder groot zijn (een afwijking van bijvoorbeeld -2 euro per inwoner zal in de nieuwe systematiek lager zijn, bijvoorbeeld -5 euro per inwoner).