

Redt het gemeentefonds!

De algemene uitkering uit het gemeentefonds is de belangrijkste inkomstenbron van de gemeenten. In 2007 wordt bijna 14,8 miljard via het gemeentefonds verdeeld. Er is betrekkelijk weinig discussie over de werking van het fonds.

Dat geldt voor de voeding, waarvoor sinds 1995 de normeringssystematiek van toepassing is. Dat geldt ook voor de verdeling van het fonds, waarvoor sinds 1997 een kostengeoriënteerd model geldt.

GIJS OSKAM
VNG gemeentefinanciën

De goede werking van het fonds wordt bedreigd. De spelregels worden ingewikkelder en ondoorzichtiger. Geldbedragen worden steeds meer ad hoc toegevoegd en verdeeld. Specifieke uitkeringen worden naar het fonds overgeheveld en vragen om al weer meer verdeelmaatstaven. Nog even en het gemeentefonds wordt topzwaar en onwerkbaar. In dit artikel worden de bedreigingen kort geschetst en wordt een eenvoudige oplossing aangereikt om te voorkomen dat het gemeentefonds omvalt door zijn eigen gewicht.

Meer geld in het fonds

Bij de introductie van de normeringssystematiek in 1994 waren de spelregels voor de voeding van het fonds nog overzichtelijk. Het fonds kon groeien of krimpen door de groei of krimp van de netto gecorrigeerde rijksuitgaven ('het accres') en door het overhevelen van taken van of naar de gemeenten. De gemeentefondscirculaires telden een bescheiden aantal bladzijden en de mutaties konden door de gemeenten snel worden verwerkt.

De enige complicatie werd gevormd door de zogenaamde integratie-uitkeringen, tijdelijke bedragen die op termijn in de algemene uitkering worden opgenomen. Het kan daarbij gaan om specifieke uitkeringen die naar het fonds wor-

den overgeheveld en die tijdelijk nog via eigen sleutels worden verdeeld. Er moet bij aanvang worden aangegeven wat de looptijd is van de integratie-uitkering. In de regelgeving¹ staat daarvoor geen uiterste termijn genoemd. Van meet af worden de gelden van de integratie-uitkering beschouwd als algemeen dekkingsmiddel voor de gemeenten. Het gaat dus om ongelabeld geld.

In 2007 ziet de wereld van het gemeentefonds er een stuk ingewikkelder uit. De circulaires zijn uitgegroeid tot kleine boekwerken. De aflevering van mei 2006 bevat 123 pagina's. En als we niet opletten, worden ze nog veel dikker. Veel gemeenten hebben intussen speciale commerciële software aangeschaft om zicht te houden op de werking van het fonds.

Wat gebeurt er? Wel, het gemeentefonds wordt steeds meer gebruikt als vehikel om geld voor nieuwe en bestaande taken naar de gemeenten te brengen. Daarbij heeft Den Haag de voorstellen van de commissie Brinkman omarmd en de specifieke uitkeringen in de ban gedaan. Weg met specifieke uitkeringen, leve het gemeentefonds!²

Overhevelingen

Bij de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) is ook gekozen voor bekostiging van de

gemeentelijke taken via gemeentefonds. In 2007 is 1,3 miljard euro aan het fonds toegevoegd door middel van een integratie-uitkering, met geheel eigen verdeelmaatstaven. Hoewel de regelgeving dat vraagt, is er geen tijdslimiet gesteld waarbinnen de integratie-uitkering afloopt en overgaat naar het algemene deel van het gemeentefonds. Er zijn goede redenen om het nieuwe geld via het fonds te verdelen en niet via een specifieke uitkering. Maar ingewikkeld is het wel. Omdat de Wmo-uitgaven naar verwachting harder groeien dan het accres van het gemeentefonds, is gekozen om de Wmo-gelden te laten groeien volgens een eigen volume-index en eigen loon- en prijsindex. Een andere noviteit betreft een ingebouwde waarborg dat de veranderingen in aanpalende wet- en regelgeving goed doorwerken in de groei van het budget. Ook algemene maatschappelijke ontwikkelingen kunnen leiden tot een verhoging of verlaging van de uitgaven.

Deze handelwijze wijkt sterk af van wat er gebruikelijk is bij het bepalen van de omvang van het gemeentefonds. Daar zijn op zichzelf goede redenen voor, maar het vertroebelt wel het zicht op de werking van het gemeentefonds.

De Wmo is het voorbeeld bij uitstek hoe soms ad hoc wordt afgeweken van gebruikelijke gemeentefondsprocedures. Maar er zijn meer voorbeelden te noemen en het is aannemelijk dat de rij nog veel langer wordt. In het coalitieakkoord van het nieuwe kabinet staat dat de decentralisatie van taken en bevoegdheden naar en zelfstandigheid van gemeenten met kracht wordt bevorderd. Daarbij wordt de helft van het aantal doeluitkeringen omgezet in een generieke bijdrage aan de gemeenten en door een nader in te vullen decentralisatie-impuls met budgetoverheveling en/of met verruiming van het lokale belastinggebied.³ En dan spreken we nog maar niet over het financiële arrangement dat nog moet worden bedacht voor het urgentieprogramma voor de Randstad, dat het kabinet wil opstellen in samenspraak met de betrokken provincies en gemeenten. Of het overleg dat moet worden gevoerd tussen grote steden en randgemeenten over de huisvestingsproblematiek onderwijs.

Er zijn meer voorbeelden van reeds gerealiseerde overhevelingen met een bijzonder verhaal. Neem nu de overheveling voor de taak Opvoeden in de buurt. Het gaat om een totaalbedrag van 32 miljoen euro, voor de periode van half 2006 tot eind 2008.⁴ Daarna eindigt de regeling. De regeling geldt voor zeven gemeenten en wordt via vier verdeelmaatstaven verdeeld, waarvan twee speciaal ontwikkeld voor deze regeling. Dit is ad hoc-gedrag bij uitstek. Daarbij komt nog eens dat het ministerie van VWS bestuurlijke afspraken wil maken met de gemeenten over de wijze waarop de gemeenten de extra ondersteuning aan de doelgroep (risicogezinnen en -kinderen) vormgeven. Ook moeten afspraken worden gemaakt om tot vernieuwingen in het jeugdbeleid te komen.

Of neem nu de overheveling voor antidiscriminatievoorzieningen (ADV's). Het kabinet streeft er naar om met ingang van 2008 een landelijk dekkend netwerk te introduceren van ADV's. Vooruitlopend op definitieve wetgeving wordt in 2007 alvast 3 miljoen euro aan het gemeentefonds toegevoegd.⁵ Dit geld wordt verdeeld naar gemeenten met een al bestaand antidiscriminatiebureau, mits het bureau ook financiering in 2006 van de gemeente en/of provincie heeft ontvangen. Dan volgt er een toelichting die slechts voor de zeer begaafden onder ons is te begrijpen. Gelukkig worden in een bijlage bij de circulaire de gemeenten genoemd die voor een bijdrage in aanmerking komen. Dan weten de gemeenten tenminste waaraan zij toe zijn. Meppel krijgt 17.000 euro, waarvan een deel is bestemd voor de inwoners van Westerveld.

Verdeelmodel

Het verdeelstelsel van het gemeentefonds is gebaseerd op twee uitgangspunten. In de eerste plaats wordt rekening gehouden met onderlinge verschillen in kosten van gemeenten, gelet op de taken die zij moeten uitvoeren. Gemeenten met bijstandsgerechtigden en een centrumfunctie ontvangen een hoger bijdrage dan een randgemeente met een welvarende bevolking. In de tweede plaats wordt de eigen draagkracht in ogenschouw genomen. Naarmate de waarde aan onroerende zaken in de gemeente hoger is, wordt de algemene uitkering lager omdat meer inkomsten uit de onroerende zaakbelasting kunnen worden verkregen.

Het accres van het gemeentefonds wordt over de gemeenten verdeeld naar rato van hun gewicht in het fonds (via de zgn. uitkeringsfactor), al worden daar uitzonderingen op gemaakt. Bedragen die bestemd zijn voor de uitvoering van daartoe aangewezen taken worden via verdeelmaatstaven verdeeld.

Het kostengeoriënteerde verdeelmodel is in 1997 ingevoerd. Een tweede slag werd gemaakt in 2001. Bij het eerste ontwerp werd gedacht aan een helder en transparant verdeelmodel met ongeveer 15 verdeelmaatstaven. Maar het leven bleek sterker dan de leer. In 1997 werd gestart met veertig verdeelmaatstaven. In 2001 waren het er vijftig. In 2007 staat de teller op zestig. Het einde van de groei is nog niet zicht. Er is hier sprake van een dilemma. Enerzijds is veel te zeggen voor een transparant, globaal verdeelsysteem met weinig verdeelmaatstaven. Dit bevordert dat de gemeenten de middelen nadrukkelijk zien als algemeen dekkingsmiddel, waarvan de besteding integraal wordt afgewogen. Anderzijds kan worden gepleit voor een meer verfijnde verdeling, waarbij ook kleinere kostenverschillen tussen gemeenten worden gladgestreken.

In de leerboeken wordt stevast gepleit voor een globale verdeling van het fonds. Dit plei-

dooi wordt door gemeentelijke deskundigen meestal onderschreven. Dat wil zeggen, tot op zekere hoogte. Want voor de eigenaardigheden in hun eigen gemeente moet wel een uitzondering worden gemaakt! Dan blijkt maar weer hoe creatief de gemeenten kunnen denken. Kan het aantal visueel gehandicapten niet meetellen? Waarom doet het aantal bruggen niet mee? Of het aantal spoordoorsnijdingen? Ligging aan de grens? Aantal ziekenhuisbedden?

Hierbij wordt nog wel eens over het hoofd gezien dat aan verdeelmaatstaven strenge eisen worden gesteld. Zij moeten bijv. kosten voor gemeenten indiceren. Zij moeten objectief zijn te meten en in goed meetbare eenheden zijn uit te drukken, zonder dat daarvoor arbitraire beslissingen nodig zijn. Enzovoort. Neem nu een maatstaf bruggen. Gaat het om vaste of draaibare bruggen, voetgangersbruggen, lange of korte, van steen of hout? Verfijnde verdeling leidt verder tot binnengemeentelijk claimedrag. Probeer het geld dat op een maatstaf bruggen wordt verdeeld, maar eens uit de handen van de wethouder openbare werken te houden. Verder kan het aantal bruggen zo maar groeien. Bovendien heeft elke gemeente wel enkele bijzondere kenmerken. Stel nu dat gemeenten met veel bruggen er in slagen om het aantal bruggen als verdeelmaatstaf geaccepteerd te krijgen. Het extra geld dat zij op die manier ontvangen, loopt soms zo maar weer weg omdat andere gemeenten er juist weer in slagen om hún bijzondere kenmerken in het verdeelsysteem gehonoreerd te krijgen. Op die manier gaat het geld dat via de voordeur extra binnenkomt er via de achterdeur weer uit. De verdeling van het fonds is immers een zero sum game. Wat de een meer krijgt, krijgt de ander minder. Uiteindelijk wordt er geen gemeente beter van maar is het land is wel opgezadeld met een ondoorzichtig verdeelsysteem, dat uiteindelijk weinig draagvlak heeft.

Verfijning loopt uit de hand

In de praktijk wordt in toenemende mate de hand gelicht met de uitgangspunten die voor de verdeling gelden. Om te beginnen wordt niet langer het gehele accres pro rato verdeeld over de gemeenten. In de jaren 2002 tot en met 2006 is bijv. elk jaar 13 miljoen euro van het accres gericht gedeeld op verdeelmaatstaven voor onderwijshuisvesting.⁶ Een ander stukje wordt gericht ingezet om de gemeenten tegemoet te komen, die nadeel ondervinden van de het gedeeltelijk afschaffen van de onroerende zaakbelastingen.

In het coalitieakkoord van het nieuwe kabinet wordt het accres van 655 miljoen euro, dat aanvullend aan het gemeentefonds (en provinciefonds) wordt toegevoegd wegens intensivering bij het Rijk, bestemd voor de aanpak van probleemwijken en voor lokale veiligheid. Het kabinet denkt kennelijk aan een gerichte verdeling. Over de wijze van meedelen van gemeenten (en provincies) in de ombuigingen ad 550

miljoen wordt in het akkoord niets opgemerkt. Kennelijk wordt dat wél pro rato over de gemeenten verdeeld.

De integratie-uitkeringen in het gemeentefonds werken ook op het punt van de voeding complicerend. Soms is daarvoor enig begrip op te brengen, zoals bij de Wmo. Meestal is dat niet het geval. Hiervoor werden al de integratie-uitkeringen voor Opvoeden in de buurt en Antidiscriminatiebureaus genoemd. Het einde van de groei van integratie-uitkeringen is nog lang niet inzicht. De wettelijke bepaling dat steeds vooraf moet aangegeven hoe lang de uitkering zal bestaan, wordt al lang niet meer serieus genomen.

En dan is er nog de almaar voortschrijdende verfijning in de verdeling. De verdeling van de bedragen is soms buitengewoon ingewikkeld en zelfs voor insiders niet goed meer te volgen. Het is de schrijvers van de circulaire daarom nauwelijks te verwijten dat zij soms correcties moeten aanbrengen op de berichtgeving in eerdere circulaire. In de maartcirculaire 2007 staat dat in de decembercirculaire 2006 opgenomen cijfers niet alle relevante aantallen verbreed toegelaten leerlingen zijn vermeld. Ten onrechte zijn in december de verbreed toegelaten leerlingen die op een SO-school zitten, waaraan geen VSO-component is verbonden en die ouder zijn dan twaalf jaar, als niet relevant beschouwd. Dat kan natuurlijk niet! In maart wordt dit gecorrigeerd. Voor zeven gemeenten, waar onder Amersfoort en Dordrecht, gaat het om één leerling. Een ander voorbeeld van doorgeslagen precisie is de verdeling van bijna 3 miljoen euro voor de Kamerverkiezingen van 22 november jl. Omdat bepaalde stemmachines onvoldoende betrouwbaar zijn moet in een aantal gemeenten met het potlood worden gestemd. En dat kost natuurlijk extra geld. Welnu, daarvoor is in het gemeentefonds een compensatieregeling bedacht met drie nieuwe verdeelmaatstaven: inwoners-potlood nieuw, inwoners-stemmachine Nedap nieuw, inwoners-stemmachine Nedap oud. Daarmee zijn wij er nog niet: gemeenten die gebruik zouden maken van een SDU-stemmachine kunnen, als zij met hun vergoeding niet uitkomen, de meerdere kosten bij het ministerie van BZK declareren. Voor de verkiezingen van de Provinciale Staten in maart 2007 is eenzelfde regeling van toepassing. Waar houdt dit op?

Terug naar een transparant gemeentefonds

Het is duidelijk, het gemeentefonds wordt steeds zwaarder belast. Het aantal integratie-uitkeringen blijft maar groeien. Een belangrijk effect kan zijn dat het fonds steeds meer wordt gezien als een opeenstapeling van budgetten. Zoveel voor de Wmo, zoveel voor de anti-discriminatiebureaus, zoveel voor dit en zoveel voor dat. Daarmee komt het karakter van de algemene uitkering als algemeen dekkingsmiddel in ge-

vaar. Wanneer steeds meer onderdelen van het fonds worden gelabeld, ontstaat al gauw de neiging om dan ook maar even uit te rekenen wat de gemeente krijgt voor al die andere taken. Dat is niet verboden, maar beperkt gemeenten bij het integraal afwegen van de besteding van het fonds. In Den Haag kan al gauw de neiging ontstaan om zich te bemoeien bij de besteding van delen van het gemeentefonds. Dat gemeenten over de aanwending van het geld bestuurlijke afspraken moeten maken met een ministerie, zoals gebeurt in het dossier Opvoeden in de buurt, is onacceptabel.

Wanneer de opeenstapeling van ad hoc-regelingen zich voortzet, kan zelfs de werking van de normeringssystematiek ter discussie komen te staan. Waarom nog één algemeen accres, is het niet beter om voor elk deelgebied een eigen indexering te kiezen, zoals nu al met het Wmo-budget het geval is? Wij moeten ver van dit soort discussies blijven.

Er is een betrekkelijk eenvoudige uitweg uit het debat: creëer naast het gemeentefonds en tweede en een derde fonds. In het tweede fonds, het integratiefonds kunnen alle bestaande en toekomstige integratie-uitkeringen worden geplaatst. In het derde fonds, het decentralisatiefonds vinden dan alle te decentraliseren taken een plaats. Beide fondsen worden op hun eigen manier gevoed en de middelen op een eigen manier verdeeld.⁷ Daarmee wordt bevorderd dat de voeding en verdeling van het aldus geschoonde gemeentefonds transparant blijft, de toepassing van de normeringssystematiek buiten discussie blijft en het gemeentefonds wordt gezien als algemeen dekkingsmiddel.

Uiteraard moeten de nodige bestuurlijke afspraken worden gemaakt over de precieze werking van de beide nieuwe fondsen, bijv. over de wijze waarop de gemeenten bekend worden geïnformeerd over de ontwikkeling. Daarmee kan praktisch worden omgegaan, bijv. door de huidige circulaire te splitsen in drie delen. U-

iteraard is het mogelijk dat posten uit het integratiefonds en decentralisatiefonds, als aan alle voorwaarden wordt voldaan, overgaan naar het gemeentefonds.

Ook de verdeling van het gemeentefonds wordt steeds zwaarder belast. In de eerste plaats moet uiterst terughoudend worden omgegaan met de gerichte verdeling van het accres. Verder moet goed evenwicht worden bewaard tussen globaliteit en verfijning. Voor kleine postjes worden op dit moment nog uiterst ingewikkelde verdeelconstructies bedacht. Daarmee is uiteindelijk geen enkel belang gediend. Bijna altijd is het mogelijk om de kleine bedragen eenvoudig te verdelen, via bestaande verdeelmaatstaven als aantal inwoners, woonruimten of hectaren oppervlakte. Of pro rato, via de uitkeringsfactor. Dit beperkt de administratieve lasten en bevordert de integrale afweging bij besteding van het fonds. Het betekent wel dat de gemeente Vaals 8.000 euro misloopt als de maatstaf inwonersstemmachine Nedap oud wordt vervangen door de maatstaf inwoners. Dat lijkt erger dan het is. Bij een andere vereenvoudiging zal Vaals juist weer een voordeel hebben. Kortom, een eenvoudiger verdeling van de vele kleine postjes in het gemeentefonds zal per saldo weinig verschuivingen in euro's geven.

Noten

- 1 Financiële-verhoudingswet, artikel 13.
- 2 Zie ook het artikel van Jan van der Lei in dit nummer.
- 3 *Coalitieakkoord CDA-PvdA-Christenunie 2007*, hoofdstuk VI. Deze opmerkingen gelden ook voor de provincies.
- 4 *Septembercirculaire gemeentefonds 2006*, pag. 13.
- 5 *Septembercirculaire gemeentefonds 2006*, pag. 14. Ook aan het provinciefonds wordt een bedrag toegevoegd.
- 6 De gerichte verdeling vormde onderdeel van een financieel arrangement, waarbij in 2002 tevens 45 miljoen euro aan het gemeentefonds werd toegevoegd.
- 7 Omdat de instelling van begrotingsfondsen de nodige tijd vraagt, kan voorlopig worden gekozen voor het plaatsen van duidelijke schotten in het gemeentefonds tussen een algemeen deel, een integratiedeel en een decentralisatiedeel.

Laten wij ons het gemeentefonds eens voorstellen als een woning, een ruime woning. De familie die in de woning woont, breidt steeds verder uit. De woning wordt daarom doorlopend verbouwd. Een dakkapel hier, een serre daar. Dan weer een schuurtje erbij, nieuwe dakpannen erop en een tweede badkamer erin. Het gaat maar door. Voor elke ingreep afzonderlijk bestaan misschien goede argumenten, maar het geheel wordt wel erg rommelig. Wat zijn ook weer de dragende muren? Hoe kan het nu dat het dak gaat lekken? Het lijkt goed om de verbouwingen te stoppen en eens te kijken naar een structurele oplossing. Misschien is het beter dat een deel van de bewoners naar een andere woning omkijkt?