

Specifieke uitkeringen van het rijk: alternatieve financieringsmogelijkheden getoetst aan de hand van de bommenregeling

*R.C.L. Bakker**

*B.W.A. Leurs**

*R.E. van de Lustgraaf**

Samenvatting

Dit artikel beschrijft een beoordelingsmodel waarmee rijk en gemeenten kunnen bezien welke alternatieven er zijn voor specifieke rijksfinanciering van gemeentelijke uitgaven. Het aandeel van deze financiering maakt meer dan de helft uit van de financiering van lagere overheden. Aan specifieke rijksfinanciering kleven nadelen voor zowel het rijk als voor gemeenten. Het elk jaar opnieuw bekijken of het rijk mogelijk bijdraagt geeft financiële onzekerheid, kans op ongelijke behandeling van gemeenten en administratieve rompslomp. De rijksoverheid wil daarom specifieke financiering terugdringen. Om alternatieven van specifieke rijksfinanciering op te sporen is een beoordelingsmodel ontwikkeld. Dit model bestaat uit vijf arrangementen ('archetypen') van betalen en betalen van gemeentelijke uitgaven. Ze zijn opgebouwd langs een publiek-private lijn en een collectief-individuele lijn. Daarmee komt in beeld welke partijen in een arrangement participeren en welke partijen de bekostiging van een gemeentelijke uitgave voor hun rekening nemen.

Het model wordt toegepast op de bekostiging van de opsporing en ruiming van oorlogsmunitie uit de Tweede Wereldoorlog. De theoretisch te prefereren uitkomst met betrekking tot een alternatief voor de bommenregeling is het publiek-private archetype en meer in het bijzonder een onderlinge waarborgmaatschappij voor en door gemeenten als concrete uitvoeringsvorm. Daar het gaat om jaarlijkse rijksuitgaven die ruim onder de € 50 miljoen blijven, zijn de kosten van de oprichting en instandhouding van een onderlinge waarborgmaatschappij waarschijnlijk te hoog. Daarmee blijft het publiek-collectieve archetype vooralsnog te prefereren. Via het Gemeentefonds dus, waarbij het ontwikkelen van een bruikbare verdeelsleutel en een goed georganiseerd vangnet voor uitgaven die buiten de verdeelsleutel vallen de opgave is.

Trefwoorden: gemeentefinanciën, specifieke uitkering, bommenregeling

1 Inleiding

De rijksfinanciering van gemeentelijke uitgaven verloopt voor een belangrijk deel via het gemeentefonds. Niet alle uitgaven zijn echter in te passen in de systematiek van het fonds. Specifieke financiering is dan nodig. Dat wil zeggen, elk jaar beoordeelt het verantwoordelijke ministerie of een gemeente voor bepaalde, niet systematische uitgaven gecompenseerd wordt. Aan specifieke rijksfinanciering kleven nadelen voor zowel rijk als gemeenten. Het elk jaar opnieuw bekijken of het rijk mogelijk bijdraagt, geeft financiële onzekerheid, kans op ongelijke behandeling van gemeenten en administratieve rompslomp. De rijksoverheid wil daarom specifieke financiering

terugdringen. Voorbeelden van specifieke financiering zijn die voor Inburgering oudkomers (Ministerie van Justitie) en Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer (Verkeer en Waterstaat).

2 Specifieke rijksfinanciering van gemeentelijke uitgaven

Specifieke uitkeringen zijn gelden die door een verantwoordelijk vakdepartement aan lagere overheden (bijv. provincies, gemeenten of veiligheidsregio's) worden toegekend. Ze hebben vaak betrekking op een specifiek beleidsterrein en kunnen niet op grond van een generieke verdeelsleutel vanuit de algemene middelen over deze lagere overheden worden verdeeld. Omdat de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor succes op de betreffende beleidsdoelen vaak bij het ministerie ligt in plaats van bij de lagere overheden hoort bij deze financieringsvorm vaak een omslachtig verantwoordingssysteem.

Specifieke uitkeringen maken meer dan de helft uit van de financiering van lagere overheden. In 2003 werd € 18 mld op basis van specifieke uitkeringen toegekend en € 14,7 mld via de algemene middelen. De eigen inkomsten bedroegen toen € 6,5 mld.¹ Gemeenten kregen € 13 mld aan specifieke uitkeringen.²

Een andere vorm van financiering die vooral voor gemeenten van belang is, is het Gemeentefonds. Dit is een fonds³ waaruit elke gemeente op basis van een verdeelsleutel een bedrag toegekend krijgt om haar in staat te stellen haar grote variëteit aan basistaken uit te voeren. Hierbij geldt geen verantwoordingsplicht. De gebruikte verdeelsleutel is gebaseerd op zogenaamde structuurkenmerken die niet beïnvloedbaar mogen zijn voor lokaal beleid, zoals het aantal inwoners, oppervlakte en het aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs.

De specifieke uitkering waarop in dit artikel nader wordt ingegaan is het *Bijdragebesluit kosten ruiming explosieven Tweede Wereldoorlog*, kortweg: de bommenregeling. Deze houdt in dat een gemeente die opsporing laat verrichten naar de aanwezigheid van conventionele explosieven (CE) uit de tweede wereldoorlog gedeeltelijk gecompenseerd wordt voor de gemaakte kosten door het Ministerie van BZK. Voorwaarden zijn dat de opsporing door gecertificeerde bedrijven wordt verricht en dat de Explosieven Opruimingsdienst de uiteindelijke ruiming uitvoert. Hier treedt een bestuurlijke spanning op omdat de burgemeester verantwoordelijk is voor de veiligheid in een gemeente en daarom beslist over het geld dat niet van gemeente-, maar van rijkswege wordt toegekend.

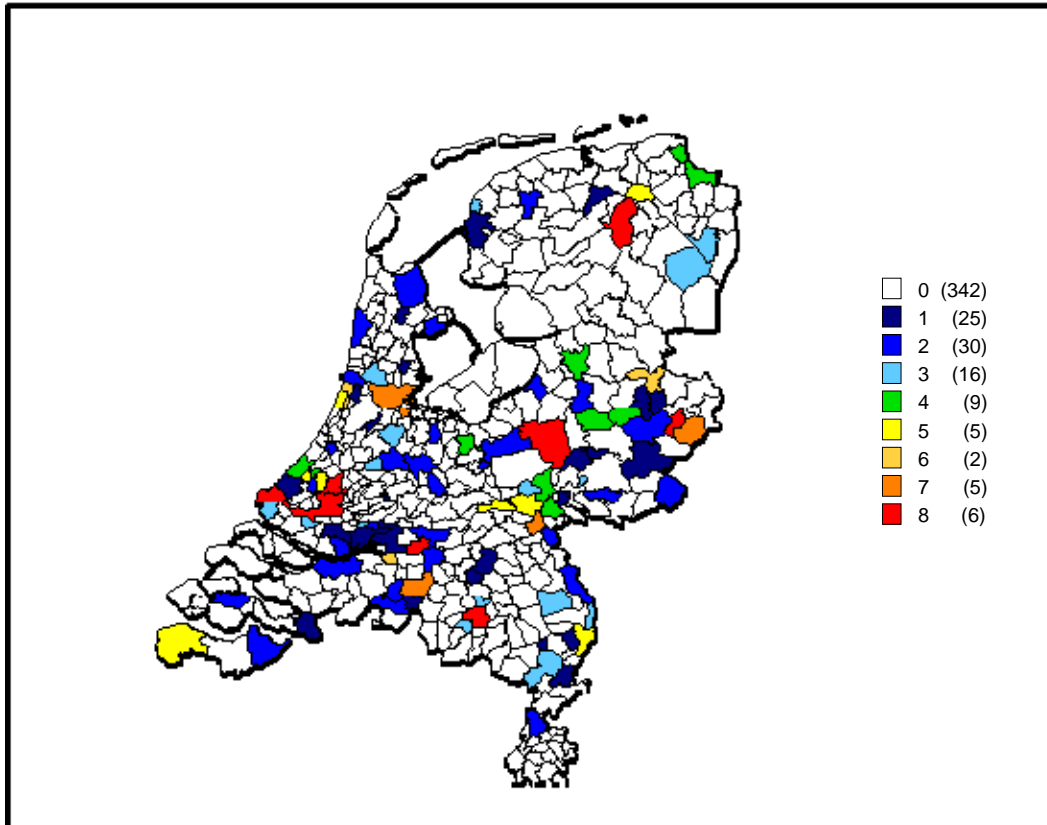
Wat de bommenregeling bijzonder maakt, is dat de groep gemeenten die er een beroep op doet, voor een groot gedeelte op historische gronden bepaald kan worden, zoals de onderstaande kaart laat zien.

1 *Anders gestuurd, beter bestuurd: de specifieke uitkeringen doorgelicht*, rapport commissie-Brinkman (2003), Den Haag.

2 Ministerie van BZK, (2 mei 2003), *Overzicht Specifieke Uitkeringen 2003*, Den Haag.

3 In 2007 was de totale omvang van het Gemeentefonds ongeveer € 14 mld., zie Ministerie van BZK (2007), *Septembercirculaire 2007*, Den Haag.

Gemeenten met bommen in de bodem



Deze kaart toont de gemeenten die in de jaren 1998 tot en met 2006 een succesvol beroep hebben gedaan op de bommenregeling. Hoe roder de kleur, hoe vaker er in dit tijdvak subsidie is toegekend.

Bron: Ministerie van BZK. Graphic: AEF

Er zijn 27 gemeenten die in de periode 1998-2006 minstens 4 keer gebruik gemaakt hebben van de subsidieregeling, terwijl er een groep van 81 gemeenten is waar het aantreffen van explosieven werkelijk een incident is. (zie tabel 1).

Tabel 1. Frequentietabel: hoeveel gemeenten hebben Q uitkeringen gekregen?

Aantal uitkeringsjaren Q	1	2	3	4	5	6	7	8
Aantal gemeenten met Q uitkeringsjaren	26	33	22	9	5	2	5	6

Hoewel de voorspelbaarheid van de aanwezigheid van explosieven in de "rode"gemeenten op de kaart redelijk groot is, is het daarmee gemoeide opsporingsbedrag juist zeer onzeker. De kostenontwikkeling van de subsidieregeling laat daarbij ook geen stijgende noch dalende trend zien. (zie tabel 2).

Tabel 2. Kostenontwikkeling bommenregeling 2000-2006 in mln. EUR

1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
2,6	4,5	21,1	24,1	45,0	30,0	30,8	28,2	26,4

N.B. In 1998 werd marktwerking in de opsporing van CE ingevoerd. Dit heeft tot een flinke stijging van het uitkeringsbedrag geleid. In 2003 is het uitkeringsbedrag gemaximeerd op EUR 30 mln.

De eigenschappen qua kosten van de bommenregeling (onvoorspelbare bedragen en het feit dat lang niet alle gemeenten te maken hebben met bommen en granaten in de bodem), leidt tot de noodzaak om verschillende financieringsvormen te beschouwen. De standaardregelingen hoeven immers niet a priori het beste toegesneden te zijn op deze bijzondere situatie.

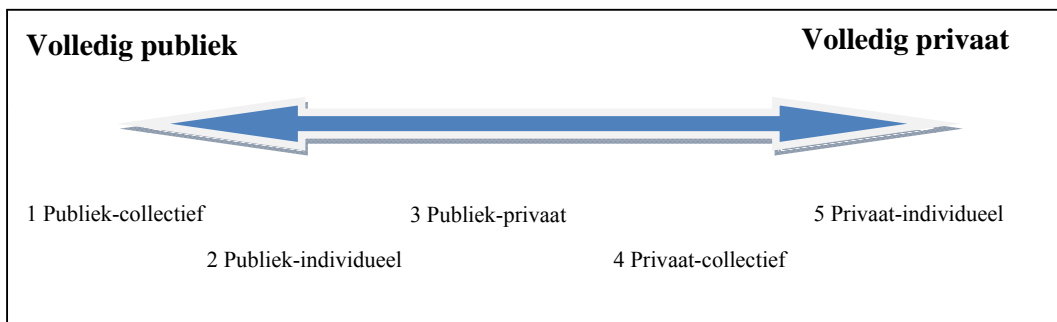
3 Het archetypische model van bepalen en betalen

Bij de vraag of er alternatieven zijn voor specifieke financiering van gemeentelijke uitgaven draait het in essentie om:

- publiek versus privaat: bepaalt de overheid of bepalen private partijen de financiering?
- publiek versus individu: betaalt de overheid of betaalt de burger de uitgave?
- collectief versus individu: worden de uitgaven uitgesmeerd over een groep burgers (belasting, verzekeringspremie), of kan de rekening worden gelegd bij een individu?

Met behulp van deze indeling kunnen vijf archetypen van bepalen en betalen van gemeentelijke uitgaven worden onderscheiden. Ze zijn opgebouwd langs een publiek-private lijn en een collectief-individuele lijn. Respectievelijk gaat het dan om de vragen welke partijen in een arrangement participeren en welke partijen de bekostiging van een gemeentelijke uitgave voor hun rekening nemen. Figuur 1 positioneert de alternatieven op een schaal van volledig publiek/collectief tot volledig privaat/individueel.

Figuur 1. Vijf archetypische alternatieven voor specifieke rijksbijdragen aan gemeenten



a. Publiek-collectieve type

Dit type houdt in dat de rijksoverheid in het arrangement een dominante positie heeft en de kosten via de algemene middelen laat betalen door elke ingezetene. Het Gemeentefonds behoort hiertoe. Ook specifieke bijdrageregelingen zijn doorgaans van het publiek-collectieve type.

Twee nadelen van dit type zijn dat vanuit een oogpunt van efficiënte financiering in de praktijk vaak sprake is van een openeinde regeling en dat de beslisser over de gemeentelijke uitgave niet degene is die voor de kosten opdraait. Standaardremedies uit de verzekeringsleer om deze nadelen in te perken (of de doelmatigheid te vergroten) zijn: 1. ingrijpen aan de "voorkant"; d.w.z., de gemeente krijgt een eigen risico, en 2. ingrijpen aan de "achterkant", d.w.z., de rijksbijdrage wordt gelimiteerd.

b. Publiek-individuele type

Zoals in het vorige type bepaalt ook hier de overheid het financieringsarrangement. Vergeleken met type 1 wordt echter niet door een collectief, maar door een bedrijf of een burger de gemeentelijke uitgave betaald. Een voorbeeld is een ontwikkelaar die toestemming krijgt tot aanschaf van de grond, en daarmee uitzicht op een mandaat voor gebiedsontwikkeling. Een bouwvergunning wordt echter pas verstrekt als de ontwikkelaar aantoonbaar aan alle milieuvorschriften te hebben voldaan⁴.

Op zijn beurt kan de ontwikkelaar de kosten doorberekenen op de kopers van de bebouwing.

c. Publiek-private type

Bij dit type is er een evenwichtige samenwerking tussen de overheid en een private rechtspersoon. De overheid participeert door direct regie te houden op publieke belangen, de private rechtspersoon is verantwoordelijk voor een efficiënte en effectieve financiering en procescontrol. Een voorbeeld is de oprichting van een verzekeraar met de rechtsvorm van een onderlinge waarborgmaatschappij (OWM) waarin gemeenten participeren. Toetreding van gemeenten kan op diverse wijzen. Het is daarbij belangrijk moral-hazard-gedrag te voorkomen. Een optie is om gemeenten te verplichten om lid te worden van een OWM. Dat voorkomt antiselectie. Nadeel is dat gemeenten moeten participeren terwijl ze bepaalde gemeentelijke uitgaven nooit behoeven te doen.

Een (her)verzekeraar kan de oprichting en werking organiseren en faciliteren. Afgesproken wordt bijvoorbeeld dat de rijksoverheid een gemiddeld jaarlijks bedrag voor haar rekening neemt (i.c.: jaarlijkse collectieve financiering) en dat de onzekere uitschieters bekostigd moeten worden door de leden van de OWM. De OWM kan op haar beurt voor het risico van kostenuitschieters dekking zoeken op de verzekeringsmarkt, bijvoorbeeld in de vorm van een stop-loss verzekeringspolis. Andere varianten van egalitatie (tussen partijen of in de tijd) zijn eveneens denkbaar, zoals een eigen risico voor deelnemers.

d. Privaat-collectieve type

In dit archetypen bewaakt de overheid de publieke belangen op indirecte wijze via

⁴ Vergelijk de door de gemeente af te geven schonegrondverklaring alvorens met aanbesteding mag worden begonnen.

generieke wetgeving. Zij heeft geen rechtstreekse rol in een financieringsarrangement. De noodzakelijke kanssolidariteit in een collectief wordt hier in concurrentie door private verzekeraars georganiseerd. In essentie komt het erop neer dat een specifieke financieringsregeling van het rijk vertaald wordt in een verzekeringspolis. De verzekeraar wordt risicodragers voor de onzekere kosten die de gemeenten (de polishouders in het verzekerdenbestand) moeten maken.

Van belang bij een collectief contract is voldoende deelname. Bij dit archetype kan de overheid collectiviteit waarborgen door deelname aan het contract verplicht te stellen om antiselectie te voorkomen. Ook moral hazard kan de kop opsteken, wat bijvoorbeeld tegen te gaan is met een (individueel) verplicht eigen risico.

e. Privaat-individuele type

In dit type wordt er geen collectiviteit voor bekostiging georganiseerd; niet door de overheid en niet door een private rechtspersoon (verzekeraar). Een bedrijf (een ontwikkelaar) zal bijvoorbeeld de kosten van bouwrijp maken doorbelasten aan de afnemer. Het publieke belang wordt geregeld door middel van een programma van eisen dat aan ontwikkelaars wordt opgelegd als conditie voor het verkrijgen van een bouwvergunning. Gemeentelijke handhavers inspecteren of aan deze (en andere) eisen in de praktijk wordt voldaan. Een voorbeeld van dit type is dat de kosten van archeologisch onderzoek door de ontwikkelaar worden betaald.

Een mogelijkheid is dat de private bekostiging van gemeentelijke uitgaven, zoals in dit voorbeeld de verloren dagen in verband met archeologieonderzoek, wordt ondergebracht in een Construction All Risks verzekering (CAR verzekering). Dat is een verzekering die financiële zekerheid biedt voor alle bij een bouwproject betrokken partijen voor materiële schaden die op of rond de bouwplaats kunnen ontstaan.

4 Toepassing: de bommenregeling

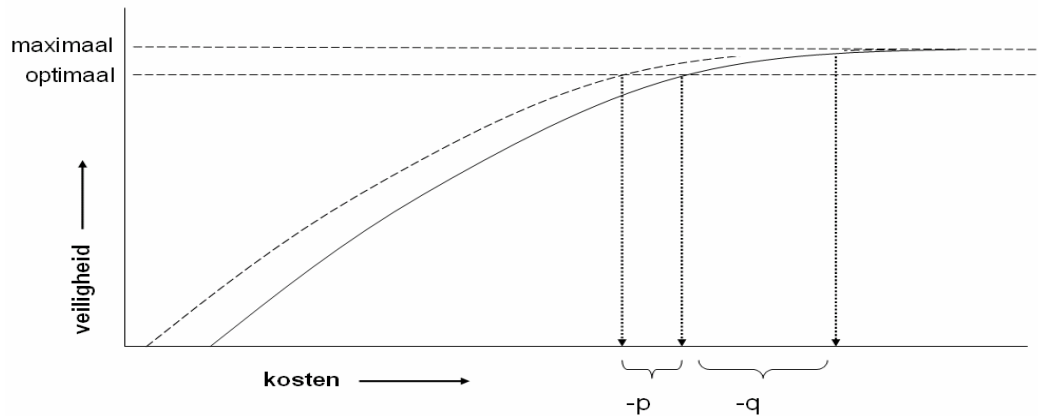
a. Afweging

Welk financieringsarrangement ook telt, steeds gaat het bij deze regeling om drie kernvragen:

1. Hoe wordt de veiligheid afdoende gewaarborgd?
2. Wat zijn de kosten van opsporing en ruiming van explosieven?
3. Wie is de betaler?

Figuur 2 brengt de trade-off in beeld tussen veiligheid en doelmatigheid bij het opsporen van explosieven.

Figuur 2. De trade-off tussen veiligheid en doelmatigheid



De doorgetrokken curve bevat alle combinaties van explosieven in termen van veiligheid en kosten. Hoe hoger de veiligheids-eisen des te hoger de kosten van ruiming. Van *maximale* veiligheid is sprake als voor elk aangetroffen explosief door de burgemeester wordt besloten tot ruiming. Kosten spelen geen rol. De totale kosten van dit veiligheidsniveau worden weergegeven door het verticale pijltje uiterst rechts. Van *optimale* veiligheid is sprake als de kosten van opruiming bij het veiligheidsaspect worden meegewogen. De uitgaven per explosief hangen af van de soort explosief, de grondstructuur, de ligging van het explosief en omgevingsfactoren zoals bebouwing. Bij een optimale veiligheid zullen sommige explosieven niet meer worden geruimd: het deel van de doorgetrokken curve tussen de beide horizontale lijnen. Dat scheelt in de totale kosten, zoals weergegeven door een kleiner aantal te ruimen bommen, het "q-effect".

Bij een efficiënt werkend financieringsarrangement verschuift de curve (zie de gestippelde curve) naar links. Er wordt dan door marktwerking aan de aanbodzijde, dus met concurrentie tussen de opspoorders van explosieven, structureel bespaard op uitvoeringskosten. Uit de figuur blijkt dat de totale kosten dan verder kunnen dalen met een "p-effect". De totale kostenbesparing bij een optimaal veiligheidsniveau komt uit op de som van het hoeveelheids- en prijseffect.

b. Toetsing

Voor een beoordeling van alternatieven voor de bommenregeling worden hier vier criteria gehanteerd: bestuurlijke, financieel-technische, juridische en procesmatige criteria.

Bij het bestuurlijke criterium staan veiligheid en transparantie van politieke en maatschappelijke verantwoordelijkheden centraal. Gedacht kan worden aan het blijvend inhoud geven aan de collectieve verantwoordelijkheid voor de huidige kosten als gevolg van oorlogsschade.

Bij de financieel-technische eisen telt doelmatigheid. Vooraf moeten bekend zijn: waardoor worden de kosten bepaald, wie draait op voor de kosten van opsporing en wie

profiteert ervan? Het is van belang de gedragsmatige effecten van een bepaald financieringsarrangement in beeld te hebben: moreel risico en antiselectie. Voorop staat robuustheid bij de juridische vormgeving van een arrangement. Ook is het van belang het aansprakelijkheidsrisico's voor de overheid te weten omdat de overheid verantwoordelijk is voor veiligheid.

c. Beoordeling

Voor het aanwijzen van alternatieven voor de bommenregeling kunnen de vijf archetypen als volgt worden gespecificeerd.

Publiek-collectief: de overheid stuurt direct op veiligheid en regelt de financiering; de lasten drukken op een collectief. Een groot voordeel is de veiligheidswaarborg, maar de doelmatigheid schiet mogelijk tekort. Verder zal de maatschappelijke efficiency binnen dit archetype maar beperkt kunnen toenemen, omdat er per definitie alleen een verschuiving binnen de overheid kan plaatsvinden (in het geval van het Gemeentefonds: van rijk naar gemeenten).

Veel zal afhangen van een nadere uitwerking van een herziening van de bommenregeling. Bijvoorbeeld door het vaste deel van de financiële middelen (gemeenten die veel explosieven in hun grondgebied hebben) over te hevelen naar het Gemeentefonds en een restdeel te verwerken in een vangnet⁵. In dit geval kan de doelmatigheid toenemen, omdat gemeenten verantwoordelijk worden voor hun eigen budget voor opsporing.

Publiek-individueel: de overheid stuurt direct op veiligheid en regelt de financiering; de lasten drukken op degene die geconfronteerd wordt met opsporing van explosieven. Dat is doorgaans de grondeigenaar. Hoewel de overheid rechtstreeks partij blijft met betrekking tot de borging van veiligheid is vooral de bekostiging van ruiming minder solide, met kans op procesmatige stroperigheid en een toename in juridische onzekerheden als gevolg daarvan. De uitvoeringskosten zullen daardoor oplopen.

Publiek-privaat: de overheid stuurt direct op veiligheid en werkt samen met een private partij bij schadelastbeheersing en de bekostiging van het bommenrisico. Bij dit type kan te werk gegaan worden door middel van de oprichting van een verzekeraar, in de vorm van een onderlinge waarborgmaatschappij (OWM). De gemeenten zijn de leden van een OWM, en daarmee eigenaar van de verzekeraar. De OWM regelt de financiering en disciplineert de procesgang, terwijl de gemeenten zelf rechtstreekse invloed houden op de veiligheidskant. Dit is – in ieder geval op theoretische gronden – een goed alternatief.

Privaat-collectief: de overheid stuurt indirect op veiligheid en is medefinancier. Een verzekeraar arrangeert de financiering. Gelet moet worden op doelmatigheid en schadelastbeheersing en de bekostiging van het bommenrisico. Een mogelijke invulling is dat door gemeenten een collectief verzekeringscontract wordt aangegaan. Een voor de hand liggende organiserende partij zou onder bepaalde condities de VNG kunnen zijn. Procesmatig scoort dit type sterk. Maar onzeker is in hoeverre een (rijks)overheid op afstand controle houdt op de veiligheid en de beoordeling van claims overlaat aan een verzekeraar. Daarmee valt dit archetype als alternatief af;

Privaat-individueel: de overheid stuurt indirect op veiligheid. Gebiedsontwikkelaars zorgen voor opsporing. De lasten drukken op degene die geconfronteerd wordt met de opsporing. De overheid neemt enige afstand van haar centrale verantwoordelijkheid voor

⁵ Met de invoering van de nieuwe Financiële Verhoudingswet is de mogelijkheid gecreëerd om op jaarbasis een aanvullende uitkering op aanvraag toe te kennen. Hier geldt geen uitgebreide verantwoordingsplicht.

veiligheid, terwijl ook de financiering naar verwachting minder robuust is. Dit is geen goed alternatief.

5 Tot slot

Met een beknopt beoordelingsmodel is een overzicht te schetsen van alternatieven voor specifieke bijdrageregelingen. De uitkomst met betrekking tot een alternatief voor de bommenregeling is het publiek-private archetype en meer in het bijzonder een onderlinge waarborgmaatschappij voor en door gemeenten als concrete uitvoeringsvorm. De financiering en dekking van het opsporen van bommen in relatie tot het veiligheidsaspect zijn sterke punten van dit alternatief. Binnen een OWM is er een transparant samenspel van een goed budgetteerbare collectieve financiering door het rijk voor het trenddeel van de opsporingskosten, van een eigen risicodeel voor gemeenten (eventueel afkoopbaar door betaling van een premie aan de OWM) en van premiebetaling door deelnemende gemeenten voor private herverzekering voor de onzekere kostenuitschieters. Een ander voordeel is dat het alternatief OWM innovatief is. Door het lidmaatschap treedt onmiddellijk een diffusie van leereffecten op. Gemeenten die frequent geconfronteerd worden met explosievenopsporing hebben veel kennis vergaard die bij andere gemeenten niet aanwezig is. Verder kan de OWM als opdrachtgever meer marktgezag hebben dan een individuele gemeente: dat kan leiden tot meer marktwerking aan de aanbodzijde en daarmee tot lagere kosten.

Daarbij past de volgende nuancering. De vraag is of met een jaarlijks bedrag van minder dan € 50 miljoen de uitvoering niet onnodig duur en ingewikkeld wordt. Inherent aan een innovatief alternatief is dat sterk wordt afgeweken van de huidige financieringswijze: nieuwe ervaring moet wel worden opgebouwd en de overgangspenningen moeten niet worden onderschat. Een tweede punt is – aansluitend op de grotere verantwoordelijkheid voor gemeenten gezamenlijk – dat de OWM niet alleen eventuele positieve, maar ook negatieve resultaten zelf moet dragen. Een derde punt van de optie OWM is dat er oprichtingskosten en uitvoeringskosten gemaakt zullen worden. Bovendien zal de OWM op basis van de Wet Financieel Toezicht onder toezicht komen te staan van De Nederlandsche Bank en ook dat kost geld en aandacht.

Daarmee blijft het publiek-collectieve archetype voorsnog te prefereren. Via het Gemeentefonds dus, waarbij het ontwikkelen van een bruikbare verdeelsleutel en een goed georganiseerd vangnet de opgave is. Hiermee kan de "gebruiker" (i.c. de gemeente) zijn rol op het gebied van veiligheid nemen zonder ingewikkelde administratieve verplichtingen, terwijl er wel een prikkel is om het nut van opsporing te overwegen⁶.

R.C.L. Bakker
B.W.A. Leurs
R.E. van de Lustgraaf

* De auteurs zijn werkzaam bij Andersson Elffers Felix te Utrecht.

⁶ De verdeelsystematiek van het Gemeentefonds houdt in dat als gemeenten geld overhouden, zij dit niet hoeven te restitueren.