

Uitgelicht

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

Prikkelende herijking gemeentefonds

Daags voor het najaarscongres van de FAMO over het gemeentefonds ontving de VNG van minister Donner de brief voor consultatie over de grootschalige herverdeling van de middelen in het gemeentefonds. Nu luidde het thema van het FAMO-najaarscongres “prikkels” en als sprekers waren twee toonaangevende wetenschappers gestrikt. Ten eerste de heer Teulings, directeur van het Centraal Planbureau, en ten tweede de heer Allers hoogleraar economie aan de Rijksuniversiteit Groningen. Beide heren hielden een pleidooi om economische prikkels in de financiële verhoudingen tussen Rijk en gemeenten minder te dempen, zodat de lokale politici door de kiezers beter op hun beleid kunnen worden afgerekend. Teulings betoogde dat lokale inkomsten die (indirect) verband houden met de plaatselijke grondprijs een goede prikkel voor gemeenten zijn en een grotere rol moeten gaan spelen in de bekostiging van gemeentelijke activiteiten. Allers stelde dat door het dempen van economische prikkels via vergroting van het belang van het gemeentefonds ten opzichte van het eigen lokale belastinggebied en van specifieke uitkeringen de werking van lokale democratie wordt uitgehold. Zo ook wordt door het toelaten van landelijke politieke bemoeienis bij de verdeling van de middelen uit het gemeentefonds de werking van de lokale democratie de das omgedaan. Het is interessant of het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ook iets van deze inzichten uit de academische wereld heeft meegenomen bij de voorgenomen aanpak van de grootschalige herverdelingsoperatie van het gemeentefonds. Tot nu toe is die verdeling kostengeoriënteerd, waarbij rekening wordt gehouden met de belastingcapaciteit van de onroerende-zaakbelasting. De heersende filosofie van het huidige stelsel gaat uit van een gelijkwaardige voorzieningencapaciteit bij een gelijke belastingdruk voor alle gemeenten. Dus

demping van economische prikkels. Of de voorzieningen in alle gemeenten daadwerkelijk hetzelfde uitpakken, is daarbij niet relevant want een kwestie van gemeentelijk autonomie. Uitgangspunten voor de huidige verdeling zijn dan ook een globale verdeling en kostenoriëntatie.

Vier principes voor meer bemoeienis Rijk

Dat het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties meer van plan is dan alleen de verdeling van de middelen in het gemeentefonds te herijken, blijkt uit de consultatiebrief. Minister Donner zegt daarin: *Met deze brief herijk ik het huidige verdeelsysteem (...)* Dus niet alleen de huidige verdeling van middelen wordt aangepakt. De voorgenomen herijking van de uitgangspunten voor de verdeling van de middelen in het gemeentefonds geschiedt door het formuleren van vier grotendeels nieuwe principes.

Het eerste principe breidt de huidige functie van de jaarlijkse onderhoudsmonitor, het zogenaamde POR, uit. Men confronteert de gemeentelijke uitgaven aan de te onderscheiden beleidsterreinen in het vervolg niet alleen aan de hoogte van de ijkpunten om de verdeling aan te passen. Nee, men gaat deze monitor gebruiken om stortingen en onttrekkingen van gelden aan het gemeentefonds in verband met taakwijzigingen te volgen. In gevallen van afwijkingen worden *de financiële gevolgen van die taak door het beleidsdepartement wederom in kaart gebracht en de bekostigingswijze bezien*. Dit is een uitbreiding van de huidige invulling van artikel 2 Financiële-verhoudingswet, het zogenaamde boter-bij-de-vis-artikel.

Het tweede principe stelt dat met het gemeentefonds zowel taken in medebewind als autonome taken worden bekostigd. Dat is op zich niet nieuw en de al gegroide praktijk. Het klassieke onderscheid tussen specifieke uitkeringen voor medebewindstaken en bekostiging van autonome taken via de algemene uitkering is allang losgelaten. Maar een nieuw helder

onderscheid tussen bekostiging via een specifieke uitkering en de algemene uitkering ontbreekt.

Het derde principe zegt dat voor de verdeling wordt uitgegaan van de kosten die gemeenten moeten maken voor de invulling van hun maatschappelijke opgaven. In de woorden van de minister: *Daarbij wordt rekening gehouden met onbeïnvloedbare structuurkenmerken en de mogelijkheid van gemeenten om eigen inkomsten te genereren. Hiermee hebben dezelfde typen gemeenten een gelijkwaardige startpositie om hun maatschappelijke opgaven te realiseren*. Hiermee breidt de minister de mogelijkheid van het rekening houden met de eigen inkomsten aanzienlijk uit door de beperking *bij gelijke belastingdruk* te laten varen. Ook wil het Rijk niet meer uitgaan van een gelijkwaardige voorzieningencapaciteit voor *alle* gemeenten. Die gelijkheid wordt in de brief verondersteld tussen *dezelfde typen gemeenten*.

Het vierde principe behelst tenslotte een normatieve weging van de wenselijkheid van maatschappelijke opgaven en uitgaven van taken die binnen de autonome bevoegdheden van gemeenten vallen. Bij deze normatieve weging behoren ook *criteria van goedkope uitvoering en geen overbodige bureaucratie*. Kortom, het Rijk gaat zich uitspreken over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de huishouding van de gemeenten via de verdeling van de middelen in het gemeentefonds. Dat dan nog wel na interbestuurlijke weging. Zetten we de vier principes af tegen de bijdragen van de wetenschappers Teulings en Allers op het najaarscongres van de FAMO dan slaat het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties juist de tegengestelde weg in. Meer demping van economische prikkels met het gemeentefonds en meer bemoeienis van het Rijk bij de verdeling van de middelen uit het gemeentefonds. Legt men het vierde principe over *de wenselijkheid van het gemeentelijke uitgavenniveau voor autonome taken en een doelmatige uitvoering van taken door gemeenten naast het eerste*



principe monitoring van uitgaven en bijstelling van de bekostiging dan zal een schrander gemeenteambtenaar efficiencykortingen volgens het recept van Kalden vrezzen. Het ministerie haast zich dan ook te zeggen dat *de normeringsystematiek en omvang van het gemeentefonds, conform regeerakkoord, nu niet ter discussie staan*. Hoe zal dat zijn na het volgende regeerakkoord?

Evaluatie gemeentelijke rekenkamer(commissie)s

In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft Berenschot de gemeentelijke en provinciale rekenkamers geëvalueerd. Op 16 augustus jl. heeft minister Donner het onderzoeksrapport aan de Tweede Kamer aangeboden, met de kanttekening nog dit najaar met zijn standpunt te komen. We lopen de belangrijkste aanbevelingen uit het rapport langs en nemen daarbij ook de reactie van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) mee. Op het moment van schrijven van deze rubriek was de reactie van de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies nog niet beschikbaar. De aanbevelingen zijn *cursief* weergegeven.

De onderzoekers zijn van mening dat een wetswijziging gericht op het voorschrijven van een specifieke vorm vanuit het perspectief van doeltreffendheid niet aan de orde is. De VNG blijkt deze aanbeveling niet te delen. Omdat aan de commissievorm een aantal juridische bezwaren kleeft wil de vereniging slechts één mogelijkheid, namelijk de onafhankelijke rekenkamer. Dat past ook in haar opvatting voor het laten vervallen van de plicht tot het instellen van een rekenkamer(commissie). Volg het aantal slapende rekenkamers. Wanneer dit verschijnsel substantiële vormen aanneemt, is wellicht interventie nodig omdat materieel niet aan de wet wordt voldaan. Dit bijvoorbeeld door provincies en gemeenten te verplichten een adequate post voor de rekenkamer in de begroting op te nemen.

De VNG geeft aan dat slapende rekenka-

mers met name bij kleine(re) gemeenten voorkomen. Wanneer de verplichting tot het instellen van een rekenkamer uit de Gemeentewet verdwijnt, is het probleem van de slapende rekenkamers ook opgelost. Het instellen van een wettelijke verplichting om een adequate post in de begroting op te nemen, vindt de VNG een aantasting van het budgetrecht van de raad.

Waak voor het ontstaan van een sector 'Rekenkamers'. Het lidmaatschap of voorzitterschap van een rekenkamer moet geen professe worden (maar wel professioneel worden ingevuld).

Met het geheel uitbesteden van de rekenkamerfunctie op contractbasis ontstaat een commerciële relatie (opdrachtgever-opdrachtnemer) tussen de raad enerzijds en het orgaan of benoemde personen die dit orgaan vertegenwoordigen anderzijds. Een dergelijke relatie staat op gespannen voet met de onafhankelijke positie van de rekenkamer of rekenkamerfunctie ten opzichte van de raad. Het orgaan of de benoemde leden (de opdrachtnemer) kunnen niet in volle vrijheid een afweging maken. Aan het uitbesteden van de rekenkamerfunctie aan een private partij kleven veel nadelen. Dit is voor de VNG een bijkomend argument om te pleiten voor opheffing van de wettelijke verplichting om een rekenkamer(functie) in te stellen, omdat is gebleken dat kleine(re) gemeenten juist kiezen voor deze vorm.

Negeren signaal

De VNG maakt een zwaar punt van het feit dat bij de evaluatie niet is meegenomen het signaal dat gemeenten impliciet afgaven door niet voor de onafhankelijke rekenkamer te kiezen maar voor de rekenkamercommissie. De argumentatie daarvoor luidt als volgt:

De toenmalige staatscommissie 'Dualisme en lokale democratie' (beter bekend als de commissie-Elzinga) beval in haar rapport 'de lokale rekenkamer' aan omdat dit orgaan een impuls kan betekenen voor de controlerende rol van de gemeenteraad. De staatscommissie was echter van

mening dat het aan de gemeente was om te bepalen of men tot het instellen van een rekenkamer over wenste te gaan.

Het toenmalige kabinet ging in zijn voorstellen echter wezenlijk verder dan de commissie-Elzinga. Elke gemeente werd namelijk verplicht tot het oprichten van een onafhankelijke rekenkamer. De VNG kon instemmen met het facultatieve karakter dat door de staatscommissie aan de lokale rekenkamer werd toegekend. Op dit ogenblik zijn er nog geen vijftwintig onafhankelijke gemeentelijke rekenkamers. Gemeenteraden blijken dus nagenoeg geheel gekozen te hebben voor de rekenkamercommissie. Ze lijken in de commissievorm - als het ware - te zijn *gevlucht*, vindt de VNG. Dat signaal van toen wordt met de huidige evaluatie volledig genegeerd. In combinatie met de juridische fricties die kleven aan de commissievorm ligt het naar de mening van deze koepelorganisatie voor de hand om samen met de wettelijke verplichting ook de - juridisch imperfecte - commissievorm te laten verdwijnen.

Wat de juridische fricties betreft, zou de VNG de lokale rekenkamer graag uitgezonderd willen zien van het begrip 'bestuursorgaan'. Dat voorkomt bijvoorbeeld WOB-aanvragen en daaruit voortvloeiende procedures. Wat betreft het zelfstandig kunnen deelnemen aan het rechtsverkeer is de rekenkamer sterk afhankelijk van de overdracht van bevoegdheden door raad en college. De VNG is van mening dat dit nog eens onder de loep moet worden genomen. Wanneer de raad heeft besloten tot instelling van een rekenkamercommissie, dan moeten raad en college de positie ervan overwegend zelf bepalen. De wet regelt wat dat betreft zo goed als niets. Voor de VNG vormen dit mede overwegingen om de commissievorm samen met de verplichting uit de wet te laten verdwijnen.

Noot

- 1 Brief gemeentefinanciën voor interbestuurlijke consultatie, 28 september 2011