

**Famo-lezing:**

## **VERVLECHTING VAN DE FINANCIËLE VERHOUDINGEN**

Dames en heren,

Na het ‘Samen werken, samen leven’ van het regeerakkoord, heeft het bestuursakkoord met de VNG als titel meegekregen: ‘Samen aan de slag’. Samenwerking, ook tussen de bestuurslagen, is een belangrijke ondertoon in beide akkoorden. Voor de burger is er immers maar één overheid, zo benadrukt minister Ter Horst telkens weer, vorige week nog in een interview met Binnenlands Bestuur. Maar tegelijk wordt in de akkoorden een lans gebroken voor het scherp afbakenen van de verantwoordelijkheden van de afzonderlijke bestuurslagen. Want alleen zo kan de bestuursdrukke worden tegengegaan. En ook dat is een belangrijk thema voor politiek en bestuur. Tussen deze uitgangspunten bestaat een inherente spanning, een spanning die natuurlijk niet nieuw is voor ons zoals we hier in deze zaal zitten. Hij is ook niet nieuw voor de Raad voor de financiële verhoudingen en komt regelmatig terug in onze adviezen over tal van concrete onderwerpen.

In mijn inleiding van vandaag wil ik graag stilstaan bij de vervlechting van bestuurlijke verantwoordelijkheden en bij de effecten daarvan voor de bestuurlijke en financiële verhoudingen. Ik wil dat doen aan de hand van het regeer- en bestuursakkoord, een aantal recente uitgebrachte adviezen van de Rfv en de evaluatie van de Fvw, zoals de Raad die op 31 oktober aanstaande hoopt te presenteren. Ik kan natuurlijk niet vooruitlopen op de inhoud daarvan maar ik kan ook niet ontkennen dat wat ik nu ga zeggen mede op die evaluatie is geïnspireerd.

Dames en heren,

De verantwoordelijkheden van bestuurders en bestuurslagen lopen vaak door elkaar heen. Als er een crisis of ramp optreedt, wordt in de evaluatie na afloop stevast gewezen op het feit dat er velen verantwoordelijk waren, en dus in feite niemand. Dat wordt meestal gezien als een onbevredigende conclusie. Want volgens de pers en de publieke opinie moet barbertje nu eenmaal hangen en dus is de belangrijkste vraag:

wie is barbertje! De roep om een heldere afbakening van taken en verantwoordelijkheden is dan ook niet nieuw. Ook de verwijzing in het regeerakkoord naar de noodzaak daarvan is niet nieuw. Maar de vraag blijft of het wel mogelijk is om tot een heldere afbakening van taken en verantwoordelijkheden tussen overheden te komen. Dat is al ingewikkeld binnen een gemeente maar daar wordt u dan geacht om dat op te lossen in het kader van integraal collegiaal bestuur. Maar ik klap in deze zaal niet uit de school als ik stel dat de verkokering ook binnen een gemeente bepaald geen onbekend verschijnsel is. Het wordt nog ingewikkelder als verschillende overheden bevoegdheden op een zelfde terrein hebben of als interventies op het ene beleidsterrein van bijvoorbeeld de rijksoverheid effecten hebben op een ander beleidsterrein bij de lokale overheid. Horizontaal en verticaal en soms zelfs dus diagonaal. Een voorbeeld van dat laatste betreft het negatieve effect op de algemene uitkering van de gemeente Cranendonck doordat het ministerie van Defensie er de kazerne gaat sluiten. En die sluiting van de kazerne is op de keper beschouwd weer het gevolg van de val van de Berlijnse muur....

Horizontaal, verticaal, diagonaal, internationaal. In het moderne bestuur hangt alles met alles samen. En dat werkt ook door in de onderlinge financiële verhoudingen.

De klassieke indeling van de inkomstenbronnen van gemeenten is die van lokale belastingen en heffingen, de algemene uitkering en tenslotte specifieke uitkeringen. Het klassieke beeld dat daar bij hoort is dat de belastingen en de algemene uitkering bedoeld zijn voor de echt autonome taken van de gemeente en dat de specifieke uitkeringen zijn bestemd voor taken die in medebewind worden uitgevoerd. Hoewel iedereen weet dat de werkelijkheid anders is, blijft deze indeling hardnekkig het beeld van de financiële verhoudingen bepalen. Was de werkelijkheid zo'n twintig jaar geleden misschien nog een beetje in overeenstemming met deze indeling, de afgelopen tien jaar sluit deze indeling, althans in mijn beleving, in het geheel niet meer aan op de werkelijkheid.

In de bekostiging van taken zien we de afgelopen jaren in de praktijk steeds meer een vervlechting optreden van allerlei verschillende bekostigingsvormen. Neem de lokale belastingen, in de huidige tijd de OZB. Die vormt zeker niet de belangrijkste inkomensbron van een gemeente. De inkomensbron waar de lokale gemeenschap na

afweging van nut en offer overeen is gekomen dat dit van ons als burgers mag worden gevraagd voor het gemeenschappelijke voorzieningenniveau. In de huidige situatie is de OZB eerder de sluitpost in de gemeentelijke begroting en niet de primaire inkomensbron voor autonome afwegingen. Hoeveel OZB moeten we ophalen voor het sluitend maken van de begroting? Hoeveel komen we met andere woorden tekort op de andere bekostigingsbronnen? Het zijn naar hun aard algemene middelen die worden vermengd met andere bekostigingsbronnen. Daarmee worden nut en noodzaak van het lokaal belastinggebied niet minder relevant maar komen deze toch wel in een ander licht te staan dan in de soms wat romantisch getinte pleidooien voor een groter belastinggebied. De Raad voor financiële verhoudingen is en blijft voorstander van een substantieel lokaal belastinggebied niet in de laatste plaats omdat het een signaalwaarde heeft over de adequaatheid van de bekostiging van de lokale taken. Maar het is in mijn optiek een misvatting de autonomie van de gemeenten af te meten aan de mogelijkheden van gemeenten om zelf de hoogte van de leges te bepalen, zeker waar het uniforme producten betreft. Dit laatste is overigens (nog) geen officieel standpunt van de Raad, maar ik zeg dat hier in navolging van emeritus-professor Stevens die in het kader van de evaluatie van de Fvw een essay heeft geschreven voor de Raad over de lokale inkomsten.

Ook het gemeentefonds heeft geen eenduidige functie. Het is in ieder geval niet de enige bron van bekostiging van de autonome taken van gemeenten. Wat het van oudsher en naar zijn oorspronkelijke doelstelling wel is geweest. De algemene uitkering wordt tegenwoordig steeds meer gehanteerd als een kanaal voor bekostiging van door het rijk aan de gemeenten opgedragen taken. Gemeenten worden geacht die taken uit te voeren. Bekostiging via het gemeentefonds heeft een inherente doelmatigheidsprikkel in zich, maar dan hebben we het dus niet meer over reële autonomie.

In wezen verschilt deze vorm van bekostiging niet veel van het inkomensdeel van de Wet werk en bijstand. Het bedrag dat u daarvan nu overhoudt, is immers vrij besteedbaar, en wat u tekort komt moet u binnen bepaalde grenzen uit de algemene middelen bijleggen. De Raad voor financiële verhoudingen heeft overigens voor de zomer een advies uitgebracht waarbij hij kort gezegd erop aandringt de bekostiging van de WWB meer kostengeoriënteerd te maken. Zodat wat u overhoudt, of tekort komt een gevolg is van het door de gemeente gevoerde beleid. En zodat het budget

niet wordt bepaald door min of meer toevallige modelmatige uitkomsten op basis van ingewikkelde econometrische berekeningen. Waarbij de objectieve werking uiteindelijk ook nog sterk wordt beïnvloed door allerlei kunstgrepen om de herverdeeleffecten te beperken. Het advies van de Raad houdt overigens geen pleidooi in voor het herinvoeren van een declaratiebeprestiging, laat dat ook gezegd zijn. Afijn, met de evaluatie van de WWB in het vooruitzicht is hierover het laatste woord nog niet gesproken.

Terug naar het gemeentefonds. De besteding daarvan hoort vrij te zijn van sturing door het Rijk. Voor een groot deel is dat ook het geval. Naast de WWB kennen we ook de Brede Doeluitkeringen maar die hebben vaak een zo ruime bestedingsmogelijkheid dat er nauwelijks enige beperking of sturing vanuit gaat. Voorbeelden zijn het ISV, maar ook de Brede Doeluitkering Verkeer en Vervoer, de BDU Sociale Integratie en Veiligheid. Het is voor de betrokken minister een markering van het belang van zijn beleidsterrein en op lokaal niveau is de betrokken wethouder gevrijwaard van de begerige blikken van zijn collega's.

Het gemeentefonds wordt ook in ander opzicht door het rijk steeds meer gezien als een bekostigingsstroom die niet onvoorwaardelijk aan gemeenten wordt verstrekt. In het wetsvoorstel over de specifieke uitkeringen is bijvoorbeeld als sanctie opgenomen dat indien u als gemeente niet voldoet aan uw verantwoordingsplichten inzake specifieke uitkeringen (Single Information Single Audit) het rijk de bevoegdheid heeft de betaling op te schorten. Ook is in het bestuursakkoord overeengekomen de maximering OZB af te schaffen. Een goede zaak! Maar tegelijkertijd is een macronorm voor de OZB-stijging in het vooruitzicht gesteld. De sanctie bij overschrijding van die norm is dat het gemeentefonds wordt gekort. Daaruit blijkt maar weer eens dat het Rijk het gemeentefonds ziet als een middenstroom waarmee ze gewenst gedrag bij gemeenten kan afdwingen!!

Maar dan toch.

In het bestuursakkoord staan wel degelijk allerlei passages over de wederzijds overeengekomen bestemming van het accres voor Jeugd en Gezin (€ 100 mln), over armoedebestrijding en schuldhulpverlening (€ 80 mln) en over onderwijs, het

bestrijden van vroegtijdig schoolverlaten, voor- en voerschoolse educatie en het stimuleren van brede scholen (€100 mln). Is dat nu sturing door het Rijk of niet? Er wordt weliswaar niet gesproken van afrekenen en verantwoorden, de partijen zijn het vrijwillig overeengekomen, dus wat dat betreft past het allemaal binnen de grenzen van het gemeentefonds. Ik spreek er ook geen waarde oordeel over uit, maar constateer dat de financiële verwevenheid hierdoor toeneemt. Veel van de genoemde taken worden immers ook deels via specifieke uitkeringen bekostigd. Het typeert de vervlechting van enerzijds door het rijk gevoelde verantwoordelijkheden en anderzijds gemeentelijke betrokkenheid bij concrete uitvoering. Dit is overigens geen totaal nieuw verschijnsel. In het verleden is meermalen een deel van het vrij besteedbare accres ingezet en verdeeld bijvoorbeeld voor specifieke taken als onderwijshuisvesting.

Nog een ander voorbeeld van hoe diffuus de financiële verhoudingen zijn geworden: de WMO. De WMO maakt deel uit van het gemeentefonds, kent vanaf 2008 een geheel objectieve verdeling maar wordt alleen via de integratie-uitkering bekostigd. Strikt genomen zou dat volgens de wetswijziging van de Fvw eigenlijk een decentralisatie-uitkering moeten zijn. Maar what 's in a name? De reden voor de integratie-uitkering is hoofdzakelijk gelegen in de risico's die er voor gemeenten zouden ontstaan door afwijkende volume- en prijsontwikkelingen op dit terrein. Een reden om in het verleden te kiezen voor een specifieke uitkering. Maar met even veel reden kan men stellen dat de volume- en prijsontwikkelingen op de verschillende clusters binnen het gemeentefonds ook niet altijd gelijk oplopen met het accres.... Moeten we dan ook voor de clusters aparte accresberekeningen gaan maken? Voor het cluster Wegen en Water op basis van de gestegen automobilititeit en de prijsindices van de weg- en waterbouw? Of voor OOV op basis van de CAO-lonen voor de brandweer? Laten we het als het even kan niet nog ingewikkelder maken dan het nu al is!

De Raad voor financiële verhoudingen stelt dat een decentralisatie-uitkering bijdraagt aan de verdere verrommeling van het systeem. Het is een halfslachtige oplossing. Departementen worden zo onvoldoende gestimuleerd om mee te werken aan een daadwerkelijke overheveling van middelen naar de algemene uitkering. Er wordt nu een tussenvorm gecreëerd die vlees nog vis is. Het blijft onduidelijk wat de

betrokkenheid is van het rijk of het betreffende departement op de verdeling, de verantwoording en de monitoring. De Raad stelt dat indien overheveling naar de algemene uitkering wordt uitgesloten er ook geen reden is voor opname in het gemeentefonds via een aparte uitkeringssystematiek. Het is een gelezenheidsoplossing die verder afbreuk doet aan het streven, ik zeg in ieder geval het streven, naar een heldere en eenduidige afbakening van taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en middelen.

Een actueel voorbeeld van de vermenging van bekostigingsvormen zien we nu optreden als gevolg van het Jeugd en Gezinsbeleid. De programmaminister voor Jeugd en Gezin, minister Rouvoet, wil dat er in elke gemeente in 2011 een centrum voor Jeugd en Gezin is. Voor de bekostiging zal een Brede doeluitkering Jeugd en Gezin worden opgericht waarin de middelen van verschillende bestaande geldstromen worden gebundeld, samen met nieuw geld uit het Regeerakkoord. Tegelijkertijd wordt u geacht vanuit het extra accres de organisatie en huisvestingskosten van de op te richten Centra voor jeugd en gzein voor u rekening te nemen. Bij de bundeling van middelen zijn ook de gelden betrokken van de jeugdgezondheidszorg (JGZ), zeg maar de consultatiebureaus, niet te verwarren met de jeugdzorg waarvoor de verantwoordelijkheid bij de provincies ligt. De gemeenten ontvangen nu ook al de gelden voor de consultatiebureaus via een specifieke uitkering. In de huidige situatie doen gemeenten niet veel meer dan dit geld zonder nadere afwegingen of overwegingen over te maken aan de thuiszorg die de taak voor de consultatiebureaus veelal runnen. Er is voor gemeenten geen voordeel te behalen. Het is immers en specifieke uitkering. Een betere illustratie dat specifieke uitkeringen leiden tot een ondoelmatige besteding kun je je bijna niet voorstellen. Maar OK, binnen de BDU wordt dat anders. Dan moeten gemeenten een afweging gaan maken over de meest doelmatige en doeltreffende inzet van de middelen en zullen zij als lokale regievoerder met betrokken partijen, GGD, Thuiszorg en Centra voor Jeugd en Gezin, invulling moeten geven aan lokaal jeugd en gezinsbeleid. Een goede zaak, maar niet meer dan een eerste stap. De minister wil na 2011 de BDU via een decentralisatie-uitkering aan gemeenten vertrekken. Maar de meerwaarde daarvan vind ik beperkt. Want dit doet nog steeds niet voldoende recht aan het omvattende, integrale karakter van het lokale jeugd en gezinsbeleid. Het gaat daarbij immers ook om jeugdcriminaliteit, om voor- en vroegschoolse opvang en om armoedebeleid en wie

weet in de toekomst ook over de jeugdzorg. Dat hele pakket moet in beeld worden gebracht. Dan komen we pas echt ergens.

Het noemen van de Jeugdzorg brengt me nog op een volgende vraag. Want wat is nu de meest wenselijke positie van de provincies. De indruk bestaat dat sommige provincies zich hebben laten leiden door hun ruime financiële mogelijkheden en zich in een aantal gevallen hebben ingekocht op gemeentelijke beleidsterreinen. Zelfs als dat waar is, kan dat nooit betekenen dat je zomaar even een gesloten huishouding van de provincie moet willen. De Raad is hier heel stellig in. De vraag of de provinciale huishouding open of gesloten moet zijn, is een hele fundamentele. Maar het signaal dat uitgaat van het pleidooi voor een gesloten huishouding neemt de Raad wel serieus. In de kern gaat het ook hier weer om die vervlechting van bestuurlijke en niet in de laatste plaats financiële interventies van bestuurslagen op elkaars handelen die afbreuk doen aan de doelmatigheid en doeltreffendheid van het openbaar bestuur. De uitkomst is dat de provincies nu vooral worden geacht hun veronderstelde surplus aan middelen in te zetten voor rijksprioriteiten. Zie het recente akkoord tussen Rijk en IPO. Daarmee wordt overigens de vervlechting weer op een andere manier versterkt. Dit alles staat op gespannen voet met het in het regeerakkoord aangekondigde streven het aantal bestuurslagen dat zich met een vraagstuk bezighoudt te beperken.

Ik kom tot een afronding. Want wat is nu de conclusie?

Is dit nu alles bij elkaar een pleidooi om een rigoureuze bestuurlijke scheiding aan te brengen op het gebied van taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en middelen? Of is het beter om alles maar te laten zoals het is en door te modderen?

In het kader van de evaluatie van de Fvw heeft de Raad aan drie professoren gevraagd om een essay te schrijven over de financiële verhoudingen. We hebben hen gevraagd om eens stil te staan bij de vraag of de theorie nog wel aansluit op de praktijk, en of het juridische kader nog wel de werkelijkheid dekt. Maar in de optiek van de Raad is het te simpel om nu zondermeer de juridische mogelijkheden aan te passen aan een gewenste praktijk, welke dan ook. Want de vervlechting, zo u wilt de integraliteit van het openbaar bestuur is nu eenmaal een gegeven. Die integraliteit doet zich zowel horizontaal op rijksniveau als verticaal en in sommige gevallen zelfs diagonaal voor.

Hoe kunnen we daar het beste mee omgaan? Minister Ter Horst heeft de Raad voor het openbaar bestuur gevraagd om hierover nader advies uit te brengen. De Rfv zal daarbij zeker ook een flinke duit in het zakje gaan doen. De oplossing voor dit fenomeen van vervlechting kan naar mijn persoonlijke mening niet louter en alleen bestaan uit structuuraanpassingen maar moet ook tot uitdrukking in de bestuurlijke cultuur. In de zin dat Rijk, gemeenten en provincies samen voor de burger de overheid zijn. Toch weer samen. Dat betekent niet dat je per definitie ook gezamenlijk verantwoordelijk bent, maar wel dat je er in onderlinge afstemming voor zorgt dat ieder zijn eigen verantwoordelijkheid ook echt kan waarmaken. Zodat de burgers merken dat 'de overheid' er voor hen is en dat hij van hen is.

Of dat ook nog consequenties heeft voor de financiële verhoudingen, en zo ja welke dan, daar wil ik nu niets over zeggen. Maar ik nodig u daarvoor van harte uit op ons symposium over 'Tien jaar financiële verhoudingswet', op 31 oktober a.s. in de Pulchri studio in Den Haag.