

Uitgelicht

REDACTIE C. Huisman en drs. J. van der Lei, Vereniging van Nederlandse Gemeenten

De globaliteit van het gemeentefonds is zoek

Het beroemde scheermescitaat van de filosoof Willem van Ockham luidt: *Men moet de zijden niet zonder noodzaak veelevoudigen*. In alledaags Nederlands: *Scheer alle onnodige ingewikkeldheden weg om bij de eenvoudigste verklaring uit te komen*. Het veertiende-eeuwse citaat is nog altijd een gangbaar kentheoretisch principe. Ondanks deze ouderdom is dit principe nog steeds niet het *leitmotiv* voor de nationale overheid en daarmee voor de fondsbeheerders van het gemeentefonds. Zo wordt het verdeelstelsel van het gemeentefonds met de jaren ingewikkelder. Let wel, het aantal gemeenten in Nederland is gedaald van 572 in 1997 naar 418 in 2011. Met minder en dus grotere gemeenten nemen de verschillen tussen gemeenten juist af. Maar het aantal verdeelmaatstaven van de algemene uitkering is in deze jaren gestegen van 41 naar 60. De Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) heeft zich over het uitdijen van het aantal verdeelmaatstaven meer dan eens kritisch uitgelaten. Het huidige brede herijkingonderzoek naar de verdeling van het gemeentefonds is wederom aanleiding voor de Rfv om een brief aan de minister van Binnenlandse Zaken te sturen. Ditmaal is sprake van een interessant en in bijlagen stevig onderbouwd advies (zie: www.rvf.nl). Het huidige verdeelstelsel van de algemene uitkering is nodeloos ingewikkeld en niet transparant. Het leidt tot hoge bestuurlijke en onderhoudskosten. Het kan volgens de Rfv zeker met de helft minder maatstaven. De ingewikkeldheid is volgens de Rfv een vorm van schijnexactheid die voorbij gaat aan het feit dat de bijbehorende verdeelonderzoeken de werkelijke kosten bij gemeenten niet exact kunnen bepalen. De oorzaak voor het uitdijen komt voort uit een te grote oriëntatie op de verschillende kostenposten van gemeenten. Het is enerzijds een gevolg van een overdreven gelijkheidsdenken. Anderzijds is het een gevolg

van de drang van het Rijk om via de nadruk op kostenverschillen steeds meer invloed op deze grootste bron van vrij besteedbare middelen voor gemeenten te verkrijgen. Het Rijk neigt ertoe steeds meer uitspraken te doen over de hoogte van de uitgaven van gemeenten. Ook pleegt het Rijk op grond van alleen landelijke politieke motieven ingrepen op de verdeling van het fonds. Dit terwijl de hoogte van gemeentelijke uitgaven aan een bepaald beleidsdoel slechts de indicatie hoort te zijn voor het wel of niet aanpassen van de verdeling van het fonds.

De eenzijdige nadruk op *kostenoriëntatie* versterkt de normerende werking van het verdeelstelsel voor de lokale democratie. Dat doet de zelfstandigheid en eigen verantwoordelijkheid van de lokale democratie en het lokale bestuur geweld aan. Bij de opzet van het verdeelstelsel is juist het uitgangspunt globaliteit als tegenpool voor deze kostenoriëntatie en de gevolgen ervan geformuleerd. Maar de *globaliteit* van het stelsel is uit het oog verloren. In de brief doet de Rfv dan ook voorstellen om de globaliteit weer gewicht te geven bij besluiten over de verdeling van het gemeentefonds.

Verdeling gemeentefonds kan veel eenvoudiger

Als lezer zult u zich afvragen: maar gaat een eenvoudigere verdeling van het gemeentefonds niet ten koste van een rechtvaardige verdeling van deze gelden? Daarover heeft hoogleraar Maarten Allers van de Rijksuniversiteit Groningen zijn licht laten schijnen. En wat blijkt: in plaats van de huidige zestig maatstaven kan hetzelfde resultaat worden behaald met maar 23 maatstaven. Dit zonder noemenswaardige herverdeeleffecten. Dat klinkt in eerste instantie vreemd in de oren. Maar bij het lezen van de bijdrage van Allers bij de brief van de Rfv verdwijnt deze twijfel snel. Met veel van de huidige maatstaven van het gemeentefonds wordt nagenoeg geen geld verdeeld. De dertien

maatstaven met het minste gewicht verdeelen slechts 1 procent van het geld uit het gemeentefonds. Ook zijn er veel maatstaven die voor een groot deel samenvallen met andere. Zo hebben de maatstaven *bijstandsonvangers*, *uitkeringsontvangers* en *lage inkomens* een grote overlap. Daarbij bevat het verdeelstelsel niet alleen de maatstaf *bijstandsonvangers*, maar ook de maatstaven *aantal bijstandsonvangers gedeeld door 350* en *aantal bijstandsonvangers tot de macht 0,87*. Laat men een aantal van deze maatstaven weg dan kan een groot deel worden opgevangen door het gewicht van de overblijvende maatstaven te vergroten.

En wat blijkt: in plaats van de huidige zestig maatstaven kan hetzelfde resultaat worden behaald met maar 23 maatstaven.

Uiteindelijk laat Allers in zijn bijdrage voor de verdeling van de gelden in 2009 zien dat met 23 maatstaven het grootste positieve herverdeeleffect beperkt blijft tot 2 procent. De negatieve herverdeeleffecten lopen voor de tien gemeenten met het grootste nadeel op tot 5,5 procent. Maar deze tien nadeelgemeenten betreffen nagenoeg alle gemeenten die met ingang van 2011 opgaan in een groter geheel. Met enige herschikking weet Allers met 23 maatstaven het herverdeeleffect voor de grootste nadeelgemeente te beperken tot minder dan 25 euro per inwoner ten opzichte van de verdeling nu. Dat is weinig. Zeker als men beseft dat elke verdeling rust op politieke gronden. En ook dat de daarbij behorende technische vertaling naar een verdeling voor meerdere gemeenten grotere afwijkingen oplevert dan 25 euro per inwoner.

De reductie van het aantal maatstaven is een politiek besluit. Immers de globaliteit en daarmee de beleidsvrijheid van gemeenten neemt erdoor toe. Het is geen wonder dat de Rfv de minister adviseert het mes in het aantal maatstaven te zetten.

Preventief begrotingstoezicht in 2011

In 2011 telt Nederland 418 gemeenten; dertien minder dan in 2010. Van de 418 gemeenten staan er 52 onder *preventief* toezicht. Dat is 12,2 procent van alle gemeenten. Een gemeente in die situatie moet vooraf begroting en begrotingswijzigingen door gedeputeerde staten laten goedkeuren.

Van de 52 onder preventief toezicht geplaatste gemeenten zijn er zeven pre-

ventief vanwege hun financiële positie. Dertien gemeenten zijn vanwege termijnoverschrijding onder preventief toezicht geplaatst. Ook vallen 32 gemeenten 'automatisch' onder preventief toezicht op grond van de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi).

In 2010 stonden 54 gemeenten onder preventief toezicht. Vijftien vanwege hun financiële positie, vier vanwege termijnoverschrijding en 35 vanwege de Wet arhi. Het aantal gemeenten dat voor het begrotingsjaar 2011 onder preventief toezicht staat, is stabiel gebleven. Laten we het effect van de Wet arhi buiten beschouwing dan staan er dit jaar twintig gemeenten onder preventief toezicht vanwege hun financiële positie of termijnoverschrijding. Dat is er slechts één meer dan in

2010. Het effect van de financiële crisis laat nog even op zich wachten. Vraag is of dat effect uitblijft als de komende jaren de rijksbezuinigingen ook gemeenten gaan raken.

Preventief begrotingstoezicht betekent dat een gemeente pas met de uitvoering van de begroting en begrotingswijzigingen kan beginnen nadat gedeputeerde staten (GS) goedkeuring hebben verleend aan die begroting en begrotingswijzigingen. Als een gemeente die onder preventief toezicht staat, toch een adequaat dekkingsplan weet op te stellen, kunnen GS in de loop van het toezichtjaar alsnog de begroting goedkeuren. Zij kunnen daarbij ook aangeven dat bepaalde begrotingswijzigingen ter goedkeuring moeten worden ingezonden en andere slechts ter kennisgeving. Deze genuanceerde invulling van het toezicht wordt ook wel 'toezicht op maat' genoemd.

GS kunnen een gemeente in vier gevallen onder preventief toezicht stellen, namelijk als:

- de begroting naar hun oordeel niet in evenwicht is en de meerjarenraming niet aannemelijk maakt dat er een herstel van het evenwicht komt;
- de begroting niet vóór 15 november is ingestuurd;
- de jaarrekening niet vóór 15 juli is ingestuurd;
- de jaarrekening een structureel tekort vertoont;
- gemeenten betrokken zijn bij een herindeling.

In het laatste geval komt de betreffende gemeente op grond van de Wet arhi (algemene regels herindeling) automatisch onder preventief toezicht te staan. Dit om potverteren te voorkomen.

Het uitgangspunt dat de meerjarenraming zicht moet bieden op herstel van evenwicht is – net als voor 2010 – voor het begrotingsjaar 2011 verlaten mits de jaarbegroting 2011 materieel sluitend is. In het kader van de maatregelen inzake de economische crisis heeft staatssecretaris Bijleveld op 6 juli 2009 een brief aan de Tweede Kamer gezonden. In die brief geeft zij ondermeer aan dat repressief toezicht volgt als de begroting 2010 reëel sluitend is. Die beleidslijn is door het provinciaal toezicht voor het begrotingsjaar 2011 voortgezet. Naar analogie van de brief geldt dit toezichtregime dus ook als de meerjarenraming voor (een van) de jaren 2012, 2013 en 2014 niet sluit.

