

Een evenredig bestuursakkoord?

Het bestuursakkoord tussen het rijk en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten is een opmerkelijke overeenkomst. Het akkoord moet de afwenteling van de financiële problemen van het rijk op de gemeenten aan banden leggen, terwijl de gemeenten zelf geen contractpartij zijn. De ontstaansgeschiedenis van het bestuursakkoord wordt in dit artikel beschreven. In een vooruitblik op de dagelijkse praktijk van het akkoord voorziet de auteur problemen rond eventuele lastenverlichting, de kosten van de bijstand en de overneming van gemeentelijke taken door andere overheden.

DRS. G.J.S. UHL*

De afgelopen jaren is de discussie over de gemeentefinanciën met grote heftigheid gevoerd. Met name de algemene bezuinigingen van het kabinet-Lubbers I, de in die kabinetsperiode doorgevoerde profijt kortingen en de ontoereikende compensatie voor de gestegen bijstandskosten gaven daar aanleiding toe. De herhaalde tussentijdse ombuigingen leidden tot verstoorde verhoudingen. De VNG en de Raad voor de gemeentefinanciën hebben bij deze discussie een belangrijke rol gespeeld. De landelijke politiek heeft, zij het met de nodige vertraging, gereageerd op deze signalen. In de motie Hennekam/Lauxtermann is in februari 1983 gevraagd het zogenaamde evenredigheids criterium in te vullen 1). Dit betekent dat invulling gegeven moet worden aan het met name door de VNG gepropageerde en in het regeerakkoord van het kabinet-Lubbers I opgenomen beginsel dat lagere overheden een evenredig aandeel leveren in de noodzakelijke ombuigingen. In de z.g. Evenredigheidsnota is dit geschied 2).

Hoewel de Evenredigheidsnota in het algemeen positief ontvangen is, zijn hiermee niet alle problemen tussen rijk en lagere overheden opgelost. Aan de wijze waarop met elkaar wordt omgegaan, kan nog het nodige worden verbeterd. Het onlangs tussen het rijk en de VNG gesloten bestuursakkoord dient hiertoe 3). Dit bestuursakkoord bouwt in belangrijke mate voort op de Evenredigheidsnota. Interessant zijn de regels over de relatie tussen de rijksbegroting en de algemene uitkering uit het Gemeentefonds. Zoals ik zal uiteenzetten, is er een vrij strakke koppeling gelegd tussen de begrotingsopstelling en -uitvoering bij het rijk en de uitkering uit het Gemeentefonds. De praktijk moet bewijzen dat deze nieuwe regels leiden tot een versterking van de positie van de gemeenten. De discussie over de gemeentefinanciën wordt de komende tijd zeker niet minder indringend: door de voortgaande bezuinigingen zal de toepassing van het bestuursakkoord in de praktijk leiden tot de nodige discussie tussen VNG, rijk en Tweede Kamer.

In dit artikel zal ik primair ingaan op de financiële verhouding van het rijk met de gemeenten. Hier en daar komen ook de provincies in beeld. De verschillen in behandeling van beide bestuurslagen zijn overigens niet groot. De Evenredigheidsnota geldt ook voor de provincies. Een concept bestuursakkoord tussen rijk en het interprovinciaal overleg is inmiddels tot stand gekomen.

Evenredigheid

Begripsbepaling

Bij het onderdeel financiën lagere overheden is er een fijnzinnige nuance tussen het regeerakkoord en de regeringsverklaring van het kabinet-Lubbers I. Terwijl het regeerakkoord spreekt van een 'evenredige' bijdrage van de lagere overheden aan de ombuigingen wordt in de regeringsverklaring uitgegaan van een 'redelijke' bijdrage. De reden hiervoor is dat een strikt cijfermatige toepassing, zoals kan volgen uit het begrip evenredigheid, onredelijke uitkomsten tot gevolg kan hebben. Enige vrijheid bij de interpretatie is gewenst. In de Evenredigheidsnota worden deze twee begrippen gecombineerd door te stellen dat de uitkomst van de evenredigheidsberekening moet worden aangevuld met een redelijkheidstoets. Dit principe wordt nog steeds gehanteerd. Interpretatieproblemen, die gezien de vaagheid van het begrip 'redelijk' niet uitgesloten zijn, zijn niet gebleken.

Het is van groot belang te weten waarop de evenredigheid betrekking heeft. De term is voor het eerst naar voren gekomen in verband met de hoogte van de ombuigingen op het Gemeentefonds. Later is door de politiek ook een verband gelegd met de groei van de uitkeringen uit dit fonds en de bezuinigingen op specifieke uitkeringen. Zonder uitputtend te zijn, zijn theoretisch de volgende toepassingen van het begrip evenredigheid denkbaar 4):

- evenredig delen in generale ombuigingen op de rijksbegroting;
- evenredig delen in generale groei op de rijksbegroting;
- evenredig delen in specifieke ombuigingen op de rijksbegroting;
- evenredig delen in specifieke groei op de rijksbegroting.

* Verbonden aan de Directie Bestuurlijke en Financiële Organisatie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken.

1) Tweede Kamer, vergaderjaar 1982-1983, 17 600, hfst. VII, D en E, nr. 38.

2) Tweede Kamer, vergaderjaar 1983-1984, 18 328, nr. 2.

3) Tweede Kamer, vergaderjaar 1986-1987, 19 843, nr. 8 (zie ook 19 843, nr. 2 voor het concept).

4) Ik zie af van de denkbare toepassingsmogelijkheden bij de eigen inkomsten van de gemeenten.

Tot dusverre beperkt de toepassing van de evenredigheid zich tot de algemene uitkering op het Gemeentefonds. Toepassing ten aanzien van specifieke uitkeringen is denkbaar, doch geeft een groot aantal complicaties. Aan het slot van dit artikel ga ik hierop in. Verdere verfijningen zijn mogelijk. In de praktijk worden deze ook gemaakt. Bij het delen in generale ombuigingen doen de gemeenten bij voorbeeld wel mee bij macro-economisch geïnduceerde ombuigingen, echter niet bij ombuigingen die een gevolg zijn van ontwikkelingen die de departementen volgens de regels van het stringente begrotingsbeleid zelf moeten opvangen (bij voorbeeld een overschrijding van de raming van de post salarissen in het onderwijs doordat er meer onderwijzers blijken te zijn). Ik kom op deze verfijningen terug.

De introductie van het begrip evenredigheid leidt tot een sterke koppeling tussen de inkomsten van de gemeenten en de ontwikkeling van de rijksbegroting. Gezien de ervaringen in de afgelopen jaren moet betwijfeld worden of dit voor de gemeenten zonder meer gunstig werkt. Het principe staat op gespannen voet met de door de gemeenten gepropageerde autonomie. De Raad voor de gemeentefinanciën bepleit al jarenlang het tegenovergestelde: de ontwikkeling van de gemeentelijke financiën moet juist op de eigen merites worden gezien, zonder automatische koppeling aan de rijksbegroting. De reden hiervoor is dat de maatschappelijke ontwikkeling tot gevolg kan hebben dat een bepaalde sector zich sterk moet ontwikkelen ten koste van een andere. Vergelijk bij voorbeeld de ontwikkeling van de behoefte aan stadsvernieuwing en ontwikkelings-samenwerking versus die aan onderwijs en specifiek welzijn. Een goede afweging tussen de diverse sectoren vergt flexibiliteit. Dat geldt ook voor het complexe terrein waarop de gemeenten actief zijn.

De behoefte aan het begrip evenredigheid is goed te verklaren. De uitkeringen aan de gemeenten maken een groot deel uit van de rijksbegroting. Zowel voor het rijk als voor de gemeenten kan een norm dan zekerheid geven. Aan de begrotingsbesprekingen nemen de gemeenten immers niet direct deel. Weliswaar behartigen de ministers van Binnenlandse Zaken en Financiën als beheerders van het Gemeentefonds hun belangen, doch tijdens de discussies in het kabinet over de begroting moeten zij tegelijkertijd op andere zaken letten. De ervaringen uit het begin van de jaren tachtig hebben de gemeenten wantrouwend gemaakt ten aanzien van de hoogte van de ombuigingen op het Gemeentefonds die tijdens het begrotingsoverleg in het kabinet werden afgesproken, waarbij voor bepaalde ministeries wel verlagingen werden aangebracht doch voor de gemeenten niet. Het mechanisme voor het melden van claims op de rijksbegroting ten gevolge van tegenvallers werkt voor de gemeenten bovendien anders dan voor de departementen. Gemeenten moeten de tegenvallers die bij hen bij de begrotingsuitvoering optreden zelf opvangen. Er is geen goed werkend mechanisme om deze zichtbaar te maken. Alleen exceptionele ontwikkelingen worden gesignaleerd (bv. bijstand). Als de tegenvallers bij de departementen leidden tot extra ombuigingen was het echter niet uitgesloten dat de gemeenten daarin wel deelden.

De afspraken uit de Evenredigheidsnota op het delen in generale ombuigingen alsmede in specifieke groei op departementale begrotingen ontstaan ten gevolge van tegenvallers. Er zijn (vrijwel) geen regels over de groei van de uitkeringen. De aan de gemeenten opgelegde ombuigingen worden niet direct gecorrigeerd bij het niet realiseren van de ombuigingen bij het rijk dan wel bij het toelaten van niet gecompenseerde begrotingsoverschrijdingen bij de departementen. Bij de eerstvolgende ombuigingsexercitie wordt dit in de beschouwing betrokken. Terecht is voor dit punt tijdens de kamerbehandeling van de evenredigheidsnota aandacht gevraagd. Toen is ook het delen in meevallers aan de orde gekomen 5). In het bestuursakkoord is op dit punt, zoals nog zal blijken, wel een voorziening getroffen.

Berekeningswijze

Voor de bepaling van het evenredig aandeel van de lagere overheden in toekomstige ombuigingsexercities moet een groot aantal veronderstellingen worden gemaakt. Hierdoor lijkt de hele operatie vooral technisch bepaald. Dat is onjuist. Aan de werkwijze ligt de politiek-bestuurlijke opvatting ten grondslag dat gemeentelijke uitgaven, voor zover bekostigd uit het Gemeentefonds, bij ombuigingen op soortgelijke wijze in de budgettaire krapte moeten meedelen als de rijksuitgaven. De basis hiervoor zou een vergelijking van de gemeentelijke en rijksuitgaven moeten zijn. Door het toenmalig kabinet is daar in 1966 onderzoek naar verricht. Recentere studies zijn er niet! De conclusie is dat de gemeentelijke en rijksuitgaven qua structuur en ontwikkeling niet te vergelijken zijn. Opmerkelijk is dat de Evenredigheidsnota vervolgens concludeert dat bij de berekening van het evenredig percentage geabstraheerd wordt van verschillen in de uitgavenpakketten van de onderscheidene overheden. De politiek gaat hiermee impliciet van een gelijke neerwaartse ontwikkeling bij rijk en gemeenten uit.

Er vindt bij rijk en gemeente correctie plaats voor de sociale zekerheid, omdat hiervoor een afzonderlijk ombuigingsmechanisme bestaat. Problematischer ligt het met de rente en aflossingen bij het rijk versus de rente en afschrijvingen bij de gemeenten. Het verschil in begrotings-systeematiek tussen beide overheden houdt in dat de post rente bij het rijk vooral voortvloeit uit macro-economische overwegingen, terwijl het bij de gemeenten de prijs is voor in het verleden gedane investeringen. Op dit uitgangspunt uit de evenredigheidsnota valt wel wat af te dingen. Een deel van de rentepost bij het rijk (woningbouw, scholenbouw) is het gevolg van investeringen waarvoor leningen zijn afgesloten, terwijl bij de gemeenten een deel van de rentepost veroorzaakt wordt door tekortfinanciering (met name grote steden). Het zou een zeer verrijnde analyse vragen om deze knoop te ontwarren. De praktische oplossing die de Evenredigheidsnota heeft gekozen, het weglaten van deze post zowel bij rijk als bij gemeenten, is dan ook goed te verdedigen. Een soortgelijke aanpak is gevolgd bij de afschrijvingen en de aflossingen.

Deze behandeling van de rente en afschrijving/aflossing betekent dat de evenredigheidsnorm niet mag worden toegepast als het gaat om de groei van de uitgaven, een fout die bij voorbeeld de VNG wel eens maakt 7). De ontwikkeling van het financieringstekort bij het rijk respectievelijk de behoeften van de gemeenten waaronder investeringen zijn dan bepalend. Belangrijke factoren hierbij, de rente en afschrijving/aflossing, zijn niet in de evenredigheidsnorm verwerkt.

Voor 1984 verliep de berekening van het evenredigheidspercentage als volgt (bedragen in mln. gld.):

Rijksuitgaven	141.763
af: rente	17.728
sociale zekerheid (bijstand, complementaire sociale voorzieningen en rijksbijdrage aan sociale fondsen)	23.835
nominale correcties %	23
(a) Gecorrigeerde rijksuitgaven	100.223
uitgaven Gemeente- en Provinciefonds	13.003
af: sociale zekerheid 7)	1.003
rente en afschrijvingen	3.510
nominale correcties	15
(b) Gecorrigeerde uitgaven Gemeente- en Provinciefonds	8.505
(c) Totaal gecorrigeerde uitgaven	108.728

5) UCV 109, 13 juni 1984, blz. 109-4 door het lid Hennekam en blz. 109-9 door het lid Hermans, en Tweede Kamer, vergaderjaar 1983-1984, 18 832, nr. 8.

6) Nota gemeentefinanciën VNG, *De Nederlandse Gemeente*, 10 oktober 1986, blz. 737., en A.G.A. Jacobs, *Nogmaals evenredigheid*, B&G, 1986, blz. 212 t/m 213.

7) Onderschat omdat de post apparaatskosten niet goed berekend kon worden.

Dit leidt tot een evenredigheidspercentage van 7,8 (b:c). Het evenredigheidspercentage is door de toepassing van de redelijkheidstoets omlaag afgerond tot 7,5 voor Gemeente- en Provinciefonds te zamen. De reden voor deze afronding is dat het kabinet niet geheel zeker is dat beleid ten aanzien van de sanering op de specifieke uitkeringen en de ombuigingen daarbij conform de afspraken zullen verlopen. Ook kunnen zich bij de ontwikkeling van de arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector nadelen voor de lagere overheden voordoen die buiten de berekening zijn gehouden. Hieruit blijkt dat in Den Haag kennelijk wel eens realistische schattingen worden gemaakt ten aanzien van de uitvoering van kabinetsafspraken. De minister van Financiën heeft ongetwijfeld bedacht dat zekerheid omtrent het percentage hem wel wat waard mag zijn, juist omdat zich bij bezuinigingen op het Gemeentefonds zich geen tegenvallers ('besparingsverliezen') kunnen voordoen. Gemeenten zijn gezien het systeem van begrotingsvoorschriften en toezicht gehouden deze bezuinigingen door te voeren.

Problemen in de praktijk

Bijstand

Voor de financiële positie van de gemeenten is zowel de ontwikkeling van de inkomsten als van de uitgaven van belang. De evenredigheidsnorm richt zich op ombuigingen aan de inkomstenkant. Aan de uitgavenzijde is vooral de ontwikkeling van de bijstandskosten van belang. De compensatieregeling voor de bijstandskosten is een uitzondering op de bepaling dat gemeenten ontwikkelingen generaal gecompenseerd krijgen als het departement voor de betrokken uitgavencategorie exogeen gecompenseerd wordt. De Evenredigheidsnota beperkt de compensatie tot 2/3 van de autonome stijging van het gemeentelijke deel van de bijstandsuitkeringen, met een aparte van jaar tot jaar wisselende regeling voor de apparaatskosten. Bij stelselwijzigingen wordt 100% gecompenseerd. Het blijkt dat de gemeenten van de stijging van het 10% deel van 1981 tot en met 1986 circa f. 250 mln. voor eigen rekening hebben moeten nemen, exclusief de stijging ten gevolge van de toename van de apparaatskosten.

De Kamer heeft regelmatig gevraagd om 100% vergoeding van de gestegen bijstandskosten inclusief apparaatskosten, maar het kabinet heeft dit niet willen honoreren. De reden hiervoor is dat een prikkel tot efficiënte uitvoering van de Algemene Bijstandswet nodig wordt geacht. De sterke financiële prikkel uit de afgelopen jaren is kennelijk onvoldoende geweest om te komen tot intensivering van de fraudebestrijding. Het kabinet-Lubbers II komt op dat punt met gerichte extra maatregelen, waarbij zelfs een nieuwe doeluitkering voor apparaatskosten wordt geïntroduceerd. Gezien het vrij strakke regime van de Algemene Bijstandswet, die de burger afdwingbare rechten geeft en de controle hierop door het ministerie van Sociale Zaken dat zelfs straffkortingen oplegt bij onjuiste wetsuitvoering, rijst de vraag of langzamerhand geen sprake is van 'overkill'. Er moet onderscheid worden gemaakt tussen compensatie op macro-niveau en het niveau van de individuele gemeente. De prikkel tot efficiënte uitvoering blijft bij de gemeente bestaan zolang het 10% aandeel uit de algemene middelen moet worden opgevangen. Zelfs als het Gemeentefonds macro de volledige stijging zou vergoeden is het, gezien de globale verdeelsleutels van dit fonds, voor een individuele gemeente aantrekkelijk de uitkeringen zoveel mogelijk te beperken, mits de te maken controlekosten binnen de perken blijven.

Uitgavenontwikkeling van het rijk

Tijdens het kabinet-Lubbers I is (weer) gebleken dat de begrotingsdiscipline bij het rijk niet zo strak is. In dit blad is door Mallekoote geanalyseerd hoe de verdeling van de ombuigingen en de uitgavenontwikkeling van departementen, de lagere overheden en de sociale verzekeringen geweest is 8). Ruding heeft in zijn memorandum evenre-

digheid ombuigingsinspanningen laten zien dat de uitgavenoverschrijdingen en beleidsintensiveringen op de departementale begrotingen over de periode 1983-1986 f. 12,3 mrd. bedragen, terwijl het Gemeente- en Provinciefonds vooral ten gevolge van de toegenomen bijstandskosten slechts met f. 0,3 mrd. gestegen zijn 9). Gezien het aandeel van de fondsen in de rijksbegroting, dat rond de 7,5% ligt, een opmerkelijke ontwikkeling. De overschrijding op de departementale begrotingen is zelfs nog iets hoger dan de ombuigingsinspanning op de rijksbegroting in enge zin in dezelfde periode.

Hoewel in het memorandum wordt aangetoond dat, afgezien van de profijt kortingen, de ombuigingstaakstelling voor de gemeenten na het verschijnen van de Evenredigheidsnota conform de hierin vastgelegde principes is, heeft de sterke stijging van de departementale begrotingen van de gemeenten met een kater laten zitten 10). Dit is niet verwonderlijk: de Evenredigheidsnota kende slechts een zeer beperkte regeling ten aanzien van de doorwerking naar de gemeenten van stijgingen op de departementale begrotingen. In zo'n geval loopt bij te krappe begrotingsramingen, waartoe de huidige begrotingsmethodiek bij het rijk aanleiding kan geven, dan wel onvoldoende begrotingsdiscipline aan rijkszijde, het aandeel van de gemeenten en provincies in de overheidsbestedingen onbedoeld steeds verder terug. Doordat het belastinggebied van de gemeenten beperkt is, zowel qua omvang als wat groei mogelijkheden betreft, terwijl het rijk meer financierings mogelijkheden heeft, knelt dit des te meer. Deze ontwikkeling, die de Evenredigheidsnota niet heeft kunnen keren, zette de (belangenbehartigers van de) gemeenten aan het denken. In het bestuursakkoord is hiervoor een voorziening getroffen.

Bestuursakkoord

De gedachte aan een bestuursovereenkomst tussen Rijk en gemeenten kwam voor het eerst aan de orde in een tweegesprek tussen de hoofddirecteur van de VNG en de VVD-lijsttrekker voor de Tweede-Kamerverkiezingen 1986 11). De basisgedachte is echter ontleend aan de rapporten van de werkgroep complementair bestuur, waarin veel beschouwingen te vinden zijn over de vormgeving van het overleg tussen de verschillende overheden 12). Politiek is het idee snel opgepakt, het paste in de discussie over de financiën van de gemeenten die ik hiervoor geschetst heb. De toenmalige staatssecretaris Van Amelsvoort oarmde de gedachte 13). In het regeerakkoord van het kabinet-Lubbers II komt de passage voor dat de rijksoverheid met de lagere overheden bij wijze van proef een bestuursakkoord hoopt af te sluiten dat wederzijds helderheid kan verschaffen over de onderlinge samenwerking en afstemming van de financiële verhouding 14).

Al voordat het kabinet-Lubbers II gevormd is, heeft Binnenlandse Zaken overleg gestart met de VNG. Om te voorkomen dat de gemeenten in het begin van de kabinetsperi-

8) P.M. Mallekoote, De ontwikkeling van de collectieve uitgaven, 1982-1986, *ESB*, 19 maart 1986, blz. 302-305.

9) H.O.C.R. Ruding, Ombuigingen bij gemeenten en provincies zijn evenredig aan die van het Rijk, *Bestuursforum*, 1986, blz. 48 en 49.

10) R. Koppenberg, Rudings memorandum: zwartepiet op drift, *De Nederlandse Gemeente*, 7 maart 1986, blz. 175 en 176; Raad voor de gemeentefinanciën, Memorandum evenredigheid ombuigingsinspanning, *De Nederlandse Gemeente*, 28 maart 1986, blz. 245 t/m 247; Vereniging van Nederlandse gemeenten, brief aan de minister van Financiën, FEZ/61794, 10 maart 1986.

11) Kees Sipkes, Tweegesprek Nijpels-Berg, *De Nederlandse Gemeente*, 28 februari 1986, blz. 155.

12) Werkgroep complementair bestuur, *Complementair bestuur verkend*, Tussenrapport Den Haag 1977; Werkgroep complementair bestuur, *Eindrapport*, Den Haag 1980.

13) M.J.J. van Amelsvoort, Financiële weerstand gemeenten moet worden hersteld, *Staatscourant*, jg. 106, 6 juli 1986, blz. 2 en 7.

14) Tweede Kamer, vergaderjaar 1983-1986, 19 555, nr. 3, blz. 53 en 73. De concept-tekst van de informateur is te vinden op blz. 31.

ode benadeeld worden was snelheid geboden. De ervaringen uit het eerste jaar van het kabinet-Lubbers I hebben laten zien welke risico's er zijn als de positie van de gemeenten niet duidelijk is afgebakend. De VNG beseft dit ook. Als uitgangspunt voor de discussie is de Evenredigheidsnota genomen. De beginselen van evenredigheid en redelijkheid worden conform deze nota gehanteerd. De afspraken op financieel terrein zijn overigens aangescherpt; toegevoegd zijn bepalingen over de invoeringstermijn van nieuwe maatregelen, de informatievoorziening en de verbetering van het bestuurlijk instrumentarium. Per departement wordt bezien of deelakkoorden gesloten kunnen worden.

Het bestuursakkoord heeft een politieke betekenis. Het is geen overeenkomst naar burgerlijk recht, waarvan nakoming via de rechter kan worden afgedwongen. Het geldt voor de huidige kabinetsperiode en bindt volgende kabinetten niet. Het akkoord is gesloten tussen het rijk en de VNG en laat de individuele gemeenten vrij in hun handelen. Het akkoord is voorgelegd aan de Tweede Kamer, en treedt in werking nu deze Kamer ermee heeft ingestemd. De Kamer heeft een rol bij de toetsing of het wordt nagekomen 15). Elk jaar wordt bij de begroting van Binnenlandse Zaken gerapporteerd over de uitvoering.

Het bestuursakkoord bevat een inleiding waarin over en weer wat vuurwerk wordt gegooid. De ongunstige prioriteitstelling uit de voorgaande kabinetsperiode wordt door de VNG aan de kaak gesteld, het rijk ziet geen mogelijkheden hierop terug te komen. De vraag blijft of hiermee de munitie uit de vorige kabinetsperiode ontploft is of dat er nog enige blindgangers schuilgaan. Met name de ontwikkeling van de financiële positie van de grote steden zal hierbij de testcase vormen. In nevenstaand schema wordt een globale vergelijking gemaakt tussen de financiële bepalingen uit de Evenredigheidsnota en het bestuursakkoord.

Beoordeling

Gemeentefonds

De uitvoering van de Evenredigheidsnota was eenvoudig, het evenredigheidspercentage moest worden toegepast en er moest gekeken worden naar de redelijkheid. Bij het bestuursakkoord ligt het anders. De oorzaken van de noodzakelijke ombuigingen op de rijksbegroting moeten geanalyseerd worden en de uitvoering van de ombuigingen in de gaten worden gehouden. Bij stijging van posten op de rijksbegroting is evenzeer een nauwgezette analyse noodzakelijk: vangt het departement de stijging zelf op dan zijn geen maatregelen nodig, leiden de beleidsintensiveringen tot nieuwe ombuigingen dan delen de gemeenten daarin niet, tenzij er een macro-economische ontwikkeling aan ten grondslag ligt. Bij een toegestane extra stijging van een post op de rijksbegroting kan zelfs een toevoeging aan het Gemeentefonds plaatsvinden. Het kabinet kan hier onderuit komen als gemotiveerd wordt aangegeven waarom geen toevoeging plaatsvindt, hetgeen veelal een niet al te moeilijke opgave lijkt.

Het voert te ver nu al in de casuïstiek te duiken, er liggen mogelijkheden genoeg voor lastige tentamenvragen op het terrein van de openbare financiën. De bepalingen houden in dat de beheerders van het Gemeentefonds, om tot een goede toepassing van het bestuursakkoord te komen, vrij in detail de ontwikkeling van de rijksbegroting moeten volgen, analyseren en er conclusies aan moeten verbinden. Dit is geen eenvoudige opgave, met name bij ombuigingen die zich over verscheidene jaren uitstrekken en die door de departementen niet direct met maatregelen zijn ingevuld zoals meer en meer regel wordt.

Conflicten met de VNG op dit punt zijn niet uitgesloten. Uit de door de VNG uitgegeven toelichting op het bestuursakkoord kan bij voorbeeld worden afgeleid dat volgens deze vereniging een lastenverlichting voor de burger kan leiden tot een extra toevoeging aan het Gemeentefonds indien geen compensatie op de rijksbegroting

Schema. Vergelijking evenredigheidsnota en bestuursakkoord

	Evenredigheidsnota	Bestuursakkoord
Ombuigingen Gemeentefonds - Al afgesproken - Nieuwe maatregelen	Evenredig deel Evenredig deel in opvangen van andere tegenvallers dan die het gevolg zijn van beleidsmatige departementale tegenvallers (in beginsel!)	Idem Evenredige bijdrage indien ombuigingen noodzakelijk uit nadere macro-economische ontwikkelingen, niet in endogeen op te vangen beleidsmatige departementale tegenvallers Geen bijdrage bij opvangen beleidsintensiveringen en niet gerealiseerde ombuigingen op departementale begrotingen Geen specifieke kortingen onder welke naam ook
- Beperking ombuigingen	—	
- Gerichte specifieke kortingen	Profijt kortingen blijven buiten evenredigheid	
Accessen Gemeentefonds - Volumeaccres Gemeentefonds	Geen expliciete bepaling, de facto volumeaccres van 1% Geen bepaling, voor 1986 en 1987 extra structureel bedrag van 50 mln. in beide jaren	Volumeaccres van 1% 1988 extra structureel bedrag van 50 mln. via Gemeentefonds, voor 1989 en 1990 zelfde bedrag afhankelijk ontwikkeling financieringstekort Idem
- Bevordering investeringen		
- Exogeen gecompenseerde overschrijdingen departementale begrotingen	Gemeenten delen indien ook negatief effect op gemeentelijke begrotingen, tenzij anders bepaald	
- Niet gecompenseerde beleidsintensiveringen	—	Toevoeging aan het Gemeentefonds, tenzij gemotiveerd wordt aangegeven waarom geen toevoeging plaatsvindt Idem
- Bijstandsstijging	2/3 compensatieregulering voor autonome stijging, plus vergoeding apparaatskosten	
- Bijstands daling	—	Korting zoveel mogelijk conform wijze van compensatie Volledige compensatie
- Kosten nieuwe taken	In beginsel volledige compensatie	
- Vervallen wettelijke taken	—	In beginsel uitname uit Gemeentefonds indien andere bestuursorganen taak overnemen
Saneringsbepalingen - Algemeen	—	Ombuigingsmaatregelen gaan vergezeld van maatregelen om invulling mogelijk te maken 25% saneren in huidige kabinetsperiode Sanering gedeconcentreerde rijksdiensten, planprocedures, toezicht, circulaire en wet- en regelgeving
- Specifieke uitkeringen	Met kracht saneren	
- Bestuursinstrumenten	—	
Ombuigingen specifieke uitkeringen	Tijdige mededeling Aanpassing regelgeving ter voorkoming afwenteling. Geen achterwege laten prijscompensatie.	Mededeling uiterlijk 1 oktober Idem Idem
Grote steden	—	Snelle vorming brede doeluitkeringen, na twee jaar doorwerking naar andere gemeenten. Aanpak grote projecten ter versterking economische structuur.

15) Zie voor uitvoerige beschouwingen over de juridische status van het bestuursakkoord: Raad voor het Binnenlands Bestuur, *Advies over bestuursakkoorden*, 's-Gravenhage, 6 maart 1987 en het daarin opgenomen pré-advies van prof. mr. D.W.P. Ruiter.

plaatsvindt. Zo'n lastenverlichting kan dan immers opgevat worden als een beleidsintensivering 16). In het niet denkbeeldige geval dat een lastenverlichting betaald wordt uit een onvoorzien meevaller in de belastingontvangsten zal zeker een moeizame discussie ontstaan of aan het Gemeentefonds ook extra middelen moeten worden toegevoegd.

Een ander zorgenkindje blijft de bijstand. Nu bij de autonome ontwikkelingen een stabilisatie of zelfs een daling wordt verwacht moet een regeling worden uitgewerkt om de extra toevoegingen hiervoor weer uit het Gemeentefonds te nemen. De stelselherziening sociale zekerheid compliceert dit; de nu geïndividualiseerde bijstandstreker is niet meer dezelfde als onder de oude regeling. Structureel leidt de stelselherziening juist tot toenemende lasten bij de gemeenten, die voor 100% gecompenseerd moeten worden. Een probleem is ook dat in de periode 1982-1986 de inhoud van de compensatieregeling van jaar tot jaar verschillend geweest is, zodat steeds nagegaan moet worden onder welk regime de daling moet vallen. Het zal nog de nodige hoogstandjes vragen om dit op te lossen.

De uitname uit het Gemeentefonds indien andere bestuursorganen een wettelijke taak overnemen zal zeker ook leiden tot problemen. Voor de meeste taken die worden betaald uit het Gemeentefonds is niet precies bekend welke bedragen ermee gemoeid zijn. Als de indirecte kosten er bij betrokken worden ligt het nog gecompliceerder. Over het principe kan ook getwist worden: zou de algemene bijstandswet overgaan naar het rijk dan ligt het relatief eenvoudig, bij het opdragen van de brandweerzorg aan de provincie rijzen er problemen, omdat de wettelijk verplichte omvang hiervan nooit scherp is vastgesteld.

Specifieke uitkeringen

Sommige leden van de Tweede Kamer hebben bepleit ook de ombuigingen op de specifieke uitkeringen onder het evenredigheidspercentage te laten vallen. De problemen die dit zal geven worden onderschat. Allereerst zal het evenredigheidspercentage van 7,5 aanzienlijk omhoog moeten. Zoals ik heb laten zien, is dit percentage bepaald op grond van het aandeel van het Gemeente- en Provinciefonds in de rijksbegroting in enge zin. Als we hier de specifieke uitkeringen (exclusief sociale zekerheid) aan toevoegen komt het in de buurt van de 20 te liggen. Dit houdt in dat gemeenten en provincies bij ombuigingen op de rijksbegroting in enge zin met een aandeel van 20% ge-

confronteerd zouden worden. Dit percentage ligt aanzienlijk hoger dan de ombuigingen die tot dusverre op de specifieke uitkeringen in totaliteit zijn gerealiseerd. Departementen hebben in het algemeen kennelijk aan andere ombuigingsmogelijkheden de voorkeur gegeven.

Een volgend probleem is de verdeling van de ombuigingen over de departementen. Vanzelfsprekend kan dit naar rato van de hoogte van de specifieke uitkeringen, maar zo'n niet beleidsmatige sleutel kan tot moeilijkheden met het regeerakkoord leiden. Ook terreinen die beleidsmatig prioriteit hebben zouden dan in deze mate terug moeten (b.v. politie). De discussie met de Tweede Kamer over de prioriteitstelling tussen begrotingsposten binnen een groting zou evenzeer doorkruist worden. Denk bij voorbeeld aan de stadsvernieuwing, die tot dusverre bewust ontzien is. Bij posten waar meerjarige verplichtingen zijn vastgelegd (afkoopsom Rijnmond, tunnel Dordse Kil) zouden eveneens curieuze effecten ontstaan. Het gevolg zou zijn dat de toch al lastige discussie in de ministerraad over de verdeling van de ombuigingen nog extra gecompliceerd zou worden. Mijs inziens verdient het geen aanbeveling deze weg in te slaan.

Dit neemt niet weg dat departementen gemeenten niet voor onoplosbare problemen moeten kunnen stellen als wordt omgebogen op specifieke uitkeringen. De situatie is onjuist als de AROB-rechter de gemeente dwingt uit eigen middelen te betalen terwijl het departement met niet tijdig aangekondigde ombuigingsmaatregelen gekomen is. Het bestuursakkoord zal, gezien de termijn van 1 oktober waarop informatie moet zijn verstrekt, hier zeker een functie vervullen.

De komende tijd zijn nog de nodige discussies te verwachten over de maatregelen die tijdens het sluiten van het bestuursakkoord al in de pijplijn zaten en er nu uitkomen. Hier ligt een duidelijk spanningsveld tussen de vakministers en de minister van Financiën die de ombuigingstaakstelling moeten halen en de gemeenten en provincies die bestuurlijk zorgvuldig willen handelen. Het bestuursakkoord betekent een compromis hiertussen. Over drie jaar zal het interessant zijn de nakoming te evalueren.

Gerrit Jan Uhl

16) Bestuursakkoord Rijk-Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 's-Gravenhage, 1987, blz. 19.



Het ene gat met het andere dichtten

(foto ANP)