

De financiële verhouding: Onbekend of onbemind?

Verskil tussen de theorie en de praktijk

Drs. E.A.M. Goedvolk Senior beleidsadviseur bij de gemeente Utrecht

Drs. G.S. Kooistra Adviseur van de Raad voor de financiële verhoudingen. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven

In het voorwoord van de maartcirculaire van het gemeentefonds van 2008 schrijft de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: ‘Wanneer u via andere kanalen informatie krijgt over de verdeling van gemeentefondsmiddelen, die niet (ook) door de fondsbeheerders publiek is gemaakt (...) dan heeft deze informatie geen enkele status.’ Het is opmerkelijk dat zij haar eigen circulaire moet gebruiken om richting gemeenten de aanwijzingen van haar collega’s over de besteding van het fonds te overrulen.¹ Waarom is dat nodig? Zijn de spelregels van de financiële verhoudingen onbekend, of worden ze bewust niet nageleefd?

De financiële verhouding is deels gebaseerd op wet- en regelgeving en deels op bestuurlijke afspraken, vastgelegd in de periodieke bestuursakkoorden tussen Rijk en gemeenten en de Code interbestuurlijke verhoudingen. De geldende financiële spelregels zijn de resultante van de bestuurlijke verhoudingen.

Bestuursakkoord

Het meest recente bestuursakkoord tussen het Rijk en de gemeenten legt de nadruk op samenwerking: Gemeenten en het Rijk staan *samen* aan de lat om de maatschappelijke opgaven vorm te geven. Beide overheidslagen zijn daarbij autonoom. In navolging van de Code interbestuurlijke verhoudingen² zijn maatschappelijke problemen het uitgangspunt voor de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden (de bestuurlijke verhou-

ding). Het uitgangspunt is decentraal wat kan, centraal wat moet. De financiële verhouding volgt daarbij de bestuurlijke verhouding.

Maatschappelijke problemen manifesteren zich vaak in eerste instantie op het gemeentelijke niveau. Het bestuursakkoord benadrukt de noodzaak om de bestuurskracht en autonomie van gemeenten te versterken. Meer gemeentelijke autonomie betekent in de financiële verhouding dat de beschikkingsmacht over middelen in toenemende mate bij gemeenten moet liggen. Te veel regeltjes van het Rijk belemmeren een doelmatige besteding van overheidsmiddelen. Volgens de theorie over

de financiële verhouding moeten gemeentelijke taken daarom bij voorkeur worden bekostigd uit eigen inkomsten. Als dat niet mogelijk is komt het gemeentefonds in beeld. Pas als óók dat niet kan, mag gebruik worden gemaakt van specifieke uitkeringen.

In de praktijk werkt het anders. Het merendeel van de gemeentelijke inkomsten is *niet* afkomstig uit eigen inkomsten. Een belangrijk deel van de gemeentelijke inkomsten is afkomstig uit specifieke uitkeringen (ongeveer 34%³). Specifieke uitkeringen waren lange tijd een geliefd instrument. Dat tij is echter gekeerd. Het kabinet heeft

Maatschappelijke opgaven



Bestuurlijke verhouding



Financiële verhouding

decentraal wat kan, centraal wat moet

taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden

beschikkingsmacht geldstromen

de doelstelling om de helft van de specifieke uitkeringen over te hevelen naar het gemeentefonds.⁴

Beschikkingsmacht

Waarom waren specifieke uitkeringen lange tijd een geliefd instrument? Het antwoord op deze vraag ligt besloten in de financiële verhouding. De financiële verhouding regelt wie bij welke bekostigingswijze beschikkingsmacht heeft, met andere woorden: Wie gaat over het geld?

De specifieke uitkering is volgens de spelregels van de financiële verhouding de enige bekostigingswijze waarbij het Rijk direct invloed heeft op de besteding van het geld. Aan specifieke uitkeringen kunnen namelijk voorwaarden worden verbonden. Daar geldt dat wie betaalt, ook bepaalt. Juist dat maakt dat specifieke uitkeringen veelvuldig gebruikt zijn. Het overhevelen van specifieke uitkeringen naar het gemeentefonds draagt bij aan grotere beleids- en bestedingsvrijheid voor gemeenten en past daardoor goed bij de doelstellingen om de gemeentelijke bestuurskracht en autonomie te versterken.

Sturen of loslaten?

Het kabinetsstreven naar vermindering van het aantal specifieke uitkeringen impliceert dat er bij het Rijk minder behoefte bestaat aan sturing en invloed dan voorheen. Het kabinet *lijkt* succesvol in dat streven. Dit jaar komen er maar liefst 25 integratie- en decentralisatie-uitkeringen bij.⁵ Het gaat daarbij voornamelijk om middelen die voorheen waarschijnlijk in de vorm van een specifieke uitkering zouden zijn verstrekt en die nu deel uitmaken van het gemeentefonds. De beschikkingsmacht is daarbij formeel overgegaan van het Rijk naar de gemeenten.

In de praktijk blijft het Rijk echter worstelen tussen vasthouden en loslaten, sturen en overlaten. De behoefte aan sturing blijft. Dat is niet raar. Bewindspersonen willen laten zien dat zij door gelden ter beschikking te stellen invloed uitoefenen op de maatschappij en problemen oplossen. Zij worden door de

Tabel 1: Beschikkingsmacht

Inkomsten gemeenten	Bron	Beschikkingsmacht
<i>Eigen inkomsten</i>		
• Belastingen	Burgers en bedrijven	De gemeenteraad
• Rechten en heffingen	Burgers en bedrijven	De gemeenteraad, maar maximaal kostendekkend
• Overige eigen inkomsten	Burgers en bedrijven	De gemeenteraad
<i>Gemeentefonds</i>		
• Algemene uitkering	Het Rijk	De gemeenteraad
• Integratie-uitkering	Het Rijk	De gemeenteraad
• Decentralisatie-uitkering	Het Rijk	De gemeenteraad
<i>Specifieke uitkeringen</i> (waaronder brede-doeluitkeringen en verzameluitkeringen)		
	Het Rijk	Het Rijk De mate van beleidsvrijheid voor gemeenten kan variëren.

Tweede Kamer regelmatig aangesproken op het handelen van andere, autonome, overheidslagen. Logisch gevolg is dat bij het Rijk de behoefte bestaat om invloed te kunnen uitoefenen op de gang van zaken, óók als zij eigenlijk niet (meer) verantwoordelijk voor zijn. Minister(ie)s zoeken naar nieuwe mogelijkheden om invloed te kunnen uitoefenen. In de financiële verhouding zien wij in dit kader twee knelpunten ontstaan, namelijk rond de decentralisatie-uitkering en rond de inzet van het accres van het gemeentefonds.

Decentralisatie-uitkering

Om het gemakkelijker te maken geldstromen over te hevelen naar het gemeentefonds is per 1 augustus 2008 de decentralisatie-uitkering ingevoerd. Dit getuigt van realiteitszin: De bestaande instrumenten in de financiële verhouding konden onvoldoende tegemoet komen aan de politiek-bestuurlijke werkelijkheid en dus moest er wat veranderen in de financiële verhouding. De decentralisatie-uitkering als tussenvorm in het gemeentefonds, maakt het gemakkelijker om specifieke uitkeringen over te hevelen. De middelen in een decentralisatie uitkering blijven – in tegenstelling tot middelen die worden toegevoegd aan de algemene uitkering – afzonderlijk zichtbaar op de gemeentefondsbegroting. Daarnaast is het zo dat voor een decentralisatie-uit-

kering een afwijkende verdeelsleutel kan worden gehanteerd. Tegelijkertijd gaat de beschikkingsmacht over de middelen wel over naar de gemeenten en nemen de administratieve lasten af.⁶

Voor gemeenten verandert er door de invoering van de decentralisatie-uitkering in de praktijk echter niet zo veel. Ministeries blijven proberen gemeenten te stimuleren of zelfs te verplichten deze middelen te besteden aan het door hen gewenste doel. Zo geldt voor een aantal recent aan het gemeentefonds toegevoegde geldstromen een aanvraagprocedure. Soms moet ook een convenant worden ondertekend om voor de middelen in aanmerking te kunnen komen.⁷ Deze conventanten bevatten vervolgens een bestedings- en/of een verantwoordingsverplichting. In feite zijn dergelijke decentralisatie-uitkeringen dus vermomde specifieke uitkeringen. De middelen behoren wel tot het gemeentefonds en formeel is de beschikkingsmacht over gegaan naar de gemeenten, maar de feitelijke gestelde voorwaarden zijn in strijd met de spelregels van de financiële verhoudingen. In de praktijk is er helemaal geen sprake van vrij besteedbare middelen.

Gerichte accres inzet

Een andere belangrijke bron van verwarring in de financiële verhouding is

de zogenoemde ‘gerichte accres inzet’. In het bestuursakkoord wordt een aantal maatschappelijke problemen (met bedragen) genoemd, waar voor het Rijk en de gemeenten een gezamenlijke opgave ligt. Gemeenten zullen uit eigen middelen een bijdrage leveren. Het accres van het gemeentefonds biedt hen – zo geeft het bestuursakkoord aan – daar de ruimte voor.⁸ Tot zover is er niets aan de hand. In de communicatie gaat het vervolgens echter mis.

Ministers en staatssecretarissen willen zichtbaar kunnen maken wat zij hebben gepresteerd. ‘Ik heb x miljoen euro geïnvesteerd om probleem A op te lossen’ klinkt een stuk beter dan ‘Ik heb met de gemeenten afgesproken dat zij probleem A gaan oplossen’. Naar aanleiding van het Bestuursakkoord schrijft de minister voor Jeugd en Gezin⁹ bijvoorbeeld dat het Rijk de gemeenten een *extra* financiële impuls geeft voor de Centra voor Jeugd en Gezin van 200 miljoen euro. De helft hiervan – zo geeft hij aan – ‘komt via het accres van het gemeentefonds beschikbaar’.^{10 11} Dit is op twee punten niet juist.

Ten eerste is er bij de Centra voor Jeugd en Gezin geen sprake van 200 miljoen euro extra, maar van 100 miljoen euro extra en 100 miljoen euro bestaand geld uit het accres. Het accres betreft geld dat gemeenten op basis van de normeringssystematiek gewoon toekomt. Ten tweede kán het Rijk via het accres van het gemeentefonds geen middelen ter beschikking stellen voor een bepaald *doel*. Het (accres van het) gemeentefonds is vrij besteedbaar en wordt niet beschikbaar gesteld voor een specifiek doel. Het is ongelabeld geld. Bij gemeenten leidt dit tot veel verwarring. In menig gemeente zal een discussie gevoerd zijn over de vraag hoeveel geld er nou écht beschikbaar kwam voor de Centra voor Jeugd en Gezin. De brief van de minister voor Jeugd en Gezin en de circulaire van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties spreken elkaar tegen.

Onbekend of onbemind?

Is de financiële verhouding dan niet

duidelijk of worden de spelregels bewust niet nageleefd? Beide. Niet iedereen is op de hoogte van de spelregels van de financiële verhouding. Maar wie dat wel is, houdt zich er niet altijd aan. Zolang er sprake is van een politiek-bestuurlijke realiteit die niet aansluit op de bestaande spelregels, zal er onduidelijkheid blijven bestaan over de financiële verhoudingen. Het aangrijpingspunt om duidelijkheid te bieden over de financiële verhoudingen ligt daarmee niet in de financiële verhoudingen zelf. Een kleine aanpassing in de financiële verhouding – zoals de decentralisatie-uitkering – kan de bestuurlijke *mindset* niet veranderen.

Wat kan dan wel? Er zijn twee opties denkbaar. De eerste optie is het handhaven van de huidige financiële verhouding. We moeten dan accepteren dat niet altijd duidelijk is hoe het zit. Dit is inherent aan de bestuurlijke realiteit waarin decentralisatie en het vergroten van de gemeentelijke autonomie op gespannen voet staan met de behoefte aan sturing en controle. Het is dan de verantwoordelijkheid van de fondsbeheerders om steeds opnieuw duidelijk te maken wat wél en wat níet kan binnen de spelregels van de financiële verhouding. Zij moeten hun collega’s – én de gemeenten – blijven uitleggen wat wel en wat niet de bedoeling is. De huidige praktijk rond decentralisatie-uitkeringen valt duidelijk in de laatste categorie. Daar verandert een passage in de gemeentefondscirculaire niets aan.

De tweede optie is constateren dat de huidige financiële verhouding niet meer voldoet. Het streven om specifieke uitkeringen over te hevelen naar het gemeentefonds staat haaks op de blijvende behoefte aan sturing. Dat is eigenlijk al jarenlang zo. De huidige financiële verhouding heeft hier geen antwoord op. Als bestuurlijke afspraken niet kunnen worden gerealiseerd binnen de bestaande financiële spelregels moeten die laatste worden aangepast. Kleine aanpassingen, zoals de invoering van de decentralisatie-uitkering, zijn daarvoor niet genoeg. Wellicht is het tijd voor rigoureuze andere financiële verhoudingen. In dat geval staan óók de voorkeursvolgorde, het derde aspiratieniveau en het gemeente-

fonds zelf ter discussie.

Noot:

- 1 Dit is ook geconstateerd in een artikel van Jan Verhagen *Luister alleen naar mij!*, in: Binnenlands Bestuur, jaargang 29, nr. 13, 28 maart 2008.
- 2 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Interprovinciaal overleg, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Code interbestuurlijke verhoudingen*, 2005.
- 3 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds 2009*, blz. 53, 54.
- 4 *Samen aan de slag. Bestuursakkoord rijk en gemeenten*, 4 juni 2007, blz. 1
- 5 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Circulaire gemeentefonds van 19 september 2008*, blz. 32.
- 6 Goedvolk, E.A.M. en G.S. Kooistra, Heeft de specifieke uitkering haar langste tijd gehad?, in: Bestuurswetenschappen, No. 5, oktober 2008.
- 7 Bijvoorbeeld bij de impuls Nationaal Actieplan Sport en Beweging (NASB), www.minvws.nl, *Kaderstellende afspraken*.
- 8 Overigens was een groot deel van de 1,1 miljard euro accres die gemeenten volgens het bestuursakkoord ontvangen niet extra. Meer dan de helft van dit bedrag was al bekend voordat het bestuursakkoord tot stand kwam (het stond al in de september-circulaire gemeentefonds 2007). Dit heeft voor veel verwarring gezorgd bij gemeenten. Het accres uit de september-circulaire was door de meeste gemeenten al verwerkt in de begroting en meerjarenraming. Er kwam bij het bestuursakkoord dus minder extra geld beschikbaar dan de communicatie rond dit akkoord deed vermoeden.
- 9 Ministerie voor Jeugd en Gezin, *Circulaire brede doeluitkering Centra voor Jeugd en Gezin*, 9 januari 2008.
- 10 Idem, blz. 2.
- 11 De minister voor Wonen, Wijken en Integratie rekent de Krachtwijkgemeenten zelfs voor hoeveel accres zij voor dit doel in moeten zetten, in brief: *Rijksintensivering met relatie naar het actieplan Krachtwijken + aanbod overige organisatie ten behoeve van de Krachtwijken*, 1 februari 2008, blz. 26.