

# Koning Goedhart en de toverdrank

Toen ik tien jaar oud was, was ik dol op de boeken van de kabouters Wipneus en Pim en hun koning Goedhart. Koning Goedhart was goed en rechtvaardig, hij beschermde de zwakkeren en hulpbehoevenden. Sprookjesfiguren? Wipneus en Pim wel, maar koning Goedhart bestaat echt. Goedhart<sup>2</sup> is de bedenker van het zogeheten ‘derde aspiratieniveau’, dat is de wens dat alle gemeenten gelijke mogelijkheden hebben om gelijkwaardige voorzieningen te leveren. Goedharts wil is wet, bij Wipneus en Pim én bij de financiële verhouding. Kan Goedhart met de Financiële-verhoudingswet de ‘zwakke’ gemeenten voldoende beschermen tegen het dominante Rijk, of is een toverdrank nodig?

Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Het Rijk is dominant, de gemeenten<sup>3</sup> zijn ‘lagere’ overheden. Om niet volledig overgeleverd te zijn aan de willekeur van het Rijk, geeft de Financiële-verhoudingswet allerlei garanties aan de gemeenten. Dat is het bestaansrecht en de functie van de Financiële-verhoudingswet! Zo moet het Rijk bij nieuwe taken voor de gemeenten aangeven hoe de gemeenten die taken kunnen bekostigen (artikel 2), moet het Rijk het gemeentefonds uitkeren aan de gemeenten (artikel 5 en 6), eerlijk verdeeld over de gemeenten (artikel 8 en 12) en vrij besteedbaar (artikel 6). Ook moet het Rijk de specifieke uitkeringen aankondigen (artikel 20). Allemaal bepalingen ter bescherming van de gemeenten.

*‘Het Rijk is in de financiële verhouding geneigd tot alle kwaad en niet bekwaam tot enig goed’.*  
Gezegd door een lid van de Raad voor de gemeentefinanciën, in een vergadering van die raad.

## Jan Verhagen<sup>1</sup>

Beleidsmedewerker financiële verhoudingen gemeente Den Haag (dit artikel is geschreven op persoonlijke titel).

## Over de omvang van het gemeentefonds

Sinds 1995 wordt de groei van het gemeentefonds bepaald door de afspraak 'gelijk de trap op en af'. Het fonds groeit mee met de rijksuitgaven, en krijgt zo compensatie voor onder andere inflatie en bevolkingsgroei. Deze afspraak is echter nergens in de Financiële-verhoudingswet opgenomen. Ook ontbreken in de wet normen voor de minimale omvang en de groei van het fonds. Het Rijk knabbelt dan ook stevig aan deze afspraak. Twee recente voorbeelden:

- Het dreigement van het Rijk om € 200 miljoen uit het provinciefonds te halen<sup>4</sup>, als de provincies niet bereid zouden zijn geweest € 200 miljoen te betalen aan rijksprojecten.
- De enorme financiële concessie die de VNG heeft moeten doen<sup>5</sup> om deze afspraak in stand te houden – onder druk van het kabinet om de afspraak op te zeggen.

Overigens is door deze concessies eigenlijk de afspraak toch opgezegd.

Artikel 2 lid 1 van de Financiële-verhoudingswet luidt: 'Indien beleidsvoornemens van het Rijk leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door gemeenten, wordt (...) met redenen omkleed en met kwantitatieve gegevens gestaafd welke financiële gevolgen deze wijziging voor de gemeenten heeft'. Deze bepaling wordt niet altijd goed nageleefd.<sup>6</sup> En wanneer de gemeenten voor extra kosten komen te staan weet het Rijk exact in welke situaties artikel 2 niet van toepassing is, maar wanneer gemeenten in vergelijkbare situaties kosten besparen, haalt het Rijk wel geld uit het gemeentefonds.<sup>7</sup>

Net zo belangrijk voor de financiële verhouding als artikel 2 lid 1 van de Financiële-verhoudingswet is overigens artikel 108 lid 3 van de Gemeentewet, waarin staat dat het Rijk niet de gemeenten allerlei klusjes (formeel: medebewindstaken) mag laten uitvoeren zonder daarvoor te betalen. Dit artikel is echter relatief onbekend. Komt deze onbekendheid wellicht omdat het in een andere wet staat?

Een nieuwe ontwikkeling is dat het Rijk steeds meer boetes en andere fi-

*Goedharts wil is wet,  
bij Wipneus en Pim én bij  
de financiële verhouding.*



ILLUSTRATIE: VOORTSCHRIJDENDE INZICHTEN

nanciële strafmaatregelen aan gemeenten kan gaan opleggen via het gemeentefonds, zowel aan individuele gemeenten als aan het collectief van de gemeenten. Vier voorbeelden.

- Op een suggestie van de Tweede Kamer om het gemeentefonds te korten voor gemeenten die zich niet houden aan de afspraken voor de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers, reageerde staatssecretaris Albayrak van Justitie niet met de opmerking dat dat principieel onmogelijk is, maar opperde ze alleen maar het praktische bezwaar dat de suggestie te vaag was omdat er niet bij stond op welk deel van het gemeentefonds ze dan zou moeten korten.<sup>8</sup>
- Gemeenten die niet op tijd verantwoording afleggen over specifieke uitkeringen, worden in de toekomst financieel gestraft met het opschorten van de voorschotten uit het gemeentefonds en/of specifieke uitkeringen.<sup>9</sup> Een wereldvreemd voorstel, in het licht van de voortdurend te laat verschijnende en kwalitatief ondermaatse circulaire over het gemeentefonds. Maar het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft dit boetebeleid al ingevoerd.<sup>10</sup>
- In het bestuursakkoord is afgespro-

ken dat het Rijk een korting op het gemeentefonds kan toepassen als de gemeenten gezamenlijk de onroerende zaakbelasting te veel laten stijgen.<sup>11</sup>

- Wanneer het EMU-tekort van de Nederlandse overheden samen uitkomt boven 3% van het Nationaal Inkomen, dan kan het Rijk boetes opleggen aan de gemeenten door een korting in het gemeentefonds wanneer de gemeenten dan ook EMU-tekorten hebben.<sup>12</sup>

Dat zijn dus boetes voor het collectief van de gemeenten, veroorzaakt door niet alle gemeenten. De Financiële-verhoudingswet is hier geen schild voor de gemeenten, maar een dolk in de rug.

## Over de verdeling

De vorige Financiële-verhoudingswet, uit 1984, had als belangrijkste uitgangspunt dat een gemeente meer geld uit het gemeentefonds kreeg naarmate ze groter was, onder de veronderstelling dat grotere gemeenten een grotere centrumfunctie vervullen en meer sociale problemen hebben. De fusie van vijf kleinere gemeenten in het Westland tot één grote gemeente





*Prof C. Goedhart, hoogleraar openbare financiën en de eerste voorzitter van de Raad voor de gemeentefinanciën, formuleerde het uitgangspunt dat alle gemeenten gelijke mogelijkheden moeten hebben om gelijkwaardige voorzieningen te leveren.*

FOTO: HENDRIKSEN-VALK

Westland van 96.000 inwoners zou die gemeente onder de oude wet tientallen miljoen per jaar extra gemeentefondsuitkering hebben opgeleverd. En het erge is: ten koste van de andere gemeenten. Al na enkele jaren was de verdeling uit 1984 omstreden.

De herverdeling in 1997 kende geen discussie over de richting, hooguit over de mate waarin. De uitkomsten sloten aan bij de algemene verwachtingen. Latere herverdelingen riepen weliswaar meer discussie op, maar nog minder dan bij de Financiële-verhoudingswet 1984. Nu, tien jaar later, heeft het gemeentefonds nog steeds een verdeelsysteem dat goed aansluit bij de kosten van de gemeenten. Natuurlijk is er altijd commentaar mogelijk op de exacte uitwerking. Paul Bordewijk schrijft daar in zijn artikel over.<sup>13</sup>

De gebruikte onderzoeksmethode, de zogeheten verschillenanalyse van onderzoeksbureau Cebeon<sup>14</sup>, is niet onomstreden.<sup>15</sup>

Het buitenland spreekt bij de Nederlandse verdeling van het gemeentefonds over een 'magistrale complexiteit'<sup>16</sup> (Vlaanderen) en een wereldrecord<sup>17</sup> (Verenigde Staten). Ik proef in deze teksten meer cynisme dan jaloezie. De Amerikanen wijzen erop dat grotere verdeelformules met meer factoren ook meer mogelijkheden introduceren voor politieke manipulatie door het Rijk. De Financiële-verhoudingswet beschermt hier de gemeenten onvoldoende tegen.

Ondanks alle opmerkingen bij de verdeling staat vast dat de basis van de verdeling van het gemeentefonds prima is, en nog vele jaren mee kan. Op dit belangrijke onderdeel scoort de Financiële-verhoudingswet een mooi cijfer.

De Financiële-verhoudingswet geeft geen normen voor een maximale cumulatieve herverdeling. In de praktijk is er wel een maximale herverdeling van € 15 per inwoner per jaar bij het gemeentefonds, maar het Rijk houdt zich niet strak aan die norm.

Opvallend is dat de Financiële-verhoudingswet nergens voorschriften geeft over de verdeling van specifieke uitkeringen. Daarmee heeft het Rijk alle vrijheid om specifieke uitkeringen te verdelen zoals het Rijk dat goed uit-

komt, en zijn de gemeenten overgeleverd aan het Rijk. Goedharts bescherming van de gelijkwaardigheid van de gemeenten geldt blijkbaar niet hier.

### Over de vrije besteedbaarheid

Waarom moeten de gemeenten eigenlijk voldoende vrij besteedbaar geld hebben? Omdat deze financiële autonomie zowel bestuurlijk als financieel nut heeft. Zonder financiële autonomie stelt de bestuurlijke zelfstandigheid van de gemeenten weinig voor. Immers, wat is er voor een gemeente nog te besturen als het Rijk volledig bepaalt hoe de gemeente haar geld moet uitgeven? De gemeente kan dan hooguit nog beslissen over de kleur van de putdeksels, en zelfs dat is discutabel als niet alle verf even duur is. Zonder financiële autonomie bestaan er geen gemeenten, alleen maar uitvoeringskantoren van het Rijk. De financiële autonomie verhoogt ook de welvaart van de mensen in het land. De ene gemeente heeft bijvoorbeeld veel ouderen, de andere veel jongeren. Als het Rijk voorschrijft dat elke gemeente een ouderencentrum moet hebben, wordt belastinggeld niet slim besteed. Beter is een decentrale keus voor een ouderencentrum of een jongerencentrum.<sup>18</sup>

De Financiële-verhoudingswet, artikel 13 lid 2, biedt formeel een redelijke bescherming van de bestedingsvrijheid van de gemeenten, maar het Rijk morrelt daar aan. Enkele voorbeelden:

- Het Rijk erkende in 2002 dat het eigenlijk te weinig gaf voor schoolgebouwen (in gemeentefondstaal: 'onderwijshuisvesting'). Gemeenten zijn daardoor gedwongen om van de rest van het gemeentefonds een deel te besteden aan schoolgebouwen.
- Voor de integratie-uitkering<sup>19</sup> voor anti-discriminatiebureaus eist het Rijk dat de gemeenten geld geven aan het anti-discriminatiebureau.<sup>20</sup>
- De nieuwste integratie-uitkering, die voor tegengaan van polarisatie en radicalisering, is alleen op aanvraag verkrijgbaar, en vereist het indienen van een plan van aanpak inclusief begroting.<sup>21</sup> Het budget is zo laag dat maar enkele gemeenten in aanmerking komen. Dit is een wolf

in schaapskleren, een pure specifieke uitkering vermomd als gemeentefonds.

Artikel 16 lid 2 van de Financiële-verhoudingswet luidt nu: 'Specifieke uitkeringen worden slechts verstrekt als deze wijze van bekostiging van gemeentelijke taken bijzonder aangewezen is.' De VNG wil deze bepaling aanvullen met: 'Voor zover aan de specifieke uitkeringen voorwaarden verbonden worden, laten deze voldoende beleidsruimte aan de gemeenten.' Daarmee wijst de VNG er terecht op dat de Financiële-verhoudingswet gemeenten niet beschermt tegen te vergaande regelzucht van het Rijk bij specifieke uitkeringen.

### Over de informatieplicht

Artikel 20 van de Financiële-verhoudingswet bepaalt dat het Rijk voor 1 oktober aangeeft welke specifieke uitkeringen hij het komende jaar gaat verstrekken. De bedoeling is dat de gemeenten die informatie nog kunnen gebruiken bij hun plannen voor het komende jaar. Het Rijk heeft deze bepaling vaker niet dan wel nageleefd; in feite heeft het Rijk de Financiële-verhoudingswet op dit punt gewoon genegeerd. De Financiële-verhoudingswet wordt gewijzigd<sup>22</sup>; het Rijk moet voortaan uiterlijk op de derde woensdag van mei, 'verantwoordingsdag', verslag doen van de specifieke uitkeringen die hij heeft verstrekt over het voorgaande jaar. Artikel 20 verandert van een instrument waar de gemeenten baat bij hadden, in een instrument voor het Rijk waar de gemeenten niets aan hebben.

De circulaire van het gemeentefonds moeten elk jaar vóór 1 juli verschijnen. Deze wettelijke datum haalt het Rijk. Bij de circulaire zit sinds enkele jaren een bruikbaar rekenmodel, in excel. Maar daarmee is het positieve wel gezegd. De circulaire komen steeds later dan aangekondigd, bevatten fouten, en worden alom ervaren als onduidelijk. Correcties op de circulaire, in de vorm van nieuwe versies, worden niet gecommuniceerd. Vragen over de circulaire beantwoordt het Rijk soms niet. De Financiële-verhoudingswet



biedt de gemeenten geen enkele garantie op fatsoenlijke informatie.

## Juridisering

De financiële verhouding is een stelsel van financiële en bestuurlijke afspraken, deels vastgelegd in wetgeving. Nederland als geheel heeft er geen baat bij als deze afspraken een juridisch karakter krijgen, en dat er bijvoorbeeld rechtzaken worden gevoerd op basis van artikel 108 Gemeentewet of artikel 2 Financiële-verhoudingswet. Toch komt dat steeds dichterbij. Juridische procedures over individuele afrekening van algemene en specifieke uitkeringen zijn al heel gebruikelijk.

## Conclusie

Vaak wordt onder de term 'de nieuwe Financiële-verhoudingswet' verstaan: de nieuwe verdeling van het gemeentefonds in 1997. De verdeling krijgt een mooi cijfer, maar zeker geen tien. Maar er staat veel meer in de Financiële-verhoudingswet. Op die andere onderdelen scoort de wet een onvoldoende. De Financiële-verhoudingswet verandert bovendien geleidelijk van een wet die garanties geeft aan gemeenten tegen het almachtige Rijk, in een wet die de positie van het Rijk versterkt en de positie van de gemeenten aantast. Koning Goedhart heeft een sterke toeverdrank nodig om het Rijk te laten inzien dat deze machtsgreep meer kwaad dan goed doet.

## Noot

- 1 dr. A.J.W.M. Verhagen, gemeente Den Haag. Van 1992 tot en met 1996 bij de Raad voor de gemeente-financiën meegewerkt aan de totstandkoming van de huidige Financiële-verhoudingswet.
- 2 Prof C. Goedhart, hoogleraar openbare financiën en de eerste voorzitter van de Raad voor de gemeente-financiën.
- 3 Omwille van de leesbaarheid wordt steeds gesproken over 'gemeenten', maar voor de provincies geldt hetzelfde.
- 4 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *September-circulaire Provinciefonds 2007*.
- 5 Bestuursakkoord Rijk - VNG, juni 2007. De concessie is onder andere ruim € 240 miljoen voor openbare orde en veiligheid en het intrekken van claims voor de invoering van het btw-compensatiefonds.
- 6 Andersson Elffers Felix bv, *Evaluatie ontvlechting Fipuli*, juni 2007, blz. 19 - 20.
- 7 Vergelijk bijvoorbeeld Tweede Kamer, *Wet elektronische bekendmaking*, vergaderjaar 2007 - 2008, 31.084, nr. 3, blz. 20 - 22, met: Tweede Kamer, vergaderjaar 2006 - 2007, 28.982, nr. 61, blz. 17 en 24.
- 8 Tweede Kamer, vergaderstuk 31.018 nr. 19; Handelingen 7 juni 2007, blz. 78-4175 en 78-4183.
- 9 Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Raad voor de financiële verhoudingen van 20 april 2007 over het verzoek om advies over het wetsvoorstel specifieke uitkeringen, kenmerk 2007-0000109369; VNG, Brief aan de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 30 mei 2007 over het Advies wetsvoorstel specifieke uitkeringen, kenmerk ECGF/U2007-00782. Het betreft een voorgestelde artikel 17b lid 3 van de Financiële-verhoudingswet.
- 10 Vaststelling beleidsregels handhaving termijnvoorschriften Wet sociale werkvoorziening', in: *Staatscourant*, 19 april 2007, nr. 76.
- 11 Bestuursakkoord Rijk - VNG, juni 2007; Tweede Kamer, Handelingen 5 juni 2007, blz. 76-4003.
- 12 Tweede Kamer, vergaderjaar 2007 - 2008, *Miljoenennota 2008*, 31.200, nr. 1, september 2007, blz. 109; Centraal Planbureau, *Macro Economische Verkenning 2008*, september 2007, blz. 120.
- 13 Ik ben het overigens met veel van zijn voorstellen niet eens.
- 14 H. Boerboom en P. Huijsloot, *The equalized allocation of local expenditure needs in the Netherlands*, augustus 2007.
- 15 M.A. Allers, 'De verdeling van het gemeentefonds: kritiek op de bestaande methode en voorstel voor alternatief', in: *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 2005, nr. 4, blz. 158 - 189; *Deriving spending needs from local government budget data: methodological problems and a proposed solution*, september 2007; A. Shah, *Fiscal Need Equalization: Is it worth doing? Lessons from International Practices*, augustus 2007, blz. 14; N.P. Mol, 'Allocatie en verdeling in de financiële verhouding', in: Raad voor de financiële verhoudingen, *Tien jaar financiële verhoudingen*, nog te verschijnen (oktober 2007).
- 16 Uit Vlaanderen: T. Doesselaere, 'De kogel is door de (regerings)kerk', in: *BinnenBand*, februari 2002, blz. 11.
- 17 Uit de Verenigde Staten: J. Boex en J. Martinez-Vazquez, *Designing intergovernmental equalization transfers with imperfect data: concepts, practices and lessons*, Andrew Young school of policy studies, Georgia State University, Atlanta, Working Paper 04-21, november 2004, blz. 12, <http://isp-aysps.gsu.edu/papers/ispwp0421.pdf>.
- 18 Dit staat in de theorie van de financiële verhouding bekend als de Decentralisatiestelling van Oates.
- 19 Een integratie-uitkering, artikel 5 lid 2 Financiële-verhoudingswet, is een onderdeel van het gemeentefonds dat niet wordt verdeeld met objectieve maatstaven maar op basis van feitelijke uitgaven of inkomsten van gemeenten. Een integratie-uitkering wordt ingesteld bij de toevoeging van een bedrag aan het gemeentefonds, wanneer algemene verdeelmaatstaven tot een te grote herverdeling zouden leiden.
- 20 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Junicirculaire Gemeentefonds 2007*, blz. 8.
- 21 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *September-circulaire Gemeentefonds 2007*, blz. 14.
- 22 Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Raad voor de financiële verhoudingen van 20 april 2007 over het verzoek om advies over het wetsvoorstel specifieke uitkeringen, kenmerk 2007-0000109369; VNG, Brief aan de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 30 mei 2007 over het Advies wetsvoorstel specifieke uitkeringen, kenmerk ECGF/U2007-00782.