

Waar komen al die nieuwe specifieke uitkeringen vandaan?

De rijksoverheid is voornemens het aantal specifieke uitkeringen te verminderen tot 37. Hiervan mogen er nog ten hoogste vijf een omvang van € 5 miljoen of kleiner hebben. De sanering van bestaande specifieke uitkeringen ligt op schema. Maar het beheersen van het ontstaan van nieuwe specifieke uitkeringen kost grote moeite. Er zijn sinds april 2005 zo'n 38 nieuwe specifieke uitkeringen bijgekomen.

JAN VAN DER LEI
Medewerker Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Specifieke uitkeringen hebben een nuttige functie. Niettemin rijst de vraag of al de 38 nieuwe specifieke uitkeringen noodzakelijk zijn. Bij een dergelijke groei mislukt het terugdringen van het aantal specifieke uitkeringen. Het huidige kabinet lijkt echter een nieuwe impuls te willen geven aan vermindering van het aantal specifieke uitkeringen. In het regeerakkoord staat op pagina 36, dat de helft van het aantal doeluitkeringen wordt omgezet in een generieke bijdrage aan de gemeenten.

De vraag is echter hoe specifieke uitkeringen ontstaan.

Specifieke uitkeringen kan men op verschillende manieren indelen. Zo zijn er tijdelijke specifieke uitkeringen en permanente specifieke uitkeringen. Voor beantwoording van de vraag waarom de nieuwe specifieke uitkeringen zijn ingesteld, is deze indeling niet geschikt. Voor een eerste idee over nut en noodzaak van nieuwe specifieke uitkeringen is een andere indeling geschikter.

Veel specifieke uitkeringen zijn tijdelijk en worden na verloop van tijd geëvalueerd. Niet zelden worden ze vervolgens verlengd. Er is dan sprake van *nieuwvoor oud*.

Het vorige kabinet heeft met de sanering tijdelijke specifieke uitkeringen aangewezen die na afloop worden opgeheven. De vakministers zijn in bepaalde gevallen daar omheen gezeild door het herbenoemen van specifieke uitkeringen. Een nieuw jasje met hier en daar en kleine wijziging was voldoende voor de camouflage. Goed voorbeeld van zo'n geval van nieuw voor oud is de Topper-regeling van het Ministerie van Economische Zaken. Deze heette in het overzicht met op te heffen specifieke uitkeringen de Tipper-regeling. Eén letter verschil.

In het algemeen geldt, dat als nieuw

beleid een aantal jaren met een specifieke uitkering is bekostigd, het beleid dusdanig in de gemeentelijke organisatie is ingegroeid, dat bekostiging via de algemene uitkering geen probleem is. Wel geldt dan de randvoorwaarde, dat het geld zonder al te grote herverdeel-effecten met de algemene uitkering uit het gemeentefonds kan worden verdeeld.

Een grote groep nieuwe specifieke uitkeringen betreft kleine stimuleringsbijdragen van pakweg € 5 miljoen of minder. Hiermee proberen vakministeries de politieke besluitvorming van gemeenten te beïnvloeden. In veel gevallen zijn gemeenten vooraf al tot dezelfde politieke keuze als de regeling gekomen. De stimuleringsbijdrage is dan een vorm van beloning achteraf. Een ministerie verwerft hiermee eer en bestaansgrond. Ministers en kamerleden verkrijgen er populariteit door. Meer dan 10 regelingen van de nieuwe specifieke uitkeringen vallen onder deze categorie. Een voorbeeld is de regeling kwaliteitsimpuls badplaatsen van € 300.000. Het geld wordt verspreid over meerdere gemeenten, zodat de bijdrage per individuele gemeente klein is. Op gemeentelijke begrotingen hebben dergelijke bijdragen geen omvang van betekenis.

In tegenstelling tot kleine stimuleringsbijdragen maken stimuleringsbijdragen van omvang een zichtbaar deel uit van de gemeentelijke begroting. Voorbeelden zijn de regeling Buurt, Onderwijs en Sport van € 47 miljoen en de regeling Brede scholen & sportaccommodaties van € 46 miljoen. Anders dan bij kleine stimuleringsregelingen bespoedigen deze bijdragen de politieke besluitvorming in een gemeente, omdat ze een financiële drempel slechten. In een aantal gevallen gaat het om het aanjagen van

nieuw gemeentelijk beleid, dat anders moeizaam van de grond komt.

Specifieke uitkeringen worden regelmatig ingesteld voor het oplossen van knelpunten, deze kunnen verschillende oorzaken hebben. Zo is er de nieuwe regeling Spoorse doorsnijdingen met een omvang van € 300 miljoen. Verschillende steden worden opgedeeld door spoorwegen. Dit belemmert de ontwikkeling van deze steden. Het wegnemen van deze barrières in bebouwd gebied gaat de financiële spankracht van gemeenten te boven. Geld van het Rijk is de aangewezen weg om deze knelpunten uit de wereld te helpen.

Experimenteergelden

Experimenteergelden worden verstrekt

als er een voornemen is voor nieuw beleid en het Rijk dit eerst wil uitproberen, voordat het definitieve beleid over het land wordt uitgerold. Dergelijke regelingen zijn meestal bescheiden van omvang, maar vervullen een belangrijke functie voor het ontwikkelen van goed beleid. Voorbeelden zijn de nieuwe regelingen Experimenten jeugdzorg van € 11,5 miljoen en Experimenten WMO van € 7 miljoen.

Vergoeding voor nieuwe taken

Als gemeenten nieuwe taken krijgen toebedeeld of de gemeentelijke taken wijzigen door Rijksbeleid of Europees beleid of gewijzigde jurisprudentie, moet het Rijk op grond van artikel 2 Financiële-verhoudingswet aangeven uit welke nieuwe bron van inkomsten gemeenten de uitgaven aan deze taak

moeten bekostigen. Het instellen van een specifieke uitkering is één van de mogelijkheden. Een voorbeeld hiervan is de nieuwe regeling Inburgering allochtone vrouwen van € 19.266.000.

Oorzaken voor het ontstaan van specifieke uitkeringen

Specifieke uitkeringen ontstaan dus door het voorzetten van bestaand beleid dat al met een specifieke uitkering werd bekostigd, het verstrekken van stimuleringsbijdragen, het beschikbaar stellen van geld voor lokale knelpunten, het vrijmaken van geld voor experimenten en het bekostigen van aan gemeenten opgedragen taken. Je kunt ook anders naar het ontstaan van specifieke uitkeringen kijken. Je kunt je



afvragen welke politieke, institutionele en financieel-technische factoren zijn verantwoordelijk voor het ontstaan van specifieke uitkeringen. Oftewel wat zijn de oorzaken voor het ontstaan van specifieke uitkeringen.

Lobbygroepen zijn één van de veroorzakers van het ontstaan van specifieke uitkeringen. Lobbygroepen proberen bij kamerleden en vakministers gelden los te weken voor het gewenste doel. Bij lobbygroepen voor gemeentelijk beleid moet niet alleen aan gemeenten en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) worden gedacht. Ook andere maatschappelijke organisaties zien met een pleidooi voor een specifieke uitkering kans op rijksniveau de gemeentelijke uitgaven van alle gemeenten een gewenste richting op te manoeuvreren. Hierbij past de opmerking, dat een lobby gericht op de 443 gemeenteraden kostbaarder is en de uitkomst onvoorspelbaarder dan een lobby op de desbetreffende commissie uit de Tweede Kamer of de vakminister en zijn ministerie.

Zo organiseerden de lokale omroepen zich via hun brancheorganisatie richting Tweede Kamer met het pleidooi gelden voor gemeentelijke subsidies aan lokale omroepen te labelen met een specifieke uitkering. Hiermee wilden ze zeker stellen dat alle lokale omroepen een minimum bedrag per inwoner aan subsidie van de gemeente kregen. Er werd getracht de lokale democratie te omzeilen.

In geval van de VNG en gemeenten betreft het in de regel een lobby om aanvullend geld voor het oplossen van knelpunten, nieuw geld voor nieuw beleid of geld voor taakwijzigingen. Politiek gezien maken de VNG en gemeenten met hun lobby bij een vakministerie meer kans door te pleiten voor een specifieke uitkering. Het geld blijft in dat geval op de begroting van het vakministerie staan.

Budgetmaximaliserende vakministeries

Specifieke uitkeringen maken deel uit van de begrotingen van vakministeries. Minder specifieke uitkeringen betekenen kleinere begrotingen voor de vakministeries. Krachten vanuit de vakministeries verzetten zich hiertegen. Zo ontleent een vakministerie een deel van zijn zeggingskracht en aanzien aan de omvang van zijn begroting. Meer specifieke uitkeringen betekenen een grotere begrotingsomvang en dus meer invloed en status.

Ook leveren specifieke uitkeringen de ministeries werkgelegenheid op, die bij bekostiging via bijvoorbeeld het gemeentefonds (voor een deel) vervallen. Vanzelfsprekend ervaren de medewerkers van het ministerie deze werkzaamheden als nuttig en kunnen zich moeilijk een andere gang van zaken voor stellen. Want wie gaat nu beweren dat hij zelf overbodig is?

Tot slot is er sprake van paternalisme. Vakministeries zijn op veel terrei-

Lobbygroepen zijn één van de veroorzakers van het ontstaan van specifieke uitkeringen.

nen van mening dat ze beter dan gemeenten in staat zijn te bepalen wat goed beleid is. De ambtenaren op ministeries hebben dan ook gemiddeld genomen een hoger opleidingsniveau en de specialisatiegraad is groter. De paternalistische houding wordt versterkt door het niet kunnen accepteren van verschillen in beleidsuitvoering tussen gemeenten. Niettemin zijn ambtenaren van ministeries in veel gevallen badmeesters zonder zwembad.

Het grote aantal kleine gemeenten

Een grote gemeente heeft doorgaans een grotere begrotingsomvang en daardoor meer mogelijkheden om te schuiven met gelden. Er valt eerder geld vrij te maken voor bepaald gericht beleid. Zo ook kan een grote gemeente beter zelf knelpunten opvangen. Naarmate de omvang van de kleinste gemeente groter is, is er voor het Rijk minder noodzaak voor het instellen van kleine stimuleringsbijdragen voor nieuw beleid en knelpuntpotten. Nederland kent

meer dan 60 gemeenten met minder dan 10.000 inwoners. Bijna de helft van de 443 gemeenten heeft minder dan 20.000 inwoners. Voor het oplossen van knelpunten in deze gemeenten zijn redelijk vlot specifieke middelen van het Rijk nodig.

Ook hebben kleine gemeenten een klein personeelbestand waardoor geen vergaande specialisering is doorgevoerd. Daarbij is de inschaling van de lonen lager en weten kleine gemeenten personeel met talent minder goed vast te houden. Hierdoor is de professionaliseringsgraad lager. Het zelfstandig ontwikkelen van specifiek beleid gaat deze gemeenten moeilijker af. Voor nieuw beleid en het bijbehorende geld wordt niet zelden gewacht tot het Rijk over de brug komt.

De zwakke coördinerende rol van het Ministerie van BZK

De minister van BZK wordt in het eerste lid van artikel 116 Gemeentewet opgedragen het rijksbeleid te coördineren dat gemeenten raakt. Hij moet daarbij de beleidsvrijheid van gemeenten bevorderen. Om deze verantwoordelijkheid voor specifieke uitkeringen waar te maken bepaalt artikel 18 van de Financiële-verhoudingswet dat omtrent een voorstel tot regeling van een specifieke uitkering tijdig overleg plaatsvindt met Onze Ministers. Het Onze Ministers slaat in dit geval op de minister van BZK en de minister van Financiën. Met het opheffen van de directie Fipuli van het Ministerie van Financiën is de coördinatie van het ontstaan van specifieke uitkeringen nagenoeg geheel in handen van de minister van BZK. De minister van BZK wordt voor de uitvoering van dit beleid bijgestaan door de directie Bestuurlijke en Financiële Organisatie (directie BFO) van zijn ministerie.

Gezien de wettelijke bevoegdheden is het opmerkelijk dat 38 nieuwe specifieke uitkeringen dit ministerie zijn gepasseerd, waaronder 12 met een omvang van € 5 miljoen of minder. Nog opmerkelijker, het Ministerie van BZK is zelf één van de koplopers in het bedenken van nieuwe specifieke uitkeringen. Uit deze feiten is af te leiden, dat de minister van BZK en de leiding van het ministerie onvoldoende inspanning en commitment hebben getoond om het ontstaan van nieuwe specifieke uitkeringen in te dammen. De coördinerende taak voor specifieke uitkeringen wordt door het ministerie onvoldoende waar gemaakt.

Daarbij ontbeert het ministerie een

helder beoordelingskader voor de bekostigingswijze van gemeentelijke taken. Wanneer te kiezen voor een specifieke uitkering of anderszins is niet duidelijk. Politieke in plaats van institutionele en financieel-technische motieven spelen de boventoon.

De knellende architectuur van de financiële verhouding Rijk gemeenten

Het instrument specifieke uitkeringen kan niet op zich worden beschouwd. Ze maakt deel uit van de financiële verhouding tussen Rijk en gemeenten. De financiële verhouding bestaat naast specifieke uitkeringen uit de algemene uitkering uit het gemeentefonds, het gemeentelijke belastinggebied en bestemmingsheffingen. Afhankelijk van de architectuur van deze onderdelen is er meer of minder noodzaak voor specifieke uitkeringen.

Gegeven het uitgebreide verdeelstelsel voor de verdeling van de algemene uitkering is er minder noodzaak voor specifieke uitkeringen. Het Rijk kan in veel gevallen gelden zonder al te grote herverdeel-effecten met de algemene uitkering bij gemeenten brengen. Wel ontbreekt in het verdeelstelsel van de algemene uitkering een voorziening om gelden voor taken van centrumgemeenten bij alleen die centrumgemeenten te brengen. Differentiatie tussen centrumgemeenten en overige gemeenten is op dit moment alleen mogelijk voor de G4 gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht en de Waddengemeenten.

Het eigen belastinggebied van Nederlandse gemeenten is klein. Het zelf bepalen van de belastingtarieven is door het Rijk gelimiteerd. Een dergelijk beknot belastinggebied geeft gemeenten weinig ruimte om herverdeel-effecten bij de verdeling van rijks gelden op te vangen. Het bekostigen van nieuw beleid moet eerder met een specifieke uitkering. Ook kunnen fluctuaties in gemeentelijke uitgaven moeilijker met het eigen belastinggebied worden gedempt en is het ondoenlijk de intensiteit van bepaald beleid vorm te geven zonder te snijden in ander beleid. Gemeenten kijken hierdoor voor het oplossen van knelpunten en het stimuleren van nieuw beleid eerder naar het Rijk. Het vergroot de roep om en de noodzaak van specifieke uitkeringen.

Opportunistisch gedrag van de landelijke politiek

Politici zijn gekozen bestuurders en zittende politici willen graag worden

herkozen. Een positieve pers in de aanloop van verkiezingen is welkom en wordt opgezocht. Het is geen wonder dat ministers in de aanloop van verkiezingen gelden in de vorm van specifieke uitkeringen aan gemeenten toezeggen voor het oplossen van knelpunten. Ook een Tweede Kamer wil zich in deze periode van zijn beste kant laten zien. Pleidooien voor het vrijmaken van specifieke gelden voor gemeentelijk beleid komen in de aanloop van de

De maatregelen moeten niet worden gezocht in uitbreiding van de bevoegdheden van het Ministerie van BZK.

verkiezingen ook van deze zijde. Veel van de nieuwe specifieke uitkeringen zijn dan ook in 2006, het verkiezingsjaar, ontstaan.

Het bestaan van een politieke budgetcyclus

Bij rijksfinanciën is sprake van een politieke budgetcyclus. Naarmate het eind van de regeerperiode in zicht komt, wordt het financiële beheer van het Rijk ruimer. Naast de hiervoor genoemde opportunistische redenen, zijn daar ook praktische redenen voor. Aan het eind van de kabinetsperiode belandt het Rijk in de fase van uitrol van nieuw beleid. Daar is geld voor nodig. Vaak meer dan bij de kabinetsformatie en de ontwikkeling van het beleid is voorzien. Knelpunten als gevolg van het nieuwe beleid spelen op. Maar ook nieuwe problemen als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen treden gedurende de rit steeds duidelijker op de voorgrond. Zeker na bezuinigingen op de rijksbegroting bij de start van een kabinet komt de mi-

nister van Financiën onder steeds grotere politieke druk van de overige ministers en de Tweede Kamer. Hij slaagt er steeds minder in zijn hand op de knip te houden. Meeruitgaven verstrekt het Rijk geregeld in de vorm van specifieke uitkeringen.

Aanvullende maatregelen om het aantal specifieke uitkeringen terug te dringen

Gezien het grote aantal nieuwe specifieke uitkeringen, zijn voor het terugdringen van het ontstaan van specifieke uitkeringen aanvullende maatregelen nodig. Maatregelen die de oorzaken voor het ontstaan van specifieke uitkeringen wegnemen of onderdrukken. De maatregelen moeten niet worden gezocht in uitbreiding van de bevoegdheden van het Ministerie van BZK. Met de bepaling in artikel 18 van de Financiële-verhoudingswet en de al ingevoerde aanvullende maatregel, dat alle nieuwe specifieke uitkeringen langs de ministerraad moeten, kan wettelijk gezien geen voornemen tot het instellen van een nieuwe specifieke uitkering de aandacht van het ministerie van BZK ontsnappen.

Tegenover een aantal van de hiervoor genoemde oorzaken worden geen directe maatregelen gesteld. Zo is het vergroten van de omvang van de kleinste gemeenten wel een optie, maar om deze ingrijpende maatregel nu te koppelen aan het dossier sanering specifieke uitkeringen is de wereld op zijn kop zetten. Het aantal benodigde specifieke uitkeringen koppelt men juist aan de gemiddelde omvang van de klasse kleinste gemeenten. Overigens is de verwachting dat het herindelingsproces van gemeenten waarbij de kleinste gemeenten opgaan in een groter geheel, de komende tijd doorzet. De volgende aanvullende maatregelen worden voorgesteld:

- 1 Stel een reëel einddoel voor het aantal specifieke uitkeringen.
- 2 Vergroot het inzicht in staatsrecht en beleid voor specifieke uitkeringen bij vakministeries.
- 3 Creëer meer financiële ruimte voor gemeenten in de architectuur van de financiële verhouding.
- 4 Versterk de coördinerende rol van de directie BFO van het Ministerie van BZK.
- 5 Hanteer een helder beoordelingskader en screen nogmaals de bestaande specifieke uitkeringen.

Van deze aanvullende maatregelen zijn vooral de laatste drie cruciaal voor het verantwoord terugdringen van het aantal specifieke uitkeringen.

Stel een reëel einddoel voor het aantal specifieke uitkeringen

Het aantal van hooguit 37 specifieke uitkeringen en maximaal 5 van € 5 miljoen of minder is zeer weinig. Bij de huidige knellende financiële verhouding tussen Rijk en gemeenten is het niet een geloofwaardig einddoel. Men kan beter wel een geloofwaardig einddoel te formuleren. Een aantal van maximaal zestig specifieke uitkeringen waarvan hooguit twintig van € 10 miljoen of kleiner klinkt een stuk realistischer. Zeker als men bedenkt dat politieke budgetcycli, opportunistisch gedrag van politici in de aanloop van verkiezingen en lobbypraktijken eeuwige fenomenen zijn. De minister van BZK kan met een reëel einddoel het beleid beter in de ministerraad en de Tweede Kamer staande houden zonder links en rechts te worden gepasseerd.

Vergroot het inzicht in staatsrecht en beleid voor specifieke uitkeringen bij vakministeries

Het is gewenst de kennis over de positie van gemeenten in het staatsbestel en inzicht in de wettelijke procedures van de financiële verhouding Rijk gemeenten bij de beleidsmakers van de vakministeries te vergroten. Daarbij moeten bij de vakministeries de interne procedures worden aangescherpt voor het aanmelden van voornemens voor nieuw decentraal beleid bij de directie BFO. Voornemens voor nieuw beleid bereiken hierdoor eerder de directie BFO van het Ministerie van BZK. De directie BFO kan zo tijdig en beter een verantwoorde keuze voor bekostiging van het nieuwe beleid afdwingen.

Creëer meer financiële ruimte voor gemeenten in de architectuur van de financiële verhouding

De belastingmacht van gemeenten is nagenoeg nihil. Het ondergraaft het eigen initiatief van gemeenten.

Voor het tegengaan van nieuwe specifieke uitkeringen is het gewenst dat de belastingmacht van gemeenten wordt vergroot. Dit ten eerste door het opheffen van de huidige maximering van de onroerende zaakbelastingen. Ten tweede is voor het terugdringen van het aantal specifieke uitkeringen vergroting van het gemeentelijke belastinggebied gewenst. Vergroting van

het gemeentelijke belastinggebied kan plaatsvinden door verlaging van rijksbelastingen en gelijktijdige verkleining van het gemeentefonds met de (fictieve) gelden voor specifiek gemeentelijk beleid.

Gemeenten hebben bij een groter belastinggebied meer financiële flexibiliteit. Een dergelijke financiële verhouding rechtvaardigt het Rijk om voor het stimuleren van nieuw gemeentelijk beleid niet meteen klaar te

**Een aantal van maximaal
zestig specifieke
uitkeringen waarvan
hooguit twintig van € 10
miljoen of kleiner klinkt
een stuk realistischer.**

staan met bijbehorende gelden in de vorm van specifieke uitkeringen. Bestuurlijke afspraken kunnen in dat geval volstaan. Bij lokale knelpunten hoeft het Rijk minder snel bij te springen. Daarbij kan een groter belastinggebied meer herverdeeldeffecten met de algemene uitkering opvangen.

Versterk de coördinerende rol van de directie BFO van het Ministerie van BZK

Versterking van de coördinerende positie van de directie BFO van het Ministerie van BZK op het gebied van specifieke uitkeringen is hoognodig. Voor het terugdringen van het ontstaan van nieuwe specifieke uitkeringen moeten voornemens van andere ministeries voor nieuw gemeentelijk beleid eerder worden gesignaleerd. De onderhandelingspositie tegenover andere ministeries en ook binnen het eigen ministerie moet worden verstevigd. Voor beide wijzigingen is het wel nodig dat de minister van BZK en de hogere ambtenaren van het ministerie

deze gewijzigde positionering met woorden en daden onderschrijven.

Hanteer een helder beoordelingskader en screen nogmaals de bestaande specifieke uitkeringen

De keuze voor het instellen van een specifieke uitkering heeft de laatste jaren een sterk politiek karakter. Het hanteren van een helder beoordelingskader helpt de keuze wel of geen specifieke uitkering onpolitiseren. De eerste vraag die een beoordelingskader moet beantwoorden, luidt: Is er wel nieuw geld van het Rijk nodig? Kleine stimuleringsbijdragen en geld voor kleine knelpunten zijn bij voldoende flexibele ruimte voor gemeenten in de financiële verhouding onnodig. Ook is geld van het Rijk voor specifiek gemeentelijk beleid, zoals de subsidiëring van lokaal cultuurbeleid en lokaal sportbeleid, overbodig. Bij een financiële verhouding met flexibele ruimte voor gemeenten is nieuw geld van het Rijk alleen nodig bij knelpunten van omvang, experimenten en nieuwe of gewijzigde taken als gevolg van gewijzigde wetgeving.

Het beoordelingskader moet vervolgens antwoord geven op de vraag hoe het nieuwe geld beschikbaar wordt gesteld. Is dit via een bestemmingsheffing voor gemeenten of via de algemene uitkering of door uitbreiding van een bestaande specifieke uitkering of door het instellen van een nieuwe specifieke uitkering. De keuze van het juiste financieringsinstrument is een financieel-technische exercitie. Er moet een antwoord worden gevonden op vragen als:

- 1 Kan met de regeling bestedingdwang worden afgedwongen door het Rijk of door derden via de rechter?
- 2 Is er sprake van een uitsluitbaar goed en wil de wetgever de kosten op de gebruiker verhalen?
- 3 Ontwikkelen de kosten zich anders dan de groei van het gemeentefonds?
- 4 Kan het geld zonder al te grote herverdeeldeffecten via het verdeelstelsel van het gemeentefonds worden verdeeld?
- 5 Bestaat er al een bestaande specifieke uitkering waarin de nieuwe geldstroom in op kan gaan?

Met een nieuw beoordelingskader in de hand kunnen eveneens de bestaande geldstromen worden beoordeeld. De indruk bestaat, dat er onder de huidige specifieke uitkeringen meer valt op te schonen.