

Advies over het uitkeringsstelsel tussen Rijk en provincies en gemeenten

Maarten Allers, COELO en Rijksuniversiteit Groningen
Tjerk Budding, Vrije Universiteit Amsterdam
Solke Munneke, Rijksuniversiteit Groningen
Klaartje Peters, Universiteit Maastricht

9 februari 2022

COELO

Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden



rijksuniversiteit
groningen



Inhoud

Voorwoord	4
Aanbevelingen	5
1 Inleiding	7
2 Samenwerking en samenbestuur	10
2.1. Ontwikkeling bestuurlijke verhoudingen	10
2.2. Samenwerking tussen bestuurslagen	12
2.3. Gelijkwaardigheid en partnerschap	13
2.4. Gelijkwaardigheid door een nieuwe uitkeringsvorm?	14
2.5. Uitkering voor gezamenlijke opgaven	17
3 Bestuurlijk en financieel kader	21
3.1. Inleiding	21
3.2. Overheidsmacht, bevoegdheid en verantwoordelijkheid	22
3.3. Taakverdeling en decentralisatie	23
3.4. Interbestuurlijke verhoudingen en decentrale zelfstandigheid	25
3.5. Doelmatige bekostiging van decentrale taken	29
3.6. Gelijkwaardige voorzieningenniveaus en verevening	31
3.7. Continuïteit, praktische bruikbaarheid en uitvoerbaarheid	32
3.8. Overzicht beginselen en consequenties	32
4 Uitgangspunten voor het uitkeringsstelsel	34
4.1. Verantwoording en informatie	34
4.2. Toereikendheid en bekostigingswijze	36
4.3. Verdeling van middelen over provincies of gemeenten	39
4.4. Continuïteit, praktische bruikbaarheid en uitvoerbaarheid	41
5 Kenmerken van bestaande uitkeringsvormen	43
5.1. Ontwikkelingen rond het gemeentefonds en het provinciefonds	43
5.2. Algemene uitkering	45
5.3. Decentralisatie-uitkering	48
5.4. Integratie-uitkering	54
5.5. Aanvullende uitkering	54
5.6. Specifieke uitkeringen	54
5.7. Overzicht knelpunten	59
6 Bestuurlijke situaties: wat is een geschikt financieel instrument?	62
6.1. Inleiding	62
6.2. Organiseren verkiezingen	62
6.3. Organiseren referendum WIV	63

6.4.	Beschermd wonen en maatschappelijke opvang	63
6.5.	BUIG	64
6.6.	Regionale energiestrategieën (RES)	65
6.7.	Jeugd-GGZ	66
6.8.	IBP Vitaal Platteland	67
6.9.	Aardbevings- en toekomstbestendige scholenbouw	68
6.10.	Kinderarmoede	69
7	Geadviseerd uitkeringsstelsel	73
7.1.	Provinciefonds en gemeentefonds	73
7.2.	Specifieke uitkeringen	82
7.3.	Overige aanbevelingen	89
	Bijlage 1: De verantwoording van de BUIG	92
	Bijlage 2: begeleidingscommissie en gesprekspartners	94

Voorwoord

Dit onderzoek is verricht in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het ministerie van Financiën.

Het onderzoek is uitgevoerd en de rapportage is verzorgd door:

Maarten Allers, COELO en Rijksuniversiteit Groningen

Tjerk Budding, Vrije Universiteit Amsterdam

Solke Munneke, Rijksuniversiteit Groningen

Klaartje Peters, Universiteit Maastricht

Zij werden hierbij ondersteund door Corine Hoeben, Dylan Jong en Linda Toolsema van COELO.

De onderzoekers danken de leden van de begeleidingscommissie vanuit de opdrachtgevers voor hun feedback op tussentijdse versies van dit rapport. Ook zijn zij iedereen erkentelijk die tijdens gesprekken of via e-mail met ons van gedachten heeft gewisseld of ons informatie heeft gegeven die dit onderzoek verder heeft geholpen. In bijlage 2 staan de namen van de leden van de begeleidingscommissie en van onze andere gesprekspartners. Vanzelfsprekend zijn alleen de onderzoekers verantwoordelijk voor de inhoud van dit advies.

Aanbevelingen

Dit rapport bevat een analyse van het uitkeringsstelsel (met uitzondering van de algemene uitkering) en de vraag of daarin wijzigingen nodig zijn. De in het slothoofdstuk geformuleerde aanbevelingen worden hier samengevat.

- 1 Schaf de integratie-uitkering af.
- 2 Benadruk het algemenemiddelenkarakter van de huidige decentralisatie-uitkering door deze *bijzondere fondsuitkering* te laten heten. De algemene uitkering krijgt dan de naam *algemene fondsuitkering*.
- 3 Laat de bijzondere fondsuitkering op de volgende punten afwijken van de huidige decentralisatie-uitkering:
 - a. In tegenstelling tot de huidige decentralisatie-uitkering hoeft de bijzondere fondsuitkering geen tijdelijk karakter te hebben. De jaarlijkse toets of overgang naar de algemene uitkering mogelijk is kan vervallen.
 - b. Bij een bijzondere fondsuitkering wordt (in de toelichting) gemotiveerd waarom een algemene fondsuitkering niet kan volstaan.
 - c. Eventuele verdeelmaatstaven moeten een objectief (niet door de ontvanger te beïnvloeden) karakter hebben, en de term 'objectief' moet worden gedefinieerd.
 - d. Bijzondere fondsuitkeringen worden bij voorafgaande ministeriële regeling verstrekt. De ministeriële regeling zelf geeft aan welke verdelingssystematiek aan de uitkering ten grondslag ligt. De ministeriële regeling verbindt geen verdere voorwaarden aan de bijzondere fondsuitkering.
 - e. In de begrotingen van het gemeentefonds en het provinciefonds worden de bedragen per bijzondere fondsuitkering aangegeven, en niet zoals nu alleen het totaalbedrag.
- 4 Verduidelijk de reikwijdte van het eigenmiddelenkarakter van de bijzondere fondsuitkering. Hanteer als criterium dat bepaalt wat wel en niet moet kunnen bij gebruik van een bijzondere fondsuitkering of iets een sturende werking heeft op het gedrag van (potentiële) ontvangers.
- 5 Het opvragen van informatie over doelbereik en lasten bij activiteiten die gefinancierd worden via de bijzondere fondsuitkering is toelaatbaar indien dit een algemene wettelijke basis heeft en indien de omvang van uitkeringen niet (op korte termijn) gekoppeld is aan het verstrekken of de inhoud van deze informatie. Maak hiervoor gebruik van de bestaande iv3-systematiek en de bestaande regeling voor beleidsindicatoren van gemeenten.
- 6 Houd bij het vormgeven van een specifieke uitkering vanaf het begin expliciet rekening met de gevolgen voor de verantwoordings- en controlelasten.

- 7 Gemeenten en provincies: maak een verbeteringsplan in de aansluiting van de administratie op de in de SiSa-bijlage vereiste informatie.
- 8 Maak voor specifieke uitkeringen differentiatie van verantwoording en controle op basis van materialiteit mogelijk (naar analogie met het Uniform subsidiekader).
- 9 Maak gebruik van forfaitaire bedragen bij verantwoording over besteding van specifieke uitkeringen mogelijk (naar analogie met het Uniform subsidiekader).
- 10
 - a. Zorg voor een algemene wettelijke grondslag voor specifieke uitkeringen, zodat een dergelijke uitkering eenvoudig kan worden ingevoerd. Vermeld in de toelichting bij de regeling die aan de specifieke uitkering ten grondslag ligt waarom dit uitkeringsinstrument is gekozen.
 - b. Zorg dat altijd in een regeling die ten grondslag ligt aan een specifieke uitkering het doel van de uitkering en de al dan niet bestaande mogelijkheid van terugvordering expliciet worden aangegeven.
 - c. Onderzoek welke wijzigingen noodzakelijk zijn om de subsidietitel uit de Awb op de verstrekking van specifieke uitkeringen van toepassing te (kunnen) laten zijn.
- 11 Schaf de verzameluitkering af.
- 12
 - a. Zorg voor een betere bewaking van de integriteit van het uitkeringsstelsel. Daarvoor is de minister van BZK eerstverantwoordelijk. Die moet bestaande bevoegdheden ten aanzien van de vakministers beter gebruiken, en zorgen voor overleg hierover tussen actoren binnen de rijksoverheid en tussen rijksoverheid en decentrale overheden. Ook zouden de Algemene Rekenkamer en de Auditdienst Rijk een meer proactieve houding moeten aannemen.
 - b. Breng de bijzondere verantwoordelijkheid tot uitdrukking door de minister van BZK wetsvoorstellen die de decentrale overheden rechtstreeks raken mede te laten ondertekenen.
 - c. Voeg aan de begroting van het ministerie van BZK een overzicht toe van alle rijksuitgaven aan decentrale overheden, uitgesplitst naar departement, naar uitkeringsvorm en naar decentrale overheidslaag.

1 Inleiding

Aanleiding

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de minister van Financiën zijn samen verantwoordelijk voor de financiële verhoudingen tussen het Rijk en de decentrale overheden en gezamenlijk beheerder van het gemeentefonds en provinciefonds. Een belangrijk onderdeel van de financiële verhoudingen vormen de rijksuitkeringen waarmee decentrale overheden worden bekostigd.

Al langer leeft de behoefte om deze financiële instrumenten te heroverwegen. In 2018 maakte de minister van BZK in een brief aan de Tweede Kamer melding van problemen met de decentralisatie-uitkering die zou werken als een semi-specifieke uitkering, van de druk die sommige convenanten zetten op de beleidsvrijheid van medeoverheden en van de verrommeling van het stelsel door de veelheid aan (weinig onderscheidende) uitkeringstypen.¹ Daarbij kwam dat de Algemene Rekenkamer in 2019 en 2020 decentralisatie-uitkeringen uit het gemeentefonds en het provinciefonds als onrechtmatig bestempelde omdat er bestuurlijke afspraken aan waren verbonden.² Dit is in strijd is met het wettelijke stelsel, waarin dergelijke uitkeringen worden gekenmerkt door bestedings- en beleidsvrijheid bij decentrale overheden.

Een tweede voornemen was, aldus de genoemde Kamerbrief, om tegemoet te komen aan de behoefte aan een uitkeringsvorm waarbij geen sprake is van verticale financiële verantwoording en waarbij meer beleidsvrijheid wordt gelaten aan decentrale overheden, bedoeld voor situaties waarin Rijk en decentrale overheden afspraken willen maken over het realiseren van een gezamenlijke opgave. Recente publicaties van onder meer de Raad voor het Openbaar Bestuur³ en de Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen⁴ onderschrijven die behoefte.

In 2020 hebben de minister van BZK en die van Financiën een conceptwetsvoorstel voor een wijziging van de Financiële-verhoudingswet (Fvw), bedoeld om aan genoemde problemen tegemoet te komen, voorgelegd voor consultatie. De reacties op dit wetsvoorstel waren niet eenduidig en noodzaakten tot een nadere analyse van de problematiek rond het uitkeringsstelsel. In dit rapport wordt die analyse gemaakt.

¹ *Kamerstukken II, 2017/18, 34 775 B, nr. 18.*

² Algemene Rekenkamer (2019) *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII). Met addendum. Rapport bij het jaarverslag, blz. 27-31. Algemene Rekenkamer (2020) *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) Rapport bij het jaarverslag, blz. 34.

³ C. Van den Berg en B. Leurs (2020) Hoe bekostig je multi-level governance? Naar goede financiële verhoudingen voor 'de opgave centraal'. In: B. Leurs (red.), essaybundel, *Samenwerken, samen betalen?* Over de bekostiging van opgaven in maatschappelijke netwerken, ROB: Den Haag; en Raad voor het Openbaar Bestuur (2021) *Rust-reinheid-regelmaat. Evenwicht in de bestuurlijk-financiële verhoudingen*, Den Haag.

⁴ Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen (2020) *Als één overheid. Slagvaardig de toekomst tegemoet!*. Den Haag, blz. 11.

Onderzoeksvraag

Naar aanleiding van het voorgaande is in dit onderzoek een antwoord gezocht op de volgende vraag:

Hoe moet de instrumentenkoffer ('financiële instrumenten') om middelen over te dragen aan decentrale overheden (naast de algemene uitkering) eruitzien?

Daarbij moet aandacht zijn voor de volgende aspecten:

- De mate waarin bestaande instrumenten (beter) gebruikt zouden kunnen worden;
- De mate waarin aanvullende instrumenten nodig zijn;
- Indien aanvullende instrumenten nodig zijn, hoe die vormgegeven zouden moeten worden.

Afbakening

Zoals uit de onderzoeksvraag blijkt wordt de bestaande algemene uitkering als gegeven beschouwd. Aanbevelingen over deze uitkeringsvorm vallen buiten dit onderzoek. Dat geldt ook voor de aanvullende uitkering uit het gemeentefonds ("artikel 12").

In deze rapportage is het bestaande bestuurlijke stelsel het vertrekpunt voor de beantwoording van de vragen omtrent het uitkeringsstelsel. Uitgangspunt is dat het uitkeringsstelsel moet passen bij het bestuurlijk stelsel. Dat stelsel is aan veranderingen onderhevig. In de bestuurlijke praktijk spelen vragen over het vergroten van gelijkwaardigheid tussen bestuurslagen, hoe 'samenbestuur' er concreet uit zou kunnen zien en op welke wijze recht kan worden gedaan aan het uitgangspunt van decentrale zelfstandigheid en het vertrouwen daarin. Deze ontwikkelingen hebben consequenties voor de positie van de betrokken overheidsorganen, die zich soms maar moeilijk verhouden tot de constitutionele uitgangspunten van het bestaande bestuurlijke stelsel en de wettelijke garanties die daaruit voortvloeien. Die uitgangspunten staan in dit rapport niet ter discussie. Wel hebben we getracht om waar nodig binnen deze kaders naar concrete oplossingen in het uitkeringsstelsel te zoeken.

Leeswijzer

In de navolgende hoofdstukken wordt toegewerkt naar het gevraagde advies.

Hoofdstuk 2 gaat kort in op de bestuurlijke context van samenwerking en samenbestuur waarin de adviesvraag tot stand is gekomen. Vervolgens beantwoorden we de vraag of een nieuwe uitkeringsvorm een oplossing kan bieden voor de daarbij ervaren barrières.

Hoofdstuk 3 beschrijft de uitgangspunten waarbinnen het uitkeringsstelsel functioneert en de beginselen die daaruit voortvloeien. **Hoofdstuk 4** gaat na welke consequenties deze beginselen hebben voor het uitkeringsstelsel en leidt hieruit concrete handvatten af voor de inrichting van dat stelsel. Hierbij komen ook afwegingen tussen conflicterende uitgangspunten aan de orde. Aan het eind van hoofdstuk 3 staat een **overzichtstabel** met uitgangspunten en bijbehorende consequenties.

Hoofdstuk 5 beschrijft de kenmerken van de bestaande uitkeringsvormen, zoals wettelijke basis, omvang, verschijningsvormen, wijze van verdeling, budgetrecht en de mechanismen voor verantwoording en controle. Dit hoofdstuk beschrijft ook de knelpunten in het bestaande stelsel. Die worden vervolgens samengevat in een **overzichtstabel**, waarin ook alvast wordt vooruitgelopen op onze adviezen in hoofdstuk 7.

Hoofdstuk 6 schetst vervolgens verschillende praktijkgevallen: bestuurlijke situaties die vragen om een financieel (uitkerings)instrument. Bij elk hiervan wordt bekeken welke uitkeringsvorm erbij past. Steeds is daarbij de vraag aan de orde of het bestaande instrumentarium voorziet in de behoeften in de bestuurlijke praktijk, en of dat kan binnen de eerder geschetste uitgangspunten.

Hoofdstuk 7 bevat onze adviezen voor aanpassing van het uitkeringsstelsel. Een beknopte samenvatting hiervan is opgenomen aan het begin van dit rapport.

2 Samenwerking en samenbestuur

Het bestaande stelsel van bestuurlijke en financiële verhoudingen gaat uit van een verdeling van taken en bevoegdheden tussen de bestuurslagen. Dit uitgangspunt van het bestaande stelsel kan worden samengevat met ‘Je gaat erover of niet’.⁵ In de bestuurlijke praktijk en recent ook in het denken over ons bestuurlijk stelsel is dit uitgangspunt inmiddels wat op de achtergrond geraakt. ‘Nederland heeft één overheid nodig’⁶ is nu een veelgehoord devies.

Dat overheden van verschillende bestuurslagen meer willen samenwerken, heeft gevolgen voor de bestuurlijke en financiële verhoudingen. Het conceptwetsvoorstel voor wijziging van de Fw dat in 2020 voor consultatie is voorgelegd bevat om die reden een nieuwe uitkeringsvorm voor samenwerkingsconstructies, de uitkering gezamenlijke opgaven (UGO).

Wij beginnen dit hoofdstuk met een schets van de ontwikkeling van de bestuurlijke verhoudingen en de toenemende (inter)bestuurlijke samenwerking. Daarna bespreken we de implicaties daarvan voor het bekostigingsstelsel, waarbij we in het bijzonder aandacht besteden aan de problemen die daarbij worden ervaren met betrekking tot de gelijkwaardigheid van de betrokken partijen. Vervolgens beargumenteren wij dat de oplossing hiervoor niet in de financiële verhoudingen, c.q. een nieuwe uitkeringsvorm, kan worden gevonden. In plaats daarvan stellen wij een andere oplossingsrichting voor. Ten slotte gaan wij concreet in op de voorgestelde UGO, waarbij we beargumenteren waarom we de introductie van deze uitkeringsvorm niet adviseren.

2.1. Ontwikkeling bestuurlijke verhoudingen

De bestuurlijke verhoudingen binnen het Nederlandse openbaar bestuur krijgen een impuls met de eerste serieuze decentralisatie van taken in de jaren tachtig van de vorige eeuw. In 1987 worden voor het eerst bestuursakkoorden gesloten, tussen Rijk en IPO en tussen Rijk en VNG, waarin afspraken op hoofdlijnen worden gemaakt over de onderlinge bestuurlijke en financiële verhoudingen. In de decennia daarna is dit een terugkerend verschijnsel. Een belangrijk doel van de akkoorden is het meer voorspelbaar maken voor de provincies en de gemeenten van het optreden van het Rijk en van het nieuwe kabinet.⁷

Vanaf 1998 ontstaat ook een structurele vorm van interbestuurlijk overleg op het hoogste niveau, het zogenaamde Overhedenoverleg, bedoeld om conflicten op te lossen en concrete afspraken te maken over belangrijke dossiers.⁸ Spanningen in de

⁵ Titel van het rapport van de Gemengde Commissie Bestuurlijke Coördinatie (Commissie-De Grave) uit 2005.

⁶ Titel van het eindrapport van de Studiegroep Interbestuurlijke en financiële verhoudingen uit 2020.

⁷ Raad van State (2006) *Eerste periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen*, blz. 13.

⁸ K. Peters et al. (2020) *Beginselen versus praktijken. Toetsing van decentralisatieprocessen, met aanbevelingen voor versterking*, blz.25.

relatie tussen het Rijk en de decentrale overheden door bezuinigingen in de regeerakkoorden van de kabinetten-Balkenende I en II in 2002 en 2003 worden bezworen door de eerste Code interbestuurlijke verhoudingen in 2005. De code verwoordt de ambities ten aanzien van de onderlinge verhoudingen en de afspraken (spelregels) daarover.

In datzelfde jaar 2005 verschijnt het rapport 'Je gaat erover of niet' van de commissie-De Grave, bedoeld om iets te doen aan wat 'bestuurlijke drukte' is gaan heten. Die bestuurlijke drukte wordt niet alleen bepaald door verschillende bestuurslagen rondom bepaalde opgaven, maar ook door intergemeentelijke samenwerking en afstemmingsoverleggen. De commissie-De Grave adviseert om het oplossen van problemen in de samenleving centraal te stellen – 'opgavegericht werken' zouden we dat nu noemen – en daarbij steeds zoveel mogelijk één verantwoordelijke bestuurslaag aan te wijzen.

Ongeveer tien jaar na het rapport van de commissie-De Grave begint een kentering in het discours zichtbaar te worden. Het maken van bestuurlijke afspraken tussen de bestuurslagen in onder meer bestuursakkoorden heeft er duidelijk niet toe geleid dat de bestuurslagen uit elkaars vaarwater zijn gebleven. Integendeel: in de loop van de tijd is de wederzijdse behoefte aan interbestuurlijke samenwerking toegenomen.

Een belangrijk moment in dit verband is de kabinetsformatie van 2017. De koepelorganisaties van de gemeenten, provincies en waterschappen presenteren in dat jaar niet ieder voor zich een 'wensenlijstje' aan de onderhandelaars, maar doen een aanbod aan het nieuwe kabinet om grote maatschappelijke opgaven zoals de energietransitie, circulaire economie en klimaatadaptatie gezamenlijk op te pakken.⁹ Het resultaat is dat onderdelen van het aanbod in 2017 direct worden opgenomen in het regeerakkoord, en dat leidt enkele maanden later tot de vaststelling van het Interbestuurlijk Programma (IBP), dat tot doel heeft te komen tot een gezamenlijke agenda en een gezamenlijke aanpak van maatschappelijke opgaven. Het IBP belichaamt een nieuwe ontwikkeling, waarbij bestuurslagen op concrete maatschappelijke opgaven afspraken maken om te komen tot daadwerkelijke samenwerking. Dergelijke afspraken worden convenanten genoemd.

Bij de aanpak van maatschappelijke vraagstukken, zowel grotere als kleinere, spelen convenanten tegenwoordig een belangrijke rol. Zij zijn in de bestuurlijke praktijk niet meer weg te denken. Een enkele maal schrijft de wet het sluiten van convenanten zelfs voor,¹⁰ maar meestal is dat niet het geval en hebben zij dus geen expliciete wettelijke basis. Convenanten zijn in dit verband (meer of minder concrete) overeenkomsten tussen overheden. Ze kunnen ook tal van andere benamingen hebben (bestuursakkoord, deal, etc.). De afspraken erin zijn meer of minder concreet (formulering van een gezamenlijke probleemstelling, vastleggen welke onderdelen tot

⁹ "Naar een duurzaam Nederland".

¹⁰ Bijvoorbeeld artikel 19 van de Wet Veiligheidsregio's: "1. Het bestuur van de veiligheidsregio, de korpschef en de hoofdofficier van justitie, bedoeld in artikel 12, eerste lid, sluiten een convenant met het oog op de samenwerking bij branden, rampen en crises. Een convenant dat betrekking heeft op de door de Koninklijke marechaussee uitgeoefende politietaak, bedoeld in artikel 4, eerste lid, onder c, van de Politiewet 2012, wordt gesloten met Onze Minister van Defensie. 2. Het convenant heeft in ieder geval betrekking op de informatievoorziening en informatie-uitwisseling, het multidisciplinair oefenen en de operationele prestaties van de politie bij rampen en crises."

de taak van welke overheden behoren, uitgangspunten omtrent financiering, inspanningsverplichtingen ten aanzien van inzet van bevoegdheden enzovoort). Convenanten kunnen geen nieuwe bevoegdheden creëren, maar partijen kunnen zich jegens elkaar wel tot op zekere hoogte verplichten op een bepaalde wijze van hun bevoegdheden gebruik te maken. Zoals gezegd heeft de Algemene Rekenkamer kritiek op de druk die sommige convenanten zetten op de vrijheid van medeoverheden om decentralisatie- of integratie-uitkeringen te besteden. Op dit probleem gaan we later in (paragraaf 7.1).

2.2. Samenwerking tussen bestuurslagen

Ook naast het IBP wordt op concrete dossiers meer dan voorheen naar samenwerking tussen overheden van verschillende bestuurslagen gezocht.¹¹ Voorbeelden zijn de vele soorten 'deals' die de laatste jaren tussen de rijksoverheid en de decentrale overheden worden gemaakt: in City Deals, Woon Deals, Health Deals en Regio Deals maken het Rijk en specifieke groepen gemeenten, provincies en soms ook andere partijen afspraken over de aanpak van stedelijke problemen, woningbouw enzovoort.

Met name voor de grote maatschappelijke opgaven - klimaatcrisis, energietransitie, woningbouwtekort - wordt interbestuurlijke samenwerking als noodzakelijk gezien. Het gaat hier om *wicked problems* die overheden niet in hun eentje kunnen oplossen en waarvoor de benodigde bevoegdheden en middelen over meerdere bestuurslagen zijn verspreid. 'Maatschappelijke problemen zijn niet op te knippen over bestuurslagen en sectoren', schrijft de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB).¹² Een kanttekening hierbij is overigens dat samenwerking niet altijd hoeft te worden ingevuld door samen te sturen, en het zonder meer 'op één hoop gooien' van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van die verschillende bestuurslagen. Maar soms willen overheden dat bewust wel.

De samenwerking tussen overheden, en tussen overheden en andere partijen, leidt tot allerlei praktische en meer principiële problemen of barrières. Organisaties hebben eigen doelen, procedures en termijnen, en moeten die in een samenwerkingsconstructie op elkaar afstemmen. Diverse financieringsstromen worden bijeengebracht en dat leidt tot problemen met de bestedingsverantwoording. Organisaties brengen verschillende (en verschillend geformuleerde) doelstellingen in, en het is lastig en soms ondoenlijk om de beleidsinhoudelijke verantwoording (van maatschappelijke effecten) daarop af te stemmen.¹³ Wie legt waar verantwoording daarover af? En hoe stel je die maatschappelijke effecten vast, in een netwerk met bijvoorbeeld ook maatschappelijke of zelfs commerciële partijen? En welke

¹¹ Zie voor cijfers: PROOF Adviseurs en KWINK groep (2020) *Inventarisatie regionale samenwerkingsverbanden decentrale overheden*, blz. 2.

¹² B. Leurs (red.), essaybundel, *Samenwerken, samen betalen?* Over de bekostiging van opgaven in maatschappelijke netwerken, ROB: Den Haag, blz. 14.

¹³ I. de Jong, J. Scherpenisse, M. van der Steen & M. van Twist (2019). *De uitdaging van uitkeren*, blz. 16-23.

consequenties kunnen in dergelijke samenwerkingsconstructies worden verbonden aan het (niet) bereiken van de beloofde effecten?¹⁴

Om de barrières die voortvloeien uit de samenwerking tussen verschillende organisaties te slechten is veel aandacht voor opgavegericht werken. In 2020 publiceert de Studiegroep Interbestuurlijke en financiële verhoudingen een rapport waarin wordt gepleit voor toepassing van een “4W-model” voor interbestuurlijk werken, waarin opgavegericht samenwerken voorop staat.¹⁵ Inherent aan deze benadering is een sterk bestuurlijke invalshoek en nadruk op het bereiken van maatschappelijk effect.¹⁶ In de praktijk betekent dat ook dat er bij opgavegericht werken minder oog is voor processen van democratische verantwoording binnen de verschillende overheidsorganisaties en -lagen, die door de samenwerkende bestuurders soms als hinderlijk worden ervaren om tot resultaten te komen.¹⁷ Dit is onder meer zichtbaar bij het Interbestuurlijk Programma (IBP) in 2018,¹⁸ en recenter bij de gang van zaken rondom de regionale energiestrategieën in diverse regio's.¹⁹

2.3. Gelijkwaardigheid en partnerschap

De decentrale overheden beschouwen gelijkwaardigheid als een belangrijke voorwaarde voor interbestuurlijk samenwerken ('we moeten het samen doen'), en voor de bestuurlijke verhoudingen meer in algemene zin. Zij zien in het bestaande stelsel van bestuurlijke en financiële verhoudingen barrières voor een gelijkwaardig partnerschap. Die beleving is overigens niet van recente datum; al in de jaren tachtig in de vorige eeuw beklagden zij zich hierover.²⁰ Die barrières zijn er natuurlijk ook: Rijk, provincies en gemeenten hebben weliswaar elk hun eigen huishouding, maar het Rijk kan de twee andere bestuurslagen verplichten taken uit te voeren, en andersom kan

¹⁴ Een concreet voorbeeld van de praktijkproblemen is de samenwerking in de Regio Zwolle. A. Idenburg, C. Paris, P. Oosterhof en M. Koldewijn (2020). Laat de knickers niet het spel dicteren: financiering van netwerksamenwerking in Regio Zwolle, blz. 56-62. In: *Samenwerken, samen betalen? Over de bekostiging van opgaven in maatschappelijke netwerken*, Den Haag: ROB.

¹⁵ Studiegroep Interbestuurlijke en financiële verhoudingen (2020) *Als één overheid slagvaardig de toekomst tegemoet!*

¹⁶ Zie ook: K. Yesilkagit (2021) Wat is 'de bedoeling' nu eigenlijk? Een pleidooi voor een sterke nationale overheid in het binnenlands bestuur. In: *Gebundeld perspectief. Decentraal bestuur nader geduid*, Den Haag: ministerie van BZK. De Studiegroep pleit onder meer voor meer nationale regie, interbestuurlijke programmateams met mandaat en meer binding van decentrale overheden aan de door hun koepels gemaakte afspraken (blz. 4-11).

¹⁷ Idem. De Studiegroep interbestuurlijke en financiële verhoudingen beschrijft het als volgt (op blz. 19):

“Samenwerken verhoudt zich lastig tot een (gefragmenteerde) politieke realiteit. Bestuurders die samen afspraken maken, voelen zich beperkt door (deel)belangen, kritische volksvertegenwoordigingen op verschillende niveaus (...).”

¹⁸ AEF (2020) *Waarom moeilijk doen als het samen kan? Onderzoek naar de ervaringen met twee jaar Interbestuurlijk Programma (IBP)*, blz. 8-9.

¹⁹ PBL (2020). *Regionale Energie Strategieën. Een tussentijdse analyse*, blz. 40-46; Peters et al. (2020) *Beginselen versus praktijken. Toetsing van decentralisatieprocessen, met aanbevelingen voor versterking*, blz. 93.

²⁰ De latere IPO-directeur Rombouts schrijft in 1987 een artikel over 'behoorlijk bestuur tussen overheden', waaruit wij vele passages over deze knelpunten zouden kunnen citeren zonder dat de lezer merkt dat het geen actueel stuk betreft. A.G.J.M. Rombouts (1987) Bestuursakkoord Rijk-gemeenten: behoorlijk bestuur tussen overheden 1987. *Christen Democratische Verkenningen*, 1987/12: blz. 519-530.

dat niet. De financiële verhoudingen zijn een uitvloeisel van de ongelijke bestuurlijke verhoudingen: het Rijk betaalt de andere bestuurslagen voor de uitvoering van wettelijk opgelegde taken, en is ook degene die uiteindelijk bepaalt hoeveel geld er voor autonome taken beschikbaar komt. Samenwerking op basis van werkelijke gelijkwaardigheid zou aanzienlijke ingrepen vergen in de bestuurlijke en financiële verhoudingen, zoals bijvoorbeeld een substantieel eigen belastinggebied voor decentrale overheden.

Los van de barrières in het staatsbestel en de formele (financiële) verhoudingen is duidelijk dat er ook in de praktijk niet altijd sprake is van gelijkwaardigheid en partnerschap in de bestuurlijke verhoudingen. De Raad van State heeft in zijn achtereenvolgende periodieke beschouwingen over interbestuurlijke verhoudingen (in 2006, 2009, 2013 en 2016) steeds opnieuw vastgesteld dat de rijksoverheid zich niet houdt aan afspraken in bestuursakkoorden of de Code interbestuurlijke verhoudingen. Een analyse van 15 jaar decentralisatiebeleid laat verder zien dat decentralisaties vooral waren gericht op het verlichten van uitvoerings- en budgettaire problemen van de rijksoverheid, en dat bij de voorbereiding en implementatie ervan diverse afspraken en wettelijke voorschriften voor goede decentralisatie zijn geschonden.^{21 22} De eerdergenoemde Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen beschrijft hoe de ervaren ongelijkwaardigheid de overheid ook in het heden belemmert bij de aanpak van allerlei urgente maatschappelijke opgaven, zoals het bouwen van nieuwe woningen en de ambulantisering in de GGZ. De studiegroep schrijft in zijn voorwoord van zijn eindrapport nadrukkelijk: "Het gevoel van ongelijkwaardigheid tussen de bestuurslagen is bijna tastbaar".²³

2.4. Gelijkwaardigheid door een nieuwe uitkeringsvorm?

Een ongelijkwaardigheid in de verhoudingen tussen Rijk en decentrale overheden die veel weerstand oproept is de incidentele financiering van gezamenlijke opgaven door de rijksoverheid. Die wordt vaak als bron genoemd van ongewenste intrinsieke ongelijkwaardigheid in de samenwerking.

Ook wordt een specifieke uitkering om gezamenlijke opgaven te bekostigen wel gezien als strijdig met het idee van gelijkwaardigheid tussen de bestuurslagen. Immers, decentrale overheden moeten de besteding van die uitkering verantwoorden aan de rijksoverheid, terwijl er sprake zou moeten zijn van vertrouwen. Dit berust echter op een misverstand. Ook in een op vertrouwen gebaseerde relatie tussen Rijk en decentrale overheden blijft beleidsinformatie van decentrale overheden nodig om het al dan niet realiseren van gezamenlijke doelen te monitoren. Ook is nog steeds verantwoordingsinformatie gewenst om de aansluiting na te kunnen gaan tussen ter

²¹ K. Peters et al. (2020) *Beginselen versus praktijken. Toetsing van decentralisatieprocessen, met aanbevelingen voor versterking*, blz. 42-48.

²² Overigens beschrijft de Raad van State hoe er bij de kabinesformatie in 2012 omgekeerd aan de zijde van het Rijk ook het gevoelen bestond dat de medeoverheden zich weinig medeverantwoordelijk voelden voor de budgettaire opgaven waarvoor Nederland zich op nationaal niveau gesteld zag (Raad van State 2016, blz.21).

²³ Studiegroep Interbestuurlijke en financiële verhoudingen (2020), blz. 3.

beschikking gestelde financiële middelen en de voor doelbereiking benodigde middelen. Zie hiervoor het onderstaande kader.

Kader: Bekostigen vanuit vertrouwen

De klassieke hiërarchische overheidsorganisatie is gebouwd op beheersing en controle. In de voor dit onderzoek gehouden gesprekken kwam veelvuldig het woord vertrouwen naar voren, vooral waar het ging om samenwerkingsrelaties die niet of minder hiërarchisch zijn. Hier speelt vaak de wens om bij de wijze van bekostiging meer van het vertrouwen uit te gaan dat middelen op een goede manier worden besteed en minder te controleren waar geld precies aan is uitgegeven. Dit sluit ook aan bij een maatschappelijke trend die sinds de jaren 90 van de vorige eeuw zichtbaar is, gestimuleerd door publicaties van onder meer Francis Fukuyama en Steven Covey. Covey laat bijvoorbeeld, in het boek *The speed of trust*, zien dat alle soorten relaties gebaseerd zijn op en worden onderhouden door vertrouwen, en dat vertrouwen de snelheid van handelen verhoogt en kosten verlaagt.

In het denken over de rol van vertrouwen ten opzichte van beheersing en controle zijn twee stromingen te onderscheiden. De eerste stroming ziet vertrouwen en beheersing als onverenigbaar: een teveel aan beheersing schaadt de vertrouwensrelatie. De tweede stroming ziet beide juist als complementair: vertrouwen en beheersing vullen elkaar aan. Wetenschappelijk onderzoek lijkt dit laatste te bevestigen.²⁴ Er kan pas echt vanuit vertrouwen worden gewerkt als partners elkaar voldoende kennen, zowel wat betreft capaciteiten als qua inspanningsbereidheid. Hiervoor is informatie-uitwisseling nodig. Informatie blijft ook tijdens het samenwerken nodig om te bewaken of gezamenlijke doelen worden bereikt en om op terug te kunnen vallen als er vraagtekens zijn inzake de bijdrage van een bepaalde partij.

De implicatie voor het uitkeringsstelsel is dat de wens om meer te werken vanuit vertrouwen niet moet leiden tot de conclusie dat afspraken over het rapporteren van zowel beleidsinformatie als verantwoordingsinformatie overbodig of zelfs onwenselijk zouden zijn. Ook in een op vertrouwen gebaseerde relatie tussen Rijk en decentrale overheden blijft beleidsinformatie van decentrale overheden nodig om het al dan niet realiseren van gezamenlijke doelen te monitoren. Ook is nog steeds verantwoordingsinformatie gewenst om de aansluiting na te kunnen gaan tussen ter beschikking gestelde financiële middelen en de voor doelbereiking benodigde middelen. Dit sluit ook aan op het gedachtegoed van de zogeheten *stewardship* theorie²⁵ waarin wordt gesteld dat in op samenwerking gerichte relaties gezamenlijkheid en langetermijndoelen belangrijke elementen zijn.

²⁴ Zie bijvoorbeeld K. Langfield-Smith (2008) The relations between transactional characteristics, trust and risk in the start-up phase of a collaborative alliance, *Management Accounting Research*, 19(4), 344-364 en E. Vosselman en J. van der Meer-Kooistra (2009) Accounting for Control and Trust Building in Interfirm Transactional Relationships, *Accounting, Organizations and Society*, 34(2), 267-283.

²⁵ J.H. Davis, F.D. Schoorman en L. Donaldson (1997) Towards a stewardship theory of management, *Academy of Management Review*, 22, 20-47.

Ook de NSOB²⁶ pleit voor een herontwerp van de informatie-uitwisseling, waarbij de meest passend informatie-uitwisseling afhankelijk is van drie elementen: 1) worden organisaties of netwerken gefinancierd, 2) ligt de nadruk op het aanspreken op specifieke resultaten (output) of op generieke effecten (outcomes) en 3) gaat het om het bereiken van een toestand (statisch) of het tot stand brengen van een beweging (dynamisch).

De oplossing voor het ervaren probleem van ongelijkwaardigheid in samenwerking wordt soms gezocht in een nieuw uitkeringsstelsel voor uitgaven met een programmatisch karakter die bijdragen aan het oplossen van gezamenlijke opgaven. De oproep daartoe is onder meer te vinden bij de eerdergenoemde Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen.²⁷ Ook de ROB ziet een behoefte aan nieuwe mechanismen om ondoelmatigheid en *freerider*-gedrag te voorkomen, en pleit voor niet-vrijblijvend experimenteren met nieuwe financieringsvormen om werkendeweg te leren hoe dit kan worden vormgegeven.²⁸

Dergelijke pleidooien zijn echter nooit specifiek over de kenmerken die de door hen gewenst nieuwe uitkeringsvorm precies zou moeten hebben. Ook wordt niet duidelijk op welke manier een nieuwe uitkeringsvorm het geconstateerde probleem precies geacht wordt op te lossen. Het is ook moeilijk voor te stellen hoe door aanpassing van het uitkeringsstelsel de ongelijkwaardigheid in de *bestuurlijke* verhoudingen zou kunnen worden gerepareerd. Het Rijk blijft dan immers in de positie dat het decentrale overheden taken kan opleggen. Ook kan het nog steeds nadere regels stellen over hoe decentrale overheden die taken moeten uitvoeren en beslissen over de hoeveelheid geld die decentrale overheden tot hun beschikking hebben. Echte gelijkwaardigheid tussen bestuurslagen zou verandering in de *bestuurlijke* verhoudingen vergen.

Het is echter maar de vraag of dit nodig is. Nederland is geen federatie maar een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Het bestuurlijke stelsel is nooit bedoeld om volledige gelijkwaardigheid tussen de bestuurslagen te garanderen: regelhiërarchie is een cruciaal element van de gedecentraliseerde eenheidsstaat (paragraaf 3.4). Gelijkwaardigheid zou, binnen de context van een specifieke opgave, eerder begrepen moeten worden als het *samen nemen van besluiten*.

Een voorbeeld hiervan is het Hoogwaterbeschermingsprogramma, waarbinnen Rijk en waterschappen samenwerken. Alle partijen brengen van tevoren afgesproken hoeveelheden aan financiële middelen in. Dit beschikbare bedrag wordt het Deltafonds genoemd. Vervolgens overleggen en besluiten de partijen in gelijkwaardigheid over de uit te voeren projecten. De ROB schrijft daarover:

“Hierbij is sprake van een aparte organisatie waarin de rijksoverheid en de waterschappen op basis van gelijkwaardigheid besluiten over de inzet van de middelen terwijl het waterschap verantwoordelijk is voor de uitvoering. Het

²⁶ I. de Jong, J. Scherpenisse, M. van der Steen en M. van Twist (2019) *De uitdaging van uitkeren*. Verstandig verantwoord in het licht van veranderende financiële verhoudingen, Den Haag: NSOB.

²⁷ Studiegroep Interbestuurlijke en financiële verhoudingen (2020), blz. 11.

²⁸ C. van den Berg en B. Leurs (2020) Hoe bekostig je multi-level governance? Naar goede financiële verhoudingen voor 'de opgave centraal'. In: B. Leurs (red.) *Samenwerken, samenbetalen? Over de bekostiging van opgaven in maatschappelijke netwerken*, ROB: Den Haag.

uitvoerende waterschap draagt zelf 10% van de kosten. In deze opzet komt de gelijkwaardigheid van partijen tot uitdrukking in die zin dat partijen onderling overeenstemming hebben over de inzet van de middelen.”²⁹

Dit Deltafonds moet echter niet worden verward met een aparte uitkeringsvorm. Na besluitvorming in gelijkwaardigheid worden de toegewezen middelen namelijk in de vorm van een *subsidie* door het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat overgedragen aan het waterschap dat het project uitvoert.³⁰ Dat de besteding van deze subsidie, zoals die van elke andere subsidie, aan het ministerie moet worden verantwoord doet niets af aan het feit dat de besluitvorming over de uit te voeren projecten in gelijkwaardigheid heeft plaatsgevonden.

Dit voorbeeld laat zien dat er niet naar een nieuwe uitkeringsvorm gegrepen hoeft te worden. Een in essentie bestuurlijk probleem – hoe kunnen overheden gelijkwaardig samenwerken – is hier op een bestuurlijke manier opgelost, waarbij een bestaande bekostigingsvorm (een subsidie) wordt gebruikt. Een nieuwe uitkeringsvorm zonder bestuurlijke component kan dit probleem niet oplossen. Het gaat bij gelijkwaardigheid immers om het besluitvormingsmechanisme.

2.5. Uitkering voor gezamenlijke opgaven

Voorstel

Het eerder genoemde conceptwetsvoorstel³¹ introduceert een nieuwe uitkeringsvorm, die uitkering gezamenlijke opgaven (UGO) wordt genoemd. De UGO wordt, in de versie van het wetsvoorstel van januari 2021, omschreven als:

“een bijdrage aan provincies of gemeenten waarmee Onze Ministers wie het aangaat bijdragen aan het gezamenlijk oppakken van een opgave op basis van een samenwerkingsconvenant tussen een of meer van Onze Ministers die het aangaan en een of meer provincies of gemeenten wanneer dit om redenen van doeltreffendheid of doelmatigheid, of om andere zwaarwegende redenen, te verkiezen is boven de verstrekking van middelen via een andere uitkering, als bedoeld in deze wet.”

De UGO wordt niet via het gemeente- of provinciefonds gefinancierd en is evenmin een specifieke uitkering. De uitkering komt ten laste van een departementale begroting.

De UGO lijkt, zo blijkt uit de toelichting bij het conceptwetsvoorstel (consultatieversie), vooral bedoeld om een passende financieringsvorm te bieden voor een nieuwe vorm van bestuurlijke samenwerking, aanvankelijk samenbestuur geheten.³² Die wordt als wenselijk beschouwd omdat deze, meer dan voorheen, gebaseerd is op gelijkwaardigheid van de deelnemende overheden.

²⁹ ROB (2019) *Herijking uitkeringsstelsel*, blz. 10.

³⁰ Op basis van de Regeling subsidies Hoogwaterbescherming.

³¹ Wijziging van de Financiële-verhoudingswet en enkele andere wetten (herziening en vereenvoudiging uitkeringsstelsel).

³² De term ‘samenbestuur’ wordt in een latere versie van het concept-wetsvoorstel en -toelichting niet meer gebruikt.

“De uitkering gezamenlijke opgave zal primair toegepast worden in situaties waarin binnen het uitkeringsstelsel 2008 de decentralisatie-uitkering met coördinatie-afspraken werd gebruikt om een gezamenlijke, interbestuurlijke opgave vanuit het Rijk (mede-) te bekostigen en de inzet op die opgave gezamenlijk met een of meerdere gemeenten of provincies te besturen.”³³

Het accent in de onderbouwing ligt vooral in het (financieel) faciliteren van dit samenbestuur om daarmee de nieuwe grote opgaven adequaat te kunnen aanpakken:

“Voor een optimale aanpak van een aantal programmatische opgaven kan verregaande samenwerking nodig zijn tussen een of meer overheden in de vorm van een interbestuurlijke coalitie (in het vervolg: ‘samenbestuur’). Het sturingsprincipe van samenbestuur was nog niet eerder onderdeel van de Financiële-verhoudingswet. Het gaat bijvoorbeeld om opgaven waarbij de verantwoordelijkheden (nog) niet helder bij één overheidslaag zijn belegd. Ook kan het gaan om opgaven waarbij, voor een optimale aanpak, nauwe coördinatie moet plaatsvinden van de inzet van de verantwoordelijkheden en de instrumenten van de betrokken overheden. De partners in het samenbestuur zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het eindresultaat en ontwikkelen gezamenlijk de benodigde aanpak voor de betreffende opgave. Samenbestuur kan ontstaan op een geografische schaal zoals bijvoorbeeld ‘de regio’, maar dat laatste is niet noodzakelijk. Samen kunnen de betrokken overheden tot oplossingen komen die hun individuele mogelijkheden overstijgen.”³⁴

Deze insteek kent twee bijzondere kenmerken. Het eerste is dat een convenant als basis wordt gezien voor de interbestuurlijke samenwerking. Het tweede is de grote vrijheid om af te spreken hoe de zeggenschap over en verantwoordelijkheid voor de uitkering is geregeld.

Het samenwerkingsdocument is vrij uitvoerig uitgewerkt in de toelichting. Omdat grote opgaven om maatwerk vragen, zo kan een en ander worden samengevat, leggen de partners in een dergelijk samenwerkingsbestuur een aantal zaken vooraf vast. De memorie van toelichting noemt een aantal zaken waaraan gedacht wordt als inhoud van zo'n document:

- de afbakening van het samenbestuur (bijvoorbeeld welke opgaven worden samen opgepakt en welke gebieden vallen onder het samenbestuur);
- de beoogde resultaten;
- de bevoegdheden van de betrokken overheden;
- de bijdragen en inzet van de betrokken overheden;
- de wijze waarop wordt omgegaan met tekorten of overschotten;
- de aanpak om de gezamenlijke opgave op te lossen;
- het sturingsmodel: de manier van besluitvorming, (bij)sturing, monitoring, informatie-uitwisseling en verantwoording;
- wanneer en hoe het samenbestuur wordt beëindigd en vereffend;
- de mogelijkheden en consequenties van een tussentijdse uittreding, door een van de betrokken overheden;

³³ Concept-memorie van toelichting (consultatieversie), blz. 16.

³⁴ Concept-memorie van toelichting (consultatieversie), blz. 16

- op welke wijze het samenwerkingsdocument kan worden gewijzigd.

Deze maatwerkoplossing heeft ook financiële consequenties:

“De wijze waarop de betrokken overheden invulling geven aan deze minimale eisen in het samenwerkingsdocument is aan de overheden zelf en is voorwerp van onderling overleg. Hierdoor behoren de middelen in een uitkering gezamenlijke opgave niet tot de algemene middelen van de gemeenten en provincies, zoals bij de algemene uitkering en de decentralisatie-uitkering. Tegelijkertijd is er ook geen sprake van vooraf eenzijdig door het Rijk opgelegde bepalingen waar de gemeenten en provincies zich aan moeten houden, zoals bij de specifieke uitkering. Bij samenbestuur worden de bepalingen door de partijen zelf bepaald (meervoudig) en als onderdeel van het samenbestuur (niet vooraf).”

Beoordeling

De gekozen constructie kent in onze ogen verschillende problemen. Allereerst is van belang dat belastinggeld aan effectieve parlementaire en democratische controle is onderworpen (zie ook paragraaf 4.1). Het voorstel baart op dat punt zorgen. Onduidelijk is welk overheidsbestuur op welke wijze zeggenschap heeft over de besteding van de uitkering, wie daarvoor aansprakelijkheid draagt (in geval van misbesteding of overuitgave) en wie politiek voor welk deel kan worden aangesproken.

Dat is bovendien niet alleen maar een onduidelijkheid vooraf, deze onduidelijkheid is uitdrukkelijk beoogd om maatwerk mogelijk te maken. Het ontbreken van een heldere wettelijke basis op dit punt valt niet met behulp van een contract tussen de deelnemende besturen te ‘repareren’. Het budgetrecht en de daaruit voortvloeiende financiële controle laten zich niet per contract door besturen reguleren of vormgeven.

De UGO dient om een nieuwe bestuurlijke doelstelling te faciliteren: een nieuwe, minder geformaliseerde vorm van samenbestuur tussen overheden. Een dergelijke vorm van samenbestuur brengt echter op tal van punten complicaties met zich mee voor het bestaande bestuurlijke stelsel en roept daarom interbestuurlijke vragen op. Verdient in dit soort gevallen niet samenwerking op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen de voorkeur, vanwege de in die wet opgenomen bevoegdheidsgrondslagen en specifieke controlebevoegdheden van de betrokken volksvertegenwoordigingen? Voor samenwerking tussen overheden in de vorm van privaatrechtelijke rechtspersonen spreekt de Gemeentewet in artikel 160 die voorkeur voor de publiekrechtelijke weg expliciet uit. Ook bij informelere vormen van samenwerking blijft democratische controle en legitimatie onverminderd van betekenis en is het om die reden van belang deze waarborgen tot op zekere hoogte wettelijk te verankeren. Dezelfde bezwaren als hierboven tegen de wijze van financiering werden geuit, zijn dus ook aan te voeren tegen de onderliggende, minder formele, bestuurlijke vormgeving.

De voorgestelde UGO kent dus problemen op het gebied van de democratische controle. Een andere reden om geen UGO in te voeren is dat het onduidelijk is voor welk probleem een UGO precies een oplossing zou vormen. Ons onderzoek heeft geen voorbeelden opgeleverd van bestuurlijke situaties waarin een UGO of een vergelijkbare nieuwe uitkeringsvorm een oplossing biedt voor problemen in een interbestuurlijke

samenwerkingsconstructie. Veel van onze gesprekspartners lieten desgevraagd weten geen behoefte te hebben aan een UGO, omdat ze de toegevoegde waarde niet goed zien. Concrete problemen waarin een UGO zou moeten voorzien konden de meeste gesprekspartners niet aangeven, en voor de gevallen die wel werden genoemd bleek een UGO bij nader inzien geen oplossing te zijn.

Daarmee zeggen we niet dat er voor samenwerking geen barrières zijn in ons bestuurlijk en financieel stelsel. We beschreven ze al, eerder in dit hoofdstuk. De praktische en principiële problemen waar de partners in dergelijke situaties tegenaan lopen, zijn zeker niet onbelangrijk, maar primair bestuurlijk van aard. Dit is nog een reden om geen UGO in te voeren. De oplossing voor deze problemen moet niet worden gezocht in een nieuwe uitkeringsvorm, maar in een manier om in gezamenlijkheid te besluiten. In de vorige paragraaf hebben wij dit toegelicht, en ook een voorbeeld gegeven van hoe het wel kan.

Wij adviseren dan ook om geen UGO in te voeren. Het voorstel daartoe blijft in dit advies daarom verder buiten beschouwing.

3 Bestuurlijk en financieel kader

3.1. Inleiding

Vaak wordt gesteld dat de financiële verhoudingen de bestuurlijke verhoudingen moeten volgen³⁵. Meer in het algemeen kan worden gesteld dat beide goed op elkaar moeten aansluiten. Het uitkeringsstelsel moet dus aansluiten bij de manier waarop overheden hun taken verrichten, en op de taakverdeling die daarbij is gekozen. Het gaat dan niet alleen om de hoeveelheden geld die worden uitgekeerd, maar ook om de manier waarop dat gebeurt. Welke voorwaarden zijn aan een uitkering verbonden, wie beslist over de besteding, hoe zit het met de verantwoording en de controle? Bevordert deze inrichting een effectief en doelmatig democratisch bestuur?

Vanzelfsprekend moet het uitkeringsstelsel in overeenstemming zijn met hogere juridische normen. Hoger in die zin dat het normen betreft die ook voor de wetgever in formele zin (als die bijvoorbeeld de Fw wijzigt) bindend zijn. Dat zijn primair grondwettelijke normen en eventuele ongeschreven constitutionele normen. Te denken valt aan het budgetrecht van de Staten-Generaal (vastgelegd in artikel 105 van de Grondwet (Gw)), en de grondwettelijk verankerde positie van gemeenten en provincies (in met name art. 124 en 132 Gw en art. 4 van het Europees Handvest inzake Lokale Autonomie).

Daarnaast moet het uitkeringsstelsel kwalitatief goed in elkaar zitten: transparant, eenvoudig, met lage administratieve lasten, zo weinig mogelijk conflictopwekkende keuzemomenten, rechtszekerheid, zorgvuldige procedures, enzovoort. Het gaat hier om algemene beginselen van goed bestuur.³⁶

Dit hoofdstuk beschrijft het kader waarbinnen het uitkeringsstelsel moet functioneren. Het zal duidelijk zijn dat het volledig voldoen aan alle wensen niet mogelijk is, alleen al omdat die soms met elkaar in strijd zijn. In de praktijk zijn dus altijd afwegingen nodig.

Op basis van het hier ontwikkelde kader formuleert het volgende hoofdstuk een aantal handvatten voor de inrichting van het uitkeringsstelsel. Voor het overzicht van de lezer is aan het eind van dit hoofdstuk een **overzicht** opgenomen met de belangrijkste beginselen die in dit hoofdstuk naar voren komen en de consequenties daarvan voor het uitkeringsstelsel, die in het volgende hoofdstuk worden besproken. Uiteraard is er in de meeste gevallen geen sprake van een een-op-een relatie tussen beginselen en consequenties; sommige consequenties volgen bijvoorbeeld uit meer dan één beginsel.

³⁵ Zie bijvoorbeeld: Rfv (2017) *Eerst de politiek, dan de techniek*, blz. 7.

³⁶ K. Peters et al. (2020) formuleren in *Beginselen versus praktijken* een aantal algemene beginselen van decentraal bestuur. Het uitkeringsstelsel is daarvan een onderdeel.

3.2. Overheidsmacht, bevoegdheid en verantwoordelijkheid

Overheidsmacht is begrensd. Het **legaliteitsbeginsel**, een grotendeels ongeschreven rechtsbeginsel, houdt in dat voor overheidshandelen een wettelijke grondslag vereist is. Die grondslag moet zijn terug te vinden in een wet in formele zin, vastgesteld door de regering en de Staten-Generaal samen, of rechtstreeks in de Grondwet.

Bestuursorganen mogen alleen eenzijdig handelen en zo de rechtsposities van burgers veranderen als zij daartoe voorafgaand door de wet bevoegd zijn gemaakt. Ook voor het doen van uitgaven geldt dit beginsel: de begroting, die een machtiging inhoudt tot het doen van uitgaven (budgetrecht), dient op Rijksniveau bij wet te worden vastgesteld (art. 105 Gw en art. 2.25 en 2.27 Comptabiliteitswet) en is op provinciaal en gemeentelijk niveau terug te voeren tot de Provinciewet (Provw) en de Gemeentewet (Gemw). Dit uitgangspunt van een wettelijke basis garandeert een democratische besluitvorming, gelijke behandeling van gelijke gevallen op basis van een algemene regel, en rechtszekerheid en transparantie (door bekendmaking van die regel).

Overheidsmacht dient bovendien **gecontroleerd** te worden. Rechterlijke controle is gericht op de rechtmatigheid. Democratische controle richt zich op rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid, maar is in essentie een politiek oordeel. Democratische controle is per bestuurslaag georganiseerd door de controlerende taak van hun volksvertegenwoordigingen. Voor het uitoefenen van democratische controle door volksvertegenwoordigers bevat de organieke wetgeving algemene instrumenten, zoals een recht op inlichtingen en een recht op verantwoording. Democratische controle kan ook betrekking hebben op financieel bestuur. Daarvoor bevat de wetgeving een aantal aanvullende controle-instrumenten.

Een klein deel van de overheidsmacht is in ons stelsel aan directe democratische controle onttrokken, bijvoorbeeld het handelen van zelfstandige bestuursorganen en (tot op zekere hoogte) van gemeentelijke samenwerkingsverbanden.³⁷ Bij samenwerking tussen overheden (of met overheden) op basis van het privaatrecht of bij andere informele vormen van samenwerking tussen overheidsbesturen is die democratische controle veelal niet of slechts indirect geregeld. Voor wat betreft de oprichting van privaatrechtelijke rechtspersonen als vorm voor samenwerking tussen overheden heeft de wetgever dan ook een voorkeur voor samenwerking op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) die specifieke democratische controle-instrumenten bevat.³⁸

Bevoegdheid en politieke verantwoordelijkheid gaan altijd samen. Wie aan controle is onderworpen moet over bevoegdheden beschikken om het gedrag in kwestie bij te sturen of te beïnvloeden. Verantwoordelijkheid reikt zover er bevoegdheden bestaan. Het is om deze reden dat een minister niet politiek verantwoordelijk kan worden

³⁷ Dat de minister niet verantwoordelijk is voor het handelen van zelfstandige bestuursorganen (en derhalve daarop niet in het parlement kan worden aangesproken) volgt uit hun niet-onderschiktheid aan de minister ('zelfstandig'). Dat neemt niet weg dat enige parlementaire controle gewoonlijk wel mogelijk is, namelijk voor zover de minister toch over (eigen) relevante bevoegdheden jegens het ZBO beschikt, bijvoorbeeld op basis van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

³⁸ Zie artikel 160 Gemw.

gehouden voor bevoegdheden die bij afzonderlijke gemeentebesturen liggen. De politieke praktijk is soms anders.

De politieke verantwoordelijkheid omvat in essentie twee zaken: enerzijds een zorgplicht voor datgene dat aan het bestuur is toevertrouwd of wordt toegerekend, anderzijds een plicht om desgevraagd of uit eigen beweging de volksvertegenwoordiging op de hoogte te stellen, daarmee te debatteren en zo rekenschap af te leggen over de al dan niet uitgeoefende bevoegdheden.

3.3. Taakverdeling en decentralisatie

Voor- en nadelen van decentralisatie

Volgens de theorie van de openbare financiën moet een overheidstaak worden overgelaten aan de meest **decentrale** democratische bestuurslaag, tot aan het punt waarop nadelige externe effecten of doelmatigheidsverliezen de decentralisatievoordelen gaan overheersen.³⁹ Samenhangende taken moeten zoveel mogelijk bij dezelfde overheidslaag liggen, zodat samenhangend beleid kan worden gevoerd en kosten kunnen worden bespaard (*economies of scope*). Bestuurslagen moeten over voldoende financiële middelen kunnen beschikken om hun taken uit te voeren.

Een belangrijk **voordeel van decentralisatie** is het mogelijk maken van lokaal maatwerk in plaats van landelijke eenheidsworst. Zo kunnen decentrale overheden hun beleid en hun voorzieningen afstemmen op de regionale en lokale behoeften en voorkeuren. Dit verhoogt de welvaart.⁴⁰ Een ander voordeel van decentralisatie is dat zo verschillende vormen van beleid kunnen worden uitgetoetst om daar vervolgens lering uit te trekken (laboratoriumfunctie). Ook is op lokaal niveau vaak meer kennis beschikbaar, zodat decentralisatie tot effectiever en goedkoper overheidshandelen kan leiden. Verder draagt decentralisatie bij aan een spreiding van overheidsmacht en zorgt het daarmee voor *checks and balances* in het bestuur.

Het is belangrijk om te beseffen **dat de voordelen van decentralisatie uitsluitend optreden bij voldoende decentrale beleidsvrijheid.**⁴¹

Decentralisatie kan nadelen hebben wanneer het bereik of de effecten van lokale beslissingen of voorzieningen de jurisdictiegrens overschrijden (**externe effecten** of *spillovers*). Aannemende dat een jurisdictie vooral het welzijn van de eigen inwoners (of de eigen kiezers) voor ogen heeft, zullen kosten en baten voor niet-inwoners niet of onvoldoende in bestuurlijke afwegingen worden betrokken. Zo kunnen bijvoorbeeld overlast gevende windmolens aan de grens worden gebouwd, en kan te weinig worden geïnvesteerd in voorzieningen waarvan niet-ingezetenen gebruik maken.

Een ander nadeel van decentralisatie treedt op wanneer het decentrale bestuur een te kleine **schaal** heeft om een taak uit te voeren of om doelmatig te kunnen werken. Door

³⁹ W. Oates (1973) *Fiscal federalism*, New York: Harcourt, Brace, Jovanovich.

⁴⁰ W. Oates (1999) An essay on fiscal federalism, *Journal of economic literature*, 37, 1120-1149.

⁴¹ M.A. Allers (2016) Decentralisatie en schaalvergroting van het openbaar bestuur, *TPEdigitaal*, 149-162.

uitbesteding of samenwerking kan in veel gevallen (bijvoorbeeld afvalinzameling) wel voldoende schaal worden bereikt.

Het belang van decentralisatie komt in de Nederlandse bestuurspraktijk naar voren in het uitgangspunt dat overheidstaken in principe worden toegewezen aan de meest decentrale democratisch bestuurde overheidslaag die ze kan uitvoeren (art. 117 Gemw, art. 115 Provw). Dit uitgangspunt, dat wel wordt aangeduid als staatsrechtelijk subsidiariteitsbeginsel, legt een motiveringsplicht op de wetgever als taken niet aan decentrale overheden (meer in het bijzonder: aan gemeenten) worden toebedeeld.

Decentraal wat kan, centraal wat moet, is hier het veelgebruikte adagium. De nuance uit de theorie dat decentralisatie ook te ver kan gaan, en dat negatieve externe effecten of schaalnadelen dan de decentralisatievoordelen tenietdoen, komt in dit staatsrechtelijke principe niet tot uitdrukking.

Decentrale taken versus centrale belastingheffing

Decentralisatie zoals hierboven besproken heeft betrekking op taken en uitgaven. Decentralisatie van belastingheffing is maar beperkt mogelijk. Er is namelijk een bovengrens aan de hoeveelheid **belasting** die decentraal kan worden geheven. Huishoudens en bedrijven kunnen zich relatief gemakkelijk naar een andere gemeente verplaatsen – gemakkelijker dan naar een ander land. Te grote tariefverschillen zouden leiden tot ongewenste migratiestromen die lokale belastinggrondslagen eroderen. Herverdelende belasting is daarom (vrijwel) alleen op nationaal niveau mogelijk. In Nederland is het decentrale belastinggebied echter zo klein dat deze bovengrens nog niet in zicht is.

Een belangrijke consequentie van de beperkte mogelijkheid om decentraal belasting te innen is een **verticale disbalans** tussen belastinginkomsten en bestedingsbehoeften. De meest belasting komt binnen bij de rijksoverheid, terwijl een groot deel van de overheidstaken bij decentrale overheden ligt. Om deze disbalans te compenseren worden interbestuurlijke uitkeringen gebruikt. Rijksuitkeringen vormen een zeer belangrijke inkomstenbron, vooral voor gemeenten. Die zijn voor circa de helft van hun inkomsten afhankelijk van het gemeentefonds. Daar komen de specifieke uitkeringen nog bij (ruim tien procent).⁴²

Samenwerking en taakdifferentiatie

Het schaalniveau van provincies of gemeenten past niet altijd bij taken die bij hen zijn neergelegd. Overheden werken dan ook op grote schaal samen. **Samenwerking** tussen overheden kan op twee manieren: publiekrechtelijk (Wgr) of privaatrechtelijk, door oprichting van bijvoorbeeld een gezamenlijke stichting of NV of door het sluiten van overeenkomsten. De publiekrechtelijke weg heeft wettelijk gezien de voorkeur boven het oprichten van privaatrechtelijke rechtspersonen om in samen te werken, maar echte belemmeringen om voor de privaatrechtelijke weg te kiezen levert dat niet op. Samenwerking via de Wgr heeft het karakter van verlengd lokaal bestuur: de deelnemers bepalen de inbreng van de eigen afgevaardigde in het bestuur van de gemeenschappelijke regeling. Er is geen eigen democratisch orgaan, de controle door de volksvertegenwoordigingen van de deelnemers is beperkt. Samenwerking kan

⁴² Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds (B) voor het jaar 2022, blz. 17.

vrijwillig zijn, maar ook door het Rijk worden opgelegd. Dat laatste is bijvoorbeeld het geval bij Veiligheidsregio's. Zowel de indeling van gemeenten in Veiligheidsregio's als de door die regio's (minimaal) uit te voeren taken worden door de rijksoverheid bepaald. Medebewindstaken kunnen dus niet alleen bij provincies of gemeenten, maar ook bij samenwerkingsverbanden worden belegd.

Wanneer afzonderlijke gemeenten of provincies niet het juiste schaalniveau hebben kan in plaats van voor samenwerking ook worden gekozen voor **taakdifferentiatie** tussen gemeenten of provincies.⁴³ Centrumgemeenten voeren dan bijvoorbeeld taken uit voor omliggende gemeenten.

3.4. Interbestuurlijke verhoudingen en decentrale zelfstandigheid

Zoals we zagen treden de voordelen van decentralisatie alleen op bij voldoende beleidsvrijheid. Dit komt terug in de manier waarop ons land bestuurlijk is ingericht. Kernelement van de Nederlandse gedecentraliseerde eenheidsstaat is decentrale zelfstandigheid binnen die eenheidsstaat. Die decentrale zelfstandigheid neemt in de eerste plaats de vorm aan van **decentrale autonomie**. Deze is verankerd in de Grondwet, waarvan artikel 124 lid 1 luidt:

“Voor provincies en gemeenten wordt de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake hun huishouding aan hun besturen overgelaten.”

Decentrale autonomie is ook terug te vinden in het Europees Handvest inzake Lokale Autonomie.

In dit verband wordt ook wel gesproken van een **open huishouding** van gemeenten en provincies. Dit houdt in dat zij in beginsel zelf bepalen welke onderwerpen zij wensen te regelen, wat hun prioriteiten zijn en hoe ze hun taken uitvoeren, zolang dit niet in strijd is met provinciale of rijksregelgeving en zolang het gemeentelijke of provinciale belangen betreft.

Het tweede lid van artikel 124 Gw luidt:

”Regeling en bestuur kunnen van de besturen van provincies en gemeenten worden gevorderd bij of krachtens de wet.”

Dit is **medebewind**. Decentrale overheden kunnen worden ingezet voor de uitvoering van rijksbeleid conform door het Rijk vastgestelde voorschriften. Ook bij medebewind speelt de decentrale zelfstandigheid, in de vorm van **beleidsvrijheid**, een belangrijke rol, al is deze uit de aard der zaak kleiner dan bij gemeentelijke autonomie. Bij medebewind ziet de beleidsvrijheid vaak op de vraag *hoe* een taak wordt uitgevoerd en minder op de vraag welke uitkomsten gewenst zijn. Dit laatste wordt doorgaans door het Rijk voorgeschreven, zij het niet altijd even strikt of gedetailleerd.

Er zijn twee belangrijke redenen om decentraal beleid soms te willen uniformeren.⁴⁴ Ten eerste moeten sommige door gemeenten geleverde ‘producten’ in het hele land hetzelfde zijn. Denk aan de basisregistratie personen en aan het organiseren van

⁴³ Dit is mogelijk op grond van art. 109 Gemw en art 106 Proww.

⁴⁴ Rfv (2017) *Eerst de politiek, dan de techniek*, blz. 17.

Tweede Kamerverkiezingen. In de tweede plaats kan uniformiteit wenselijk zijn uit solidariteitsoogpunt. Zo moet in het hele land iedereen onder dezelfde voorwaarden een even hoge bijstandsuitkering kunnen ontvangen.

De mate van decentrale beleidsvrijheid verschilt per medebewindswet en soms ook per taak binnen een wet. Decentrale overheden kunnen vaak tot op zekere hoogte kiezen hoeveel werk ze maken van een medebewindstaak. Er is daarom in dit opzicht geen scherp onderscheid tussen medebewindstaken en autonome taken, eerder een glijdende schaal.⁴⁵

In lijn met het bovenstaande bevordert de minister van BZK de beleidsvrijheid van het gemeentebestuur (art 116 lid 1 Gemw) en het provinciebestuur (art. 114 lid 1 Provw). Om deze beleidsvrijheid zo min mogelijk te beperken moet de **bestedingsvrijheid** van decentrale overheden zo groot mogelijk zijn (zie ook de Code Interbestuurlijke Verhoudingen). Dit leidt ook tot een doelmatiger besteding, omdat provincies en gemeenten zo opdraaien voor hun eigen inefficiënties. Provincies en gemeenten kunnen geld dat zij van de rijksoverheid ontvangen vrij besteden, ook als het voor medebewindstaken is bedoeld, tenzij het een specifieke uitkering betreft. Zij moeten de medebewindstaken echter wel uitvoeren conform de wettelijke eisen, en daarvoor dus voldoende middelen beschikbaar stellen. Bestedingsvrijheid is dus begrensd.

Decentrale zelfstandigheid is de combinatie van beleidsvrijheid en bestedingsvrijheid zoals hier beschreven. Deze combinatie is ook vastgelegd in het Europees Handvest inzake Lokale Autonomie. In de monitoringrapporten over de toepassing van dit handvest wordt overigens opgemerkt dat de (grond)wettelijke basis hiervoor in ons land relatief zwak is.⁴⁶

Gelijkwaardigheid versus regelhiërarchie

Behalve staatsrechtelijke normen ten aanzien van de interbestuurlijke verhoudingen zijn er in de loop van de tijd ook bestuurlijke normen gegroeid. Het **gelijkwaardigheidsbeginsel** houdt in dat er sprake dient te zijn van gelijkwaardigheid en partnerschap tussen medeoverheden. Dit principe wordt in de interbestuurlijke verhoudingen vaak genoemd en benadrukt,⁴⁷ recent nog als belangrijke reden voor herziening van de financiële verhoudingen.⁴⁸ Het beginsel betekent onder meer dat de rijksoverheid bij de overdracht van taken rekening houdt met de belangen, standpunten en het eigen karakter van decentrale overheden. Bij veranderingen in regelgeving die decentrale overheden betreffen past tijdig informeren en goed overleg met deze medeoverheden,⁴⁹ waarbij de uitvoerbaarheid bijzondere aandacht verdient. Daar kunnen ook vereisten ten aanzien van voldoende tijd en financiële middelen onder

⁴⁵ Zie ook: ROB (2019) *Beleidsvrijheid geduid*.

⁴⁶ Congres van Lokale en Regionale Overheden van de Raad van Europa (2021) *Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in the Netherlands*. In de voorgaande rapportage uit 2014 staat dit ook.

⁴⁷ Programmastart Interbestuurlijk programma (IBP) (2018); Code Interbestuurlijke verhoudingen 2013; Raad van State (2013). *Het kán beter. Interbestuurlijke verhoudingen opnieuw beschouwd. Derde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen*. Onder meer blz. 10, 27 en 35.

⁴⁸ Brief van de minister van BZK, *Kamerstukken II*, 2017/18, 34 775 B, nr. 18.

⁴⁹ Zoals geregeld in art. 2 Fvw; art. 114 lid 2 Gemw; art. 112 lid 2 Provw.

worden geschaard.⁵⁰ Ook de vereenvoudiging en vermindering van het interbestuurlijk (ofwel: verticaal) toezicht, dat tot uitdrukking is gebracht met de invoering van de Wet revitalisering generiek toezicht in 2012, kan worden beschouwd als een uitwerking van het gelijkwaardigheidsbeginsel.

Het principe van decentrale zelfstandigheid betekent niet alleen dat het Rijk taken toebedeeld aan de meest decentrale bestuurslaag, maar ook dat het Rijk vervolgens niet zonder specifieke bevoegdheid daartoe mag ingrijpen in het handelen of nalaten van decentrale overheden. Maar er bestaat wel **regelhiërarchie**: regels van decentrale overheden dienen in overeenstemming te zijn met de rechtsregels die op Rijksniveau zijn vastgesteld. Dat een decentrale overheid een onderwerp aan zich heeft getrokken maakt de hogere regelgever niet onbevoegd over dat onderwerp ook zelf regels te stellen, of het onderwerp zelf exclusief naar zich toe te trekken.

Toezicht en informatieverplichtingen

Is de bevoegdheid echter decentraal belegd, dan geldt als uitgangspunt dat ingrijpen en bijsturen door een hogere bestuurslaag (interbestuurlijk toezicht) in principe niet nodig zou moeten zijn. De decentrale overheid moet in beginsel geschikt worden geacht de opgelegde taken en toegekende bevoegdheden zelfstandig te kunnen uitvoeren, en controle daarop dient in beginsel via de normale lijnen van politieke controle door provinciale staten of de gemeenteraad te verlopen: **horizontale controle** in plaats van verticaal toezicht.

Voor wanneer in de taakuitoefening echter concreet dingen fout gaan, beschikt het Rijk over een (grond)wettelijk vastgelegd generiek **toezichtinstrumentarium**. Er bestaan algemene interbestuurlijke toezichtinstrumenten: het schorsings- en vernietigingsrecht (art. 132 lid 4 Gw) dat toekomt aan de regering, en een regeling voor ingrijpen bij taakverwaarlozing (art. 132 lid 5 Gw), door de naasthogere bestuurslaag. Dit laatste is voor medebewindstaken uitgewerkt in de Gemeentewet en de Provinciewet; voor autonome taken zijn de mogelijkheden op dit terrein zeer beperkt. Het is juridisch mogelijk in medebewindswetgeving aanvullende toezichtinstrumenten op te nemen, maar de wetgever hanteert als hoofdregel dat geen nieuw *specifiek* interbestuurlijk toezicht wordt ingevoerd, en met het generieke instrumentarium moet worden volstaan.⁵¹ Het aantal uitzonderingen op deze hoofdregel is in de praktijk dus beperkt. Daarnaast bestaat er financieel toezicht met een aantal eigen wettelijke instrumenten.

Wel zijn er diverse **informatieverplichtingen** van de gemeente- en provinciebesturen jegens het Rijk (de minister). De Gemeentewet en de Provinciewet bevatten daartoe een aantal algemene grondslagen. Naast de incidentele informatievoorziening in concrete zaken ('verzoeken om ambtsbericht'), geregeld in art. 118 Gemw en art. 116 Provw, geeft de Gemeentewet in artikel 119 een bepaling over systematische informatievoorziening aan de minister (of aan het CBS).⁵² Deze informatieplichten volgen niet rechtstreeks uit de Gemeentewet of de Provinciewet zelf, maar moeten bij afzonderlijke wet of bij algemene maatregel van bestuur (amvb) worden geregeld

⁵⁰ Zoals vastgelegd in Codes Interbestuurlijke Verhoudingen, maar ook in het Europees Handvest inzake Lokale Autonomie.

⁵¹ Zie voor een voorbeeld van nog bestaande specifiek toezicht artikel 76 Participatiewet.

⁵² Idem artikel 117 Provw.

overeenkomstig de regels in de Gemeentewet of de Provinciewet. De financiële gevolgen van een systematische informatieplicht moeten worden gecompenseerd. Volgens de Code interbestuurlijke verhoudingen wordt echter alleen noodzakelijke interbestuurlijke informatie opgevraagd.

Stelselverantwoordelijkheid

In de praktijk van de gedecentraliseerde eenheidsstaat geldt dat bevoegdheden en verantwoordelijkheden binnen één beleidsdomein verdeeld kunnen zijn over verschillende bestuurslagen. Met name na decentralisatieoperaties rijst dan de vraag welke verantwoordelijkheid er nog resteert voor de rijksoverheid. In dat verband wordt tegenwoordig vaak gesproken over **stelselverantwoordelijkheid** of **systeemverantwoordelijkheid**. De stelselverantwoordelijkheid ligt bij alle betrokken overheden gezamenlijk, maar met een bijzondere rol voor het Rijk omdat dit de enige partij is die de wet, en dus het stelsel, kan aanpassen. Het Rijk moet dus monitoren hoe het stelsel in de praktijk functioneert. De Tweede en Eerste Kamer moeten kunnen vaststellen hoe een minister binnen het stelsel functioneert maar ook of aanpassing van het stelsel nodig is.

Ministers hoeven zich niet te verantwoorden over de taakuitvoering en bestedingen van individuele gemeenten, behalve als het om de besteding van gelden gaat die op de begroting staat waarvoor een minister verantwoordelijk is en het ministerie het betreffende beleid niet zelf uitvoert, daarop toezicht houdt of de bedrijfsvoering verzorgt (art. 4.2 lid 1 Comptabiliteitswet). In de praktijk gaat het hierbij om specifieke uitkeringen. Ministers moeten informatie verzamelen over de werking van wetten die gemeenten of provincies medebewindstaken opleggen, zodat zij de beleidsuitvoering kunnen monitoren en de werking van wetten kunnen evalueren.

Betekent verantwoordelijkheid voor het functioneren van het stelsel ook de verantwoordelijkheid voor het bereiken van de resultaten door provincies en gemeenten? Daarover zijn geen algemene uitspraken te doen. De Staatscommissie Parlementair Stelsel wijst erop dat dit van geval tot geval verschilt.⁵³ De Raad voor het Openbaar Bestuur stelt dat systeemverantwoordelijkheid altijd gedeeld is, maar is verder weinig concreet.⁵⁴ De Raad van State wijst erop dat gebruik van het begrip

⁵³ “De minister is verantwoordelijk voor het goed functioneren van het systeem als geheel. Waar de verantwoordelijkheid ligt voor de resultaten van het geheel is niet eenduidig: soms wordt de minister daarvoor verantwoordelijk gesteld, soms zijn dat andere actoren, zoals de organen die de gedecentraliseerde taken uitvoeren. Soms wordt dit geheel in het midden gelaten.” Staatscommissie parlementair stelsel (2018) *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans*, Boom, Amsterdam, blz. 320.

⁵⁴ “De minister is slechts verantwoordelijk voor het stelsel als zodanig; het stelsel is ‘goed’ wanneer de wet goed wordt uitgevoerd en gehandhaafd als individuen hun werk binnen dat stelsel naar behoren doen. Het stelsel is ‘niet goed’ wanneer ondanks het goede functioneren van individuen de uitvoering en/of handhaving onder de maat is. In dat geval moet de minister gebruik maken van zijn bevoegdheid een wetsvoorstel in te dienen tot wijziging van het stelsel of op andere wijze (overleg, bestuurlijke druk) de uitvoering van het stelsel op hoofdlijnen weten aan te passen.” “Hoewel de minister eerst- en eindverantwoordelijk is, behelst systeemverantwoordelijkheid per definitie een gedeelde verantwoordelijkheid. In het systeem dragen verschillende actoren verschillende verantwoordelijkheden en hebben ze verschillende rollen. Zij leggen daarover vaak aan verschillende instanties formeel verantwoording af.” ROB (2021) Rol nemen, ruimte geven.

stelselverantwoordelijkheid vaag is en dat het kan leiden tot een te ruime uitleg van de ministeriële verantwoordelijkheid.⁵⁵

Hoewel het moeilijk is om over systeemverantwoordelijkheid iets in algemene zin te zeggen, kan het wel worden toegepast op specifieke gevallen. De Algemene Rekenkamer vertaalt dit begrip concreet naar geldstromen tussen overheden, en stelt dat de verantwoordelijkheidsverdeling afhangt van twee zaken: bekostigingswijze en het al dan niet sprake zijn van medebewind.

- Bij gebruik van specifieke uitkeringen is het Rijk verantwoordelijk voor de resultaten die decentrale overheden daarmee boeken.
- Loopt de bekostiging niet via een specifieke uitkering, dan hangt de verantwoordelijkheidsverdeling ervan af of sprake is van medebewind. Bij medebewind heeft de minister minimaal een algemene verantwoordelijkheid voor de vormgeving van dat beleid:

“Afhankelijk van de mate waarin de minister specifieke doelen dan wel beoogde resultaten voor de betrokken decentrale overheden heeft geformuleerd en hij over bevoegdheden beschikt, heeft de minister tevens een specifieke verantwoordelijkheid en is hij aanspreekbaar op het al dan niet bereiken van die resultaten.”⁵⁶

Dit lijkt ons een bruikbaar criterium.

3.5. Doelmatige bekostiging van decentrale taken

De economische theorie leert dat de maatschappelijke welvaart het hoogst is bij een **integrale afweging** van alle kosten en baten van alle overheidsvoorzieningen. Om dit te faciliteren moeten **beslissen, genieten en betalen zoveel mogelijk in één hand** liggen. Wanneer het bestuursorgaan dat over een taak beslist en er de vruchten plukt niet zelf de kosten draagt van de uitvoering, dan dreigt overbesteding.⁵⁷ Wanneer het orgaan dat beslist en betaalt niet zelf het profijt heeft, dan dreigt onderbesteding. Dit impliceert dat het Rijk de kosten zou moeten dragen van gedecentraliseerde taken (medebewind), en provincies en gemeenten de kosten van voorzieningen waarover zij zelf kunnen beslissen.

Wettelijk is geregeld dat het Rijk ervoor moet zorgen dat provincies en gemeenten over **voldoende middelen** kunnen beschikken om hun taken uit te voeren. Art. 2 lid 2 Fw

⁵⁵ “Het begrip ‘stelselverantwoordelijkheid’ kent geen duidelijke begrenzing en is om die reden omstreden. Vooral nog is er onvoldoende consensus over inhoud en reikwijdte van het concept om het als geldend staatsrecht te beschouwen.” (blz. 28-29) “De regering dient in overleg met de Kamers te inventariseren op welke terreinen nadere afspraken noodzakelijk zijn over waarop precies de meest betrokken ministers kunnen worden aangesproken.” (blz. 68). Raad van State (2020) *Ministeriële verantwoordelijkheid. Een ongevraagd advies van de Afdeling advisering*.

⁵⁶ Algemene Rekenkamer (2012) *Verantwoording en toezicht bij organisaties op afstand van het Rijk*.

Achtergronddocument 2012, blz. 66. Zie ook Algemene Rekenkamer (2009) Financiële verhoudingen tussen de bestuurslagen. Geldstromen en verantwoordelijkheden bij decentraal uitgevoerd beleid. *Kamerstukken II 2009/10*, 32249, nrs. 1–2 blz. 22-24.

⁵⁷ Dit uitgangspunt wordt ook wel verwoord als “wie bepaalt, betaalt” of “niet winkelen met andermans portemonnee”.

stelt dat het Rijk moet aangeven hoe provincies en gemeenten een door het Rijk opgelegde wijziging van taken kunnen bekostigen. Daarmee is niet gezegd dat het Rijk hiervoor de middelen moet leveren. Een alternatief zou kunnen zijn dat de rijksoverheid aangeeft dat decentrale overheden hun belastingen kunnen verhogen om aan voldoende middelen te komen.

Begin jaren 90 zijn echter artikelen in de Provinciewet en de Gemeentewet opgenomen (art. 105 lid 3 Provw en art. 108 lid 3 Gemw) die stellen **dat het Rijk de kosten van medebewind vergoedt**, voor zover zij ten laste van de betrokken provincies of gemeenten blijven. Dit laatste heeft betrekking op de eventuele mogelijkheid specifieke eigen inkomsten (tarieven, eigen bijdragen) te verwerven.⁵⁸ In de praktijk wordt aan deze wetsartikelen niet altijd goed uitvoering gegeven.⁵⁹ Bij decentralisaties en taakintensiveringen worden doorgaans wel middelen beschikbaar gesteld, maar soms gaan die gepaard met niet-onderbouwde “efficiency”-kortingen.⁶⁰ Ook werd het abonnementstarief Wmo ingevoerd om de lasten voor burgers te verlagen, maar de corresponderende lastenverhoging moesten gemeenten voor een groot deel zelf dragen.⁶¹

De **financiële risico’s** moeten bij gedecentraliseerde taken liggen bij de partij die daadwerkelijk op financieel resultaat kan sturen. Anders komt de bestedingsvrijheid op andere beleidsterreinen in gevaar en hebben decentrale overheden de facto niet meer de middelen om een open huishouding te voeren. Zo kunnen hoge lasten aan jeugdzorg, waar gemeenten slechts een beperkte grip op hebben, leiden tot bezuinigingen op andere lokale taakvelden doordat de bekostiging via de algemene uitkering verloopt.

Een doelmatige besteding vereist ook dat **verspilling** (zoals onnodige administratieve lasten) moet worden tegengegaan. **Perverse prikkels**, het aantrekkelijk maken van ongewenst gedrag, moeten worden voorkomen. Een voorbeeld hiervan is het terugvorderen van eventuele overschotten bij de verstrekking van uitkeringen. Die maken het immers minder aantrekkelijk om kostenbewust te werken en geld over te houden.

⁵⁸ Artikel 105 is per amendement in de Provinciewet is opgenomen (Amendement van de leden Van der Heijden en Niessen, 7 februari 1991, *Kamerstukken II* 1990/91 19836 nr. 25.). Vervolgens is artikel 108 naar analogie in de Gemeentewet van 1992/94 opgenomen. Het amendement Van der Heijden - Niessen geeft aan dat het op te nemen artikel uitvoering moet geven aan een bepaling in het bestuursakkoord dat het Rijk in 1987 met het IPO heeft gesloten. Die bepaling luidt als volgt: “Kosten van beleidsvoornemens zoals vermeld in de artikelen 2 en 3 worden volledig gecompenseerd, rekening houdend met extra apparaatskosten (inclusief 50% overhead) en met de eventuele mogelijkheid specifieke eigen inkomsten (tarieven, eigen bijdragen) te verwerven.” Dit bouwt voort op de spelregels die zijn verwoord in de zogeheten Evenredigheidsnota (*Kamerstukken II* 1983/84, 18328, nr. 2, biz. 13).

⁵⁹ Een kamermeerderheid steunde onlangs de motie Van Dijk – Grinwis, die dit vaststelt. *Kamerstukken II*, 2021/22, 35 925, nr. 90. Zie ook Peters et al. (2020) *Beginselen versus praktijken*, pp 50-52.

⁶⁰ Bekende voorbeelden zijn de decentralisaties in het sociale domein van 2015. Overigens was toen vanuit de VNG aangegeven dat gemeenten die taken voor minder geld zouden kunnen uitvoeren dan er voorheen aan werd besteed. Dat bleek later onjuist. In 2021 heeft het Rijk extra middelen voor de jeugdzorg beschikbaar gesteld.

⁶¹ Significant Public, *Monitor abonnementstarief Wmo – tussenrapportage*, 13 februari 2020.

3.6. Gelijkwaardige voorzieningenniveaus en verevening

Nederland is een egalitair land waarin lokale of regionale verschillen in de beschikbaarheid van overheidsvoorzieningen slechts beperkt worden geaccepteerd. Deze maatschappelijke voorkeur heeft zich vertaald in het beleid. Iedereen in Nederland kan, ongeacht woonplaats, een basispakket aan overheidsvoorzieningen verwachten. Hiermee wordt geen standaardpakket bedoeld (de samenstelling kan van plaats tot plaats variëren) maar het idee dat overal een bepaald minimum aan overheidsvoorzieningen voorhanden moet zijn.

Om dit financieel mogelijk te maken worden algemene uitkeringen aan decentrale overheden verdeeld in overeenstemming met de kosten die deze moeten maken om een bepaald voorzieningenniveau te realiseren (kostengericht) en eventueel ook conform de decentrale draagkracht (belastingcapaciteit of overige eigen middelen).⁶² Dit staat bekend als **verevening**. Voor de algemene uitkering geldt het zogeheten **derde aspiratieniveau van Goedhart**:

“Elke gemeente is, gezien haar structurele omstandigheden, (globaal) in staat om, bij gelijke belastingdruk, een gelijkwaardig niveau van voorzieningen te realiseren.”⁶³

Het belang dat aan verevening wordt gehecht verschilt per opgave. Een gelijkwaardig voorzieningenniveau impliceert overigens geen *gelijke* voorzieningen. De samenstelling van de voorzieningen kan variëren. Ook wordt geen standaard voorzieningenniveau voorgeschreven. Gemeenten en provincies kunnen voor een lager of voor een hoger voorzieningenniveau kiezen, met de daarbij horende lagere respectievelijk hogere belastingen. Verevening laat de decentrale autonomie dus intact. Het zorgt ervoor dat gemeenten en provincies met relatief hoge kosten of geringe belastingcapaciteit hun taken (autonome taken en medebewindstaken) toch kunnen uitvoeren.

Het derde aspiratieniveau geldt niet voor alle decentrale taken. Bij de bijstand bijvoorbeeld geldt dat inwoners van alle gemeenten conform dezelfde criteria dezelfde uitkeringsbedragen ontvangen (vierde aspiratieniveau). De bijstand wordt dan ook niet bekostigd via de algemene uitkering.

Verevening kan niet alleen wenselijk zijn uit oogpunt van solidariteit. De wetenschappelijke literatuur wijst erop dat het ook bevorderlijk kan zijn voor de economie en de lokale democratie. Verevening kan leiden tot een meer optimale vestigingskeuze van huishoudens en bedrijven, omdat die zich dan minder laten leiden door verschillen in belastingdruk en voorzieningenniveau. Verder werkt een vereveningsmechanisme als verzekering tegen financiële schokken, en maakt het voor burgers inzichtelijker hoe goed lokale bestuurders presteren, zodat niet goed

⁶² Memorie van Toelichting Fwv 1997.

⁶³ Memorie van toelichting Fwv 1997: “De kern van deze formulering is dat de verdeling op objectieve wijze rekening moet houden met verschillen tussen gemeenten. Met verschillen in kosten en draagkracht wordt zoveel mogelijk rekening gehouden. Zo ontstaat voor alle gemeenten in gelijke mate ruimte om verschillen in eigen voorkeuren ten aanzien van voorzieningenniveau en lastendruk tot uitdrukking te brengen, terwijl ze in gelijke mate in staat zijn om de vraagstukken, waarvoor ze gesteld zijn, aan te pakken.”

functionerende bestuurders kunnen worden weggestemd (maatstafconcurrentie).⁶⁴ Als nadeel van verevening kan worden genoemd dat daarmee prikkels voor een optimale allocatie van middelen (ten dele) worden weggenomen. Zo zijn de kosten van riolering en wegonderhoud in veengebieden hoger, en is daarmee vestiging in die gebieden minder optimaal, maar vanwege de verevening dragen inwoners en bedrijven de meerkosten maar zeer ten dele zelf.

3.7. Continuïteit, praktische bruikbaarheid en uitvoerbaarheid

Tot slot zijn er de nodige praktische randvoorwaarden waarbinnen het uitkeringsstelsel moet functioneren. Omdat een groot deel van de overheidsvoorzieningen wordt geleverd door decentrale overheden is de continuïteit van deze bestuursorganen van groot belang. Verder moeten regelingen praktisch bruikbaar zijn en goed uitvoerbaar.

3.8. Overzicht beginselen en consequenties

Het schema hieronder geeft een overzicht van de belangrijkste beginselen die in dit hoofdstuk naar voren komen en van de consequenties daarvan voor het uitkeringsstelsel, die in het volgende hoofdstuk worden besproken. Uiteraard is er in de meeste gevallen geen sprake van een een-op-een relatie tussen beginselen en consequenties. Het vakgebied van de bestuurlijk-financiële verhoudingen is nu eenmaal geen wiskundige discipline.

Alleen beginselen die directe consequenties hebben voor het uitkeringsstelsel zijn hieronder opgenomen. Dat betekent niet dat niet-opgenomen, onderliggende beginselen minder belangrijk zijn. Het schema is dan ook niet bedoeld om los van de rest van hoofdstukken 3 en 4 te worden gelezen, maar als hulp om de verbanden te zien tussen de verschillende onderdelen van die hoofdstukken.

⁶⁴ M.A. Allers (2012) Yardstick competition, fiscal disparities, and equalization, *Economics Letters*, 117, 4-6.

Beginsel (hoofdstuk 3)	Consequentie voor het uitkeringsstelsel (hoofdstuk 4)
1) Elke besteding van publiek geld moet steunen op een besluit door een democratisch gekozen orgaan, aan dat orgaan worden verantwoord en kunnen worden gecontroleerd door een onafhankelijke accountant en door een rekenkamer.	a) Rijksuitkeringen kunnen alleen worden gedaan aan een rechtspersoon en niet aan een informeel samenwerkingsverband. b) Een bestuur moet over voldoende informatie kunnen beschikken om verantwoording af te kunnen leggen.
2) Een overheidstaak moet worden overgelaten aan de meest decentrale democratische bestuurslaag, tot het punt waarop nadelige externe effecten of doelmatigheidsverliezen de decentralisatievoordelen gaan overheersen.	c) Provincies en gemeenten moeten over voldoende middelen kunnen beschikken om een open huishouding te kunnen voeren. d) Rijksuitkeringen aan provincies en gemeenten worden zonder voorwaarden verstrekt, behalve in gevallen waar een specifieke reden is om dat anders te doen.
3) Provincies en gemeenten wordt zoveel mogelijk beleids- en bestedingsvrijheid gelaten. Niet alleen voor hun autonome taken, maar ook voor taken die zij in medebewind uitvoeren. Wel zal deze vrijheid in dat laatste geval vaak kleiner zijn.	e) De verdeling van fondsuitkeringen mag geen sturende werking hebben en is dus gebaseerd op objectieve (= door de ontvanger niet te beïnvloeden) kenmerken.
4) Alle kosten en baten van alle overheidsvoorzieningen moeten integraal tegen elkaar worden afgewogen. Beslissen, genieten en betalen moeten daarvoor zoveel mogelijk in één hand liggen.	f) Het Rijk vergoedt de kosten van medebewindstaken. g) Het aantal verschillende uitkeringen moet beperkt zijn. h) Rijksuitkeringen aan provincies en gemeenten worden zonder voorwaarden verstrekt, behalve in gevallen waar een specifieke reden is om dat anders te doen (= punt d).
5) Iedereen in Nederland kan, ongeacht woonplaats, een basispakket aan overheidsvoorzieningen verwachten. Hiermee wordt geen standaardpakket bedoeld (de samenstelling kan variëren) maar het idee dat overal een bepaald minimum aan overheidsvoorzieningen voorhanden moet zijn.	i) Elke gemeente en provincie wordt via een verevenende uitkering globaal in staat gesteld om bij gelijke belastingdruk een gelijkwaardig voorzieningenniveau te realiseren. Bij de verdeling moet een afweging worden gemaakt tussen kostengerichtheid en globaliteit. j) Hoe minder verschillen in de uitkomst van decentraal beleid acceptabel zijn, en hoe meer geld ergens mee is gemoeid, hoe belangrijker een op individueel niveau kostendekkende uitkering is.
6) Publiek geld moet zo doelmatig mogelijk worden besteed, perverse prikkels moeten worden voorkomen.	k) Beperk het terugvorderen van overschotten. l) Leg financiële risico's bij de partij die daadwerkelijk op financieel resultaat kan sturen.
7) De continuïteit van overheidsvoorzieningen moet gewaarborgd zijn.	m) Financiële risico's moeten liggen bij de partij die daadwerkelijk op financieel resultaat kan sturen (= punt l). n) Voor decentrale overheden met onoverkomelijke structurele financiële problemen moeten een vangnet zijn.
8) Overheidsbeleid moet praktisch bruikbaar en uitvoerbaar zijn.	o) Geef decentrale overheden tijdig zekerheid over de voor hen beschikbare middelen. p) Van elke uitkeringsvorm moet duidelijk zijn in welke gevallen deze kan worden gebruikt en in welke niet. q) Het stelsel moet zoveel mogelijk gebaseerd zijn op algemeen geldende regels en zo min mogelijk uitzonderingen kennen.

4 Uitgangspunten voor het uitkeringsstelsel

Uit de algemene uitgangspunten die voortvloeien uit wet- en regelgeving en uit de wetenschappelijke literatuur (hoofdstuk 3; overzicht op de vorige bladzijde) destilleren we in dit hoofdstuk concrete handvatten voor de inrichting van een uitkeringsstelsel. Hierbij zullen ook afwegingen tussen conflicterende uitgangspunten aan de orde komen.

4.1. Verantwoording en informatie

Besteding publieke middelen

Voor de besteding van publiek geld is het volgende vereist:

- Een **besluit door een democratisch gekozen orgaan** (Staten-Generaal, provinciale staten of raad). Bij dit orgaan ligt het budgetrecht. Dit besluit betreft de omvang van het bedrag en het bestedingsdoel. Wanneer middelen worden overgedragen van de ene overheid aan de andere moet steeds duidelijk zijn in hoeverre daarbij door de geldverstrekker gestuurd kan worden en waartoe deze wel of niet bevoegd is.
- **(Politieke) verantwoording** door de regering, gedeputeerde staten of college van burgemeester en wethouders aan respectievelijk Staten-Generaal, provinciale staten of de gemeenteraad dat de middelen rechtmatig, doelmatig en doeltreffend zijn besteed. Dit vereist een sturings- en verantwoordingsarrangement, met bijbehorende plichten en bevoegdheden.
- **Controle** door een onafhankelijke accountant. Bij decentrale overheden wordt bijna altijd een extern accountantsbureau ingeschakeld.⁶⁵ Voor het Rijk ligt de onafhankelijke controlefunctie bij de Algemene Rekenkamer, die daarbij in belangrijke mate steunt op het werk van de Auditdienst Rijk (ADR). Los daarvan doen de lokale rekenkamers en de Algemene Rekenkamer onderzoek naar de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door de gemeente gevoerde beleid. De controle van de rechtmatigheid van de jaarrekening is echter voorbehouden aan de accountant.⁶⁶

Dit geldt voor de besteding van de door provincies en gemeenten ontvangen uitkeringsgelden, maar ook voor de besteding van rijksmiddelen aan de verstrekking van interbestuurlijke uitkeringen. Een consequentie hiervan is dat rijksuitkeringen alleen gedaan kunnen worden aan een rechtspersoon en niet aan een informeel samenwerkingsverband.

⁶⁵ Uitzonderingen zijn de gemeenten Amsterdam en Den Haag.

⁶⁶ Het voornemen is om met ingang van het verslagjaar 2022 het college van burgemeester en wethouders of gedeputeerde staten een verantwoording af te laten geven over de rechtmatigheid. Deze verklaring wordt vervolgens door de onafhankelijke accountant in diens werkzaamheden betrokken.

Decentrale overheden

Het financiële arrangement bepaalt waarover en aan wie verantwoording wordt afgelegd. Over de besteding van **middelen uit het provinciefonds of het gemeentefonds** wordt alleen verantwoording afgelegd aan provinciale staten of gemeenteraad.⁶⁷ De jaarrekening en het jaarverslag worden vastgesteld door provinciale staten of de gemeenteraad (art. 202 Provw en art. 198 Gemw) en daarmee worden gedeputeerde staten respectievelijk burgemeester en wethouders - behoudens later in rechte gebleken onregelmatigheden - ontlast ten aanzien van het daarin verantwoorde financieel beheer (art. 203 Provw en art. 199 Gemw).

Naast een financiële verantwoording, moet in de begroting en jaarrekening ook worden aangegeven op welke wijze wordt getracht de beoogde maatschappelijke effecten te bereiken en in welke mate doelstellingen zijn gerealiseerd (art. 8 lid 3 BBV en art. 25 lid 2 BBV). Bij het toelichten van zowel de beoogde als gerealiseerde maatschappelijke effecten dienen gemeenten - provincies niet - gebruik te maken van een uniforme set van (op dit moment) 35 beleidsindicatoren.⁶⁸

Ook moeten gemeenten en provincies (evenals waterschappen en samenwerkingsverbanden op basis van de Wgr) op begroting-, kwartaal- en jaarrekeningbasis een uniform overzicht met al hun lasten (en baten) opleveren aan het CBS en het ministerie van BZK. Deze zogeheten iv3-informatie wordt onder meer gebruikt voor verdelingsvraagstukken rond het provincie- en gemeentefonds en vormt de grondslag van het Periodiek overzicht gemeenten (POR, zie paragraaf 5.2).

De besteding van een **specifieke uitkering** wordt verantwoord aan de gemeenteraad of provinciale staten en aan de verantwoordelijke vakminister. Hierbij geldt in aanvulling op hetgeen hierboven is gesteld dat bij de jaarrekening een bijlage dient te worden toegevoegd waarin verantwoordingsinformatie over de specifieke uitkeringen wordt verstrekt (de zogeheten SiSa-bijlage). Via een ministeriële regeling zijn hiervoor indicatoren vastgesteld (art. 58a BBV).

De door provinciale staten of gemeenteraad aangestelde accountant controleert of de in de jaarrekening vermelde baten en lasten een getrouw beeld van de werkelijkheid geven en of deze rechtmatig tot stand zijn gekomen (art. 217 Provw en art. 213 Gemw). Ook de SiSa-bijlage valt onder deze controle. Gemeenten en provincies moeten verder een rekenkamer (of rekenkamerfunctie) hebben die de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur onderzoekt (art. 183 Provw en art. 182 Gemw). Naast deze vormen van controle en toezicht bestaat financieel toezicht door het ministerie van BZK (op provincies) en de provincie (op gemeenten). Dit toezicht richt zich op het structureel en reëel in evenwicht zijn van de baten en lasten, in meerjarig perspectief (art. 207 Provw en art. 203 Gemw).

⁶⁷ "Voorts zijn de fondsbeheerders systeemverantwoordelijk voor het gemeentefonds en niet voor de resultaten die gemeenten met hun budget uit dit fonds realiseren. Gemeenten zijn, met inachtneming van de wet- en regelgeving, autonoom in het voeren van hun beleid bekostigd uit het gemeentefonds. De begroting van het gemeentefonds bevat geen output- en/of outcomegegevens. Deze worden door de gemeenten in hun begrotingen gepresenteerd." (Begroting 2021 gemeentefonds: , blz. 5). Overigens vindt aan de Kamer wel een verantwoording plaats van de aan provincies en gemeenten toegekende middelen via respectievelijk het provinciefonds en gemeentefonds.

⁶⁸ Art. 8 lid 3 onderdeel a BBV, art. 25 lid 2 onderdeel a BBV en Regeling beleidsindicatoren gemeenten.

Rijksoverheid

Een overheidsorgaan dat verantwoording moet afleggen moet over voldoende **sturings- en verantwoordingsinformatie** beschikken. Bij medebewindstaken moet het Rijk zicht hebben op de vorderingen die op een bepaald beleidsterrein worden gemaakt door het geheel van de gemeenten of provincies, en op verschillen in doelbereik tussen bepaalde categorieën gemeenten of provincies, zodat kan worden onderzocht welke factoren daaraan ten grondslag liggen.⁶⁹ Het Rijk kan de hiervoor benodigde informatie op verschillende manieren verzamelen.

In de eerste plaats kan aan een specifieke uitkering de plicht worden verbonden om bepaalde gegevens te leveren. Aan een decentralisatie-uitkering kan geen verplichting worden verbonden,⁷⁰ dus ook niet de plicht om informatie te verstrekken. Zelfs niet wanneer die informatie niet direct betrekking heeft op de besteding van de middelen, maar bijvoorbeeld op de ontwikkeling van de problematiek waarvoor de uitkering wordt verstrekt.

In de tweede plaats kunnen afzonderlijke wetten (zoals de Participatiewet en de Jeugdwet) aan de regering of aan ministers specifieke taken en bevoegdheden geven, bijvoorbeeld om aanvullende regels te stellen. Dat kan worden geregeld in een algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling. Op deze manier wordt in het sociale domein vaak het verstrekken van gegevens verplicht gesteld. Dat is dus *niet* gekoppeld aan de daarvoor verstrekte uitkering. Ook niet toen dat nog via een integratie-uitkering verliep (de middelen voor het sociale domein zitten inmiddels grotendeels in de algemene uitkering).

In de derde plaats kan het Rijk decentrale overheden op basis van de Gemeentewet (art. 119) en Provinciewet (art. 190) verplichten tot het verstrekken van systematische informatie aan een ministerie of aan het CBS. Maar ook dan moet er een wet of wettelijke basis aan ten grondslag liggen. Een voorbeeld is de bovengenoemde iv3-informatie.

4.2. Toereikendheid en bekostigingswijze

Voldoende middelen

Het Rijk moet er zoals gezegd voor zorgen dat decentrale overheden over **voldoende middelen** kunnen beschikken.

Om te beginnen moet het Rijk ervoor zorgen dat gemeenten en provincies financieel in staat zijn om hun grondwettelijk geregelde **open huishouding** te kunnen voeren. Dit

⁶⁹ ROB (2019) *Herijking uitkeringsstelsel*.

⁷⁰ Artikel 15a lid 1 van de Fww stelt: "Elke bijdrage uit 's Rijks kas die door of vanwege Onze Minister wie het aangaat onder voorwaarden ten behoeve van een bepaald openbaar belang aan provincies en gemeenten wordt verstrekt, is een specifieke uitkering".

kan via uitkeringen uit het gemeente- of het provinciefonds⁷¹ en door een voldoende groot decentraal belastinggebied.

Maar ook voor **medebewindstaken** moeten voldoende middelen voorhanden zijn. Art. 2 lid 2 Fw stelt dat het Rijk moet aangeven hoe provincies en gemeenten een door het Rijk opgelegde wijziging van taken kunnen bekostigen. De Provinciewet (art. 105 lid 3) en de Gemeentewet (art. 108 lid 3) stellen dat het Rijk de kosten van medebewind vergoedt, voor zover zij die niet kunnen dekken uit specifieke eigen inkomsten (dat wil zeggen aan dit medebewind verbonden tarieven of eigen bijdragen). Dat kan door middel van een kostendekkende specifieke uitkering, maar ook via het provinciefonds of het gemeentefonds.

Klassieke voorkeursvolgorde

Uit het principe dat beslissen, genieten en betalen zoveel mogelijk in één hand moeten liggen, volgt dat bekostiging uit prijzen (bijvoorbeeld toegangskaartjes voor het zwembad) de voorkeur heeft. Gebruikers beslissen dan of zij het geld voor de voorziening over hebben. Vaak is beprijzen niet mogelijk of wenselijk,⁷² en dan zijn eigen decentrale belastingen of heffingen optimaal: het gemeente- of provinciebestuur beslist dan voor de inwoners, en weegt betalen (belastingen) af tegen genieten (voorzieningen). Daarna volgt een algemene uitkering (decentraal bestuur weegt verschillende bestedingsmogelijkheden tegen elkaar af) en, als laatste optie, een specifieke uitkering.⁷³ Deze klassieke **voorkeursvolgorde** wordt, voor zover het de uitkeringen betreft, ook gevolgd in de memorie van toelichting van de Fw 1997. De specifieke uitkering is hierin dus een kleine rol toebedeeld. In de praktijk werd die uitkeringsvorm toen echter nog zeker een decennium lang veelvuldig toegepast. Deze klassieke voorkeursvolgorde kent echter enkele beperkingen.

Beslisboom

Zo houdt deze voorkeursvolgorde geen rekening met **medebewind**. Decentrale overheden voeren veel rijksbeleid uit. Om beslissen, genieten en betalen zoveel mogelijk in één hand te houden is een kostendekkende rijksuitkering (zoals een

⁷¹ Naast alleen voor hen bestemde uitkeringen maken decentrale overheden ook gebruik van algemene subsidieregelingen, zoals bijvoorbeeld de Stimuleringsregeling Duurzame Energieproductie. Die vallen buiten dit advies.

⁷² M.A. Allers (2006), Decentralisatie, Verevening en de Bekostiging van Overheidsvoorzieningen, in: L. Boersma P.B. en M.A. Allers, *De Financiële verhouding onder de loep*, VNG-Uitgeverij, Den Haag, blz. 105-106.

⁷³ “De integraliteit van de afweging wordt bevorderd; niet alleen kunnen voorzieningen beter tegenover elkaar worden afgewogen, maar ook de lastendruk wordt daar bij betrokken. Voorzover bekostiging uit eigen inkomsten niet mogelijk is of niet wenselijk wordt geacht is bekostiging uit de algemene uitkering van het Rijk aangewezen. Daarmee kunnen verschillen in voorzieningencapaciteit als gevolg van verschillen in draagkracht (belastingcapaciteit) en in relevante kostenfactoren worden verkleind. Pas als is gebleken dat deze instrumenten voor de bekostiging van een bepaalde taak niet zijn aangewezen, komt de instelling van een specifieke uitkering aan de orde. Het zwaardere accent in een dergelijke financiële verhouding op de eigen inkomsten bevordert niet alleen de doelmatige afweging, maar tevens de slagvaardigheid en zelfstandigheid van het bestuur, de betrokkenheid van de burger en de democratische controle.”
Memorie van Toelichting Fw 1997.

specifieke uitkering) dan juist passend: als het Rijk bepaalt, moet het Rijk betalen. Het gaat hierbij om kostendekkendheid op nationaal niveau.

Bij medebewindstaken waarbij decentrale overheden weinig invloed hebben op de uitgaven die zij daarvoor moeten doen is een op het niveau van *individuele* gemeenten of provincies kostendekkende uitkering aangewezen. Een voorbeeld is de verstrekking van algemene bijstand door gemeenten, waarbij de criteria en de uitkeringsbedragen door het Rijk zijn vastgesteld.⁷⁴

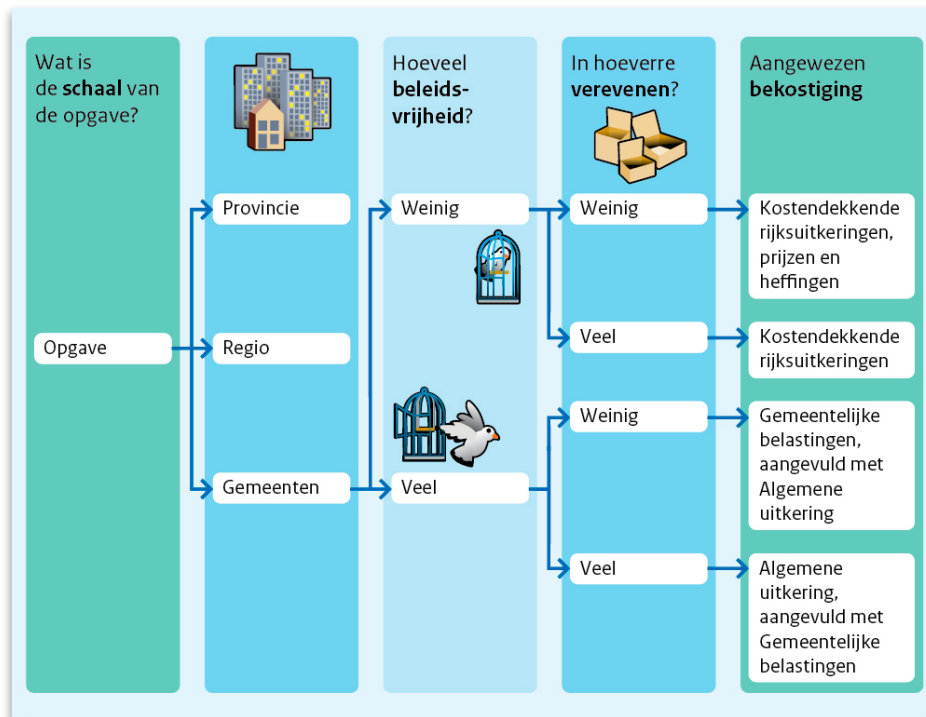
Ook houdt deze voorkeursvolgorde geen rekening met verschillen in de wens om gemeenten of provincies in dezelfde financiële uitgangspositie te brengen, door verschillen in kosten of belastingcapaciteit te **verevenen**. De mate waarin verschillen in beleidsuitkomsten van decentrale overheden worden geaccepteerd – door de wet maar ook door de maatschappij – verschilt per beleidsterrein.⁷⁵ Hoe minder verschillen acceptabel zijn, hoe belangrijker een (op het niveau van individuele gemeenten of provincies) kostendekkende uitkering is. Wanneer het gaat om een door het Rijk gedefinieerd uniform recht, zoals bij de verstrekking van algemene bijstand door gemeenten, is een uitkering op zijn plaats die per ontvanger in principe kostendekkend is.

De Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) heeft de klassieke voorkeursvolgorde gemoderniseerd in de vorm van een beslisboom om voor gemeentelijke taken de meest aangewezen bekostigingswijze te bepalen. Dit levert een bruikbaar instrument op. De kern is dat eerst **politieke keuzes** gemaakt moeten worden over de schaal van een opgave, de beleidsvrijheid van en de verevening tussen decentrale overheden. Vervolgens kan de bekostiging worden ingevuld aan de hand van het volgende schema:⁷⁶

⁷⁴ Ook juridisch is dit zo geregeld. De Centrale Raad van Beroep bepaalde op 1 juli 2019 dat het verdeelmodel van de bijstand (BUIG) niet op de gemeente Den Haag mocht worden toegepast omdat dit onvolkomenheden bevatte die onevenredig zware financiële consequenties voor deze gemeente zou hebben (zaaknummer 16/3727 PW). Het model zou de kosten voor Den Haag niet goed voorspellen, zodat de uitkering niet kostendekkend genoeg was. Het verdeelmodel zelf werd niet verworpen, maar de toepassing daarvan kan niet in alle gevallen worden toegestaan, aldus de Raad.

⁷⁵ ROB (2019) *Beleidsvrijheid geduid*.

⁷⁶ Bron: Rfv (2017) *Eerst de politiek, dan de techniek*.



Waar in dit schema “Algemene uitkering” staat, zou echter “gemeentefonds” moeten worden gelezen. Immers, in sommige gevallen is een andere verdeling of een andere indexatie gewenst dan die van de algemene uitkering. In die gevallen kan voor een decentralisatie-uitkering worden gekozen.

Een goede afweging van bestedingsmogelijkheden wordt niet alleen gefaciliteerd door zo min mogelijk bestedingsvoorwaarden aan uitkeringen te verbinden, maar ook door het **aantal verschillende uitkeringen** beperkt te houden. Zelfs bij vrij besteedbare uitkeringen belemmert een veelheid aan uitkeringen integraal werken. Decentrale portefeuillehouders kunnen algemene middelen claimen wanneer er een label aan zit (potjesdenken of *mental accounting*).⁷⁷

4.3. Verdeling van middelen over provincies of gemeenten

Uitkeringen aan decentrale overheden moeten tot stand komen op basis van transparante criteria. Dit kan via verdeling of toekenning. **Verdeling** gebeurt op basis van algemeen geldende wettelijke criteria. Als een overheid voldoet aan de criteria, wordt automatisch budget toegekend zonder dat verdere actie van de ontvanger nodig is. **Toekenning** gebeurt op basis van specifieke kaders. Budget wordt toegekend als de ontvanger een aanvraag indient die na toetsing blijkt te passen binnen deze kaders. Bij algemene uitkeringen en decentralisatie-uitkeringen is altijd sprake van verdeling. Bij specifieke uitkeringen kan sprake zijn van verdeling of van toekenning.

⁷⁷ Zie M.A. Allers (2001) Mental accounting en het decentrale belastinggebied, *Openbare Uitgaven* 33, nr. 5. Een praktijkvoorbeeld wordt gegeven in Rfv (2017) *Geld om te zorgen*, blz. 10-11.

Uitkeringen uit de fondsen

Verdeelformules van uitkeringen uit het gemeente- of het provinciefonds moeten zijn gebaseerd op **objectieve kenmerken**, dat wil zeggen kenmerken die de ontvangende overheden niet of nauwelijks kunnen beïnvloeden.⁷⁸ Anders heeft de verdeling een sturende werking: een gemeente of provincie heeft dan een financiële prikkel om het beleid zo te veranderen dat de uitkering wordt gemaximaliseerd. Dat past niet bij het algemeenemiddelenkarakter van de fondsen.

Bij de verdeling van algemene uitkeringen dient een afweging te worden gemaakt tussen **kostengerichtheid** en **globaliteit**. De verdeling moet de verschillen in de behoeften aan financiële middelen, die voortvloeien uit verschillen in te maken kosten of in belastingcapaciteit, tot op zekere hoogte verevenen. Aan de andere kant moet de verdeling voldoende globaal zijn om een sturende werking te voorkomen en om te grote complexiteit te vermijden.

Specifieke uitkeringen

Specifieke uitkeringen dienen in beginsel **kostendekkend** te zijn. Dit is meer van belang naarmate de ontvangers sterker zijn gebonden aan een bepaalde besteding. Wanneer bijvoorbeeld precies vastligt in welke gevallen gemeenten een huishouden een bijstandsuitkering moeten verstrekken, en hoe hoog deze uitkering moet zijn, past daar een specifieke uitkering bij die op gemeenteniveau zoveel mogelijk kostendekkend is.

Een nadeel van kostendekkende uitkeringen is dat ze de ontvanger geen financiële prikkel geven tot een **doelmatige besteding**. Dit kan worden voorkomen door de uitkering de kosten te laten dekken die bij goed beleid zouden worden gemaakt, en dus niet de feitelijke kosten. Dit vereist modellering van de kosten, een tijdrovend proces dat alleen haalbaar is wanneer voldoende gegevens beschikbaar zijn. Dit wordt bij de bijstand toegepast (BUIG). Doordat overschotten niet worden teruggevorderd maar vrij mogen worden besteed ondervinden gemeenten een sterke prikkel om hun bijstandsuitgaven in de hand te houden. Nadeel van deze benadering is dat het modelleren van kosten slechts in beperkte mate mogelijk is, zodat er altijd gemeenten zullen zijn die met de ontvangen middelen niet goed uitkomen. Daar moet iets voor worden geregeld, bijvoorbeeld in de vorm van een vangnet, maar dit kan de doelmatigheidsprikkel verkleinen. Hier is duidelijk sprake van een afweging tussen twee wensen. In paragraaf 6.5 gaan we nader in op de uitkering voor de BUIG.

⁷⁸ De memorie van toelichting bij de Fvw1997 gebruikt de term "objectief" maar definieert die niet. De in dit rapport gegeven definitie komt overeen met wat daar in de praktijk onder wordt verstaan. De MvT van de wijziging van de Fvw, uit 2008, kent het woord "objectief" (of "objectieve") niet en stelt dat voor de verdeling van de du "zoveel mogelijk wordt gestreefd naar een generieke verdeling". De term "generiek" wordt niet gedefinieerd.

4.4. Continuïteit, praktische bruikbaarheid en uitvoerbaarheid

Tijdige informatie

Decentrale overheden moeten **tijdig zekerheid** hebben over de voor hen beschikbare middelen.⁷⁹ Alleen dan kunnen zij samenhangend meerjarig beleid voeren.

Duidelijkheid

Middelen voor decentrale overheden komen vaak van vakministeries die een bepaald beleid willen uitrollen, niet van experts op het gebied van het uitkeringsstelsel. Van elk instrument (uitkeringsvorm) moet daarom ook voor niet-specialisten duidelijk zijn aan welke eisen ze moeten voldoen. In principe moet voor elke situatie duidelijk zijn welk instrument moet worden gekozen. Overlap in instrumentarium moet worden voorkomen, de verschillen moeten duidelijk zijn en er moeten geen overbodige instrumenten zijn.

Flexibiliteit/toekomstbestendigheid

De taakverdeling tussen bestuurslagen en, meer in het algemeen, het overheidsbeleid, is voortdurend in beweging. Het stelsel moet flexibel genoeg zijn om dit te accommoderen, zodat het niet al te vaak hoeft te worden aangepast. Dit betekent dat zoveel mogelijk gebruik moet worden gemaakt van algemeen geldende regels, en zo min mogelijk van details en uitzonderingen.

Solidariteit en risicodeling

Omdat een groot deel van de overheidsvoorzieningen wordt geleverd door decentrale overheden is de continuïteit van deze bestuursorganen van groot belang. Zij voeren hun eigen financiële huishouding en staan daarbij aan diverse risico's bloot, zowel aan de inkomsten- als aan de uitgavenkant. De mogelijkheden om extra belasting binnen te halen zijn beperkt.

Daarom moeten financiële risico's zoveel mogelijk liggen bij de partij die daadwerkelijk op financieel resultaat kan sturen. Wanneer een decentrale overheid bij een medebewindstaak weinig invloed heeft op de uitgaven, past een rijksuitkering die op individueel niveau voldoende kostendekkend is, vooral als het gaat om bedragen die een belangrijk deel uitmaken van de begrotingen van de betrokken decentrale overheden.

Hiernaast zijn mechanismen nodig die helpen om tegenvallers op te vangen. Die moeten zo worden ingericht dat zij geen prikkel geven tot een onverantwoordelijk begrotingsbeleid.

Zoals gezegd werken de vereveningsmechanismen in het gemeentefonds en het provinciefonds als een soort onderlinge verzekering. Wanneer bijvoorbeeld de sociale structuur in een gemeente verslechtert door het verlies van een belangrijke werkgever, dan ontvangt deze gemeente automatisch een hogere algemene uitkering ten koste van de andere gemeenten.

⁷⁹ Financiële-verhoudingswet artikel 2; Gemeentewet artikel 114 lid 2; Provinciewet artikel 112 lid 2.

Gemeenten die desondanks structureel in financiële problemen komen, kunnen een beroep doen op artikel 12 van de Fvw en een aanvullende uitkering aanvragen. Hieraan zijn strenge voorwaarden verbonden die een beroep op artikel 12 zo onaantrekkelijk maken dat dit een laatste redmiddel blijft. Oneigenlijk gebruik wordt zo voorkomen.⁸⁰ Een ander voorbeeld van intergemeentelijke solidariteit is de bommenregeling, ook onderdeel van het gemeentefonds. Voor provincies bestaan soortgelijke vormen van onderlinge solidariteit niet.

⁸⁰ Allers, M.A. (2015) The Dutch local government bailout puzzle, *Public Administration*, 93, 451–470.

5 Kenmerken van bestaande uitkeringsvormen

Dit hoofdstuk beschrijft de belangrijkste kenmerken van de bestaande uitkeringsvormen en wijst knelpunten aan.

De eerste paragraaf schetst kort de achtergrond van het provinciefonds en het gemeentefonds. Vervolgens worden eerst de fondsuitkeringen en vervolgens de specifieke uitkeringen behandeld.

Het hoofdstuk sluit af met een schema dat een **overzicht** geeft van de gevonden knelpunten.

5.1. Ontwikkelingen rond het gemeentefonds en het provinciefonds

Soorten uitkeringen

Artikel 3 lid 1 van de Fvw luidt:

“Er is een provinciefonds en een gemeentefonds. De fondsen zijn begrotingsfondsen.”

De fondsen worden beheerd door de ministers van BZK en van Financiën. Uit de fondsen kunnen verschillende uitkeringen worden gedaan: algemene uitkeringen, decentralisatie-uitkeringen, integratie-uitkeringen en aanvullende uitkeringen.

Tot 2008 werden de termen “gemeentefonds/provinciefonds” en “algemene uitkering” vaak door elkaar gebruikt. Naast de algemene uitkering bestonden wel enkele andere uitkeringen (integratie-uitkeringen en aanvullende uitkeringen), maar die waren beperkt in aantal en betroffen minder dan tien procent van de omvang van het gemeentefonds en minder dan vijf procent van het provinciefonds.⁸¹ De algemene uitkering domineerde, en het fonds werkte vooral als leverancier van algemene middelen en als vereveningsmechanisme.

Decentralisatie-uitkering en sanering specifieke uitkeringen

In 2008 werd de decentralisatie-uitkering ingevoerd. Bij de introductie schreef de regering dat het aantal specifieke uitkeringen daardoor flink kon dalen. Dat moest leiden tot minder rijksregels en minder bestuurslasten.⁸² De wens om het aantal specifieke uitkeringen terug te brengen bestond toen al meer dan een kwart eeuw⁸³ en

⁸¹ Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2008, *Kamerstukken II*, 2007/08, 31 200 hoofdstuk B, nr. 2. Vaststelling van de begrotingsstaat van het provinciefonds voor het jaar 2008, *Kamerstukken II*, 2007/08, 31 200 hoofdstuk C, nr. 2.

⁸² *Kamerstukken II* 2007/08, 31327 nr. 3, blz. 1 (memorie van toelichting Fvw).

⁸³ Aandeel lagere overheden in ombuigingstaakstellingen, *Kamerstukken II*, 1983/84, 18 328, nr. 2.

werd herhaald in diverse bestuursakkoorden tussen Rijk en decentrale overheden.⁸⁴ De commissie-Brinkman bracht dit opnieuw onder de aandacht.⁸⁵ Die wees erop dat de rijksoverheid decentrale overheden via de verstrekking van specifieke uitkeringen teveel en te versnipperd stuurde en zich teveel met de bedrijfsvoering van die overheden bemoeide. In plaats hiervan moesten de interbestuurlijke verhoudingen meer op vertrouwen worden gebaseerd, zodat het eigen probleemoplossende vermogen van provincies en gemeenten meer tot zijn recht zou komen. Hiervoor moest het gebruik van specifieke uitkeringen sterk worden verminderd. De invoering van de decentralisatie-uitkering kon hierbij helpen.

Veel specifieke uitkeringen zijn sinds 2008 omgezet in decentralisatie-uitkeringen. Specifieke uitkeringen kleiner dan 10 miljoen euro moesten vanaf toen bovendien per departement worden samengevoegd tot één verzameluitkering.⁸⁶ Het aantal specifieke uitkeringen nam na 2008 af terwijl het aantal decentralisatie-uitkeringen toenam. De laatste jaren komen er echter weer meer specifieke uitkeringen, sinds de Algemene Rekenkamer diverse decentralisatie-uitkeringen onrechtmatig verklaarde wegens inbreuk op het algemeenmiddelenkarakter dat uitkeringen uit de fondsen kenmerkt.⁸⁷

Verschuiving in bekostiging van medebewind

Via decentralisatie-uitkeringen (en integratie-uitkeringen) zijn medebewindstaken steeds meer via de fondsen bekostigd gaan worden, en minder via specifieke uitkeringen. De in 2015 gedecentraliseerde taken in het sociale domein zijn hiervan een prominent voorbeeld. Inmiddels wordt het sociale domein al voor het grootste deel bekostigd via de algemene uitkering.

Bij dergelijke taken is niet altijd duidelijk in hoeverre daarbij het derde aspiratieniveau, de wens om verschillen in kosten en belastingcapaciteit te verevenen, aan de orde is. Het derde aspiratieniveau was in 1997 leidend bij de inrichting van de Fvw, maar sindsdien is het takenpakket van provincies en (vooral) gemeenten sterk veranderd. Voor sommige taken lijkt eerder het vierde aspiratieniveau te gelden: gelijke voorzieningen. Een voorbeeld is beschut werk. Dit moet in alle gemeenten onder dezelfde voorwaarden geboden worden. Toch wordt het uit het gemeentefonds betaald.

Het gemeentefonds is zo geleidelijk meer een bekostigingsinstrument geworden voor medebewindstaken, in plaats van primair een vereveningsmechanisme tussen gemeenten.⁸⁸ Bekostiging door het Rijk van gemeentelijke taken lijkt vaker een transactioneel karakter te krijgen; een betaling voor te verrichten diensten. Niet altijd is duidelijk of ook hier het doel is om gemeenten in een gelijke financiële uitgangspositie te brengen.

⁸⁴ K. Peters et al. (2020) *Beginselen versus praktijken. Toetsing van decentralisatieprocessen, met aanbevelingen voor versterking*, blz. 24.

⁸⁵ Commissie Brinkman (2004) *Anders gestuurd, beter bestuurd: de specifieke uitkeringen doorgelicht*.

⁸⁶ In 2021 zijn nieuwe drempelbedragen ingevoerd. Zie paragraaf 5.6.

⁸⁷ L.A. Toolsema en M.A. Allers (2020) *Atlas Rijksuitkeringen aan gemeenten 2019*.

⁸⁸ Zie ook Rfv (2017) *Eerst de politiek, dan de techniek*.

Algememiddelenkarakter niet voor iedereen vanzelfsprekend

Hoewel het provinciefonds en het gemeentefonds tot de algemene middelen van de ontvangers behoren, maken Rijk en koepelorganisaties regelmatig afspraken om middelen in deze fondsen te gebruiken voor het bekostigen van zaken die het Rijk belangrijk vindt. Een recent voorbeeld is te vinden in de memorie van toelichting van de begroting van het gemeentefonds voor 2022:

“Van tijd tot tijd kunnen vragen opkomen of gemeenten als collectiviteit andere prioriteiten zouden kunnen stellen, bijvoorbeeld ter ondersteuning van gezamenlijk onderschreven maatschappelijke opgaven. In een dergelijk geval kunnen het Rijk en de gemeenten bestuurlijke afspraken maken over de accenten in de bestedingsrichting van de gemeenten.”⁸⁹

Dit begon al kort nadat het algememiddelenkarakter van het gemeentefonds in 1997 in de Fvw was vastgelegd. In het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl (BANS) uit 1999 spraken Rijk, VNG en IPO af dat een belangrijk deel van het accres van gemeentefonds en het provinciefonds zou worden ingezet ‘volgens gezamenlijke maatschappelijk prioriteiten’.⁹⁰ Iets dergelijks speelde rond het Interbestuurlijk Programma (IBP) uit 2018. Afspraken hierin leidden indirect tot een verhoging van het accres van het gemeentefonds en het provinciefonds. Bij ministeries bestond het beeld dat gemeenten en provincies de accresverhoging zouden inzetten voor departementale beleidsprioriteiten en dat deze middelen toereikend waren om alle IBP-opgaven mee te financieren. Ministeries deden daarom hun best om hun beleidsprioriteiten in het IBP te krijgen, en waren onaangenaam verrast toen de koepelorganisaties voor dergelijke prioriteiten additionele middelen bleken te verwachten.⁹¹

Wanneer het accres wordt beschouwd als bekostigingswijze, dan hoeft niet voor elke kleine extra taak of intensivering geld in de fondsen te worden gestort. Die worden dan geacht te worden bekostigd uit het accres. Daar staat tegenover dat deze werkwijze het algememiddelenkarakter van de fondsen in gevaar kan brengen.

5.2. Algemene uitkering

Adviseren over de algemene uitkering maakt geen deel uit van de opdracht. Voor een goed begrip kan een beknopte beschrijving van deze uitkering echter niet worden gemist.

⁸⁹ Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds (B) voor het jaar 2022, *Kamerstukken II*, 2021/22, 35 925 B, nr. 2 blz. 11.

⁹⁰ Het ging toen om vrij forse accessen waarvan het Rijk vond dat de decentrale overheden daar wat tegenover moesten stellen. Afgesproken werd dat gemeenten de extra accessen vooral zouden besteden aan jeugd, veiligheid en zorg. Er gold geen bestedingsverplichting. Overigens bleken de feitelijke accessen achteraf veel lager uit te vallen dan de zonnige vooruitzichten beloofden. Voor een ander voorbeeld zie *Samen aan de slag. Bestuursakkoord Rijk en gemeenten*, 4 juni 2007, blz. 11 en 15.

⁹¹ AEF (2020) *Waarom moeilijk doen als het samen kan? Onderzoek naar de ervaringen met twee jaar Interbestuurlijk Programma (IBP)*.

Grondslag

Elke gemeente en elke provincie heeft elk jaar recht op een algemene uitkering uit het gemeentefonds of het provinciefonds. Deze uitkering komt ten goede aan de algemene middelen van de provincie of van de gemeente (art. 6 Fw) en is dus niet geoormerkt. Er zijn aan deze uitkering geen voorwaarden verbonden. Aanvragen is niet nodig.

Karakter algemene uitkering

De **omvang** van de algemene uitkeringen wordt jaarlijks aangepast conform de ontwikkeling van de (feitelijke) rijksuitgaven. Dit staat bekend als de normeringssystematiek, of als het principe “samen de trap op, samen de trap af”.⁹² De jaarlijkse aanpassing die hieruit voortvloeit wordt accres genoemd. Dit is niet in de wet vastgelegd, maar een bestuurlijke afspraak tussen het Rijk, de VNG en het IPO. De eerste afspraak hierover dateert uit 1994. Sindsdien is deze afspraak herhaaldelijk aangepast maar op hoofdlijnen in stand gebleven. Niet alle rijksuitgaven worden bij deze koppeling gebruikt, alleen de zogeheten accresrelevante uitgaven.⁹³ Bij de start van het kabinet-Rutte III zijn alle uitgaven onder het uitgavenplafond van het Rijk als accresrelevant aangemerkt, met enkele vooraf tussen Rijk en medeoverheden vastgestelde uitzonderingen. Bij de Algemene Politieke Beschouwingen 2021 is de normeringssystematiek overigens buiten IPO en VNG om door het Rijk niet toegepast op de middelen uit de Motie-Hermans in de systematiek.⁹⁴ Daarnaast komen soms ad hoc kortingen voor, zoals de opschalingskorting op het gemeentefonds.⁹⁵

Over de omvang van het voor de algemene uitkeringen beschikbare bedrag laat de Fw zich dus niet uit, wel over de **verdeling**. Die moet rekening houden met de verschillen tussen de provincies onderling en de gemeenten onderling in het vermogen tot het voorzien in eigen inkomsten en met de verschillen in noodzakelijke uitgaven (verevening; art. 7 Fw). Verdeelmaatstaven moeten een **objectief** karakter hebben, wat wil zeggen dat potentiële ontvangers ze niet kunnen beïnvloeden. Anders zou de verdeling een sturend karakter hebben, en dat is in strijd met het karakter van algemene middelen. De verdeelmaatstaven kunnen slechts betrekking hebben op de kenmerken die zijn vermeld in art. 8 lid 1 Fw. Bij elk van die kenmerken worden verplichte onderscheidingen aangegeven. Zo horen bij het kenmerk “Het grondgebied

⁹² Zie voor details: *Evaluatie van de normeringssystematiek Gemeentefonds en Provinciefonds 2015 – 2020*, Eindrapport werkgroep zesde evaluatie van de normeringssystematiek Gemeentefonds en Provinciefonds, Den Haag, september 2020.

⁹³ De procentuele stijging van de accresrelevante uitgaven wordt toegepast op het totaal van het gemeentefonds respectievelijk het provinciefonds (dus de algemene uitkering plus de decentralisatie- en integratie-uitkeringen). Dit accresbedrag wordt toegevoegd aan de algemene uitkering. De omvang van decentralisatie- of integratie-uitkeringen verandert niet, tenzij hiervoor aparte indexatieregels bestaan. Indirect profiteren gemeenten of provincies die een bepaalde decentralisatie-uitkering niet ontvangen er in latere jaren dus wel van mee, door een hogere algemene uitkering.

⁹⁴ Recent bijvoorbeeld in Brief van de minister van Financiën, *Kamerstukken II*, 35 925, Nota over de toestand van 's Rijks Financiën, Nr. 121.

⁹⁵ Bij het sluiten van het Interbestuurlijk Programma (IBP) in 2018 tussen Rijk en mede-overheden legde de VNG zich achteraf neer bij deze korting. Later kwam men hier weer op terug. Zie Raad voor het Openbaar Bestuur (2021) *Rust-reinheid-regelmaat. Evenwicht in de bestuurlijk-financiële verhoudingen*, Den Haag, blz. 8-9.

van de gemeenten” de onderscheidingen oppervlakte, bodem en historische kern, die dus elk ten minste één verdeelmaatstaf moeten kennen. Bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald welke verdeelmaatstaven precies worden gehanteerd en hoe (art. 8 lid 3 Fvw).

Jaarlijks verschijnt als bijlage bij de gemeentefondsbegroting het zogeheten Periodiek Onderhoudsrapport (POR). Dit beziet in hoeverre de verdeling van het fonds nog aansluit op de kosten van gemeenten. Zo nodig wordt nader onderzoek gedaan, dat kan uitmonden in aanpassing van de verdeelsleutel. Veranderingen in uitgavenpatronen van gemeenten werken zo uiteindelijk door in de verdeling. De uitkomsten van het POR 2010 bijvoorbeeld zijn aanleiding geweest voor “groot onderhoud” dat leidde tot veranderingen in de verdeling in 2015 en 2016. Op dit moment loopt onderzoek dat moet leiden tot een complete herijking van de verdeling.

Bij de inrichting van het verdeelsysteem van algemene uitkeringen wordt een afweging gemaakt tussen verschillende uitgangspunten. Belangrijk daarbij is de tegenstelling tussen **globaliteit** en **kostengerichtheid**. Om de verdeling niet sturend te laten zijn, en om schijnnaauwkeurigheid te vermijden, moet de verdeling voldoende globaal zijn. Aan de andere kant vraagt het derde aspiratieniveau⁹⁶ om een verevening van de belangrijkste verschillen tussen gemeenten respectievelijk provincies, voor zover die leiden tot andere kosten. Zo ontvangen gemeenten bijvoorbeeld meer geld naarmate zij meer schoolgaande kinderen hebben. Een medebewindstaak is namelijk het zorgen voor schoolgebouwen.

Doordat bij de verdeling over provincies of gemeenten niet naar volledige kostengerichtheid wordt gestreefd ligt het **financiële risico** van via algemene uitkeringen bekostigde medebewindstaken deels bij de ontvangers. Als lokaal het aantal kinderen sterker stijgt dan elders wordt de algemene uitkering voor een gemeente hoger. Maar als die kosten sterker stijgen dan de algemene uitkering dan gaat dat ten koste van de uitgavenmogelijkheden die deze gemeente op andere terreinen heeft.

Omdat een algemene uitkering ten goede komt aan de algemene middelen van een provincie of gemeente, ligt het **budgetrecht** voor deze middelen volledig bij provinciale staten respectievelijk de gemeenteraad. Zij stellen jaarlijks voor alle taken en activiteiten op de begroting de bedragen vast die zij daarvoor beschikbaar stellen (art. 193 lid 1 Provw en art. 189 lid 1 Gemw). Daarmee worden gedeputeerde staten respectievelijk burgemeester en wethouders geautoriseerd tot het besteden van de vastgestelde bedragen. **Verantwoording en controle** van de besteding van middelen uit een algemene uitkering verschillen niet van die van andere financiële middelen. Hoe die werken staat in paragraaf 4.1.

⁹⁶ De wens om elke gemeente respectievelijk provincie in staat te stellen om bij gelijke lastendruk een gelijkwaardig voorzieningenniveau te leveren. Zie paragraaf 3.6.

5.3. Decentralisatie-uitkering

Grondslag

De in 2008 ingevoerde decentralisatie-uitkering vindt haar grondslag in art. 5 lid 2 en art. 13 Fvw. Hieruit blijkt dat de decentralisatie-uitkering een uitkering uit het gemeente- of provinciefonds is, net als de algemene uitkering. Anders dan bij de algemene uitkering wordt bij de decentralisatie-uitkering echter afgeweken van de standaard verdeelmaatstaven. Ook kan de jaarlijkse indexatie afwijken. Elke decentralisatie-uitkering heeft daarmee een zelfstandig karakter, met een bepaalde naam die verwijst naar de reden om de middelen beschikbaar te stellen.

Aangezien de begroting bij wet wordt vastgesteld, is het uiteindelijk dus de wetgever in formele zin die de (hoogte van de) decentralisatie-uitkeringen in algemene zin bepaalt. De begrotingswet vermeldt echter slechts het totaalbedrag aan decentralisatie-uitkeringen in een bepaald jaar en niet de nadere onderverdeling per decentralisatie-uitkering. Die nadere onderverdeling per decentralisatie-uitkering is wel terug te vinden in de memorie van toelichting bij de begrotingswet. Die wordt echter niet officieel vastgesteld door de wetgever. De consequentie daarvan is dat niet per decentralisatie-uitkering een grondslag in de wet in formele zin voorhanden is, hoewel dat, zoals blijkt uit de toelichting bij de begrotingswet, wel mogelijk zou zijn, en gelet op het zelfstandige karakter van elke decentralisatie-uitkering ook wenselijk is. Voor de specifieke situatie waarin de overheveling van specifieke uitkeringen naar decentralisatie-uitkeringen bij wet geregeld wordt, kan in die wet overigens wel een grondslag voor die uitkering worden gevonden.

Een tweede vraagstuk betreft de hoogte van de door de afzonderlijke ontvangers te ontvangen bedragen, en de daarvoor gehanteerde verdelingssystematiek. De Financiële verhoudingswet zegt daarover slechts dat de verdeling van decentralisatie-uitkeringen bij algemene maatregel van bestuur (amvb) wordt geregeld (art. 13 Fvw). Over de wijze van verdeling en de wijze van vaststelling van het volume kunnen vervolgens op grond van die amvb bij ministeriële regeling nog nadere regels worden gesteld.

In de praktijk wordt deze amvb achteraf en met terugwerkende kracht vastgesteld, gewoonlijk pas enkele jaren later. De amvb fungeert dus als formele vaststelling van de reeds verstrekte uitkeringen per gemeente of provincie, met slechts een summiere toelichting op de reden voor de uitkering, die niet duidelijk maakt hoe de verdeling precies tot stand is gekomen. In de circulaire van het gemeentefonds en het provinciefonds is wel terug te vinden welke gemeente of provincie welke concrete bedragen ontvangt. Daarin is ook in een beknopte beschrijving vaak enige informatie terug te vinden over het hoe en wat van de decentralisatie-uitkering. Een dergelijke circulaire is echter geen zelfstandige grondslag voor de verstrekking van de uitkering (dat is de amvb), en is ook niet zo bedoeld.

De consequentie van dit alles is dat, hoewel de decentralisatie-uitkering wordt vastgesteld aan de hand van afwijkende maatstaven, weinig duidelijkheid bestaat over die verdelingssystematiek en de toepassing daarvan op individuele provincies en gemeenten. Vanuit het oogpunt van transparantie van overheidsbestuur is dat onwenselijk. Een ander knelpunt is dat de vaststelling achteraf het voor decentrale

overheden lastig maakt om adequate rechtsbescherming te krijgen tegen de hoogte van een voorgenomen decentralisatie-uitkering, of tegen het niet verkrijgen daarvan.

Ook in de rechtspraak is hierop gewezen. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State oordeelde in 2018 dat het wenselijk is dat voor gemeente- en provinciebesturen snel duidelijkheid bestaat over de vraag of een decentralisatie-uitkering (terecht) wel of niet wordt toegekend, en niet pas na enkele jaren bij vaststelling van de amvb in kwestie.⁹⁷ De rechtbank Midden-Nederland oordeelde in 2020 dat in de amvb feitelijk formeel wordt vastgesteld welk specifiek bedrag een gemeente heeft ontvangen aan decentralisatie-uitkering.⁹⁸ Het gevolg daarvan is, en daarbij volgt de rechtbank de (gemachtigde van de) fondsbeheerders, “dat het bedrag dat is verleend als voorschot, nu wordt afgeboekt. (...) Gelet op artikel 13 van de Financiële-verhoudingswet heeft de vaststelling van het bedrag waar eiser aanspraak op kan maken via het gemeentefonds in dit geval alleen een intern rechtsgevolg.”

Dit probleem van adequate rechtsbescherming werd ook in het conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Fvw geadresseerd. Voorgesteld werd daarin, in reactie op bovengenoemde uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak, om aan te sluiten bij de bepalingen uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de fondsbeheerders voor decentralisatie-uitkeringen steeds een beschikking te laten afgeven.⁹⁹

Daarmee wordt inderdaad een aangrijpingspunt voor adequate rechtsbescherming geboden, maar het roept ook nieuwe vragen over de grondslag op. De concept-memorie van toelichting vervolgt namelijk:

“Met deze uitspraak” [van de Afdeling bestuursrechtspraak] “heeft de amvb geen eigenstandige betekenis meer. Ook past vaststelling via amvb niet meer bij hetgeen beoogd was; het op een kenbare wijze vaststellen van de uitkering van gemeenten en provincies. Doordat de amvb werd vastgesteld nadat de uitkering werd verstrekt, is het kenbaarheidsbelang feitelijk niet aan de orde.”

In het conceptwetsvoorstel wordt dan ook de bepaling geschrapt dat de verdeling van decentralisatie-uitkeringen bij amvb wordt geregeld. In plaats daarvan worden nog slechts bij amvb nadere regels over de decentralisatie-uitkering gesteld.

Daarmee rijst de vraag op basis van welke onderliggende wettelijke regeling de fondsbeheerders in dit voorstel bevoegd zijn de afzonderlijke decentralisatie-uitkeringen bij beschikking toe te kennen. De kenbaarheid waarvan hierboven sprake is heeft niet alleen betrekking op duidelijkheid vooraf voor de individuele provincies of gemeenten, maar, zoals gezegd, ook op transparantie over de vraag welke verdelingssystematiek om welke reden is gehanteerd en op basis van welke criteria de hoogte per gemeente wordt bepaald. Dat vooronderstelt idealiter een voorafgaande algemene regeling (of desnoods een vaststelling achteraf met terugwerkende kracht, al is dat rechtsstatelijk natuurlijk minder fraai). Evenals bij de algemene uitkering dienen hiervoor objectieve verdeelmaatstaven te worden gehanteerd.

⁹⁷ ABRvS 27 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2119.

⁹⁸ Rb. Midden-Nederland, 10 april 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:1576, r.o. 10.1.

⁹⁹ Concept-memorie van toelichting, blz. 19. Uit de concept-wetstekst zelf blijkt dat overigens niet erg duidelijk.

Karakter decentralisatie-uitkering

De memorie van toelichting bij de wijziging van de Fvw in 2008 stelt:

“Decentralisatie-uitkeringen zijn uitkeringen ten behoeve van tijdelijk beleid en ten behoeve van beleid, waarbij nog geen termijn aan de integratie in de algemene uitkering kan worden verbonden”¹⁰⁰

Art. 13 lid 4 Fvw bepaalt:

“Een decentralisatie-uitkering is een uitkering waarbij geen termijn van de overgang van de uitkering naar de algemene uitkering is vastgesteld”

maar gebruikt in dit verband niet de term “**tijdelijk**”. Wel stelt art. 13 lid 5:

“Jaarlijks bezien Onze Ministers na overleg met Onze Ministers wie het aangaat of een decentralisatie-uitkering kan worden gewijzigd in een integratie-uitkering of een algemene uitkering en doen daarvan verslag in de toelichting op de begrotingen van het provinciefonds en van het gemeentefonds.”

Dit betekent dat van een decentralisatie-uitkering jaarlijks moet worden beoordeeld of deze als afzonderlijke uitkering kan verdwijnen (opname in de algemene uitkering) of dat voor die opname al een termijn kan worden vastgesteld (omzetting in integratie-uitkering). Uitgangspunt van de wet is dus uiteindelijke opname in de algemene uitkering, al kan dit eindelijk worden uitgesteld.

Hiernaast kan een decentralisatie-uitkering op twee punten verschillen van een algemene uitkering (art. 13 lid 1 Fvw): de **verdeling** van een decentralisatie-uitkering over provincies of gemeenten kan afwijken van de verdeling van de algemene uitkering, en de jaarlijkse normering of **indexatie** van het voor uitkering beschikbare bedrag kan afwijken:

“De verdeling van de in artikel 5, tweede lid, bedoelde uitkeringen wordt bij algemene maatregel van bestuur geregeld. Krachtens de maatregel kunnen nadere regels worden gesteld over de wijze van verdeling en de wijze van vaststellen van het volume.” (art. 13 lid 1 Fvw)

Een decentralisatie-uitkering kan bijvoorbeeld aan een beperkt aantal provincies of gemeenten worden verstrekt (en in de meeste gevallen gebeurt dit ook, zie figuur 2 in het kader hieronder), terwijl elke provincie en elke gemeente recht heeft op een algemene uitkering (art. 6 Fvw). Anders dan bij specifieke uitkeringen het geval is bestaat er geen ondergrens aan het bedrag dat met een afzonderlijke decentralisatie-uitkering is gemoeid.¹⁰¹ Naast enkele grote decentralisatie-uitkeringen bestaan er veel kleine (zie ook figuur 1 hieronder).

Gevallen waarin een afwijkende verdeling of indexatie gewenst is hoeven niet tijdelijk te zijn. Het tijdelijke karakter van de decentralisatie-uitkering kan hier onnodig belemmerend werken.

¹⁰⁰ *Kamerstukken II 2007/08, 31327 nr. 3, blz. 1 (MvT Fvw).*

¹⁰¹ Specifieke uitkeringen kleiner dan een bepaald grensbedrag moeten per departement worden gebundeld in de vorm van een verzameluitkering. Zie paragraaf 5.6.

Voor het overige deelt de decentralisatie-uitkering in het rechtskarakter van de algemene uitkering. Decentralisatie-uitkeringen komen ten goede aan de **algemene middelen** van de provincie of gemeente en zijn dus **niet geoormerkt**. Dat betekent dat bij de decentralisatie-uitkering, anders dan bij specifieke uitkeringen, sprake is van beleids- en bestedingsvrijheid. In de memorie van toelichting bij deze wijziging van de Financiële verhoudingswet wordt dit nog eens onderstreept.¹⁰² Over de vraag hoever deze beleids- en bestedingsvrijheid precies gaan, liet de regering zich bij die gelegenheid niet uit. Er wordt wat dit betreft echter geen verschil gemaakt tussen een algemene uitkering en een decentralisatie-uitkering. De enige verschillen tussen deze uitkeringsvormen betreffen, zoals gezegd, 1) de verdeling tussen gemeenten of provincies, 2) de jaarlijkse indexatie van het beschikbare uitkeringsbedrag en 3) het feit dat een decentralisatie-uitkering in beginsel tijdelijk is.

Ook al zijn decentralisatie-uitkeringen vrij besteedbaar, ze hebben wel een naam die verwijst naar de reden dat ze worden verstrekt. In het besluit waarbij zij worden geregeld staat vaak de volgende standaardtekst:¹⁰³

“Voor [omschrijving, bijvoorbeeld de bevordering van de participatie van vrouwen uit etnische minderheden] ontvangen de provincies/gemeenten [namen van de ontvangers] in de jaren [...] de in bijlage x genoemde bedragen.”

Dit laat de vrije besteedbaarheid onverlet. De naam van een decentralisatie-uitkering is te vergelijken met de namen van de verdeelmaatstaven van de algemene uitkeringen, die soms ook hintten op een bestedingsrichting (bijvoorbeeld historische kern, minderheden). De via die maatstaven toegedeelde uitkeringsbedragen zijn evenmin geoormerkt.

Desondanks kan de naam van een decentralisatie-uitkering verwarring veroorzaken met betrekking tot de vrije besteedbaarheid. Ook kan in de praktijk *labeling* optreden, die het bijvoorbeeld voor decentrale portefeuillehouders gemakkelijker maakt om in hun provincie of gemeente middelen uit decentralisatie-uitkeringen te claimen. Dit belemmert de integrale afweging die bij algemene middelen is beoogd.

Anders dan bij de algemene uitkering is in de wet inhoudelijk niets vastgelegd over de manier van **verdeling** van een decentralisatie-uitkering. Het feit dat deze uitkering tot de algemene middelen van de ontvangende gemeente of provincie wordt gerekend impliceert echter wel dat van de verdeling **geen sturende werking** zou mogen uitgaan. Dat is bij de algemene uitkering net zo. Dit betekent dat provincies en gemeenten geen invloed moeten kunnen uitoefenen op de door hen te ontvangen bedragen. Wanneer verdeelmaatstaven worden gehanteerd moeten die dus een **objectief** karakter hebben, wat wil zeggen dat potentiële ontvangers ze niet kunnen beïnvloeden. Voor de algemene uitkering is dit principe vastgelegd in de memorie van toelichting bij de Fwv1997. Voor decentralisatie-uitkeringen is dit echter niet expliciet vastgelegd. Dit kan tot onduidelijkheid leiden.

Bij sommige decentralisatie-uitkeringen kan het de bedoeling zijn dat de verdeling zorgt voor een **verevening** van kostenverschillen tussen de ontvangers. De hoogte van de

¹⁰² *Kamerstukken II 2007/08, 31327 nr. 3, blz. 1-2 (MvT Fwv)*

¹⁰³ Zie Besluit decentralisatie- en integratie-uitkeringen.

uitkering hangt dan samen met de verwachte kosten bij de ontvanger. Soms is verevening niet aan de orde, of is het niet duidelijk of dit de bedoeling is.

Net als bij de algemene uitkeringen ligt het **financiële risico** in elk geval voor een deel bij de ontvanger; maakt die meer kosten dan via de uitkering worden ontvangen dan moet dat uit de eigen middelen worden opgevangen.

De Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) waarschuwde er bij introductie van de decentralisatie-uitkering voor dat hiermee bestedingsvoorwaarden en andere **beperkende voorwaarden** het gemeentefonds werden binnengehaald.¹⁰⁴ Hoewel dat niet inherent is aan deze uitkeringsvorm, werden inderdaad decentralisatie-uitkeringen ingesteld die dergelijke kenmerken hadden, bijvoorbeeld bij de regiodeals. Dergelijke uitkeringen zijn door de Algemene Rekenkamer als onrechtmatig beoordeeld.¹⁰⁵ In reactie hierop wordt nu weer vaker gebruik gemaakt van specifieke uitkeringen in gevallen waarvoor eerder naar een decentralisatie-uitkering werd gegrepen.

Een knelpunt is dat niet duidelijk is hoever de eis van vrije besteedbaarheid en beleidsvrijheid ten aanzien van het algemeenemiddelenkarakter van de decentralisatie-uitkering doorwerkt. De wet is niet specifiek over wat wel en niet verenigbaar is met dat algemeenemiddelenkarakter van de decentralisatie-uitkering. Ook de overwegingen van de Algemene Rekenkamer om bepaalde uitkeringen als onrechtmatig te beoordelen zijn niet openbaar. Hierdoor is het voor departementen die middelen beschikbaar willen stellen niet altijd duidelijk in welke gevallen een decentralisatie-uitkering mag worden gebruikt en in welke gevallen niet. Een belangrijke vraag hierbij is in hoeverre afspraken die in convenanten worden gemaakt, bijvoorbeeld over het aanleveren van beleidsinformatie aan de rijksoverheid of het instellen van een begeleidingscommissie, verenigbaar zijn met het algemeenemiddelenkarakter van een decentralisatie-uitkering. Zie daarvoor paragraaf 7.1.

Hetgeen eerder is gesteld over **financieel risico** en **budgetrecht** alsmede **verantwoording, controle** en **beleidsinformatie** inzake algemene uitkeringen geldt onverkort voor decentralisatie-uitkeringen. Dat volgt logischerwijze uit het feit dat decentralisatie-uitkeringen toekomen aan de algemene middelen van een provincie of gemeente. Er is geen sprake van additionele beperkingen of bepalingen. Dat betekent onder meer dat provinciale staten en gemeenteraden volledige zeggenschap hebben over de besteding van de middelen.

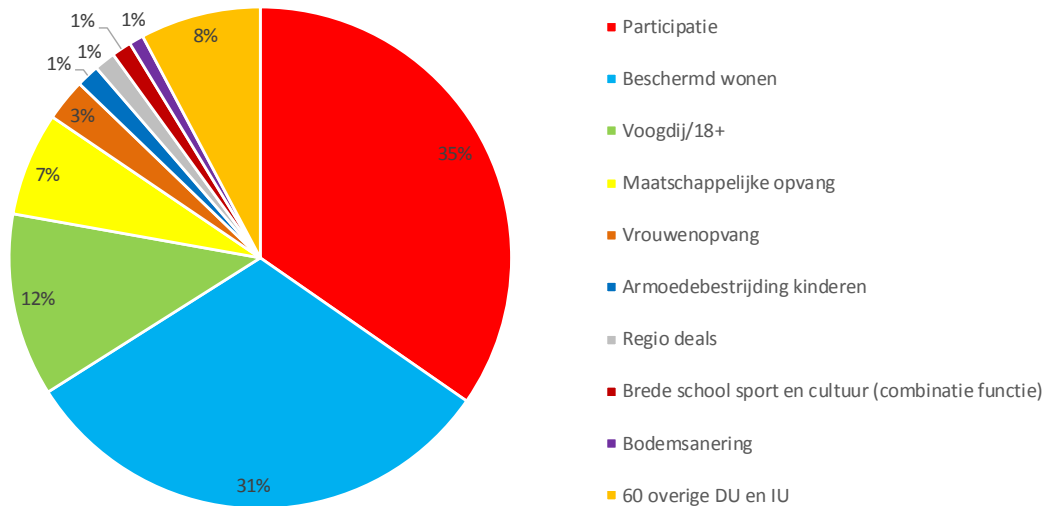
¹⁰⁴ Raad voor de financiële verhoudingen, *Periodiek Onderhoudsrapport gemeentefonds 2009*, brief van 21 oktober 2008 (rfv 2008-0000484355). Zie ook Veldman et al. (2019) *Quick scan randvoorwaarden voor toepassing decentralisatie-uitkeringen*, blz. 4.

¹⁰⁵ Algemene rekenkamer (2020) *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII). Rapport bij het jaarverslag.

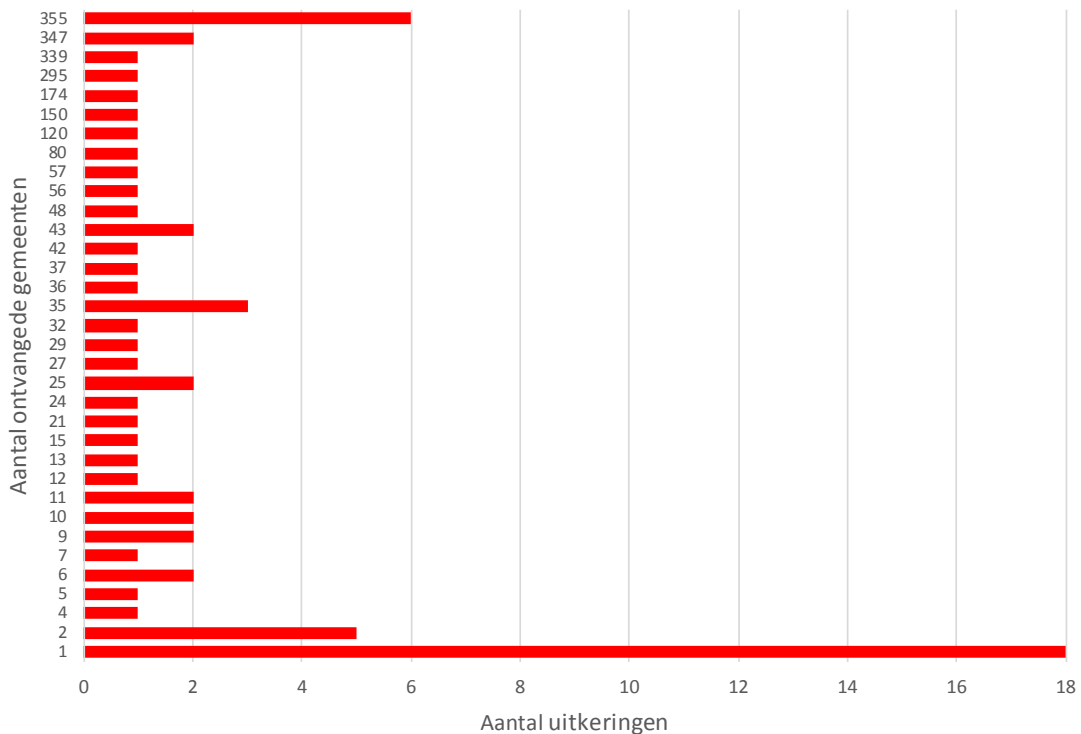
Kader: kwantitatief beeld decentralisatie- en integratie-uitkeringen

Enkele grote decentralisatie- en integratie-uitkeringen zijn goed voor het overgrote deel van het totaalbedrag van deze uitkeringen. Zie figuur 1. Figuur 2 laat zien dat in 2019 slechts zes verschillende integratie- of decentralisatie-uitkeringen aan alle 355 gemeenten werden uitgekeerd; 18 uitkeringen kenden maar één ontvangende gemeente.

Figuur 1: Relatieve omvang decentralisatie- en integratie-uitkeringen, 2019



Figuur 2: Frequentieverdeling van het aantal ontvangers van aantal decentralisatie- en integratie-uitkeringen, 2019



Bron figuur 1: L.A. Toolsema en M.A. Allers (2020) *Atlas Rijksuitkeringen aan gemeenten 2019*, Groningen: COELO. Figuur 2 is gemaakt met het databestand dat voor die Atlas is gebruikt.

5.4. Integratie-uitkering

Een integratie-uitkering verschilt maar op één punt van een decentralisatie-uitkering (art. 13 lid 3-4 Fvw). Een integratie-uitkering wordt namelijk binnen een van tevoren bepaalde termijn in de algemene uitkering opgenomen. Bij een decentralisatie-uitkering is geen termijn voor de overgang van de uitkering naar de algemene uitkering vastgesteld.

Integratie- en decentralisatie-uitkeringen verschillen nauwelijks van elkaar en zijn moeilijk uit elkaar te houden. Het is de bedoeling de integratie-uitkering uit de Fvw te schrappen.¹⁰⁶ Dit is onderdeel van een breder traject om het uitkeringsstelsel te vereenvoudigen, waarbij ook de verzameluitkering moet sneuvelen. In afwachting hiervan was het de bedoeling om met ingang van 2016 geen nieuwe integratie-uitkeringen of verzameluitkeringen meer in te voeren.¹⁰⁷ Sindsdien zijn echter nog wel enkele nieuwe integratie-uitkeringen ingevoerd, zoals voogdij/18+, beschermd wonen, participatie en raadsledenvergoeding kleine gemeenten.

5.5. Aanvullende uitkering

Op basis van artikel 12 van de Fvw kan een aanvullende uitkering worden verleend als de algemene middelen van een gemeente aanmerkelijk en structureel tekort zullen schieten om in de noodzakelijke behoeften te voorzien, terwijl de eigen inkomsten van de gemeente zich op een redelijk peil bevinden. Dit vormt dus een vangnet voor gemeenten in structurele financiële moeilijkheden. Jaarlijks gaat het om slechts één of enkele gemeenten. Aanvullende uitkeringen komen ten laste van de door de overige gemeenten te ontvangen algemene uitkering.

De aanvullende uitkering blijft in dit rapport buiten beschouwing en wordt hier alleen voor de volledigheid genoemd.

5.6. Specifieke uitkeringen

Grondslag

Specifieke uitkeringen worden geregeld in art. 15a lid 1 Fvw. Dit artikel bepaalt dat elke bijdrage uit 's Rijks kas die door of vanwege Onze Minister wie het aangaat onder voorwaarden ten behoeve van een bepaald openbaar belang aan provincies en gemeenten wordt verstrekt, een specifieke uitkering is. Het begrip "voorwaarden" wordt niet gespecificeerd of toegelicht in de wet. Wel stelt artikel 16 dat de specifieke uitkeringen kunnen worden verstrekt voor de bestrijding van *in de regeling van de uitkering aangeduide kosten* van de ontvangers.

¹⁰⁶ Tweede Kamer (2015), Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2015. Brief van de minister van BZK, *Kamerstukken II*, 2014/15, 34 000 B, nr. 24.

¹⁰⁷ Tweede Kamer (2018a), Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2018. Brief van de minister van BZK, *Kamerstukken II*, 2017/18, 34 775 B, nr. 13.

Aan de *verstrekking* van een specifieke uitkering gaat dus steeds een *regeling* vooraf. Die regeling moet volgens art. 17 Fvw worden vastgesteld **bij of krachtens de wet**. De regeling van de specifieke uitkering moet dus óf in een wet in formele zin zelf plaatsvinden, of door de wetgever in formele zin aan een ander orgaan (de regering, de minister) zijn gedelegeerd. Ook in dat laatste geval dient er dus een wet te zijn die als basis fungeert. Alleen voor *tijdelijke* en *eenmalige* specifieke uitkeringen ligt de lat lager: *tijdelijke* specifieke uitkeringen kunnen bij amvb worden geregeld (dus door de regering), *eenmalige* specifieke uitkeringen kunnen worden geregeld bij ministeriële regeling. Ten slotte zijn ook uitkeringen in incidentele gevallen (mits voor ten hoogste 4 jaar) van de eis van een wettelijke grondslag uitgezonderd (art. 17 lid 2 Fvw jo 4:23 lid 3 Awb).

Het feit dat het introduceren van een specifieke uitkering vaak veel tijd vraagt vanwege de eis van een wettelijke grondslag wordt als knelpunt ervaren. Een aantal ministeries baseert de specifieke uitkeringen echter op een **algemene kaderwet**.¹⁰⁸ Het grote voordeel van een dergelijke kaderwet is uiteraard dat heel snel nieuwe specifieke uitkeringen kunnen worden geregeld. Specifieke wetgeving in formele zin is dan immers niet meer nodig, terwijl toch wordt voldaan aan de eis uit art. 17 Fvw. Een nadeel is de afnemende parlementaire betrokkenheid, maar daarbij moet bedacht worden dat voor zover het om structurele voorzieningen gaat ten behoeve van medebewindstaken ook de onderliggende medebewindswet (die dan toch moet worden vastgesteld) een mogelijke basis voor de regeling blijft.

De vraag zou nog wel kunnen worden gesteld in hoeverre een kaderwet ook tegemoetkomt aan de wettelijke eis dat de specifieke uitkering ten behoeve van een 'bepaald openbaar belang' wordt verstrekt (art. 15a lid 1 Fvw). Daarover valt echter op te merken dat de Fvw niet per se vereist dat dit specifieke openbaar belang in de wet in formele zin zelf moet worden omschreven. Die nadere omschrijving en precisering zou ook in een nadere regeling of op andere wijze kunnen worden gewaarborgd. Dat ten aanzien van de mate van nauwkeurigheid van de omschrijving van het doel bovendien een zekere ruimte bestaat, blijkt uit het bestaan van brede doeluitkeringen (zie ook hierna)

Een ander knelpunt is de onduidelijkheid ten aanzien van de vraag in hoeverre op specifieke uitkeringen de regels over **subsidies** uit de Awb van toepassing zijn. Specifieke uitkeringen zijn in feite te beschouwen als subsidies die specifiek voor overheden zijn bestemd. In veel gevallen worden ze ook op min of meer dezelfde wijze toegepast (aanvraag, verlening, vaststelling). De Algemene wet bestuursrecht (art. 4:21 lid 3 Awb) sluit dergelijke specifieke uitkeringen echter uit van de toepassing van de subsidietitel uit die wet.¹⁰⁹ Ook het Uniforme subsidiekader¹¹⁰ is daarmee niet rechtstreeks van toepassing. In de genoemde kaderwetten daarentegen is op deze hoofdregel uit de Awb een algemene uitzondering gemaakt, waardoor de regels over

¹⁰⁸ Zie bijvoorbeeld de Kaderwet subsidies I en M en de Kaderwet EZK subsidies.

¹⁰⁹ Behalve als het om uitkeringen aan overheden gaat die ook aan anderen dan overheden worden verstrekt.

¹¹⁰ Formeel: Regeling vaststelling Aanwijzingen voor subsidieverstrekking.

subsidies uit de Awb en het Uniforme subsidiekader wél van toepassing zijn.¹¹¹ Dat leidt ertoe dat in feite voor één type uitkeringsvorm een algemene procedure soms wel en soms niet van toepassing is, zonder dat daarvoor inhoudelijke redenen bestaan. Dat draagt niet bij aan de helderheid van het instrument.

Samengevat zijn er dus twee *knelpunten* rondom de (grondslag) van de specifieke uitkering:

a) de vraag of de eis van een grondslag in de wet in formele zin niet te zwaar is om met een specifieke uitkering voldoende snel te kunnen voorzien in behoeften. Een algemene wettelijke grondslag zou dat probleem kunnen oplossen.

b) een tweede knelpunt is het - schijnbaar arbitraire - gegeven dat op sommige specifieke uitkeringen de subsidietitel uit de Awb wel van toepassing is en op andere niet. Dit hangt puur af van de vraag of voor de afzonderlijke ministeries wel of niet algemene kaderwetgeving tot stand is gebracht. In ieder geval voor dit verschil tussen departementen bestaat geen objectieve rechtvaardiging.

Kenmerken specifieke uitkeringen

Specifieke uitkeringen zijn dus **geoormerkt** voor een bepaalde bestedingsrichting. Verstrekking zonder oormerk heeft geen wettelijke basis en is dus, volgens het legaliteitsprincipe, niet toegestaan. De bestedingsrichting kan wel breed worden geformuleerd. In dergelijke gevallen wordt wel gesproken van een **brede doeluitkering**. Dit is dus geen aparte uitkeringsvorm, maar een specifieke uitkering.

Specifieke uitkeringen staan onderaan in de voorkeursvolgorde: zij

“worden slechts verstrekt als deze wijze van bekostiging van provinciale of gemeentelijke taken bijzonder aangewezen moet worden geacht.” (art. 16 lid 2 Fvw.)

De keus voor een specifieke uitkering moet dus vooraf worden verantwoord. Dat is omdat de voorwaarden die bij een specifieke uitkering kunnen worden gesteld de decentrale zelfstandigheid kunnen ondermijnen ('gulden koorden') en als een vorm van 'verkapt toezicht' functioneren.¹¹² Bij specifieke uitkeringen kan de ontvangende overheid geen eigen afweging maken betreffende de besteding van de middelen. Dat kan het voeren van een integraal beleid frustreren. Veel beleidsterreinen hangen onderling samen, en het kan zijn dat het uiteindelijke doel van de uitkeringsverstrekker beter wordt gediend wanneer de middelen decentraal net iets anders worden besteed dan hetgeen de specifieke uitkering toelaat. Specifieke uitkeringen kunnen zo leiden tot een versnippering van het beleid van provincies en gemeenten. Medebewindstaken hoeven niet via specifieke uitkeringen te worden gefinancierd, zoals hiervoor al bleek. Ook hier is financiering vanuit het gemeente- of provinciefonds mogelijk en gebruikelijk (zie ook paragraaf 4.2).

¹¹¹ Zo bepaalt artikel 2 van de Kaderwet subsidies I en M: "In afwijking van artikel 4:21, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht is titel 4.2 van die wet van toepassing op subsidies die worden verstrekt op grond van een algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling als bedoeld in artikel 4, die uitsluitend voorziet in verstrekking aan rechtspersonen die krachtens publiekrecht zijn ingesteld."

¹¹² *Kamerstukken II 1988/89, 19403, nr. 10, blz. 119 (MvA Gemw).*

Specifieke uitkeringen kennen een grote variatie in **kenmerken**. Sommige zijn tijdelijk, andere van onbepaalde duur. Sommige moeten worden aangevraagd, andere worden automatisch uitgekeerd. Soms zijn de uitgekeerde bedragen geïndexeerd en soms niet. Er kan een uitgebreid verdeelsysteem op basis van objectieve maatstaven achter zitten, maar soms is het ook niet duidelijk waarop de uitgekeerde bedragen precies zijn gebaseerd. Ook kan uitkering op declaratiebasis plaatsvinden. In dat geval ligt het financiële risico niet bij de ontvanger maar bij de verstrekker.

Het feit dat een specifieke uitkering is geoormerkt betekent niet dat eventuele overschotten moeten worden **teruggevorderd**. Dit kan per specifieke uitkering anders worden geregeld. Bij de BUIG worden overschotten niet teruggevorderd (paragraaf 6.5). Wanneer eventuele overschotten worden teruggevorderd is er decentraal geen prikkel om de gelden doelmatig te besteden. Ook bemoeilijkt terugvordering van overschotten het voeren van integraal decentraal beleid. Of een specifieke uitkering mogelijk wordt teruggevorderd is niet in alle gevallen duidelijk vastgelegd.

Budgetrecht, verantwoording en controle

Provinciale staten of de gemeenteraad stelt jaarlijks de begroting vast, met daarop alle baten en lasten. Daaronder vallen ook de baten en lasten die gerelateerd zijn aan specifieke uitkeringen. Voor de aan specifieke uitkeringen gerelateerde uitgaven geldt echter dat deze behoren tot de verplichte uitgaven omdat zij voortvloeien uit 'de van het bestuur gevorderde medewerking tot uitvoering van wetten en algemene maatregelen van bestuur, voor zover die uitgaven niet ten laste van anderen zijn gebracht.' (art. 197 Provw en art. 193 Gemw). Het **budgetrecht** ligt dan ook deels bij de Staten-Generaal, die immers de begrotingen van de ministeries onder wie de betreffende specifieke uitkeringen vallen goedkeuren. Het budgetrecht voor provinciale staten en gemeenteraad is in het geval van specifieke uitkeringen dus beperkt.

Voor de specifieke uitkeringen geldt onverkort hetgeen in paragraaf 4.1 is gesteld over **verantwoording en controle**. Additioneel geldt echter dat verantwoordings- en beleidsinformatie moet worden verstrekt aan de rijksoverheid. Deze heeft het Rijk mede nodig vanwege artikel 4.2 lid 1 van de Comptabiliteitswet. Dat betreft beleid dat aan de begroting van een minister ten grondslag ligt, maar waarvan hij of zij niet zelf de uitvoering, de bedrijfsvoering of het toezicht verzorgt. De minister moet dan zorgen voor het verkrijgen van de informatie die nodig is voor het afleggen van verantwoording in het jaarverslag.

Op basis van art. 58a lid 1 BBV dient bij de jaarrekening van de ontvangende provincie of gemeente een bijlage te worden gevoegd waarin **verantwoordingsinformatie** over specifieke uitkeringen wordt verstrekt op basis van uniforme indicatoren, de zogeheten SiSa-bijlage. De minister van BZK stelt daar, in overeenstemming met de minister van wiens begroting specifieke uitkeringen worden betaald, bij ministeriële regeling een model voor vast. Daarin wordt bepaald over welke specifieke uitkeringen daarin verantwoordingsinformatie wordt opgenomen en welke indicatoren worden gebruikt (art. 58a lid 2 BBV). Omdat de SiSa-bijlage een onderdeel is van de jaarrekening, betreft de onafhankelijke accountant deze in zijn controlewerkzaamheden (art. 17a lid 1 sub b Fvw). De controlerend accountant van gemeenten en provincies doet dat op basis van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV), het

Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado) en de materiewet- en regelgeving per specifieke uitkering.

Omdat de specifieke uitgaven ook op de ministeriële begroting staan wordt hierop tevens accountantscontrole uitgeoefend door de **Auditdienst Rijk** (zie art. 17a lid 5 Fvw). Om de uniforme interpretatie en toepassing van de (controle)voorschriften voor de specifieke uitkeringen te bevorderen, brengt het ministerie van BZK jaarlijks een *Nota Verwachtingen Accountantscontrole* uit. Ook publiceert dit ministerie jaarlijks een *Onderzoeksrapport bevindingen accountantscontrole SiSa*. Naast de Auditdienst Rijk is op een meer indirecte manier ook de **Algemene Rekenkamer** in dit proces betrokken (zie paragraaf 4.1).

Tot 2006 gingen specifieke uitkeringen samen met hoge **administratieve lasten** voor ontvangers. Door de invoering van de SiSa-systematiek in 2006 is deze last aanzienlijk verminderd. Wat resteert is de verplichting om in de zogenaamde SiSa-bijlage bij de eigen jaarrekening voor elke ontvangen specifieke uitkering informatie te verschaffen over de besteding ervan. Afhankelijk van de specifieke uitkering betreft dat meer of minder te vullen 'vakjes'. Naast de hiervoor benodigde inzet van ambtelijke capaciteit levert de accountantscontrole van de SiSa-bijlage uiteraard ook kosten op.

Decentrale overheden hebben in de praktijk de nodige moeite met het adequaat verantwoorden van de kosten die uit specifieke uitkeringen worden gedekt, zo blijkt uit de voor dit onderzoek gehouden interviews. Wanneer sprake is van het samenkomen van verschillende geldstromen in een project is de verantwoording van een specifieke uitkering soms complex. Een ander voorbeeld betreft ambtelijke uren en overheadkosten. Deze kosten worden in de eigen administratie vaak niet op het niveau van regelingen vastgelegd. Ook zijn sommige specifieke uitkeringen bedoeld voor additionele activiteiten (dus voor een uitbreiding van bestaande activiteiten). Het aantonen van additionaliteit is niet altijd eenvoudig.

De kosten van verantwoording en controle voor ontvangers van specifieke uitkeringen kennen deels een vast karakter. Daardoor zijn die kosten, als percentage van het uitkeringsbedrag, vooral hoog bij relatief kleine uitkeringen. De maatschappelijke kosten van verantwoording en controle wegen dan niet altijd meer op tegen de maatschappelijke baten.

Verzameluitkering

Specifieke uitkeringen kleiner dan 10 miljoen euro moesten vanaf 2008 per departement worden samengevoegd tot één **verzameluitkering**. Met ingang van 15 juli 2021 is dit bedrag verlaagd tot 1 miljoen euro voor de totale uitkering en gecombineerd met een grensbedrag van 50.000 euro per ontvanger.¹¹³ Een verzameluitkering is een specifieke uitkering aan provincies en gemeenten waarin bedragen voor beleidsthema's zijn opgenomen (art. 16a Fvw). Het ministerie van BZK is verantwoordelijk voor uitbetaling, beschikking en vaststelling van een

¹¹³ Indien de totale omvang van de beschikbare bijdrage lager is dan 1 miljoen euro dan is het grensbedrag voor de verzameluitkering met ingang van 2021 50.000 euro per ontvanger. Zie artikel 28a van het *Besluit financiële verhouding 2001*. Voor 2021 bestond geen grensbedrag per ontvanger.

verzameluitkering. Bij de verstrekking wordt vermeld voor welke beleidsthema's de uitkering wordt verstrekt, en wat de verdeling is per beleidsthema.

Die verdeling is echter voor de ontvangers niet bindend. De verzameluitkering moet namelijk worden besteed binnen de doelstellingen van het ministerie (art. 16a lid 6 Fvw). De informatie ten behoeve van de verantwoording betreft dan ook het totaal bestede bedrag per verzameluitkering. Dit betekent dat middelen die via een verzameluitkering worden vertrekt een **veel ruimer gedefinieerd oormerk** kennen dan gewone specifieke uitkeringen.

Binnen een departement kan de verzameluitkering zorgen voor beleidsmatige spanning tussen verschillende beleidsdoelstellingen. Zo verstrekt het ministerie van I&W zowel middelen voor het verbeteren van de luchtkwaliteit als middelen voor het verbeteren van het weggennet. Dit laatste leidt tot meer verkeer en een slechtere luchtkwaliteit. Het toekennen van middelen via een verzameluitkering kan een onbedoelde verschuiving van de prioriteiten van het departement opleveren die voorkomt dat landelijke beleidsdoelstellingen worden gerealiseerd.

Een verwant knelpunt is dat de verantwoordingsinformatie met betrekking tot een verzameluitkering voor het Rijk nauwelijks bruikbaar is, omdat die geen betrekking heeft op het doel waarvoor het geld was toegekend. Hierdoor kan op departementaal niveau weliswaar worden aangegeven dat de uitgaven rechtmatig waren besteed, maar niet of met de bestede middelen de doelen (van de afzonderlijke uitkeringen) ook worden gehaald. Departementen kozen er daarom steeds vaker voor om de middelen niet als een verzameluitkering, maar als een decentralisatie-uitkering uit te keren.

5.7. Overzicht knelpunten

Het onderstaande schema vat kort de knelpunten samen die in dit hoofdstuk naar voren zijn gekomen. Naast elk knelpunt staat onze aanbeveling. Met dat laatste lopen we vooruit op hoofdstuk 7, waarin de aanbevelingen meer in detail worden beschreven en onderbouwd.

Knelpunt (hoofdstuk 5)	Aanbeveling (hoofdstuk 7)
Decentralisatie- en integratie-uitkering	
1. Integratie- en decentralisatie-uitkeringen verschillen slechts op één ondergeschikt punt van elkaar en zijn dus onvoldoende onderscheidend.	1. Schaf de integratie-uitkering af. 2. Benadruk het algemeenemiddelenkarakter van de huidige decentralisatie-uitkering door deze bijzondere fondsuitkering te laten heten. De algemene uitkering krijgt dan de naam algemene fondsuitkering .
2. Het tijdelijke karakter van deze uitkeringen dient geen doel en is onnodig belemmerend.	3a. Schaf het tijdelijke karakter van deze uitkeringen af.
3. Labeling door de suggestie van oormerking belemmert de integrale afweging op decentraal niveau die bij algemene middelen is beoogd.	3b. Bij een bijzondere fondsuitkering wordt (in de toelichting) gemotiveerd waarom een algemene fondsuitkering niet kan volstaan.
4. Er is niet vastgelegd dat eventuele verdeelmaatstaven een objectief (niet door de ontvanger te beïnvloeden) karakter moeten hebben. Dit leidt tot onduidelijkheid over wat mag en wat niet.	3c. Neem in de memorie van toelichting op dat eventuele verdeelmaatstaven een objectief (niet door de ontvanger te beïnvloeden) karakter hebben, en definieer daarbij de term 'objectief'.
5. Begrotingswetten bevatten slechts het totaalbedrag per uitkeringsvorm en niet de bedragen per uitkering. Die staan wel in de memorie van toelichting, maar die wordt niet officieel vastgesteld door de wetgever.	3d. Bijzondere fondsuitkeringen worden voortaan bij voorafgaande ministeriële regeling verstrekt. Deze geeft aan welke verdelingssystematiek wordt gehanteerd.
6. De verdelingssystematiek en de toepassing daarvan op individuele provincies en gemeenten zijn onduidelijk.	3e. Neem in de begrotingen van het gemeentefonds en het provinciefonds de bedragen per bijzondere fondsuitkering op, en niet zoals nu alleen het totaalbedrag.
7. De vaststelling in een amvb achteraf beperkt de rechtsbescherming voor decentrale overheden.	
8. Onduidelijk is wat wel en niet verenigbaar is met het algemeenemiddelenkarakter van deze uitkeringen. Vooral de vraag of, c.q. hoe, de rijksoverheid informatie mag opvragen bij ontvangers is belangrijk, en in welke mate bestuurlijke afspraken mogen worden gemaakt op het terrein waarvoor de uitkering wordt toegekend.	4. Verduidelijk dit karakter in de memorie van toelichting van de Fvw. Hanteer als criterium dat bepaalt wat wel en niet moet kunnen bij gebruik van een bijzondere fondsuitkering of iets een sturende werking heeft op het gedrag van potentiële ontvangers. 5. Het opvragen van informatie over doelbereik en lasten bij activiteiten die gefinancierd worden via een bijzondere fondsuitkering moet een algemene wettelijke basis hebben en de omvang van uitkeringen mag niet (op korte termijn) zijn gekoppeld aan het verstrekken of de inhoud van deze informatie. Maak hiervoor gebruik van de bestaande iv3-systematiek en de bestaande regeling voor beleidsindicatoren van gemeenten.

Specifieke uitkering

- | | |
|--|--|
| <p>9. Ontvangers ervaren administratieve lasten bij de verantwoording en de controle daarop. Deze lasten hangen samen met de aard van de bij de uitkering gestelde voorwaarden, en zijn naar verhouding hoog bij kleine bedragen. De maatschappelijke kosten van verantwoording en controle wegen dan niet altijd meer op tegen de maatschappelijke baten.</p> | <p>6. Houd bij het vormgeven van een specifieke uitkering vanaf het begin expliciet rekening met de gevolgen voor de verantwoordings- en controlelasten.</p> <p>7. Gemeenten en provincies: maak een verbeterslag in de aansluiting van de administratie op de in de SiSa-bijlage vereiste informatie.</p> <p>8. Maak differentiatie van verantwoording en controle op basis van materialiteit mogelijk.</p> <p>9. Maak gebruik van forfaitaire bedragen mogelijk.</p> |
| <p>10. Invoering van een specifieke uitkering kan veel tijd kosten.</p> <p>11. Op sommige specifieke uitkeringen is de subsidietitel uit de Awb wel van toepassing en op andere niet. Hiervoor lijkt geen objectieve rechtvaardiging te bestaan.</p> <p>12. Doel van de uitkering en of mogelijk wordt teruggevorderd zijn niet altijd duidelijk.</p> | <p>10a. Zorg voor een algemene wettelijke grondslag voor specifieke uitkeringen, zodat een dergelijke uitkering eenvoudig kan worden ingevoerd.</p> <p>10b. Zorg dat altijd in een regeling die ten grondslag ligt aan een specifieke uitkering het doel van de uitkering en de al dan niet bestaande mogelijkheid van terugvordering expliciet worden aangegeven.</p> <p>10c. Onderzoek welke wijzigingen noodzakelijk zijn om de subsidietitel uit de Awb op specifieke uitkeringen van toepassing te (kunnen) laten zijn.</p> |
| <p>13. Met een verzameluitkering is het niet mogelijk om kleine bedragen voor een specifiek doel beschikbaar te stellen, doordat het geld vrij mag worden besteed binnen de doelstellingen van het ministerie. Ook is de verantwoordingsinformatie nauwelijks bruikbaar.</p> | <p>11. Schaf de verzameluitkering af.</p> |

Uitkeringsstelsel

- | | |
|--|---|
| <p>14. Het algemeenemiddelenkarakter van de uitkeringen uit de fondsen staat voortdurend onder druk.</p> | <p>12a. De minister van BZK moet bevoegdheden ten aanzien van vakministers beter gebruiken en zorgen voor overleg tussen actoren binnen de rijksoverheid en tussen rijksoverheid en decentrale overheden. De Algemene Rekenkamer en de Auditdienst Rijk moeten een meer proactieve houding aannemen.</p> <p>12b. Breng de bijzondere verantwoordelijkheid tot uitdrukking door de minister van BZK wetsvoorstellen die de decentrale overheden rechtstreeks raken mede te laten ondertekenen.</p> |
| <p>15. Informatie over door het Rijk aan decentrale overheden beschikbaar gestelde middelen is incompleet en moeilijk te vinden.</p> | <p>12c. Voeg aan de begroting van het ministerie van BZK een overzicht toe van alle rijksuitgaven aan decentrale overheden, uitgesplitst naar departement, naar uitkeringsvorm en naar decentrale overheidslaag.</p> |
-

6 Bestuurlijke situaties: wat is een geschikt financieel instrument?

6.1. Inleiding

De aanleiding voor dit onderzoek is de constatering dat er soms situaties voorkomen waarin de rijksoverheid financiële middelen zou willen verstrekken aan decentrale overheden, maar waar betrokken partijen gehinderd worden door de voorwaarden die zijn verbonden aan de bestaande uitkeringsvormen. We lopen hieronder een aantal van deze situaties langs.

In de meeste gevallen is het in de praktijk snel duidelijk welke uitkeringsvorm past, en zijn daar ook geen problemen mee. We beginnen dan ook met enkele eenvoudige gevallen, en voeren dan de moeilijkheidsgraad op. Het is niet nodig om steeds alle eerdergenoemde beginselen langs te lopen. In plaats daarvan focussen we op punten waarop het (eventueel) spaak loopt, en een bepaalde uitkeringsvorm dus niet kan worden gebruikt.

6.2. Organiseren verkiezingen

Een relatief eenvoudig en overzichtelijk voorbeeld is de structurele medebewindstaak van gemeenten om verkiezingen te organiseren. De wettelijke basis is met name de Kieswet. De rijksoverheid verstrekt gemeenten financiële middelen om deze medebewindstaak uit te voeren.

De beleidsvrijheid is beperkt. Zo schrijft de Kieswet bijvoorbeeld voor dat stembiljetten moeten worden gebruikt (stemcomputers zijn niet toegestaan) en is voor zo'n stembiljet bij ministeriële regeling een model vastgesteld. Ook de kleur waarmee op het stembiljet de keuze moet worden aangegeven staat in de Kieswet (rood).

De eisen die aan gemeenten worden gesteld staan in medebewindswetten. Het is daarom niet nodig om aan de uitkering zelf voorwaarden te verbinden. De rijksoverheid ziet ook geen reden om te sturen op de uitgaven die gemeenten voor deze taak doen. De middelen kunnen dus ongeoormerkt worden verstrekt. Gemeenten hoeven hun bestedingen alleen aan hun eigen volksvertegenwoordiging te verantwoorden. Een uitkering uit het gemeentefonds behoort dus tot de mogelijkheden.

Op basis van het principe dat beslissen, betalen en genieten zoveel mogelijk in één hand moeten worden gehouden (niet winkelen met andermans portemonnee) zou voor een kostendekkende uitkering moeten worden gekozen. Het rijk bepaalt, dus voor een goede afweging van kosten tegen baten zou het Rijk ook moeten betalen. Kostendekking op macroniveau is hiervoor voldoende.

Bij taken met weinig beleidsvrijheid is kostendekking ook op microniveau wenselijk wanneer het om een bedrag gaat dat een groot deel uitmaakt van de gemeentelijke

middelen. Dat suggereert het gebruik van een specifieke uitkering. Een dergelijke kostendekking voorkomt dat gemeenten waarvan de kosten niet volledig worden gecompenseerd onevenredig zwaar worden getroffen. Dit is hier echter niet aan de orde; het gaat maar om een klein deel van de gemeentelijke uitgaven. Het is daarom ook mogelijk om de middelen wat globaler te verdelen en een uitkering uit het gemeentefonds te gebruiken. Er is dan sprake van een afruil van kostendekking tegen globaliteit en bestedingsvrijheid.

In dit geval is inpassing in de verdeelsleutel van de algemene uitkering goed mogelijk. Ook de daarbij gebruikte indexatie kan worden gebruikt. Bekostiging uit de algemene uitkering, de bestaande praktijk, is daarom een goede optie.

6.3. Organiseren referendum WIV

Het beschikbaar stellen van middelen voor het eenmalig organiseren van het referendum over de WIV (Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten; 8 miljoen euro)¹¹⁴ in 2017 lijkt sterk op het voorgaande voorbeeld. Veel van de bovenstaande overwegingen gelden hier dus ook.

Er zijn twee verschillen: het gaat hier om een eenmalige gebeurtenis, en voor de verdeling is de verdeelsleutel van de algemene uitkering ongeschikt. Het referendum werd organisatorisch gecombineerd met de gemeenteraadsverkiezingen. Vanwege een aanstaande herindeling waren op die dag echter niet in alle gemeenten verkiezingen. Gemeenten die het referendum niet met hun eigen raadsverkiezingen konden combineren hadden hogere kosten. In plaats van voor de algemene uitkering is daarom gekozen voor een decentralisatie-uitkering met een andere verdeelsleutel. Dat past goed binnen het stelsel.

6.4. Beschermd wonen en maatschappelijke opvang

Bij de invoering van de Wmo 2015 werden de taken beschermd wonen en maatschappelijke opvang tijdelijk bij een aantal centrumgemeenten neergelegd, die ze voor de omliggende gemeenten uitvoeren. De rijksbijdrage voor deze taken bedraagt in 2021 1,9 miljard euro.¹¹⁵ De taken maken deel uit van het sociale domein en hangen samen met andere taken binnen dat domein. In medebewindswetten zijn de gemeentelijke verantwoordelijkheden vastgelegd, ook wat betreft de levering van informatie aan het Rijk. Aan de uitkering zelf hoeven daarover geen voorwaarden te worden verbonden. Gemeenten hebben een tamelijk grote beleidsvrijheid. Het is de bedoeling dat zij binnen het sociale domein een integraal beleid voeren. Geormerkte budgetten passen daar niet bij. Dit betekent dat verstrekking via de het gemeentefonds is aangewezen.

Vanwege de beperkte doelgroep is gekozen voor een integratie-uitkering in plaats van de algemene uitkering. Het verdeelsysteem van het gemeentefonds kent wel enkele

¹¹⁴ *Kamerstukken II*, 2018–19, 35 095 B, nr. 2.

¹¹⁵ *Septembercirculaire gemeentefonds 2021*, blz. 22.

gemeentespecifieke verdeelmaatstaven, maar alleen voor de vier grote gemeenten en voor de waddingemeenten. Middelen specifiek voor centrumgemeenten kunnen hier dus niet mee worden verdeeld.

Het werd een integratie-uitkering en geen decentralisatie-uitkering omdat het moment van overgang naar de algemene uitkering al vastlag. In 2023 gaan de middelen over naar de algemene uitkering. Vanaf dat jaar ontvangen alle gemeenten deze uitkering en kan de verdeling wel worden ingepast in die van het gemeentefonds.

6.5. BUIG

De BUIG is een omvangrijke structurele gebundelde uitkering voor alle gemeenten voor het bekostigen van uitkeringen in het kader van de Participatiewet, IOAW, IOAZ en Bbz 2004 (levensonderhoud startende ondernemers) en voor de inzet van loonkostensubsidies. Voor 2021 gaat het om 6,4 miljard euro. De middelen dienen voor het grootste deel om bijstandsuitkeringen te verstrekken. Gemeenten hebben daarbij weinig beleidsvrijheid. Wie aan de landelijke voorwaarden voldoet komt in aanmerking voor een bijstandsuitkering waarvan de hoogte ook landelijk wordt bepaald. Bovendien gaat het om voor gemeenten zeer grote bedragen. Daarom moet de uitkering in principe op gemeenteniveau kostendekkend zijn.

De Participatiewet (art. 69 lid 2) bepaalt dat het totale bedrag dat beschikbaar is voor de uitkering (het macrobudget) toereikend moet zijn voor de geraamde kosten van alle gemeenten. Uit een uitspraak van de Centrale Raad voor Beroep¹¹⁶ kan worden afgeleid dat de verdeling over gemeenten weliswaar niet volledig in overeenstemming hoeft te zijn met de voor individuele gemeenten geraamde kosten, maar dat een gemeente niet onevenredig zwaar mag worden getroffen door een voor hem tekortschietende uitkeringsbedrag.

Aanvankelijk werd een declaratiesysteem gebruikt, waarbij tien (later 25) procent van de lasten voor eigen rekening van de gemeente kwamen. Daarvan ging echter geen prikkel uit om de lasten te verlagen. Daarom is vanaf 2004 geleidelijk overgegaan op een systeem waarbij de beschikbare middelen (grotendeels) over gemeenten worden verdeeld op basis van een econometrisch model dat voorspelt hoeveel zij – bij goed beleid – nodig hebben. Het Rijk stelt jaarlijks een macrobudget vast, dat volgens een vaste verdeelsystematiek over gemeenten wordt verdeeld.

Aan dit uiterst verfijnde verdeelmodel is jaren gewerkt. Maar een model is altijd een imperfecte afspiegeling van de werkelijkheid. Er zijn dan ook gemeenten die met hun uitkering niet kunnen uitkomen, zonder dat duidelijk is hoe dat kan worden verklaard. Andere gemeenten houden geld over. Hoewel de uitkering is geormerkt mag een gemeente eventuele overschotten behouden en vrij besteden. Daar staat tegenover dat gemeenten tekorten in beginsel ook zelf opvangen. Hiervoor is gekozen om gemeenten een financiële prikkel te geven om de bijstandslasten te verlagen. Voor te grote tekorten bestaat een vangnetregeling.

¹¹⁶ CRvB 1 juli 2019, ECLI:NL:CRVB: 2019:2016.

Voor de vaststelling van het macrobudget en voor een rechtmatige vaststelling van vangnetuitkeringen is het nodig dat gemeenten de bestedingen aan het Rijk verantwoorden en dat hierover accountantscontrole plaatsvindt. Statistische cijfers zijn voor deze doelen immers onvoldoende. Daarom is een fondsuitkering niet mogelijk en is een specifieke uitkering passend.

Het gaat hier wel om een bijzondere specifieke uitkering, omdat overschotten vrij besteedbaar zijn. In voor dit onderzoek gevoerde gesprekken bleken veel vragen te leven over hoe bij de BUIG de verantwoording is geregeld in relatie tot de vrije besteedbaarheid. Wij lichten dit daarom uitgebreid toe in bijlage 1.

6.6. Regionale energiestrategieën (RES)

Dit voorbeeld laat zien dat het soms erg moeilijk kan zijn om aan te geven wat nog wel en wat niet mogelijk is met een decentralisatie-uitkering.

De septembercirculaire gemeentefonds 2019 vermeldt het volgende:

“Zoals vermeld in het Klimaatakkoord (28 juni 2019) stelt het Rijk voor een periode van drie jaar middelen beschikbaar voor de ondersteuning van het proces van de Regionale Energie Strategieën (RES) in de regio. Het is de bedoeling dat de regio’s deze middelen doelgericht inzetten voor de definiëring van hun Regionale Energiestrategie. De besluitvorming over de besteding van de middelen vindt in de regio plaats. Op basis van een aantal criteria (aantal deelnemende overheden, landoppervlak en inwoners) zijn de middelen verdeeld over de regio’s. De regio’s hebben zelf – op verzoek van het Nationaal Programma RES – schriftelijk aangegeven welke partij (gemeente of provincie) namens hun RES-regio als ontvangende organisatie zal fungeren voor de rijksbijdrage RES.”¹¹⁷

Aan de geldstroom zelf hoefden geen voorwaarden verbonden te worden; er waren immers afspraken gemaakt in een akkoord. Ook verlangde het Rijk geen verantwoording van de besteding. Daarom is voor een fondsuitkering gekozen. Door de afwijkende verdeling lag opname in de algemene uitkering niet voor de hand. Ook gaat het om een tijdelijke uitkering. De rijksoverheid verstrekke deze middelen (3,1 miljard)¹¹⁸ daarom via een decentralisatie-uitkering.

De Algemene Rekenkamer beoordeelde deze decentralisatie-uitkering echter als onrechtmatig.¹¹⁹ Het is niet gebruikelijk dat de Rekenkamer in alle gevallen in zijn openbare stukken toelicht waarom een bepaalde uitkering als onrechtmatig is beoordeeld. Ook in dit geval is dat niet gedaan. Er is wel een nota van bevindingen naar het departement gestuurd waaruit dit zou moeten blijken, maar de onderzoekers hebben deze niet kunnen inzien.

¹¹⁷ Op blz. 25. In de septembercirculaire provinciefonds staan woorden van gelijke strekking.

¹¹⁸ *Septembercirculaire gemeentefonds 2021*, blz. 22.

¹¹⁹ Algemene Rekenkamer (2020) *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) Rapport bij het jaarverslag, blz. 34.

Het verschil van inzicht tussen de Algemene Rekenkamer en het ministerie van BZK betreft de beleids- en bestedingsvrijheid die kenmerkend is voor uitkeringen uit het gemeentefonds of het provinciefonds. Het ministerie was van mening dat de middelen ongeoormerkt werden verstrekt, en dat geen verantwoording over de besteding aan het Rijk nodig was. Echter, in de gemeentefondscirculaire staat dat de middelen doelgericht moeten worden ingezet voor welomschreven activiteiten (zie boven). Deze vloeien voort uit het Klimaatakkoord, waar de circulaire eveneens naar verwijst.

Het Klimaatakkoord is niet door de rijksoverheid opgelegd maar afgesloten door meer dan honderd partijen, waarvan de rijksoverheid er één was. Het Klimaatakkoord is vrij specifiek over de uit te voeren activiteiten in het kader van de RES. Die specificiteit hoeft echter geen beletsel te zijn om middelen via een algemene uitkering te verstrekken, zelfs niet als het doel wel zuiver rijksbeleid zou zijn. Dit blijkt uit het hierboven beschreven voorbeeld van de verstrekking van middelen voor het organiseren van verkiezingen door gemeenten (een wettelijke verplichting).

In dat geval is echter niet vastgelegd dat de middelen doelgericht voor bepaalde activiteiten moeten worden ingezet, iets dat niet samengaat met een uitkering uit het gemeentefonds. Bij de decentralisatie-uitkering RES stond in de gemeentefondscirculaire wel dat de middelen doelgericht voor bepaalde activiteiten moeten worden ingezet, maar zoiets kan niet per circulaire worden opgelegd.

Zoals in paragraaf 7.1 uitgebreid zal worden beargumenteerd vinden wij een bijzondere fondsuitkering hier, in tegenstelling tot de Algemene Rekenkamer, wel passend. Als criterium hanteren wij de vraag of sprake is van een sturende werking van de uitkering op het gedrag van de ontvangers. In dit geval vond niet alleen de besluitvorming over de besteding van de middelen in de regio plaats. Ook ontvingen alle regio's (die samen het land dekken) de uitkering en was het bedrag gebaseerd op objectieve criteria (aantal deelnemende overheden, landoppervlak en inwoners). Daardoor is in onze ogen geen sprake van een sturende werking van de uitkering op het gedrag van de ontvangers. Wel is de genoemde passage in de gemeentefondscirculaire – vriendelijk gezegd – ongelukkig geformeerd.

6.7. Jeugd-GGZ

Uit onderzoek is gebleken dat gemeenten meer geld uitgeven aan jeugdzorg dan er bij de decentralisatie van deze taak aan middelen is overgeheveld.¹²⁰ Het kabinet heeft voor 2021 incidenteel 613 miljoen euro extra aan gemeenten beschikbaar gesteld voor het oplossen van acute problematiek in de jeugdzorg en in 2022 nog een keer 1,6 miljard. Op termijn zijn structurele maatregelen nodig.

De reguliere rijksbijdrage aan de kosten van de jeugdzorg verloopt (grotendeels) via de algemene uitkering.¹²¹ In principe hadden de extra incidentele middelen ook geheel via de algemene uitkering verdeeld kunnen worden. De rijksoverheid heeft er echter voor gekozen om een klein deel van de extra middelen te oormerken. Hiervan was 50 miljoen euro specifiek bestemd voor het tijdelijk vergroten van de beschikbaarheid van

¹²⁰ AEF (2020) *Stelsel in groei. Een onderzoek naar financiële tekorten in de jeugdzorg.*

¹²¹ Het budget voor voogdij en 18+ wordt nog via de integratie-uitkering voogdij/18+ verdeeld.

de acute jeugd-ggz. Het geld moest dus worden besteed aan additionele activiteiten. Het doel hiervan was om tegemoet te komen aan de grotere zorgvraag, die mede het gevolg was van de coronapandemie.

In de "Regeling specifieke uitkering vergroten van beschikbaarheid van acute jeugd-ggz capaciteit" is uitgewerkt hoe en waarvoor de 50 miljoen euro voor acute jeugd-ggz beschikbaar wordt gesteld. De middelen gaan van VWS via acht coördinerende gemeenten naar 28 aanbieders van acute jeugd-ggz.

De verantwoording van deze specifieke uitkering en de controle daarop werd gecompliceerd door de door het Rijk gestelde eis van additionaliteit. Als gevolg van die eis drong de VNG erop aan dat de zorgaanbieders het additionele karakter van de inzet van de middelen vast zouden leggen om te voorkomen dat het ministerie de middelen zou terugvorderen. Voor de zorgaanbieders was van belang dat alle gemeenten de zorgaanbieders op dezelfde manier verantwoording zouden vragen.

Voor de verantwoording werd een handreiking geschreven door een extern bureau. Aanvankelijk werd gedacht aan een aparte bijlage bij de jaarrekening van de zorgaanbieders, waar de accountants van de gemeenten op zouden moeten steunen. Op advies van de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA), die dit onvoldoende basis vond, is echter besloten om aan te sluiten bij de bestaande verantwoording tussen gemeenten en zorgaanbieders. Vanuit het Rijk (VWS en BZK) werd aangegeven dat het goed uitvoeren van de ingediende plannen het belangrijkste was en niet het aantonen van de additionaliteit van de bestedingen.

Bij deze uitkering passen enkele kanttekeningen. De jeugdzorg is naar gemeenten gedecentraliseerd. Gemeenten zijn hiervoor dus verantwoordelijk gemaakt. De bekostiging verloopt vrijwel geheel via de algemene uitkering. Waarom was het dan nodig om een deel te oormerken?

Een ander punt is het additionele karakter. Dit maakte de verantwoording extra ingewikkeld. Dat ligt niet aan het instrument specifieke uitkering, maar aan de voorwaarden die in dit specifieke geval worden gesteld. Het additionele karakter roept ook de vraag op of dit geen beslag legt op een deel van de algemene middelen van gemeenten. Bestaande activiteiten mochten immers niet worden verminderd. Een ander voorbeeld van een uitkering voor additionele activiteiten is de specifieke uitkering Programma Natuur voor provincies.

6.8. IBP Vitaal Platteland

In 2018 stellen kabinet, VNG en IPO de Programmastart Interbestuurlijk Programma (IBP) vast. In dit IBP hebben Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen afspraken vastgelegd met als doel om te komen tot een gezamenlijke agenda en gezamenlijke aanpak van maatschappelijke opgaven. Het IBP is uitgewerkt op een tiental thema's. Eén daarvan is 'Naar een vitaal platteland'. Het landelijke IBP Vitaal Platteland (IBP VP) is een kortlopend beleidsprogramma (juni 2018-maart 2021) gericht op een

'samenhangende, regio-specifieke aanpak van de transitie noodzakelijk om een economisch vitaal, leefbaar en ecologisch duurzaam platteland te behouden en te versterken'.¹²²

Bij de implementatie van het IBP Vitaal Platteland bleek het moeilijk om een passende financieringsconstructie te vinden voor de beschikbare 50 miljoen euro.¹²³ Er waren twee mogelijkheden: een decentralisatie-uitkering of een specifieke uitkering. Op dat moment was al duidelijk dat de Algemene Rekenkamer bezwaren had tegen het gebruik van een decentralisatie-uitkering in een situatie als deze, waarbij de bestedingsrichting via afspraken is vastgelegd. De decentrale overheden verzetten zich echter tegen een specifieke uitkering:

"In het opdrachtgeversoverleg kwam naar voren dat een specifieke uitkering zeer onwenselijk is, omdat dit niet past bij de beleidsvrije ruimte en het flexibel kunnen opereren in gebiedsprocessen zoals wij die nu aan het uitvoeren zijn, het onevenredig veel administratieve lasten geeft en omdat dit ook richting toekomstige trajecten zeer risicovol is ...".¹²⁴

Uiteindelijk wordt, na langdurig overleg onderling en met de fondsbeheerders, gekozen voor een specifieke uitkering die zo is ingericht dat de verantwoording zo eenvoudig mogelijk is. Volgens de evaluatie van het programma zijn alle partners in het IBP VP tevreden met deze oplossing.¹²⁵

6.9. Aardbevings- en toekomstbestendige scholenbouw

Als gevolg van aardgaswinning in het Groningeveld moesten scholen in dit gebied aardbevingsbestendig worden gemaakt. Om dit doel te bereiken is in 2016 een convenant afgesloten. Hierin is afgesproken dat het Rijk 73,5 miljoen euro beschikbaar stelt en dat dit bedrag via een decentralisatie-uitkering aan de deelnemende gemeenten wordt uitgekeerd.¹²⁶ Dit geld is niet alleen bedoeld om het huidige scholenbestand te versterken, maar ook om dit toekomstbestendig en duurzaam te maken. Voorbeelden van te ondernemen acties zijn het treffen van duurzaamheidsmaatregelen en het eerder dan gepland vervangen van bestaande gebouwen door nieuwbouw.

Onderdeel van het convenant is een scholenprogramma, dat voor elk van de negen deelnemende gemeenten een programmavoorplan huisvesting scholen bevat. De rijksbijdrage wordt verdeeld op basis van het aantal vierkante meters schoolgebouw per gemeente, zoals die in de gemeentelijke huisvestingsplannen zijn opgenomen. In het convenant zijn geen expliciete voorwaarden voor de besteding van de middelen

¹²² R. Folkert en F. Boonstra (2021). *Lerende evaluatie interbestuurlijk programma Vitaal platteland*. Den Haag: PBL.

¹²³ Bijlage bij *Onderhoudsrapport Specifieke Uitkeringen 2020*: Overzicht van de specifieke uitkeringen per ministerie uitbetaald in 2020, blz. 1.

¹²⁴ R. Folkert en F. Boonstra (2021) *Lerende evaluatie interbestuurlijk programma Vitaal platteland*. Den Haag: PBL, blz. 104-105.

¹²⁵ Idem, blz. 104-105.

¹²⁶ <https://www.nationaalcoordinatorgroningen.nl/documenten/richtlijnen/2016/oktober/28/convenant-scholenprogramma>

opgenomen. Wel wordt gesproken over een inspanningsverplichting van de deelnemende gemeenten. Daarnaast dienen gemeenten op vastgestelde momenten te rapporteren over de voortgang van de plannen: aan de Gecombineerde Stuur- en Consultatiegroep en aan de Nationaal Coördinator Groningen.

Tevens wordt in het convenant vermeld dat er een integrale evaluatie zal plaatsvinden door het Accountteam Leerlingenaantallen van het ministerie van OCW op basis van de gerealiseerde leerlingenaantallen en geactualiseerde prognoses. Op basis hiervan zal in de eerste helft van 2018 het scholenprogramma worden geactualiseerd en de verdeling van de rijksbijdrage herijkt. Ook worden dan, op basis van het advies van de Gecombineerde Stuur- en Consultatiegroep, de bijdragen per gemeente voor 2019 en verder opnieuw door de Nationaal Coördinator Groningen bepaald. Dit met instemming van de convenantpartijen ten aanzien van de bijdrage die wordt geleverd aan het scholenprogramma.

In 2019 maakte de stuurgroep scholenprogramma bekend dat er een tekort was ontstaan van 30 miljoen euro, veroorzaakt door forse bouwkostenstijgingen. Voor de voortgang van het scholenprogramma moest dit tekort wordt afgedekt. Afgesproken werd dat het Rijk hiervoor eenmalig 20 miljoen euro zou bijdragen, en gemeenten 10 miljoen.¹²⁷

De negen deelnemende gemeenten zijn via het convenant gebonden om op vastgestelde tijdstippen informatie te leveren over de voortgang van de gemeentelijke programmaplannen huisvesting scholen. Hiermee kon onder meer worden gemonitord of de beschikbare middelen voldeden. Toen bleek dat dit niet het geval was, is aanvullend geld beschikbaar gesteld. Er is geen directe koppeling van financiering en geleverde prestaties voor zover het de eerste drie jaren betreft (2016-2018). In 2018 wordt, op basis van de gemeentelijke rapportages, de verdeling voor latere jaren opnieuw vastgesteld.

Tot en met 2020 werden de middelen, zoals gezegd, via een decentralisatie-uitkering verstrekt. Toen werd echter geoordeeld dat de afspraken in het convenant de bestedings- en beleidsvrijheid van de ontvangende gemeenten inperken, wat niet past bij een decentralisatie-uitkering. Vanaf 2021 worden de middelen daarom verstrekt als een specifieke uitkering voor de nieuwbouw of versterking en verduurzaming van schoolgebouwen in het aardbevingsgebied.¹²⁸

6.10. Kinderarmoede

De decentralisatie-uitkering Kinderarmoede is een voorbeeld van een regelmatig voorkomende situatie waarin de rijksoverheid, al dan niet op initiatief van de Tweede Kamer, incidentele middelen voor additionele activiteiten wil toekennen aan decentrale overheden. In dit geval gaat het om middelen voor gemeenten ter vermindering van kinderarmoede. Lokaal armoedebeleid is een autonome taak van gemeenten, aanvullend op landelijke regelingen als algemene bijstand en sociale verzekeringen.

¹²⁷ Brief van de minister van BZK, *Oplissing tekort scholenprogramma Groningen*, 19 december 2019.

¹²⁸ *Kamerstukken II*, 2020/21, 35850 VIII, nr. 2, blz. 14-15.

Bestrijding van kinderarmoede is een onderwerp waarvoor de Tweede Kamer veel aandacht heeft. Het kabinet-Rutte II stelt op basis van het regeerakkoord uit 2012 extra financiële middelen voor gemeenten beschikbaar via het gemeentefonds. Maar in de jaren daarna vinden Tweede Kamer en staatssecretaris Klijnsma blijkens een stroom aan moties en kamerbrieven dat er meer nodig is. In 2016 stelt de staatssecretaris daarom 85 miljoen euro structureel extra beschikbaar aan gemeenten. Aan de Kamer schrijft zij:

“Van deze 100 miljoen euro zal 85 miljoen euro structureel beschikbaar worden gesteld aan gemeenten via een decentralisatie-uitkering, verdeeld naar rato van het aantal kinderen in de gemeente dat opgroeit in een gezin met een laag inkomen. Ten aanzien van het doeltreffend inzetten van de middelen, sluit het Rijk een convenant af met de VNG. In deze bestuurlijke afspraken zal ook aandacht worden besteed aan het monitoren en evalueren van de voortgang en de rol en betrokkenheid van gemeenteraden. Inzet is dat er geen verdringing van bestaand beleid plaatsvindt: het is van belang dat de huidige inzet van middelen door gemeenten onverminderd wordt voortgezet. De extra middelen dienen als aanvullende impuls”.¹²⁹

In de jaren daarna blijft de belangstelling van de Kamer onverminderd groot, en is er voortdurende druk op de staatssecretaris om enerzijds te rapporteren of de gemeenten voldoende doen aan de bestrijding van kinderarmoede, en anderzijds om zelf als rijksoverheid meer te doen en extra geld ter beschikking te stellen. In de communicatie aan de Tweede Kamer over de bestuurlijke afspraken met de VNG over de 85 miljoen euro wordt nooit hardop gezegd dat armoedebeleid een autonome gemeentelijke taak is. Integendeel: gesuggereerd wordt steeds dat de rijksoverheid gemeenten kan dwingen de middelen ‘aanvullend op de bestaande middelen’ in te zetten, en dat de tussentijdse evaluatie van Rijk en VNG gezamenlijk erop is gericht dit te controleren. Een voorbeeld uit de Kamerbrief met tussentijdse evaluatie uit 2018:

“Gemeenten hebben aangegeven enige ruimte te willen om de extra middelen breder in te zetten dan alleen voor de ondersteuning in natura van kinderen in armoede, namelijk voor het integraal tegengaan van de oorzaken en negatieve gevolgen van armoede. Ik zie het belang daarvan en ben bereid ruimte te bieden om maximaal 15 tot 20% van de extra middelen breder in te zetten”.¹³⁰

In 2020 verandert de toon na de kritiek van de Algemene Rekenkamer op de toepassingswijze van deze decentralisatie-uitkering. De staatssecretaris van SZW schrijft aan de Kamer:

“Ten aanzien van de DU kinderarmoede hebben de fondsbeheerders in samenspraak met het ministerie van SZW geconstateerd dat de paragraaf over de evaluatie en monitoring in de bestuursafspraken tussen SZW en de VNG de indruk zou kunnen wekken dat er voorwaarden zijn verbonden aan het al dan niet halen van beleidsdoelstellingen. De bewuste passage spreekt over de mogelijkheid van het heroverwegen van het instrument (hier dus de DU) indien de doelstelling voor het bestrijden van armoede onder kinderen niet wordt

¹²⁹ Kamerbrief van 20-9-2016 (*Kamerstukken II*, 2016/17, 24515 nr 378).

¹³⁰ Kamerbrief van 21-11-2018 (*Kamerstukken II*, 2018/19, 24515 nr 455).

bereikt. Hiermee is niet bedoeld dat de middelen onder voorwaarden worden verstrekt of dat er middelen teruggevorderd worden indien het doel niet is bereikt. Bedoeld is slechts dat het beleidsinstrument, na evaluatie van beleidsresultaten, kan worden herzien als daarmee het maatschappelijk doel beter bereikt zou kunnen worden. Het kabinet respecteert de beleids- en bestedingsvrijheid van gemeenten volledig”.¹³¹

Maar er ligt wel een Kamermotie die vraagt om betere verantwoording door gemeenten. De staatssecretaris probeert het als volgt op te lossen:

“Het bovenstaande betekent dat het niet past als het kabinet in het licht van bovenstaande motie verantwoording zou vragen van individuele gemeenten over de besteding van de middelen. (...) Ik hecht eraan te onderstrepen dat het kabinet bij de inzet van de middelen kinderarmoede wel hecht aan een zorgvuldige evaluatie (in nauwe samenwerking met de VNG) om daarmee de doeltreffende inzet van de middelen te beoordelen. Dit past bij de *stelselverantwoordelijkheid* die ik draag en rijksbrede afspraken over evaluatie van beleid. Daarom wil ik invulling geven aan de motie door in de evaluaties van de bestuurlijke afspraken enkele extra vragen op te nemen over de inzet van middelen. (...) Op deze wijze geeft het kabinet invulling aan de motie die past bij het karakter van de DU. *Indien uw Kamer meer verantwoording zou willen ontvangen over de inzet van deze extra middelen, zou dit vragen om een andere verdeling van verantwoordelijkheden tussen rijk en gemeenten op het terrein van armoedebeleid.*”¹³² [cursivering van de onderzoekers]

De geschiedenis van deze decentralisatie-uitkering laat zien dat de Tweede Kamer het belangrijk vindt dat de middelen aan het aangewezen doel worden besteed. Ook stelt de Kamer in de loop van de tijd aanvullende eisen aan de verantwoording over zowel de besteding als de effecten. De middelen moeten direct aan kinderen in armoede ten goede komen, en mogen niet worden besteed aan vermindering van armoede of schulden van gezinnen met kinderen in algemene zin. De indieners van de moties geven aan dat zij verantwoording willen om gemeenten die niet aan deze eis voldoen te kunnen bijsturen.¹³³ De staatssecretaris laat enkele maanden later (terecht) weten hier niet aan te kunnen voldoen, gezien het gekozen instrument van de decentralisatie-uitkering.

Om aan de wensen van de Tweede Kamer tegemoet te komen zou in dit geval een specifieke uitkering moeten worden verstrekt. Dat zou wel een verantwoordingslast voor gemeenten opleveren die, gezien de relatief kleine financiële bijdrage (85 miljoen euro voor alle gemeenten per jaar), naar verhouding zwaar zou zijn. Dat zou voor de Kamer een overweging kunnen zijn om van oormerking af te zien.

De vraag rijst bovendien hoe de wens van de Tweede Kamer om te sturen op de uitgave en om specifieke verantwoording daarover (via de minister) te eisen, zich

¹³¹ Kamerbrief van 6 april 2020 betreffende invulling motie Gijs van Dijk / Bruins over de inzet middelen kinderarmoede, *Kamerstukken II*, 2019/20, 24515 nr. 529.

¹³² Kamerbrief van 6 april 2020 betreffende invulling motie Gijs van Dijk / Bruins over de inzet middelen kinderarmoede, *Kamerstukken II*, 2019/20, 24515 nr. 529.

¹³³ Motie Van Dijk/Bruins, ingediend tijdens begrotingsbehandeling SZW op 28-11-2019.

verhoudt tot het uitgangspunt van decentrale zelfstandigheid. Het betreft hier immers een autonome gemeentelijke taak. Als de Kamer werkelijk op dit punt wil sturen, ligt het meer voor de hand de taak uit de open huishouding te halen, en in medebewind 'terug te geven'. Dat vereist een wettelijke grondslag. Sturen via het stellen van voorwaarden, verbonden aan een specifieke uitkering ('gulden koorden'), is problematisch.

7 Geadviseerd uitkeringsstelsel

Op basis van de vorige hoofdstukken schetsen wij hier de instrumenten waarvan wij vinden dat die samen een goed uitkeringsstelsel vormen. We beginnen met de uitkeringen uit het gemeentefonds en het provinciefonds omdat die vooraan staan in de voorkeursvolgorde. Waar het bestaande stelsel afwijkt van het door ons voorgestelde geven wij adviezen om het stelsel aan te passen of beter te laten functioneren.

Wij zijn ervan overtuigd dat het bestaande stelsel op basis van onze adviezen zo kan worden verbeterd dat de bestaande knelpunten worden opgelost waar dit mogelijk is, en worden verzacht waar zwaarder wegende beginselen voorrang verdienen.

7.1. Provinciefonds en gemeentefonds

Fonduitkeringen staan voorop

Uitgangspunt bij de taakverdeling tussen overheidslagen is dat zoveel mogelijk wordt overgelaten aan gemeenten of provincies. Provincies en gemeenten beschikken bovendien over een wettelijk geregelde beleidsvrijheid en bestedingsvrijheid, ook bij medebewindstaken. Waar mogelijk moeten decentrale overheden de middelen die het Rijk beschikbaar stelt vrij kunnen besteden. Beleids- en bestedingsvrijheid past bij gedecentraliseerde besluitvorming. Het stelt provincies en gemeenten in staat hun voorzieningenniveau af te stemmen op de regionale en lokale behoeften en voorkeuren. Vrije besteedbaarheid maakt het mogelijk integraal beleid te voeren en prikkelt tot een doelmatige besteding van middelen. Uitkeringen uit het gemeentefonds en het provinciefonds zijn vrij besteedbaar. Waar mogelijk moeten deze instrumenten dus worden benut.

De vrije besteedbaarheid van uitkeringen uit de fondsen wordt begrensd door medebewindswetten die decentrale overheden taken opleggen. Een onbekend maar groot deel van de uitkeringen uit het provinciefonds en het gemeentefonds is nodig om deze medebewindstaken uit te voeren. De rijksoverheid moet er daarom op toezien dat gemeenten en provincies voldoende algemene middelen tot hun beschikking hebben om ook hun eigen, autonome taken uit te voeren. Anders wordt de wettelijk vastgelegde "open huishouding" van deze overheden uitgehold.

Algemene en bijzondere fonduitkeringen

De standaard uitkeringsvorm binnen het gemeentefonds en het provinciefonds is de algemene uitkering. In sommige gevallen is het echter niet mogelijk of wenselijk om middelen te verdelen via de verdeelformule van de algemene uitkering. Ook kan het voorkomen dat de jaarlijkse indexatie een ander pad zou moeten volgen dan de accessen van de fondsen. In deze twee gevallen kan in plaats van een algemene fonduitkering een bijzondere fonduitkering worden gebruikt.

Op dit moment bestaan hiervan twee vormen: de integratie-uitkering en de decentralisatie-uitkering. Deze verschillen maar op één punt van elkaar. Een integratie-uitkering wordt binnen een van tevoren bepaalde termijn in de algemene uitkering opgenomen. Bij een decentralisatie-uitkering is geen termijn voor de overgang van de uitkering naar de algemene uitkering vastgesteld. Beide uitkeringen hebben een tijdelijk karakter. Voor zover het niet gaat om tijdelijke middelen is het einddoel in principe opname in de algemene uitkering.

De reden om niet voor een algemene fondsuitkering te kiezen maar voor een bijzondere fondsuitkering (andere verdeling of indexatie) kan heel goed een niet-tijdelijk karakter hebben. Tijdelijkheid lijkt hier dan ook een overbodige beperking die kan worden afgeschaft. Het onderscheid tussen integratie- en decentralisatie-uitkeringen, toch al minimaal, wordt zo nog kleiner. Slechts één van beide hoeft te blijven bestaan. Ook de jaarlijkse verplichting om te bezien of de uitkering naar een algemene uitkering kan overgaan kan komen te vervallen.

Om het algemeenemiddelenkarakter van deze uitkering te verduidelijken zou die de naam **bijzondere fondsuitkering**¹³⁴ gegeven kunnen worden. Die zou dan bestaan naast de **algemene fondsuitkering**, die nu bekend staat als de algemene uitkering. De naam decentralisatie-uitkering (of integratie-uitkering) is onduidelijk en kan verkeerde verwachtingen wekken.

Beide vormen van fondsuitkeringen kunnen alleen van elkaar verschillen in de manier van verdeling of in de manier van indexatie. Alle fondsuitkeringen vloeien in de algemene middelen van de ontvanger. Er zijn geen voorwaarden aan verbonden.

Er is op dit moment bij integratie- en decentralisatie-uitkeringen niet vastgelegd dat eventuele verdeelmaatstaven een objectief (niet door de ontvanger te beïnvloeden) karakter moeten hebben. Bij de algemene uitkering is dit wel vastgelegd (in de memorie van toelichting bij de Fwv1997). De reden is dat de verdeling geen sturende werking mag hebben, omdat dit strijdig is het met het algemeenemiddelenkarakter van fondsuitkeringen. Wij adviseren daarom om dit ook voor bijzondere fondsuitkeringen in de memorie van toelichting van de Fwv op te nemen, met een formulering die goed aansluit bij de manier waarop dit bij de algemene uitkering is gedaan. Definieer hierbij ook de term "objectief".

Bijzondere fondsuitkeringen hebben een naam die verwijst naar de reden dat de middelen beschikbaar worden gesteld (bijvoorbeeld: Vrouwenopvang). Deze naam impliceert echter geen bestedingsverplichting en is wat dat betreft te vergelijken met de namen van verdeelmaatstaven van algemene fondsuitkeringen (zoals "historische kern" en "minderheden") die ook niet op een bestedingsverplichting wijzen. Desondanks kan in de praktijk toch *labeling* optreden, die het bijvoorbeeld voor decentrale portefeuillehouders gemakkelijker maakt om middelen te claimen. Dit belemmert de integrale afweging die bij algemene middelen is beoogd. Het gebruik van bijzondere fondsuitkeringen moet daarom beperkt blijven tot gevallen die echt een andere verdeling of indexatie vereisen dan algemene fondsuitkeringen.

¹³⁴ Niet te verwarren met de *bijzondere uitkering* uit art. 91 e.v. van de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, die juist ziet op wat in de Fwv de *specifieke uitkering* wordt genoemd.

Dat brengt mee dat van het Rijk verwacht mag worden dat wordt gemotiveerd waarom voor een bijzondere fondsuitkering wordt gekozen en hoe op hoofdlijnen de verdeling van de middelen over de decentrale overheden verloopt. Die informatie is nu zeer beperkt, weinig transparant, en lastig te vinden. De algemene verdelingssystematiek van een bijzondere fondsuitkering, die de grondslag vormt voor toekenning van die uitkering aan de betrokken overheden, is in een democratische rechtsstaat idealiter vooraf kenbaar en transparant. Dat betekent dat rechtstreekse toekenning van deze uitkeringen bij beschikking, zonder een dergelijke voorafgaande algemene regeling, niet voor de hand ligt. Tegelijkertijd moeten de procedurele eisen niet zo zwaar zijn dat het instrument in de praktijk niet werkbaar is.

Toekenning bij ministeriële regeling lijkt aan dit bezwaar tegemoet te komen. In een dergelijke ministeriële regeling kan voor alle betrokken overheden de bijzondere fondsuitkering in een keer worden toegekend, en kan bovendien worden aangegeven op welke gronden en langs welke verdelingssystematiek de uitkering plaatsvindt. Gelet op het algemeenemiddelenkarakter van deze uitkering mogen in de ministeriële regeling geen verdere voorwaarden aan de uitkering worden verbonden (tenzij daarvoor elders een specifieke grondslag in een wet in formele zin bestaat).

In de begrotingen van het gemeentefonds en het provinciefonds staat nu in algemene zin aangegeven welk totaalbedrag voor alle bijzondere fondsuitkeringen (decentralisatie-uitkeringen) gezamenlijk beschikbaar wordt gesteld. De toelichting splitst dit uit over de afzonderlijke uitkeringen. Gelet op het zelfstandige karakter van elke bijzondere fondsuitkering adviseren wij om deze uitsplitsing in de begrotingswet zelf op te nemen.

Aanbeveling 1

Schaf de integratie-uitkering af.

Benodigde aanpassing wet- en regelgeving:

Wijziging van de Fvw (en daarop gebaseerde regelgeving).¹³⁵

Aanbeveling 2

Benadruk het algemeenemiddelenkarakter van de huidige decentralisatie-uitkering door deze *bijzondere fondsuitkering* te laten heten. De algemene uitkering krijgt dan de naam *algemene fondsuitkering*.

Benodigde aanpassing wet- en regelgeving:

Wijziging van de Fvw.

¹³⁵ Het tussen haken gestelde geldt ook bij andere aanbevelingen en wordt daarbij niet meer expliciet genoemd.

Aanbeveling 3

De bijzondere fondsuitkering moet op een paar punten afwijken van de huidige decentralisatie-uitkering:

- a. In tegenstelling tot de huidige decentralisatie-uitkering hoeft de bijzondere fondsuitkering geen tijdelijk karakter te hebben. De jaarlijkse toets of overgang naar de algemene uitkering mogelijk is komt te vervallen.
- b. Bij een bijzondere fondsuitkering wordt (in de toelichting) gemotiveerd waarom een algemene uitkering niet kan volstaan.
- c. Eventuele verdeelmaatstaven moeten een objectief (niet door de ontvanger te beïnvloeden) karakter hebben, en de term 'objectief' moet worden gedefinieerd.
- d. Bijzondere fondsuitkeringen worden voortaan bij voorafgaande ministeriële regeling verstrekt. De ministeriële regeling zelf geeft aan welke verdelingssystematiek aan de uitkering ten grondslag ligt. De ministeriële regeling verbindt geen verdere voorwaarden aan de bijzondere fondsuitkering.
- e. In de begrotingen van het gemeentefonds en het provinciefonds worden de bedragen per bijzondere fondsuitkering aangegeven, en niet zoals nu alleen het totaalbedrag.

Benodigde aanpassing wet- en regelgeving:

Wijziging van de Fvw en de memorie van toelichting.

De bestaande wetgeving is niet specifiek over wat wel en niet verenigbaar is met het algemeenemiddelenkarakter van integratie- en decentralisatie-uitkeringen. Twee vragen zijn daarbij speciaal van belang. De eerste is welke afspraken in convenanten verenigbaar zijn met het verlenen van bijzondere fondsuitkeringen voor in die convenanten afgesproken activiteiten. De tweede is of, c.q. hoe, de rijksoverheid informatie mag opvragen bij ontvangers. De komende twee paragrafen gaan op deze vragen in.

Convenanten die de bestedingsvrijheid beperken

Bijzondere fondsuitkeringen zijn structurele of incidentele uitkeringen uit het gemeentefonds of het provinciefonds die ten goede komen aan de algemene middelen van de ontvangers en waaraan dus geen voorwaarden of oormerken mogen zijn verbonden. Zou dit wel het geval zijn, dan zou dat de decentrale bestedings- en beleidsvrijheid aantasten. De Algemene Rekenkamer heeft in dat principe aanleiding gezien tal van integratie- en decentralisatie-uitkeringen als onrechtmatig te bestempelen, omdat in convenanten tussen de betrokken besturen afspraken waren vastgelegd die als een dergelijke beperking van de bestedings- of beleidsvrijheid moesten worden beschouwd. Dit is een belangrijke ontwikkeling omdat de praktijk van het sluiten van bestuurlijke convenanten een grote vlucht heeft genomen (zie ook paragraaf 2.1).

Het standpunt van de Rekenkamer is gebaseerd op het algemeenemiddelenkarakter van de fondsuitkering. Decentrale zelfstandigheid omvat de vrijheid om algemene middelen naar eigen inzicht te besteden. De decentrale zelfstandigheid zou worden uitgehold als langs financiële weg alsnog voorwaarden zouden worden gesteld die bestuurlijk niet zijn toegestaan. Het is dus de vraag of dit inderdaad het geval is wanneer decentrale overheden convenanten sluiten over activiteiten op terreinen waarvoor zij een bijzondere fondsuitkering ontvangen.

Allereerst moet worden vastgesteld dat het onderscheid tussen fondsuitkering en specifieke uitkering niet samenvalt met het bestuurlijke onderscheid tussen autonomie en medebewind. Ook medebewindstaken worden voor een groot deel uit de fondsen gefinancierd. Als voorbeeld kan ook hier het organiseren van Tweede Kamerverkiezingen dienen (paragraaf 6.2). In die gevallen bevat de medebewindswetgeving tal van beperkingen op de beleidsvrijheid van decentrale besturen, en daarmee ook op hun bestedingsvrijheid. Met andere woorden: algemeen geaccepteerd is dat de regel dat geen voorwaarden aan fondsuitkeringen mogen zijn verbonden geen betrekking heeft op de wettelijke voorschriften die voortvloeien uit de taak waarop de financiering is gericht. De bestedings- en beleidsvrijheid is in zoverre niet absoluut (zie ook paragraaf 3.4).

In de tweede plaats moet worden vastgesteld dat het sluiten van bestuurlijke convenanten een geaccepteerde manier is om beleid te maken. Convenanten kunnen geen nieuwe bevoegdheden creëren, maar partijen kunnen zich jegens elkaar wel tot op zekere hoogte verplichten op een bepaalde wijze van hun bevoegdheden gebruik te maken. Dat zij daartoe bevoegd zijn kan als een uitingvorm van hun decentrale zelfstandigheid worden gezien. Uiteraard is een goede democratische controle door de eigen volksvertegenwoordiging in dit verband van groot belang.

We hebben eerder gezegd dat via de omweg van de financiële verhoudingen geen beperkingen aan de decentrale beleidsvrijheid mogen worden gesteld die langs de wettelijke/bestuurlijke weg niet kunnen worden gesteld. Dus mogen geen voorwaarden worden verbonden aan het verkrijgen van een bepaalde fondsuitkering. Maar andersom betekent dit ook dat de vrijheid om convenanten te sluiten in beginsel niet zou mogen worden beperkt door het ontvangen van bepaalde uitkeringen.

Bij de vanuit een fonds gefinancierde medebewindstaken botsen dus twee uitgangspunten: enerzijds de (bestuurlijke) bevoegdheid om afspraken te maken (te contracteren) over de uitoefening van eigen bestuurlijke medebewindsbevoegdheden, anderzijds het verbod juridische of feitelijke voorwaarden te verbinden aan de fondsuitkering. Bij de vanuit het fonds gefinancierde autonome taken is de decentrale bestuurlijke vrijheid van handelen nog groter, de mogelijkheid om van hogerhand bestuurlijk in te grijpen of bij te sturen zeer klein, en geldt evenzeer het verbod juridische of feitelijke voorwaarden te verbinden aan een fondsuitkering.

Er is echter een principieel probleem dat maakt dat het afsluiten van convenanten niet altijd kan worden gezien als het in vrijheid uitoefenen van de eigen bestuurlijke bevoegdheden. Wanneer gemeenten feitelijk van aangeboden fondsuitkeringen afhankelijk kunnen zijn, of daarbij een groot belang kunnen hebben, stemmen zij wellicht eerder met afspraken in convenanten in dan zij anders zouden hebben gedaan. In zoverre is de onderhandelingspositie juist in dit soort situaties niet gelijkwaardig, en

komt de vrijheid van handelen de facto onder druk te staan, waardoor van (feitelijke) voorwaarden moet worden gesproken. In hoeverre daarvan in een concrete situatie ook daadwerkelijk sprake is hangt af van diverse variabelen en van de concrete afspraken in kwestie.

Wanneer het in een convenant akkoord gaan met bestedingsverplichtingen als voorwaarde wordt gesteld voor het ontvangen van een bepaalde fondsuitkering wordt duidelijk een rode lijn overschreden. Dat is ook het geval wanneer terugvordering van een dergelijke uitkering mogelijk zou worden gemaakt bij het niet nakomen van afspraken in convenanten.

Aan de andere zijde van het spectrum geldt dat een bijzondere fondsuitkering vaak een vrij breed beleidsterrein ('bestrijding kinderarmoede' of 'leefbaarheid van de stad') betreft. Het zou een aanzienlijke beperking op de bestuurlijke vrijheid zijn als gemeenten of provincies die een dergelijke uitkering ontvangen geen convenanten met het Rijk zouden mogen sluiten op de daaraan gerelateerde beleidsterreinen. Afspraken in convenanten die slechts indirect met de uitkering zelf verband houden zijn in onze ogen niet in strijd met de bestedings- en beleidsvrijheid van de uitkering. In die gevallen kan worden aangevoerd dat de voorwaarden en afspraken niet 'aan de uitkering zijn verbonden'. Maar waar de grens ligt tussen wat wel en niet toelaatbaar is kan op basis van de bestaande wet- en regelgeving of het daaraan ten grondslag liggende systeem niet precies worden aangegeven.

Lastig is vooral de situatie waarin het geld sowieso wel wordt overgemaakt (en niet zal worden teruggevorderd), maar in een convenant wel bestuurlijke afspraken worden gemaakt over de besteding of concrete bestemming van het geld. Feitelijk zal immers ook hier vaak wel een vorm van binding ontstaan omdat de gemeente of provincie zich een betrouwbare lange-termijn-partner zal willen tonen. Zoiets gaat slecht samen met het algemeenmiddelenkarakter van de fondsuitkering. Ook situaties waarin geen sprake is van een verdeling op basis van objectieve criteria, maar van toekenning op basis van een beoordeling van ingediende projectvoorstellen zijn met het karakter van de fondsuitkering niet te verenigen.

Minder problematisch daarentegen lijken informatieverplichtingen die erop gericht zijn de centrale overheid duidelijkheid te verschaffen over de lasten en het doelbereik. Op basis van dergelijke gegevens kan immers worden beoordeeld in hoeverre de fondsuitkering aan zijn doel voldoet en bijvoorbeeld voortgezet of uitgebreid moet worden. Dit betreft dus geen zelfstandige nieuwe informatieverplichtingen, maar verplichtingen die noodzakelijk zijn voor het goed functioneren van het stelsel van fondsuitkeringen in het algemeen. Wel moet worden voorkomen dat via dergelijke informatievoorzieningen alsnog teveel bemoeienis en sturing vanuit het Rijk ontstaat, en hoge administratieve lasten voor decentrale overheden. In de volgende paragraaf doen wij suggesties voor de manier waarop een informatiearrangement kan worden ingericht.

De bestaande onduidelijkheid over wat precies wel en niet mag met bijzondere fondsuitkeringen dwingt de Algemene Rekenkamer in haar rol als controleur van de rechtmatigheid van de rijksuitgaven ertoe om hier een eigen beleidslijn over te ontwikkelen, en uit te werken wanneer voorwaarden en afspraken 'aan de uitkering zijn verbonden'. Die beleidslijn wordt echter niet expliciet gecommuniceerd. Die komt alleen

indirect naar buiten, via het als onrechtmatig bestempelen van bepaalde uitkeringen, waarbij in de openbaarheid (van het jaarlijkse Verantwoordingsonderzoek) slechts in een beperkt aantal gevallen precies wordt toegelicht waarom. Ook de Rekenkamer geeft niet expliciet aan waar in zijn ogen precies de grens ligt tussen wat wel en niet toelaatbaar is. Dit leidt tot onduidelijkheid bij ministeries die uitkeringen willen verstrekken, en mogelijk tot een te grote vlucht in de specifieke uitkeringen om risico's te vermijden.

Het ontwikkelen van een beleidslijn moet hier niet op een controleur als de Algemene Rekenkamer worden afgewenteld. Dit is een taak voor de wetgever. Bij het uitwerken van die beleidslijn kan als uitgangspunt dienen dat convenanten niet als problematisch worden ervaren wanneer een overheidstaak via een algemene (fonds)uitkering wordt gefinancierd. Uitgelegd zou moeten worden waarom op dit punt aan de qua karakter gelijklopende bijzondere fondsuitkering strengere eisen worden gesteld. De reden hiervoor ligt in het feit dat decentrale overheden met een bijzondere fondsuitkering in het vooruitzicht kunnen worden geprikkeld akkoord te gaan met een convenant, terwijl iets dergelijks niet mogelijk is bij een bijdrage via de algemene fondsuitkering.¹³⁶ Het criterium dat bepaalt wat wel en niet moet kunnen bij gebruik van een bijzondere fondsuitkering is dus of iets een **sturende werking** heeft op het gedrag van potentiële ontvangers. Dat past niet bij een fondsuitkering.

Het is in de praktijk niet mogelijk een volledige lijst te maken met afspraken die wel en niet kunnen worden gemaakt in convenanten over activiteiten op terreinen waarop bijzondere fondsuitkeringen bestaan. Dat moet dan ook niet worden geprobeerd. Wat wel kan is, langs de hier aangegeven lijnen, aangeven hoe tot een oordeel kan worden gekomen.

Als voorbeeld kan de casus van de RES dienen, die in paragraaf 6.6 is besproken. In tegenstelling tot hoe de Algemene Rekenkamer hierover oordeelde vinden wij een bijzondere fondsuitkering hier passend. Alle regio's (die samen het land dekken) ontvingen een bedrag gebaseerd op objectieve criteria (aantal deelnemende overheden, landoppervlak en inwoners). De besluitvorming over de besteding van de middelen vond in de regio plaats. Daardoor is geen sprake van een sturende werking van de uitkering op het gedrag van de ontvangers. Dit ligt anders bij de casus aardbevings- en toekomstbestendige scholenbouw uit paragraaf 6.9. Daar is de link tussen uitkering en besteding veel sterker. Gemeenten die niet in het convenant zitten krijgen geen geld. Dat kan een prikkel opleveren om te tekenen. Ook al is de verdeling op basis van het aantal vierkante meters schoolgebouw per gemeente – een objectief criterium.

Wij zien het risico dat een hellend vlak kan ontstaan als op het oog geringe beperkingen van de bestedings- of beleidsvrijheid door de vingers zouden worden gezien en als daardoor de grens van het toelaatbare ongemerkt zou verschuiven. Het algemeenemiddelenkarakter van fondsuitkeringen vereist een voortdurende bewaking.

¹³⁶ Dit laatste is niet mogelijk omdat een algemene fondsuitkering een verdeelsysteem heeft op basis van objectieve maatstaven. Dit systeem kan niet op maat kan worden aangepast om bepaalde convenantgemeenten extra middelen te bezorgen.

In paragraaf 7.3 doen we daar voorstellen voor. Het financiële stelsel mag echter ook niet zo ruim worden uitgelegd, dat het de bestuurlijke vrijheid van handelen ‘wegdrukt’.

Aanbeveling 4

Verduidelijk de reikwijdte van het eigenmiddelenkarakter van de bijzondere fondsuitkering. Hanteer als criterium dat bepaalt wat wel en niet moet kunnen bij gebruik van een bijzondere fondsuitkering is of iets een sturende werking heeft op het gedrag van (potentiële) ontvangers.

Benodigde aanpassing wet- en regelgeving:

Opnemen in de memorie van toelichting van de Fw.

Opvragen van beleids- en uitvoeringsinformatie

Aan de bijzondere fondsuitkering mogen (net als aan de algemene fondsuitkering) geen voorwaarden worden gesteld. In het vorige onderdeel is beargumenteerd dat de rijksoverheid behoefte kan hebben aan bepaalde informatie over lasten en doelbereik bij de ontvangers. Die behoefte kan voortvloeien uit de stelsel- of systeemverantwoordelijkheid van de minister op het betreffende beleidsterrein. Hoe ver die reikt en wat die behelst, is geen uitgemaakte zaak, zoals uiteengezet in paragraaf 3.4.

Wij volgen de Algemene Rekenkamer die stelt dat ministers voor medebewindstaken minimaal een algemene verantwoordelijkheid dragen voor de vormgeving van dat beleid, en afhankelijk van de mate waarin ze specifieke doelen dan wel beoogde resultaten voor de betrokken decentrale overheden hebben geformuleerd en over bevoegdheden beschikken, ook aanspreekbaar zijn op het al dan niet bereiken van die resultaten. Daaruit volgt dat een minister moet kunnen beschikken over informatie over de werking van het beleid en de resultaten in algemene zin. Dat betekent concreet informatie over lasten en doelbereik.

Wij achten het opvragen van deze informatie bij de bijzondere fondsuitkering toelaatbaar indien 1) dit een algemene wettelijke basis heeft en 2) de omvang van uitkeringen niet (op korte termijn) gekoppeld is aan het verstrekken of de inhoud van deze informatie. Hiernaast is het belangrijk om decentrale overheden zo min mogelijk te belasten met verplichte informatieverstrekking. Dat kan door aan te sluiten bij bestaande informatieverstrekkingarrangementen.

De beheerders van de fondsen laten periodiek onderzoek uitvoeren naar zowel de voeding als de verdeling van de algemene uitkering. Zo hebben Cebeon en AEF recent onderzocht hoe de verdeling van de algemene uitkering aan gemeenten kan worden verbeterd.¹³⁷ De in paragraaf 4.1 behandelde iv3-informatie kan hiervoor als bron worden gebruikt. Deze wordt ook gebruikt bij het Periodiek Onderhoudsrapport gemeentefonds (zie paragraaf 5.2).

¹³⁷ Cebeon (2021) *Syntheserapport herijking verdeling Gemeentefonds*.

Voor de bijzondere fondsuitkeringen voldoet deze informatievoorziening niet altijd omdat deze qua aggregatieniveau niet goed aansluit (te grofmazig is). Bovendien is het niet altijd passend om alle gemeenten of provincies te verplichten dergelijke informatie te leveren, aangezien bijzondere fondsuitkeringen in veel gevallen slechts een beperkt aantal ontvangers hebben (figuur 2 in hoofdstuk 5). Wij adviseren dan ook om het beschikbaar krijgen van informatie over lasten en doelbereik – wanneer daaraan behoefte bestaat – op een andere manier te regelen, conform de bovenstaande twee voorwaarden.

Wij adviseren om de informatieverstrekking over **doelbereik** te koppelen aan de bestaande Regeling beleidsindicatoren gemeenten.¹³⁸ Via deze ministeriële regeling, en de relevante bepalingen in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV), zijn gemeenten verplicht om een set van (op dit moment) 35 beleidsindicatoren op te nemen in hun begroting en jaarverslag (zie ook paragraaf 4.1). De beleidsindicatoren zijn bedoeld voor decentrale volksvertegenwoordigers, maar kunnen ook in verticaal verband gehanteerd worden. Als ministers informatie nodig hebben over doelbereik van activiteiten die worden gefinancierd uit bijzondere fondsuitkeringen kunnen daartoe indicatoren aan de bestaande indicatorenset worden toegevoegd. Die hoeven niet voor alle gemeenten verplicht te zijn; dit hangt af van de informatiebehoefte bij de bijzondere fondsuitkering in kwestie.

Het is van belang dat decentrale overheden meepraten over de ontwikkeling van de indicatorenset. Dat zou kunnen door de commissie BBV hiermee te belasten. Die is immers al belast is met het bewaken van en het adviseren over de naleving van de gemeentelijke en provinciale verslaggevingsvoorschriften en kent tevens als voordeel dat zij vertegenwoordigers omvat vanuit de verschillende geledingen van bij verslaggeving betrokken partijen.

Voor de informatieverstrekking over de **lasten** adviseren wij een vergelijkbare werkwijze, maar dan geregeld via de iv3-voorschriften (zoals toegelicht in paragraaf 4.1). Ook hierbij zou het wenselijk zijn om aanpassingen via de commissie BBV te laten verlopen. Ook dit is een uitwerking via een bestaande regeling, waardoor de administratieve lasten beperkt kunnen blijven. Evenals bij de beleidsindicatoren geldt dat de gegevens vaak niet door alle gemeenten zullen hoeven worden aangeleverd.

¹³⁸ Alleen voor gemeenten is er een regeling die toeziet op uniforme beleidsindicatoren, hiervan is geen sprake bij provincies. Bezien moet worden – mede in het licht van de administratieve lasten – of deze regeling op onderdelen ook voor provincies ingezet kan worden of dat daar een andere regeling voor mogelijk is.

Aanbeveling 5

Het opvragen van informatie over doelbereik en lasten bij activiteiten die gefinancierd worden via de bijzondere fondsuitkering is toelaatbaar indien dit een algemene wettelijke basis heeft en indien de omvang van uitkeringen niet (op korte termijn) gekoppeld is aan het verstrekken of de inhoud van deze informatie. Maak hiervoor gebruik van de bestaande iv3-systematiek en de bestaande regeling voor beleidsindicatoren van gemeenten.

Benodigde aanpassing wet- en regelgeving:

Wijziging van het BBV en de Regeling beleidsindicatoren gemeenten.

7.2. Specifieke uitkeringen

Soms worden uitkeringen verstrekt om te worden besteed aan een specifiek doel. In dat geval is een fondsuitkering niet geschikt en moet een specifieke uitkering worden gebruikt. Omdat fondsuitkeringen in principe de voorkeur hebben, moet in de toelichting bij de regeling van de specifieke uitkering worden toegelicht waarom toch voor deze uitkeringsvorm wordt gekozen.

Een specifieke uitkering is altijd geormerkt en dat betekent dat de ontvangende overheid de besteding niet alleen aan de eigen volksvertegenwoordiging moet verantwoorden, maar ook aan de verstrekende minister. Die kan zich dan op zijn of haar beurt verantwoorden aan het parlement, dat de middelen ter beschikking heeft gesteld.

Elke uitkering die onder voorwaarden wordt verstrekt is een specifieke uitkering, zo stelt de Fvw. En elke specifieke uitkering is geormerkt, omdat die voor een bepaald openbaar belang wordt verstrekt. Het is nu dus niet mogelijk om een specifieke uitkering te verstrekken die wel voorwaarden kent (bijvoorbeeld het indienen van voortgangsrapportages) maar die niet geormerkt is. Dit kan ook moeilijk anders worden geregeld zonder problemen te veroorzaken bij de controle en verantwoording. Omdat de specifieke uitkering op de departementale begroting staat, moet de minister de besteding ervan kunnen verantwoorden aan het parlement. Daartoe moet worden gecontroleerd of de middelen daadwerkelijk besteed zijn aan het doel van de specifieke uitkering. Dat doel is dus een vereiste voor controle en verantwoording.

Specifieke uitkeringen zijn nuttige instrumenten voor gevallen waarin het wenselijk is om voorwaarden te verbinden aan een uitkering. Toch heeft dit instrument een slechte naam. Deels is dat te herleiden tot twee praktische knelpunten. Provincies en gemeenten wijzen op de administratieve lasten die worden veroorzaakt door verantwoording en controle. En door de vereiste wettelijke grondslag is het voor ministeries die middelen beschikbaar willen stellen gemakkelijker en minder tijdrovend om een decentralisatie-uitkering te verstrekken. Hieronder gaan we na of het wenselijk is om deze twee knelpunten te verlichten, en zo ja, hoe dat zou kunnen.

Verlagen verantwoordings- en controlelasten specifieke uitkeringen

Eén van de bezwaren die tegen het gebruik van specifieke uitkeringen wordt geuit, is dat deze aanzienlijke verantwoordings- en controlelasten voor decentrale overheden met zich meebrengen. Wij hebben hier tijdens ons onderzoek over gesproken met onder meer vertegenwoordigers vanuit gemeenten, provincies en de accountancypraktijk. Hieruit is geen eenduidig beeld naar voren gekomen over de omvang en de aard van deze lasten. Terwijl sommigen aangeven dat deze aanzienlijk zijn, valt dit volgens anderen wel mee.

Een en ander lijkt met name samen te hangen met drie aspecten:

1. De (ervaren) administratieve last die gepaard gaat met de gemeentelijke of provinciale accountantscontrole op de in de SiSa-bijlage vermelde informatie;
2. De voorwaarden die een bepaalde specifieke uitkering stelt. Belastend zijn vooral de complexiteit om de apparaatskosten van een met een specifieke uitkering samenhangende bekostigde regeling aan te tonen (en in sommige gevallen ook het additioneel zijn van kosten);
3. De wijze waarop de administratie van de provincie of gemeente is ingericht.

In de discussies over de verantwoordings- en controlelast ligt de nadruk vooral op het eerstgenoemde aspect. Uit de door ons gehouden gesprekken komt echter naar voren dat het eerste aspect in de praktijk sterk verbonden lijkt met de andere twee aspecten. De accountantscontrole wordt met name dan als belastend ervaren als de accountant tekortkomingen constateert die tot reparatie moeten leiden, zoals in het geval dat apparaatskosten niet goed zijn opgenomen.

Gebaseerd op onze bevindingen geven wij vier mogelijke oplossingsrichtingen in overweging die naast elkaar kunnen worden geïmplementeerd. Twee kunnen met de bestaande wet- en regelgeving worden toegepast: a) het meer 'lastenarm' vormgeven van specifieke uitkeringen en b) het beter laten aansluiten van de inrichting van de provinciale en gemeentelijke administratie bij de eisen die door verantwoording worden gesteld. Twee andere oplossingsrichtingen zouden wetswijzigingen vergen: c) differentiatie in verantwoording en controle (zoals bij subsidies), en d) meer gebruik maken van forfaitaire berekeningsmethoden (normbedragen).

Beperk waar mogelijk lastenverzwarende voorwaarden

Gesprekspartners die van mening waren dat specifieke uitkeringen tot hoge administratieve lasten leiden hebben ons diverse voorbeelden gegeven van uitkeringen waarbij dit inderdaad het geval is. Maar hoge lasten zijn niet inherent aan specifieke uitkeringen. Dit hangt sterk af van de gestelde voorwaarden.

Wij adviseren om bij het vormgeven van een specifieke uitkering vanaf het begin expliciet rekening te houden met de gevolgen voor de verantwoordings- en controlelasten. Een voorbeeld waarbij dit is gedaan is de casus IBP Vitaal Platteland (zie paragraaf 6.8).¹³⁹ Bij het overwegen van voorwaarden die hoge administratieve

¹³⁹ Wanneer toch wordt gekozen voor lastenverhogende voorwaarden dan kan worden overwogen om een handreiking op te stellen voor de verantwoording. Voor een voorbeeld zie paragraaf 6.7.

lasten veroorzaken moeten de maatschappelijke baten goed worden afgewogen tegen de maatschappelijke lasten.

Aanbeveling 6

Houd bij het vormgeven van een specifieke uitkering vanaf het begin expliciet rekening met de gevolgen voor de verantwoordings- en controlelasten.

Benodigde aanpassing wet- en regelgeving:

Geen

Inrichting van de provinciale en gemeentelijke administratie

Naast bovengenoemde oplossingsrichting wijzen sommige geïnterviewden erop dat de mate waarin decentrale overheden moeite hebben de lasten van met specifieke uitwerkingen gefinancierde regelingen aan te tonen, afhangt van de wijze van inrichting van de administratie van de betreffende decentrale overheid. Met andere woorden: hoe worden de lasten geboekt in de administratie en in hoeverre sluit dit aan op de wijze waarop verantwoord moet worden? Wij zien hierin een parallel met de door gemeenten ervaren problematiek om zogeheten iv3-informatie op te leveren (waarop overigens geen accountantscontrole wordt uitgeoefend). Daarover bestonden in de beginjaren van de iv3-regeling veel klachten, maar de meeste decentrale overheden zijn er inmiddels in geslaagd om een goede koppeling te maken tussen hun administratieve systeem en de wijze waarop de iv3-informatie opgeleverd moet worden.

Wij adviseren decentrale overheden om te werken aan de genoemde aansluiting. Vanzelfsprekend is deze beter te realiseren bij regelingen die een langere termijn kennen dan bij uitkeringen die slechts gedurende korte periode van toepassing zijn. In laatstgenoemd geval zou een meer voor de hand liggende oplossing het werken met forfaitaire bedragen zijn. Daar gaan wij verderop in deze paragraaf dieper op in.

Aanbeveling 7

Gemeenten en provincies: maak een verbeterslag in de aansluiting van de eigen administratie op de in de SiSa-bijlage vereiste informatie.

Benodigde aanpassing wet- en regelgeving:

Geen

Differentieer verantwoording en controle op basis van materialiteit

De administratieve lasten van verantwoording en controle voor ontvangers van specifieke uitkeringen kennen deels een vast karakter. Daardoor zijn die lasten, als percentage van het uitkeringsbedrag, vooral hoog bij relatief kleine uitkeringen. De maatschappelijke kosten van verantwoording en controle wegen dan niet altijd meer op

tegen de maatschappelijke baten. Wij adviseren daarom om voorschriften voor verantwoording en controle afhankelijk te maken van de hoogte van de specifieke uitkering die een provincie of gemeente ontvangt. Bij subsidies, die grote gelijkenissen vertonen met specifieke uitkeringen, gebeurt iets soortgelijks. Art. 4:21 lid 3 Awb stelt echter dat uitkeringen aan decentrale overheden in beginsel geen subsidies zijn (paragraaf 5.6).

Voor subsidies wordt binnen de overheid gewerkt met de *Regeling vaststelling Aanwijzingen voor subsidieverstrekking*, ook wel aangeduid met de term *Uniform subsidiekader*. Deze geeft voorschriften voor de verantwoording en controle van subsidies, waarbij wordt gedifferentieerd op basis van de materialiteit (de hoogte) van de subsidiebedragen. Hierbij worden drie drempelbedragen onderscheiden: subsidies van minder dan 25.000 euro, tussen 25.000 en 125.000 euro en meer dan 125.000 euro.

Voor subsidies van minder dan 25.000 euro hoeft een subsidieontvanger in beginsel geen verantwoording af te leggen aan de subsidieverstrekker. Bij subsidies van 25.000 tot 125.000 euro moet de subsidieontvanger aantonen dat de activiteiten waarvoor de subsidie is verleend zijn uitgevoerd. Dit kan op basis van diverse stukken, zoals bestuurs- en activiteitenverslagen, een managementverklaring of bijvoorbeeld een publicatie. Op basis van een risicoanalyse kan de subsidieverstrekker besluiten om een controle ter plekke uit te voeren. Er wordt geen bijkomende financiële verantwoording of door een accountant opgesteld stuk gevraagd.

Wij adviseren om te onderzoeken of, en zo ja hoe, deze benadering ook bij specifieke uitkeringen kan worden gevolgd. Het Uniform subsidiekader kan wellicht niet zonder meer op specifieke uitkeringen worden toegepast, maar kan zeker als inspiratie dienen om verantwoording en controle bij dergelijke uitkeringen te differentiëren. Hierbij moet rekening worden gehouden met verschillen in materialiteit tussen betrokken overheden: wat voor de ene entiteit niet materieel is, kan dat voor een ander vanwege stapeling wel zijn. Ook moet oneigenlijk gebruik door het knippen van regelingen om onder een drempelbedrag te blijven worden voorkomen.

Differentiatie van verantwoording en controle op basis van materialiteit zou automatisch volgen wanneer specifieke uitkeringen in het vervolg als subsidies zouden worden beschouwd. Op de toepasselijkheid van de subsidietitel in de Awb gaan we in de volgende paragraaf (aanbeveling 10) nog nader in.

Aanbeveling 8

Maak voor specifieke uitkeringen differentiatie van verantwoording en controle op basis van materialiteit mogelijk (naar analogie met het Uniform subsidiekader).

Benodigde aanpassing wet- en regelgeving:

Ga na in hoeverre het Besluit accountantscontrole decentrale overheden, de Nota Verwachtingen Accountantscontrole alsmede de (overige) instructies en bepalingen in het kader van SiSa aangepast moeten worden.

Maak gebruik van forfaitaire bedragen mogelijk

In de praktijk blijken decentrale overheden vaak weinig problemen te hebben met het verantwoorden van de programmalasten (zoals betalingen aan externe partijen). Het probleem zit vooral in het toerekenen van apparaatskosten: de lasten op het gebied van personeel (salarissen), organisatie, huisvesting, materiaal, automatisering enzovoort.

Ook hiervoor geeft de *Regeling vaststelling Aanwijzingen voor subsidieverstrekking* een mogelijke oplossingsrichting. Die geeft namelijk aan dat voor de berekening van de bij de subsidie gehanteerde uurtarieven gebruik kan worden gemaakt van verschillende berekeningswijzen. Naast het zelf berekenen van uurtarieven op basis van werkelijke of gebudgetteerde kosten, kan ook gewerkt worden met forfaitair vastgestelde bedragen. Binnen de rijksoverheid zelf wordt in dat kader veelal gewerkt met de *Handleiding Overheidstarieven*, waarbij standaard integrale uurtarieven (inclusief een opslag voor overheadkosten) per salarisschaal worden berekend.

Wij adviseren om te onderzoeken of, en zo ja hoe, deze benadering ook bij specifieke uitkeringen kan worden gevolgd. Ook hier geldt dat het Uniform subsidiekader mogelijk niet zonder meer op specifieke uitkeringen kan worden toegepast, maar wel als inspiratie kan dienen.

Gebruik maken van forfaitaire bedragen zou vanzelf mogelijk worden wanneer specifieke uitkeringen in het vervolg als subsidies zouden worden beschouwd. Op de toepasselijkheid van de subsidieregeling in de Awb gaan we in de volgende paragraaf nader in.

Aanbeveling 9

Maak gebruik van forfaitaire bedragen bij verantwoording over besteding van specifieke uitkeringen mogelijk (naar analogie met het Uniform subsidiekader).

Benodigde aanpassing wet- en regelgeving:

Ga na in hoeverre het Besluit accountantscontrole decentrale overheden, de Nota Verwachtingen Accountantscontrole alsmede de (overige) instructies en bepalingen in het kader van SiSa aangepast moeten worden.

Vereenvoudiging instelling specifieke uitkering

Specifieke wettelijke grondslag?

Een tweede knelpunt bij de specifieke uitkering is de zwaarte van de te volgen procedure. Zoals in hoofdstuk 5 bleek worden specifieke uitkeringen in beginsel bij of krachtens de wet vastgesteld. Vanuit een oogpunt van formele democratische legitimatie is daar veel voor te zeggen. Maar het kan veel tijd vergen.

Overigens geldt de eis van een formeel-wettelijke grondslag niet voor tijdelijke, eenmalige en incidentele uitkeringen, en bestaan er in de praktijk ook algemene en ruim geformuleerde wettelijke grondslagen waarop een specifieke uitkering kan worden

gebaseerd. In die gevallen hoeft voor een nieuwe specifieke uitkering dus niet altijd de wet zelf te worden aangepast en kan bij lagere regeling - en dus veel eenvoudiger - in de specifieke uitkering worden voorzien.

Daarmee ligt de vraag op tafel hoe specifiek de wettelijke grondslag zelf moet zijn, en in hoeverre de wet zelf een omschrijving moet geven van het doel van de specifieke uitkering (het te dienen 'bepaald openbaar belang' (art. 15a lid 1 Fvw)). Naarmate men op dat vlak strenger is, is de ruimte voor algemene wettelijke grondslagen uiteraard kleiner, en daarmee ook de mate waarin flexibel met de specifieke uitkering kan worden omgegaan.

In de concept-memorie van toelichting tot wijziging van de Fvw is voorgesteld om in de grondslag van de specifieke uitkering uitdrukkelijk het doel van de uitkering op te nemen en of, en zo ja wanneer, wordt overgegaan tot terugvordering.¹⁴⁰ Daarmee is geborgd, aldus de toelichting, dat er in de grondslag altijd aandacht is voor deze punten. Dit voorstel kan zonder meer worden omarmd. Het uitgangspunt dwingt er echter niet per se toe dat de wet in formele zin zelf steeds deze grondslag bevat. Denkbaar is ook dat in de lagere algemene regeling die op basis van de wet in formele zin tot stand komt, en die samen met die onderliggende wet de grondslag vormt, een beschrijving van dit specifieke doel wordt gegeven.

Een nadeel van een algemene of heel ruime wettelijke grondslag is dat de zeggenschap van de formele wetgever ten aanzien van de specifieke uitkering vermindert en daarmee de specifieke democratische legitimatie. Een ander nadeel is dat ook de procedurele controle op de keuze voor de specifieke uitkering vermindert. Bij de vaststelling van een specifieke wet is immers behandeling in de ministerraad voorgeschreven, waarmee de fondsbeheerders zich kunnen uitspreken over de keuze voor de specifieke uitkering, mede in het licht van de voorkeursvolgorde, terwijl bovendien ook het bij wetgeving vereiste advies van de Raad van State daar specifiek aandacht aan kan besteden.

De zwaarte van de procedure met de bijbehorende extra waarborgen moet worden afgewogen tegen de snelheid van die procedure. Daarbij moet bedacht worden dat de mogelijkheid om op basis van een algemenere grondslag specifieke uitkeringen toe te kennen niet een verplichting daartoe inhoudt. Een specifieke grondslag in een wet in formele zin blijft mogelijk. Ook de betrokkenheid van de fondsbeheerders zou op een andere wijze kunnen worden vormgegeven. Vanuit de bijzondere verantwoordelijkheid van de minister van BZK voor het financiële stelsel (zie ook hierna paragraaf 7.3) is daar veel voor te zeggen. Belangrijker is dat wel steeds ergens in een algemene regeling wordt aangegeven wat het doel van de specifieke uitkering is. In die algemene regeling kan dan ook expliciet aandacht worden besteed aan de mogelijkheid van terugvordering, zoals ook de concept-memorie van toelichting voorstelt en zoals nu ook al vaak gebeurt.¹⁴¹ Zolang dat gebeurt, is er wat ons betreft geen bezwaar tegen een algemene of ruime wettelijke grondslag voor specifieke uitkeringen.

Subsidies?

¹⁴⁰ Concept-memorie van toelichting, p. 15. Uit de concept-wetstekst zelf blijkt dit overigens niet direct.

¹⁴¹ Het conceptwetsvoorstel voor wijziging van de Financiële-verhoudingswet (Fvw) uit 2020.

Die algemene of ruime wettelijke grondslag waarvan hierboven sprake was kan een ruim geformuleerde bepaling in een medebewindswet zijn. In de huidige praktijk baseren diverse departementen hun specifieke uitkeringen echter op een algemene departementale kaderwet die ook de grondslag vormt voor het verstrekken van subsidies aan burgers of bedrijven. Zoals in paragraaf 5.6 naar voren kwam stelt art. 4:21 Awb dat uitkeringen aan decentrale overheden in beginsel geen subsidies zijn, tenzij het om regelingen gaat waarvoor ook anderen dan overheden geld kunnen ontvangen. In de genoemde kaderwetten is echter bepaald dat, in afwijking van artikel 4:21 lid 3 Awb, de subsidietitel uit de Awb wél van toepassing is op de specifieke uitkeringen die op basis van die kaderwet worden verstrekt. De consequentie daarvan is dat sommige specifieke uitkeringen nu wel als subsidie moeten worden gekwalificeerd en andere niet, zonder dat daarvoor vanuit een oogpunt van wetssystematiek een goede inhoudelijke reden bestaat.

Tegen de kaderwet als grondslag voor de specifieke uitkering worden vanuit het systeem van de Financiële verhoudingswet wel bezwaren aangevoerd, te meer daar de Awb als hoofdregel deze specifieke uitkeringen juist van de toepasselijkheid van de subsidietitel uitsluit. Het voordeel van een kaderwet is, net als bij een al bestaande grondslag in een medebewindswet, dat de specifieke uitkering zeer snel kan worden verstrekt. Wel zal op basis van die kaderwet steeds een ministeriële regeling nodig zijn die aangeeft voor welk doel de specifieke uitkering in het leven is geroepen en welke algemene voorwaarden daar eventueel aan zijn verbonden. Bovendien moet dan in de toelichting worden aangegeven waarom niet met een fondsuitkering kan worden volstaan.

In de praktijk volgt het proces van de toekenning van de specifieke uitkering stappen die veel gelijkenis vertonen met de stappen die bij de toekenning van een subsidie worden gezet. Dat blijkt ook wel uit het feit dat een aantal specifieke uitkeringen nu al op kaderwetten wordt gebaseerd en als subsidie in de zin van titel 4.2 Awb moet worden gekwalificeerd. Nu de eerdergenoemde bezwaren tegen een algemene kaderwet (doel en grondslag) op een andere wijze kunnen worden ondervangen (namelijk in een lagere algemene regeling), lijkt dat geen voldoende goede reden te zijn de subsidieregels uit de Awb niet op de verstrekking van een specifieke uitkering van toepassing te verklaren.

Het is echter niet op voorhand vast te stellen in hoeverre dat steeds wenselijk is. Een oordeel daarover vergt een nadere doorlichting van de consequenties van rechtstreekse toepassing van de subsidietitel en de daarop gebaseerde regelingen zoals het Uniform subsidiekader. Ook zal dan moeten worden nagegaan wat een en ander betekent voor bestaande grondslagen in medebewindswetgeving of daarop gebaseerde regelingen. Een antwoord op die vragen gaat het bestek van dit onderzoek te buiten.

Aanbeveling 10

- a. Zorg voor een algemene wettelijke grondslag voor specifieke uitkeringen, zodat een dergelijke uitkering eenvoudig kan worden uitgekeerd. Vermeld in de toelichting bij de regeling die aan de specifieke uitkering ten grondslag ligt waarom dit uitkeringsinstrument is gekozen.
- b. Zorg dat altijd in een regeling die ten grondslag ligt aan een specifieke uitkering het doel van de uitkering en de al dan niet bestaande mogelijkheid van terugvordering expliciet worden aangegeven.
- c. Onderzoek welke wijzigingen noodzakelijk zijn om de subsidietitel uit de Awb op de verstrekking van specifieke uitkeringen van toepassing te (kunnen) laten zijn.

Benodigde aanpassing wet- en regelgeving:

Aanpassing Fvw (aanbeveling 10.b) en bijzondere wetgeving, eventueel Awb.

Verzameluitkering kan worden afgeschaft

Specifieke uitkeringen kleiner dan bepaalde drempelbedragen moeten per departement worden samengevoegd tot één verzameluitkering (paragraaf 5.6). Dit is een specifieke uitkering waarin bedragen voor beleidsthema's zijn opgenomen. Die thema's zijn echter niet bindend. Een verzameluitkering moet worden besteed binnen de doelstellingen van het verstrekke ministerie. De informatie ten behoeve van de verantwoording betreft alleen het totaal bestede bedrag per verzameluitkering. Dit betekent dat middelen die via een verzameluitkering worden vertrekt niet goed kunnen worden geormerkt. Ook kan niet worden nagegaan of ze aan de beoogde doelen zijn besteed.

De verzameluitkering is in 2008 ingevoerd in het kader van een bredere hervorming die onder meer tot doel had het aantal specifieke uitkeringen te verminderen. Voor zover dit doel is bereikt door specifieke uitkeringen samen te voegen is het onduidelijk wat hiervan het voordeel is. Er is wel een duidelijk nadeel: dat het verstrekken van kleine geormerkte uitkeringen is niet goed meer mogelijk, terwijl die voor sommige gevallen wel een passende oplossing zouden kunnen vormen. Wij adviseren daarom om de verzameluitkering af te schaffen.

Aanbeveling 11

Schaf de verzameluitkering af.

Benodigde aanpassing wet- en regelgeving:

Aanpassing Fvw.

7.3. Overige aanbevelingen

Aan het eind van dit rapport willen wij nog twee aanbevelingen doen over het stelsel als geheel. Er staan namelijk nog twee knelpunten open. De integriteit van het

uitkeringsstelsel staat regelmatig onder druk, en de informatievoorziening over rijksuitgaven aan decentrale overheden is niet op orde.

Wij adviseren om duidelijk(er) te maken welke partij binnen de rijksoverheid verantwoordelijk is voor de integriteit van het uitkeringsstelsel. Op grond van de Fwv zijn de minister van BZK en de minister van Financiën gezamenlijk verantwoordelijk voor het beheer van de fondsen. Voor de specifieke uitkeringen dragen deze ministers eveneens een bijzondere verantwoordelijkheid.

Een feitelijke verbetering van vrij recente datum is dat nieuw in te stellen uitkeringen eerst aan BZK en Financiën moeten worden voorgelegd voor een ambtelijke toets aan de Fwv en de Code interbestuurlijke verhoudingen.¹⁴² Maar dit is niet voldoende.

In onze ogen is de minister van BZK op grond van de Gemeentewet en Provinciewet binnen de rijksoverheid de eerste aangewezen partij om de integriteit van het stelsel te bewaken. Deze wetten leggen daar immers expliciet de bevoegdheid neer om het stelsel van (inter)bestuurlijke verhoudingen te bewaken.¹⁴³ Geredeneerd kan worden dat de financiële verhoudingen daar onderdeel van zijn. Recent is door diverse deskundigen bepleit dat de minister van BZK de rol van bewaker van het stelsel van bestuurlijke verhoudingen steviger invult.¹⁴⁴ Wij ondersteunen dat pleidooi en merken daarbij op dat dit in het bijzonder ook geldt voor het bewaken van de financiële verhoudingen en het uitkeringsstelsel als onderdeel daarvan.

Een andere suggestie die wij ondersteunen is om de minister van BZK wetsvoorstellen die de decentrale overheden rechtstreeks raken mede te laten ondertekenen, om zo van zijn bijzondere positie blijk te geven. Ook de Afdeling advisering van de Raad van State heeft dit kort geleden bepleit. Over de sterkere rol van de minister van BZK als medeverantwoordelijke voor de financiële verhoudingen en het uitkeringsstelsel als onderdeel van de interbestuurlijke verhoudingen schrijft zij:

“Die medeverantwoordelijkheid [van de minister van BZK, tot uiting komende in de medeondertekening van wetsvoorstellen die de decentrale overheden rechtstreeks raken] ziet ook op budgetoverdrachten die met de decentralisaties gepaard gaan en de motivering van de wijze waarop de financiële gevolgen van decentralisaties worden gedekt.”¹⁴⁵

De Afdeling advisering koppelt daaraan een tweede voorstel:

¹⁴² Zie in de *Rijksbegrotingsvoorschriften 2021* bijvoorbeeld bij 15-02-2021: “Departementen dienen uiterlijk twee weken voorafgaand aan de loketopening van de Voorjaarsnota (1 maart 2021) al hun begrotingsmutaties (zie begrippenlijst) voor het provinciefonds of het gemeentefonds en van hun specifieke specificeeruitkeringen aan te leveren bij postbusuitkeringen@minbzk.nl. Na aanlevering toetsen BZK/directie Bestuur, Financiën en Regio's en FIN gezamenlijk of de begrotingsmutaties en de onderliggende stukken voldoen aan de Financiële-verhoudingswet en de Code interbestuurlijke verhoudingen.” *Rijksbegrotingsvoorschriften* zijn opgenomen in een ministeriële regeling onder de Comptabiliteitswet 2016. Deze voorschriften komen tot stand na interdepartementaal overleg.

¹⁴³ Gemeentewet artikel 116; Provinciewet artikel 114.

¹⁴⁴ In het VNG-Manifest *Het roer om* (2021) pleit Douwe-Jan Elzinga ervoor dat de regie- en toetsingsbevoegdheid uit art. 116 Gemeentewet in haar toepassingsbereik aanmerkelijk wordt versterkt. Ook Peters et al. (2020) en de Studiegroep Bestuurlijke en Financiële Verhoudingen (2020) hebben hiervoor gepleit.

¹⁴⁵ *Voorlichting Raad van State over interbestuurlijke verhoudingen* (2021), blz. 8-9.

“Een aan de begroting van het ministerie van BZK toe te voegen overzicht van alle rijksuitgaven (van alle begrotingen) aan decentrale overheden kan de integrale afweging bevorderen en de positie van de Minister van BZK als bewaker van zuivere bestuurlijke verhoudingen versterken.”¹⁴⁶

Wij onderschrijven de wenselijkheid van een dergelijk financieel overzicht. Vooral omdat dit de Staten-Generaal een betere positie zou geven.

Naast deze voorstellen bepleiten wij dat de minister van BZK een meer verbindende rol gaat spelen tussen de verschillende actoren binnen de rijksoverheid die betrokken zijn bij uitkeringen aan decentrale overheden, en ook tussen deze actoren en de decentrale overheden zelf. Niet afwachten tot het knelt, maar structureel overleg om problemen proactief te voorkomen.

Ook andere partijen hebben daarbij overigens een belangrijke rol. Wij denken hierbij niet alleen aan de VNG en IPO, maar ook aan de Algemene Rekenkamer en de Auditdienst Rijk. Wij pleiten voor een actievere communicatie door en tussen deze partijen. De situatie waarin uitkeringen op een manier worden gebruikt die volgens een bepaalde partij niet rechtmatig is, moet zoveel mogelijk worden voorkomen. Dat is beter dan zaken achteraf onrechtmatig verklaren.

Aanbeveling 12

- a. Zorg voor een betere bewaking van de integriteit van het uitkeringsstelsel. Daarvoor is de minister van BZK eerstverantwoordelijk. Die moet bestaande bevoegdheden ten aanzien van de vakministers beter gebruiken, en zorgen voor overleg hierover tussen actoren binnen de rijksoverheid en tussen rijksoverheid en decentrale overheden. Ook zouden de Algemene Rekenkamer en de Auditdienst Rijk een meer proactieve houding moeten aannemen.
- b. Breng de bijzondere verantwoordelijkheid tot uitdrukking door de minister van BZK wetsvoorstellen die de decentrale overheden rechtstreeks raken mede te laten ondertekenen.
- c. Voeg aan de begroting van het ministerie van BZK een overzicht toe van alle rijksuitgaven aan decentrale overheden, uitgesplitst naar departement, naar uitkeringsvorm en naar decentrale overheidslaag.

Benodigde aanpassing wet- en regelgeving:

Leg de bijzondere verantwoordelijkheid van de minister van BZK vast in organieke wetgeving (Gemeentewet, Provinciewet).

¹⁴⁶ Voorlichting Raad van State over interbestuurlijke verhoudingen (2021), blz. 8-9.

Bijlage 1: De verantwoording van de BUIG¹⁴⁷

De BUIG is een omvangrijke structurele specifieke uitkering voor alle gemeenten voor het bekostigen van uitkeringen in het kader van de Participatiewet, IOAW, IOAZ en Bbz 2004 (levensonderhoud startende ondernemers) en voor de inzet van loonkostensubsidies. Het gaat hier om een bijzondere specifieke uitkering, omdat overschotten vrij besteedbaar zijn. In voor dit onderzoek gevoerde gesprekken bleken veel vragen te leven over hoe bij de BUIG de verantwoording is geregeld in relatie tot de vrije besteedbaarheid. Wij lichten dit daarom uitgebreid toe.

De BUIG-middelen dienen voor het grootste deel om bijstandsuitkeringen te verstrekken. Tot 2004 bestond voor de bijstand een declaratiesysteem in de vorm van een specifieke uitkering, waarbij gemeenten zich moesten verantwoorden over de rechtmatige uitvoering en SZW een verfijnd maatregelenbeleid had met betrekking tot tekortkomingen in de uitvoering door gemeenten.

Met de invoering van de Wet werk en bijstand (WWB) per 2004 is het declaratiesysteem vervallen en is overgestapt op budgetbekostiging. Het bijstandsbudget wordt sindsdien ongeoormerkt verstrekt. Desondanks behield de minister van SZW de mogelijkheid om gemeenten een aanwijzing te geven ingeval van ernstige rechtmatigheidstekortkomingen.

Vanaf 2004 dienden gemeenten jaarlijks een zogenaamd verslag over de uitvoering in, waarbij het college verklaarde of de onrechtmatigheden van de wet in totaliteit al dan niet minder bedroegen dan 1%. Indien de onrechtmatigheden meer bedroegen, diende het college te specificeren op welke uitvoeringsaspecten de onrechtmatigheid betrekking had. Het verslag over de uitvoering had geen betekenis voor de verdeling van de uitkering; het was louter bedoeld om de toenmalige IWI (Inspectie Werk en Inkomen; voorloper huidige Inspectie SZW) in staat te stellen om mogelijk ernstige rechtmatigheidstekortkomingen te detecteren en daarnaar onderzoek in te stellen.

Per 2006 werd voor specifieke uitkeringen SiSa (Single information Single audit) ingevoerd, mede met het doel om de verantwoordingslasten van gemeenten te verminderen. Het ministerie van SZW besloot toen dat het verslag over de uitvoering diende te vervallen. Dit omdat het opstellen daarvan gemeenten administratieve lasten opleverde en SZW in feite niets met de ontvangen informatie deed.

Eind 2006 controleerde de Algemene Rekenkamer de invoering van SiSa bij SZW. De Rekenkamer was aanvankelijk van mening dat de minister van SZW door het vervallen van het verslag over de uitvoering het zicht op de rechtmatige besteding door gemeenten miste. Een belangrijk punt hierbij was dat de Rekenkamer het oneens was met de opvatting dat het budget ongeoormerkt is. Citaten daarover tijdens de parlementaire behandeling van de Wwb kon de Rekenkamer niet op andere gedachten

¹⁴⁷ Deze bijlage is gebaseerd op informatie van het ministerie van SZW. Voor een bredere visie op de systeemverantwoordelijkheid van dit ministerie bij de Participatiewet, zie *Uitvoering en evaluatie Participatiewet* (Kamerstukken II, 2015/16, 34 352, nr. 12).

brenge. De Rekenkamer redeneerde dat het budget op de begroting van SZW staat, op een zeker begrotingsartikel en dat daarmee vaststaat dat het geld aan een bepaald doel moet worden besteed. Volgens de Rekenkamer is alleen een overschot vrij besteedbaar.

Op een brede bijeenkomst met vertegenwoordigers van SZW en van de Algemene Rekenkamer is toen toegelicht dat de IWI op basis van de volgende activiteiten potentieel ernstige tekortkomingen kon detecteren:

- de analyse van de bij gemeentelijke jaarrekening afgegeven accountantsverklaring en het bijbehorende rapport van bevindingen;
- het systematisch en gestructureerd volgen en waar nodig het onderzoeken van signalen in diverse media over de uitvoering van de wet;
- het verrichten van eigen thematisch onderzoek inclusief een toetsing op naleving van rechtmatigheidsaspecten.

Deze uitleg stelde de Rekenkamer gerust en onder deze conditie kon zij leven met het vervallen van het verslag over de uitvoering.

Op basis van het advies van de commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen (Commissie-Oosting) is in 2012 de Wet revitalisering generiek toezicht aangenomen. Specifiek toezicht werd toen vervangen door generiek toezicht op grond van de Gemeentewet. Hiermee kwamen de genoemde taken van het IWI te vervallen en herleefden de bezwaren van de Rekenkamer.

Om uit de patstelling te komen is toen bij gemeenten nagegaan of het invoeren van een verantwoordingsplicht ten aanzien van de rechtmatige besteding van de uitkering tot extra verantwoordingslasten zou leiden. De conclusie was helder: bij de Wwb is sprake van zoveel materialiteit (het gaat om zulke grote bedragen), dat deze bij de jaarrekeningcontrole per definitie een belangrijke rol speelt. De hierop gebaseerde verantwoording aan het Rijk leidt niet of nauwelijks tot extra verantwoordingslasten voor gemeenten.

Sinds 2013 wordt jaarlijks op basis van de ontvangen SiSa-verantwoordingen een rechtmatigheidsrapportage opgesteld ten behoeve van beleidsinterventies. Dit zijn bestuurlijke gesprekken die zo nodig kunnen leiden tot het geven van een aanwijzing aan de gemeente om haar uitvoering conform de wet bij te stellen.

Conclusie: de Rekenkamer vond dat de Minister zich moet verantwoorden over de rechtmatigheid van gelden die voor een specifiek doel aan gemeenten worden verstrekt, die op de begroting van het departement staan en die via een specifieke uitkering worden verstrekt. Met het vervallen van het verslag over de uitvoering in 2006 was bij de invoering van SiSa in datzelfde jaar niet geregeld dat gemeenten zich over de rechtmatigheid van de bestede gelden moesten verantwoorden. Dit gat is pas in 2013 gedicht na kritiek van de Rekenkamer. Sindsdien moeten gemeenten de rechtmatigheid van de bestedingen aantonen.

Bijlage 2: begeleidingscommissie en gesprekspartners

Deze bijlage bevat de namen van de leden van de begeleidingscommissie, de namen van de mensen die wij voor dit onderzoek hebben gesproken en de namen van deskundigen in het buitenland die wij hebben gevraagd naar (eventuele) ervaringen met overheidsuitkeringen aan samenwerkingsverbanden zonder wettelijke basis.

Wij danken allen voor hun inbreng. Bij de gesprekspartners en de buitenlandse deskundigen was die inbreng op persoonlijke titel. Uiteraard draagt geen van de onderstaande personen enige verantwoordelijkheid voor de manier waarop wij hun inbreng hebben gebruikt.

Leden van de begeleidingscommissie:

Aynur	Baran	Ministerie van Financiën
Marianne	Van den Berg	Ministerie van BZK
Jan	Van der Bij	Ministerie van BZK
Jasper	Boon	Ministerie van Financiën
Diederick	Dasselaar	Ministerie van Financiën
Menno	De Graaf	Ministerie van BZK
Onno	IJsselstein	Ministerie van BZK
Niels	Van Kemenade	Ministerie van Financiën
Bouke	Knop	Ministerie van BZK
Annelies	Kroeskamp	Ministerie van BZK
Mariëlle	Van Oosterhout	Ministerie van BZK
Stijn	Overkamp	Ministerie van Financiën
Renée	Van der Ploeg	Ministerie van Financiën
Jan	Vermeer	Ministerie van BZK

Gesprekspartners:

Vincent	Van Arkel	Gemeente Amersfoort
Jan-Teun	De Bakker	Ministerie van SZW
Thomas	Becker	Studiegroep IFV
Jos	Beekmans	Provincie Noord-Brabant
Anton	Biemans	Provincie Zuid-Holland
Mohamed	Bochallati	Ministerie van SZW
Sabien	Von dem Borne	Regio Gooi en Vechtstreek
Liesbeth	Borsboom	Gemeente Zwolle
Wijnand	Dekking	Unie van Waterschappen
Amanda	Dijke	VNG

Maurice	Dister	Ministerie van Financiën
Cor	Van Eck	Auditdienst Rijk
Monique	Esselbrugge	Gemeente Nijmegen (wethouder)
Marie-Anne	Van de Griek	Algemene Rekenkamer
Bernard	Ter Haar	Studiegroep IFV
Edwin	Hageman	Provincie Groningen
Peter	Herreman	Provincie Noord-Holland
Mariska	Ten Heuw	Gemeente Hengelo (wethouder)
Bert	Jansen	IPO
Marcel	Jansen	Ministerie van LNV
Irene	Janssen	Ministerie van I&W
Jaap	De Jong	Provincie Gelderland
Geert	De Joode	Studiegroep IFV
Aart	Van Kalshoven	Ministerie van LNV
Wouter	Kegel	Provincie Noord-Holland
Johan	Kobes	IPO
Arjan	Kok	Provincie Flevoland
Andries	Kok	VNG
Ingrid	Lagerburg	Provincie Fryslân
Bart	Leurs	Raad voor het Openbaar Bestuur
Anda	Van der Mark	Ministerie van I&W
Robin	Martens	IPO
Niels	Meijer	Provincie Noord-Holland
Gerber	Van Nijendaal	Raad voor het Openbaar Bestuur
Gerard	Oolbekkink	Provincie Utrecht
Sammie	Peters	Algemene Rekenkamer
David	Rietveld	Gemeente Rotterdam
Erik	Roest	Gemeente Tilburg
Maik	Schumacher	Ministerie van BZK
Aarjen	Slot	Auditdienst Rijk
Willem-Jan	Stegeman	Gemeente Amersfoort (wethouder)
Bruno	Steiner	Gemeente Den Haag
Ronny	De Troije	Provincie Zeeland
Rob	Uijterlinde	Unie van Waterschappen
Kirsten	Veldhuijzen	Algemene Rekenkamer
Jan	Verhagen	Gemeente Den Haag
Peter	Verheij	Raad voor het Openbaar Bestuur
Anita	Vlam	Gemeente Woudenberg (wethouder)
Guy	Vonken	Provincie Limburg
Jabco	Vreugdenhil	Ministerie van SZW
Rein-Aart	Van Vugt	Deloitte
Bert	Van der Wees	Ministerie van Financiën (voorheen)
Jeanine	Weimers	Provincie Overijssel
Edwin	Westphal	VNG

Geraadpleegde experts buitenland:

Lars-Erik	Borge	Norwegian University of Science and Technology
Johan	Christiaens	Ghent University
Celine	De Boys	Aix-Marseille University
Falk	Ebinger	Vienna University of Economics and Business
Dirk	Foremny	University of Lisbon
René	Geißler	Technical University of Applied Sciences Wildau
Jonatan	Kjældgaard Jensen	The Danish Center for Social Science Research (VIVE)
Jan	Leroy	Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG)
Antti	Moisio	OECD
Sonia	Paty	University of Lyon
Pawel	Swianiewicz	University of Warsaw
Filipe	Teles	University of Aveiro
Gerard	Turley	National University of Ireland, Galway
Jaime	Valle	University of Lisbon
Dennis	De Widt	Cardiff University