

De verrommeling van de financiële verhouding

De financiële verhouding tussen het Rijk enerzijds en de gemeenten en provincies anderzijds is door een recente wetswijziging behoorlijk veranderd. Aan de algemene en specifieke uitkeringen zijn de zogenoemde decentralisatie-uitkeringen toegevoegd. De praktijk laat zien dat die verhouding daardoor onnodig ingewikkeld is gemaakt, terwijl de beoogde vergroting van de beleidsvrijheid van gemeenten en provincies niet wordt gerealiseerd.

De financiële verhouding tussen het Rijk en de decentrale overheden (gemeenten en provincies) is al decennialang gebaseerd op een tot voor kort relatief overzichtelijk systeem. Vanuit Gemeentefonds en Provinciefonds, onderdelen van de Rijksbegroting, ontvangen gemeenten respectievelijk provincies een zogeheten algemene uitkering. Deze is vrij besteedbaar en daarover dient alleen aan de Gemeenteraad respectievelijk Provinciale Staten verantwoording te worden afgelegd. Over de ruim vierhonderd gemeenten wordt de algemene uitkering verdeeld op basis van een systeem van circa zestig verdeelmaatstaven. Daarmee wordt beoogd het gemeenten mogelijk te maken een breed voorzieningenpakket aan te bieden, waarbij rekening gehouden wordt met objectieve indicaties van de behoefte aan voorzieningen en de kosten daarvan, zoals aantal inwoners, uitkeringontvangers, minderheden, oppervlakte, bodemgesteldheid en centrumfunctie. Bij de uitkering wordt bovendien rekening gehouden met beperkte medefinanciering van het voorzieningenpakket vanuit eigen belastinginkomsten, op basis van een landelijk normtarief dat toegepast wordt op de geldwaarde van relevante onroerende zaken in elke gemeente. Over het niveau van de uitkering zijn bestuurlijke afspraken gemaakt. Voor provincies bestaat een vergelijkbaar systeem.

Naast de algemene uitkering ontvangen gemeenten en provincies specifieke uitkeringen van het Rijk. Deze zijn bestemd om specifieke ambities van het Rijk te realiseren waarbij het Rijk het voorzieningenniveau in termen van toekenningscriteria, volume of prijs zelf grotendeels wil bepalen, maar decentrale overheden het beleid uitvoeren. Bij gemeenten gaat het bijvoorbeeld om uitkeringen ter bekostiging van bijstand, sociale werkvoorziening en openbaar basisonderwijs. Bij de provincies gaat het vooral om uitkeringen voor jeugdzorg, verkeer en vervoer, milieu en natuur. Aan de verstrekking van de specifieke uitkeringen zijn voorwaarden verbonden over de verantwoording aan het Rijk over de besteding van

middelen en over geleverde prestaties of bereikte maatschappelijke effecten.

Ten slotte is er een bescheiden eigen belastinggebied van decentrale overheden. Bij gemeenten gaat het vooral om de onroerendezaakbelasting, bij de provincies om de opcenten op de motorrijtuigenbelasting. Voor gemeenten bestonden de inkomsten in 2007 gemiddeld voor circa 44 procent uit de algemene uitkering, voor 36 procent uit specifieke uitkeringen en voor 20 procent uit eigen belastingmiddelen en overige inkomsten. Voor provincies bestonden de inkomsten in 2007 voor circa 23 procent uit de algemene uitkering, voor 52 procent uit specifieke uitkeringen en voor 25 procent uit belastingmiddelen en overige inkomsten (Allers en Zeilstra, 2008).

Voorkeursvolgorde

Al sinds jaar en dag hanteert het Rijk de zogenoemde voorkeursvolgorde bij het bepalen van de financiering van nieuwe voorzieningen op decentraal niveau. De eerste voorkeur heeft het benutten van het eigen belastinggebied van decentrale overheden. Daarmee wordt recht gedaan aan een optimale afweging van kosten en baten van regionale en lokale publieke voorzieningen op het niveau waarop zij worden aangeboden en genoten. Als vanuit verdelingsoverwegingen een dergelijke aanpak niet wenselijk is, dus wanneer een gelijke voorzieningencapaciteit of -niveau in heel Nederland het doel is ongeacht de draagkracht van de lokale bevolking, komt eerst de algemene uitkering in beeld en als laatste de specifieke uitkering. Bij de keuze voor een algemene uitkering worden omvang en kwaliteit van lokale voorzieningen niet voorgeschreven, behoudens randvoorwaarden die landelijke wetgeving stelt. Wanneer het Rijk echter zekerheid wil over de realisatie van specifieke voorzieningen in omvang of prijs, resteert de specifieke uitkering als mogelijkheid. In het laatste geval worden meer of minder gedetailleerde voorwaarden gesteld aan verkrijging, besteding en verantwoording van de uitkering. De Algemene Rekenkamer bepleit in haar rapport *Beleidsvrijheid en specifieke uitkeringen* (Tweede Kamer, 2005-2006) een gemotiveerde keuze tussen algemene en specifieke uitkeringen, waarbij de wens van het Rijk om het lokale voorzieningenniveau te bepalen richtinggevend moet zijn.

Reductie van specifieke uitkeringen

Opeenvolgende kabinetten hebben de ambitie uitgesproken om het aantal specifieke uitkeringen

terug te brengen. De beleidsvrijheid van decentrale overheden zou langs die weg worden vergroot om optimale voorzieningen voor de burger te creëren waarbij rekening wordt gehouden met lokale wensen en mogelijkheden.

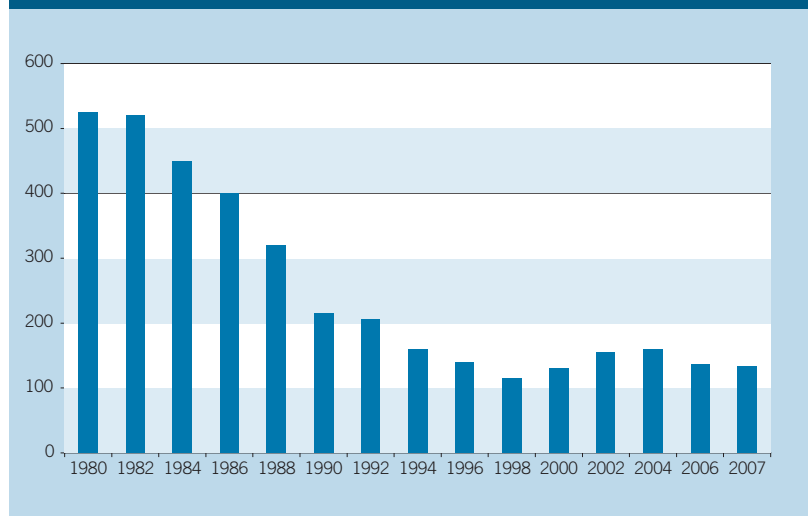
Tussen 1980 en 2000 is het aantal specifieke uitkeringsregelingen fors teruggelopen van meer dan vijfhonderd tot circa honderd, waarna het aantal weer enigszins toenam (figuur 1). In geld uitgedrukt is de reductie aanzienlijk minder spectaculair geweest. Tussen 1980 en 2007 kan die becijferd worden op circa veertig procent, van 25 miljard in 1980 tot circa zestien miljard euro in 2007, uitgedrukt in prijzen van 2007 (Allers en Zeilstra, 2008). Het huidige kabinet heeft in het coalitieakkoord de ambitie neergelegd om het aantal specifieke uitkeringsregelingen nog eens met de helft terug te brengen. De plannen voorzien in een reductie met ruim zeventig procent, van 134 uitkeringsregelingen in 2007 tot 37 in 2012 (Ministerie van BZK, 2008a). Dat zou betekenen dat de kabinetsdoelstelling ruimschoots wordt gehaald. Ook hier is de reductie in geld met circa vijftien procent tot bijna veertien miljard euro in 2012 minder fors. Vooral de grote specifieke uitkeringen op het gebied van bijstand, re-integratie en openbaar onderwijs blijven bestaan.

Recente ontwikkelingen

Uit het voorgaande zou kunnen worden afgeleid dat het met de zowel door Rijk als decentrale overheden beoogde beleidsvrijheid op lokaal en regionaal niveau de goede kant op gaat. Maar dat is bij nader inzien en gelet op recente ontwikkelingen de vraag. In de eerste plaats wordt de door het Rijk beleden voorkeursvolgorde maar zeer ten dele gerespecteerd. Vergroting van het eigen belastinggebied van decentrale overheden lijkt geheel uit beeld te zijn verdwenen. Nog in 2006 is de onroerendezaakbelasting voor gebruikers van woningen afgeschaft: het gemeentelijk belastinggebied werd in een klap bijna een miljard euro kleiner (Allers en Zeilstra, 2008), alle mooie woorden over de lokale afweging van kosten en baten van lokale voorzieningen ten spijt. En dat terwijl het lokale belastinggebied in Nederland toch al tot een van de kleinste van de Europese Unie behoort (Eurostat, 2009). Van de vijftien oude EU-landen heeft Nederland het op twee na kleinste lokale belastinggebied. Nederlandse gemeentelijke en provinciale belastingen maken in 2007 circa vijf procent van de totaal in Nederland geheven belastingen op inkomen en vermogen uit. Voor het mediane EU-land ligt dat cijfer op tien procent. Zweden scoort het hoogst met meer dan tachtig procent lokaal geheven belastingen. Veel minder aandacht hebben recente aanpassingen van de Financiële-verhoudingswet (Staatsblad, 2008) voorsnog gekregen. Voor een deel bestaan deze uit kleinere aanpassingen op het gebied van specifieke uitkeringen, die passen in het beleid gericht op vermindering van administratieve lasten en waarvoor

Figuur 1

Aantal specifieke uitkeringsregelingen 1980–2007.



Bron: Ministerie van BZK, 2007

een breed draagvlak bestaat. Hiertoe behoort onder meer de introductie van een verzameluitkering per ministerie. Ook zijn wettelijke mogelijkheden gecreëerd waarmee zowel Rijk als decentrale overheden van dezelfde verantwoordingsdocumenten gebruik kunnen maken.

Decentralisatie-uitkeringen

Een belangrijker aanpassing van de Financiële-verhoudingswet is de introductie van de zogenoemde decentralisatie-uitkering binnen het Gemeente- en Provinciefonds, dus naast de algemene uitkering. Het gaat om een uitkering die niet via de algemene verdeelmaatstaven van de fondsen wordt verdeeld. Was het al langer mogelijk om voor een bepaalde tijd een uitkering uit de fondsen te doen die niet volgens de algemene verdeelmaatstaven werd verdeeld, nu kan dat ook voor onbepaalde tijd. Zoals bij alle uitkeringen uit de fondsen behoeft geen verantwoording aan het Rijk te worden afgelegd over de daarmee bekostigde voorzieningen. Er is dus geen afdwingbare verplichting voor gemeenten en provincies om de verkregen middelen ook daadwerkelijk aan de bij de verstrekking van de uitkering benoemde doelen uit te geven. Heldere criteria in de wet voor de keuze voor de figuur decentralisatie-uitkering ontbreken. De wetstekst vermeldt slechts

Kader 1

Decentralisatie-uitkering Cultuurparticipatie

De decentralisatie-uitkering Cultuurparticipatie is de opvolger van de specifieke uitkering Actieplan Cultuurbereik en beoogt de deelname van burgers aan culturele activiteiten te verhogen. De uitkering is bedoeld voor de provincies en 35 grotere gemeenten en kent een budget van 5,8 miljoen euro per jaar voor gemeenten en 8,1 miljoen euro per jaar voor provincies. De regeling wordt uitgevoerd door het Fonds voor Cultuurparticipatie (FCP). Gemeenten dienen een positief oordeel te verkrijgen van het FCP over een in te dienen verklaring van deelname. In de verklaring geven gemeenten aan “de uitkering te gebruiken voor de stimulering van cultuurparticipatie en mee te werken aan kennisuitwisseling en -verankering, jaarlijkse beleidsmatige monitoring, evaluatie van de regeling en onderzoek”. De verklaring dient te zijn voorzien van “een vierjarenprogramma met een sterkte-zwakte-analyse, een daarop gebaseerde inhoudelijke visie plus de beoogde doelen en resultaten voor de programmalijnen en de doorsnijdende thema’s”. Een vergelijkbare procedure geldt voor de provincies.

Bron: Ministerie van BZK, 2008b

dat “het aantal specifieke uitkeringen kan dalen en rijksregels en bestuurslasten worden beperkt”.

Opvallend is dat in de praktijk bij de aanvraag van decentralisatie-uitkeringen door gemeenten of provincies, anders dan bij de algemene uitkering, vaak gedetailleerde voorwaarden door het Rijk worden gesteld. Kader 1 geeft daarvan een voorbeeld. De gestelde voorwaarden lijken sterk op die van een klassieke subsidieregeling of specifieke uitkering, maar dan zonder financiële verantwoording achteraf.

In 2008 en 2009 zijn inmiddels meer dan twintig decentralisatie-uitkeringen gecreëerd, die anders wellicht als specifieke uitkering vorm zouden zijn gegeven. Het financieel belang van de decentralisatie-uitkeringen is nog beperkt, maar bedraagt in 2009 voor gemeenten naar schatting al honderdvijftig miljoen euro, bijna tien procent van de totale uitkering uit het Gemeentefonds. Waarom voor een decentralisatie-uitkering wordt gekozen, en niet voor een specifieke uitkering of algemene uitkering, wordt uit de gegeven informatie doorgaans niet duidelijk. In enkele gevallen wordt expliciet gewag gemaakt van vermindering van verantwoordingslasten of de gewenste reductie van het aantal specifieke uitkeringen.

Beoordeling

De praktijk van de decentralisatie-uitkering laat zien dat binnen het Gemeentefonds quasi-specifieke uitkeringen lijken te ontstaan. Oppervlakkig beschouwd lijkt dit voor zowel Rijk als decentrale overheden een win-winsituatie: het Rijk behoudt enige sturingsmogelijkheden en de verantwoordingslasten voor decentrale overheden verminderen. Vermoedelijk is dat ook de reden dat de herziening van de Financiële-verhoudingswet zonder veel wijzigingen door het parlement is geloodst. Opvallend was het negatieve advies van zowel de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) als de Raad van State over het introduceren van de decentralisatie-uitkering (Tweede Kamer, 2007-2008a, 2007-2008b). Beide adviseurs zien niet de meerwaarde in van een dergelijke uitkering, naast de algemene uitkering, voor het beoogde doel: vergroting van de decentrale beleids- en bestedingsvrijheid. De Rfv oordeelt in een later advies bij de begroting 2009 van het Gemeentefonds zelfs dat “het systeem ten principale is gewijzigd en de uitkomst strijdig is met het vrij besteedbare en onvoorwaardelijke karakter van het Gemeentefonds” (Rfv, 2008; Goedvolk en Kooistra, 2008). Het kabinet heeft de genoemde adviezen naast zich neergelegd. Wel is een evaluatiebepaling in de wet opgenomen die het Rijk dwingt jaarlijks te bezien of een decentralisatie-uitkering kan worden omgezet in een algemene uitkering of een tijdelijke uitkering uit het Gemeente- of Provinciefonds.

Minder oppervlakkig beschouwd is sprake van een sub-optimale uitkomst voor zowel Rijk als decentrale overheden. Het Rijk en de Tweede Kamer verliezen zicht op de realisatie van de doelen en de daarvoor ingezette middelen die met een decentralisatie-uitkering worden beoogd. Lokaal maatwerk wordt onmogelijk gemaakt door de gedetailleerde voorwaarden die bij verstrekking worden gesteld. De introductie van decentralisatie-uitkeringen heeft overigens een belangrijk voordeel voor het Rijk. Voor zover specifieke uitkeringen worden omgezet in decentralisatie-uitkeringen, wordt immers direct bijgedragen aan de eerder genoemde doelstelling van het coalitieakkoord: een halvering van het aantal specifieke uitkeringen. Al met al lijkt in de praktijk bij de keuze voor een decentralisatie-uitkering boven een specifieke uitkering de vermindering van administratieve lasten belangrijker dan de gewenste mate van sturing door het Rijk. Door het wegvallen van de verantwoording achteraf wordt bovendien een belangrijk uitgangspunt verlaten dat wel geldt voor specifieke uitkeringen en subsidies: als bij verstrekking voorwaarden worden gesteld, dient verantwoording plaats te vinden over de naleving van die voorwaarden.

Slot

De introductie van de decentralisatie-uitkering binnen het Gemeente- en Provinciefonds heeft geleid tot een complexere financiële verhouding tussen Rijk

Het Rijk en de Tweede Kamer verliezen zicht op de realisatie van de doelen en de daarvoor ingezette middelen die met een decentralisatie-uitkering worden beoogd

en decentrale overheden, waarbij heldere criteria voor de toepassing van dit instrument ontbreken. Het is bovendien zeer de vraag of de beoogde doelstelling van meer decentrale beleidsvrijheid met mogelijkheden voor meer maatwerk, slagvaardigheid en efficiëntie, langs deze weg wordt bereikt. De gedetailleerde voorwaarden vooraf bij verstrekking van een decentralisatie-uitkering maken het verschil met een specifieke uitkering marginaal. De vraag is ook of de Tweede Kamer genoeg wil nemen met een ontbrekend of beperkt zicht op de

inzet van rijksmiddelen en daarmee bereikte resultaten, als doelen op rijksniveau in het geding zijn. Het valt te hopen dat de in de wet opgenomen jaarlijkse verplichting om te toetsen of een decentralisatie-uitkering kan worden overgeheveld naar de algemene uitkering in de praktijk serieus wordt genomen. Juist die overheveling zou in overeenstemming met de uitgangspunten van het kabinet de beoogde decentrale beleidsvrijheid daadwerkelijk dichterbij brengen.

LITERATUUR

- Allers, M. en A. Zeilstra (2008) *Decentrale overheden*. In: *Jaarboek overheidsfinanciën 2008*, Den Haag: Sdu.
- Eurostat (2009) *Current taxes on income and wealth etc.; local and general government*. Luxemburg: Eurostat.
- Goedvolk, E. en G. Kooistra (2008) *Heeft de specifieke uitkering haar langste tijd gehad? Bestuurswetenschappen*, 62(5), 93-102.
- Ministerie van BZK (2007) *Overzicht specifieke uitkeringen 2007*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ministerie van BZK (2008a) *Overzicht specifieke uitkeringen 2008*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ministerie van BZK (2008b) *Septembercirculaire gemeentefonds van 19 september 2008*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Rfv (2008) *Advies Periodiek Onderhoudsrapport Gemeentefonds 2009*. Den Haag: Raad voor de financiële verhoudingen.
- Staatsblad (2008) *Wet van 3 juli 2008 tot wijziging van de Financiële-verhoudingswet en enkele andere wetten*. *Staatsblad*, 194(312).
- Tweede Kamer (2005-2006) *Beleidsvrijheid en specifieke uitkeringen*, 30498, nr. 2.
- Tweede Kamer (2007-2008a) *Wijziging financiële-verhoudingswet*. *Memorie van toelichting*, 31327, nr.3.
- Tweede Kamer (2007-2008b) *Wijziging financiële-verhoudingswet*. *Advies en nader rapport*, 31327, nr.4.