

De minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
Mr. K.G de Vries
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

Bijlagen	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
--	GSIB/IR00/U68745	Rfv2000/U100682	5 december 2000
Inlichtingen bij	Dossier/volnummer	Doorkiesnummer	
mr. G.A. van	55819-015	070-4267232	
Nijendaal			
Onderwerp			
Specifieke uitkeringen			

1.

Inleiding

Het ontstaan van specifieke uitkeringen ligt historisch gezien voor die van de algemene uitkeringen van het Rijk aan de mede-overheden. Ook de omvang van specifieke uitkeringen in de bekostiging van mede-overheden is groter dan die van de algemene uitkering. Toch is de aandacht voor specifieke uitkeringen binnen de financiële verhoudingen van relatief recente datum. De publicatie 'Heiligt het doel alle (specifieke) middelen' van de toenmalige Raad voor de gemeentefinanciën (Rgf) uit 1981 kan als een belangrijk markeringspunt worden gezien in het denken over specifieke uitkeringen.^[1] Het vormde destijds de aanzet voor het saneren van specifieke uitkeringen en het formuleren van wettelijk bepalingen over specifieke uitkeringen. Ook het ontstaan van het 'Overzicht Specifieke Uitkeringen' is te herleiden tot deze publicatie. Sinds 1981 is er echter in de financiële verhoudingen het nodige veranderd. Een groot aantal specifieke uitkeringen is sindsdien naar de fondsen overgeheveld, opgehouden te bestaan, gebundeld in brede doeluitkeringen, het aandeel van specifieke uitkeringen in de gemeentelijke en provinciale inkomsten gewijzigd, er zijn nieuwe (type) specifieke uitkeringen ontstaan, etc. Daarnaast is ook de bestuurlijke constellatie, waarin specifieke uitkeringen fungeren, gewijzigd en is de regelgeving omtrent specifieke uitkeringen veranderd.

De Raad is nu advies gevraagd over het 'Overzicht Specifieke Uitkeringen'. De adviesaanvraag stelt twee vragen centraal namelijk:

- a) de afbakening van een specifieke uitkering;

b) de functie van het ‘Overzicht Specifieke Uitkeringen’.

De rol van specifieke uitkeringen binnen de financiële verhoudingen is ook aan de orde bij de eindrapportage van de interbestuurlijke visitatiecommissie specifieke uitkeringen. Het gaat hier om wat wel de uitwerking van de Griffioendiscussie wordt genoemd.^[2] Ook het Plan van Aanpak transparantie financiële stromen gaat met name ook in op de verdeling van specifiek uitkeringen^[3]. Het gaat de Raad om meer dan alleen de definitie en afbakening van specifieke uitkeringen en de functie van het ‘Overzicht Specifieke Uitkeringen’ (OSU) maar om ook de verdeling van de verantwoordelijkheden ten aanzien van specifieke uitkeringen, de wenselijkheid en haalbaarheid van een beter overzicht en transparantie in de financiële verhoudingen. Dit alles bij elkaar is voor de Raad aanleiding met het oog op de toekomstige ontwikkelingen bijna twintig jaar na het verschijnen van ‘Heiligt het doel alle (specifieke) middelen’, het onderwerp specifieke uitkeringen nog eens tegen het licht te houden van de aanvankelijke doelstellingen.

In hoofdstuk 2 gaat de Raad eerst in op de plaats van specifieke uitkeringen binnen de financiële verhoudingen. Uitgangspunt vormen de wettelijke bepalingen over specifieke uitkeringen in de Financiële verhoudingswet (Fvw) en de verdeling van verantwoordelijkheden over specifieke uitkeringen. Daarbij wordt ook de toetsing van specifieke uitkeringen aan de uitgangspunten van de interbestuurlijke visitatiecommissie specifieke uitkeringen betrokken. Hoofdstuk 3 behandelt de wenselijkheid van een overzicht van en een inzicht in de werking van specifieke uitkeringen. Dit mede in het licht Plan van Aanpak transparantie financiële stromen en het Periodiek OnderhoudsRapport (POR). De inhoud van hoofdstuk 4 heeft een meer technisch karakter. Het betreft de vraag naar de definitie van specifieke uitkeringen. In hoofdstuk 5 presenteert de Raad de belangrijkste conclusies en aanbevelingen ten aanzien van specifieke uitkeringen.

2.

De plaats van specifieke uitkeringen binnen de financiële verhoudingen

2.1 Algemeen

De doelstelling van de financiële verhoudingen is het bieden van een gelijkwaardige voorzieningencapaciteit, het ondersteunen van de autonomie van decentrale overheden en een effectief en efficiënt beheer van overheidsmiddelen. Dit wordt bereikt door de drie inkomstenbronnen te weten de eigen belastingen en rechten, de algemene uitkeringen en de specifieke uitkeringen. De ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Financiën gelden als de verantwoordelijken voor het geheel van de financiële verhoudingen en voor de verdeling van de algemene uitkeringen. Dit is neergelegd in de Financiële verhoudingswet.

Het kenmerkende verschil tussen specifieke uitkeringen en de algemene uitkering is gelegen in het vrij besteedbare karakter van de laatste. In het algemeen gaat dit ook op.

Aan het verkrijgen van de algemene uitkering op zich zijn geen verplichtingen verbonden. De eventuele verplichte uitgaven die daaruit gedekt moeten worden, worden door specifieke wetten opgelegd. Het strikte onderscheid tussen specifieke uitkeringen en de algemene uitkering vervaagt enigszins. In de praktijk zijn er specifieke uitkeringen met een zeer grote mate van bestedingsvrijheid en zijn er tal van verplichte provinciale en gemeentelijke uitgaven die uit de algemene uitkering moeten worden bekostigd. Naast dit onderscheid is ook de bron verschillend. Specifieke uitkeringen maken onderdeel uit van de begrotingen van de verschillende ministeries. De betreffende minister draagt daarmee ook verantwoordelijkheid voor de nagestreefde doelstellingen, de inrichting van, de omvang en verdeling van de betrokken specifieke uitkering. Het provincie- en gemeentefonds vormen een zelfstandig hoofdstuk van de rijksbegroting met de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Financiën als de verantwoordelijken voor het beheer.

Specifieke uitkeringen worden uit 's Rijks kas verstrekt voor de bestrijding van in de regeling van de uitkering aangeduide kosten zo luidt de definitie uit de Financiële verhoudingswet (Fvw). De bepalingen over specifieke uitkeringen maken onderdeel uit van de Fvw. Daarmee komt ook de zelfstandige betekenis van specifieke uitkeringen als bekostigingsvorm van medeoverheden naast de fondsen tot uitdrukking. Wel geldt dat specifieke uitkeringen slechts worden verstrekt als deze wijze van bekostiging van provinciale of gemeentelijke taken bijzonder aangewezen moet worden geacht (art. 16, lid 2, Fvw).

2.2 De bekostigingsvoorkeursvolgorde

Uit oogpunt van allocatie, een zo groot mogelijke eigen verantwoordelijkheid en zo gering mogelijke bureaucratielasten, geldt de volgende voorkeur voor bekostiging:

1. eigen middelen (belastingen en rechten);
2. algemene uitkering;
3. specifieke uitkeringen.

Specifieke uitkeringen zijn daarmee niet per definitie ongewenst, of een noodzakelijk kwaad, maar de bekostiging via een specifieke uitkering moet afgewogen worden tegen de voordelen van andere bekostigingswijzen. De voorkeursvolgorde geeft aan dat er een motiveringsplicht ligt bij de rijksoverheid wanneer taken van de lokale overheid niet uit eigen inkomsten of uit de algemene uitkering kunnen worden bekostigd.

2.3 De motieven voor specifieke uitkeringen

De Fvw bepaalt dat specifieke uitkeringen slechts worden verstrekt als deze wijze van bekostiging van provinciale of gemeentelijke taken bijzonder aangewezen moet worden geacht (art. 16, lid 2, Fvw). Bekostiging door middel van een specifieke uitkering geldt als bijzonder aangewezen indien:

- a) bekostiging via de eigen gemeentelijke middelen niet mogelijk is;
- b) de uitkering door de aard van het betrokken onderwerp een tijdelijk karakter heeft;

- c) nog geen of onvoldoende inzicht bestaat in de omvang van de kosten van de betrokken taak of activiteit, of;
- d) voor de kosten geen structuurkenmerk van de gemeenten kan worden vastgesteld op basis waarvan verdeling door middel van de algemene uitkering mogelijk is (naarmate de kosten in tijd of ruimte ongelijkmatiger over de gemeenten zijn gespreid wordt het vinden van zo'n gemeentelijk structuurkenmerk of kenmerkencombinatie steeds lastiger.[\[4\]](#)

In de literatuur wordt er op gewezen dat er in de praktijk ook andere motieven worden aangedragen voor specifieke uitkeringen.[\[5\]](#) Zoals:

1. dwingen geld op een bepaalde manier te besteden;
2. ontwikkelen van beleid;
3. beklijven van bepaalde uitgaven;
4. evenwicht in de algemene uitkering;
5. vliegwieleffect.

De motiveringen uit de praktijk kunnen met enige moeite wel worden herleid tot de wettekst met de memorie van toelichting. Met uitzondering wellicht van de motiveringen onder 4 en 5 zijn de overige redenen niet wezenlijk verschillend van elkaar en min of meer terug te voeren op de redenen onder c (onvoldoende inzicht in de kosten) en/of d (ontbreken structuurkenmerk). Dat laatste is in veel gevallen overigens weer het gevolg van het op subjectieve wijze vaststellen van de toelating tot de specifieke uitkering (bijvoorbeeld door aanwijzing of het stellen van 'harde' grenzen in de vorm van bijvoorbeeld aantallen inwoners e.d.).

Achter de in de praktijk gehanteerde motiveringen steekt een andere redenering dan op grond van de strekking van de wet gerechtvaardigd lijkt. Het gaat veeleer uit van de gedachte dat de specifieke uitkering is bedoeld als sturingsinstrument. Het gaat uit van een meer hiërarchische relatie en van een zeker wantrouwen ten opzichte van mede-overheden over de juiste besteding. Dit heeft ook zijn weerslag op de rechtmatigheidseisen die aan specifieke uitkeringen worden gesteld.

De eens gegeven motiveringen hebben ook geen eeuwigheidswaarde. Ontwikkelingen in de toedeling van specifieke uitkeringen maar ook de huidige kostengeoriënteerde verdeelsystematiek van de algemene uitkeringen, geven de Raad aanleiding nog eens op de noodzaak te wijzen de motiveringen die aan specifieke uitkeringen ten grondslag liggen kritisch door te lichten.

Het motief dat de bekostiging via de algemene uitkering of eigen inkomsten de evenwichtige opbouw daarvan verstoort, acht de Raad wel een valide argument. Bij de interpretatie van de criteria speelt ook het argument dat bekostiging via een specifieke uitkering wellicht ook gerechtvaardigd is indien de voorziening van zodanig nationaal belang is en zeer directe sturing en gedetailleerde regelgeving vergt dat voor de uitgaven ook een directe bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid van het Rijk geboden is.

Vaak gaat dit samen met een ongelijkmatige spreiding of een sterke behoefte de kostenontwikkelingen direct te kunnen volgen. De mede-overheid is in deze gevallen slechts uitvoerend orgaan. Feitelijk is er zonder vrije beleidsruimte geen sprake van decentrale uitvoering, maar fungeert de mede-overheid als ware het een gedeconcentreerde rijksdienst.^[6] De directe bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid dient zich ook te uiten in een kostendeekkende vergoeding. Een dergelijke wijze van taakuitoefening dient na verloop van een termijn te worden heroverwogen.

2.4 Het vereiste van een wettelijke grondslag voor specifieke uitkeringen

Specifieke uitkeringen met een permanent karakter behoren op een wettelijke basis te berusten (art. 17, lid 1, Fvw). Uitkeringen die door de aard van het betrokken onderwerp een tijdelijk karakter hebben, kunnen worden geregeld bij een zelfstandige algemene maatregel van bestuur. De eenmalige uitkering is uitgezonderd van het vereiste van wettelijke grondslag. In spoedeisende gevallen kan worden volstaan met publicatie van de regeling in de Nederlandse Staatscourant; binnen een jaar moet echter een definitieve regeling worden voorgesteld. De Raad hecht aan het belang van een wettelijke grondslag voor specifieke uitkeringen. De wet biedt de mede-overheden de grootst mogelijke zekerheid over de voorwaarden van de uitkering en de duidelijkheid en de naleving daarvan. De kaderwetten die verschillende ministeries hanteren voor het doen van specifieke uitkeringen acht hij, zeker waar het gaat om uitkeringen met een permanent karakter, ongewenst. Uit het OSU 2001 blijkt overigens nog steeds niet altijd of de wettelijke basis ook daadwerkelijk aanwezig is.

2.5 De verantwoordelijkheden met betrekking tot specifieke uitkeringen

Voorafgaand aan de totstandkoming van een specifieke uitkering dient er overleg plaats te vinden met de verantwoordelijke ministers voor de financiële verhoudingen (art. 18, Fvw). In de praktijk geldt de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als eerst verantwoordelijke. In de huidige wettelijke constellatie bestaat de verantwoordelijkheid van betrokken ministers uit twee toetsen namelijk: of bij beleidsvoornemens voldoende verantwoord is wat de financiële gevolgen voor de mede-overheden zijn (art. 2, Fvw) en of de gekozen bekostigingswijze voldoende gemotiveerd is (art. 18, Fvw). In de vorige wettelijke regeling (art. 182, Gemeentewet) stond dat in de toelichting bij de uitkeringsregeling verslag gedaan diende te worden van het overleg dat over de betreffende specifieke uitkering met de verantwoordelijke bewindspersonen was gevoerd. Deze bepaling ontbreekt nu. Geconstateerd moet worden dat nu niet controleerbaar is of dat overleg heeft plaatsgevonden. In de praktijk blijkt nogal eens dat specifieke uitkeringen totstand komen of worden gewijzigd zonder dat voorafgaande overleg met de beheerders.

Het ontbreekt in elk geval aan een goed overzicht van totstandgekomen of in ontwikkeling zijnde specifieke uitkeringen. Vanuit de vakministeries wordt het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) als eerst verantwoordelijke voor de financiële verhoudingen niet vanzelfsprekend betrokken bij de totstandkoming van specifieke uitkeringen. De Raad bepleit dan ook een meer pro-actieve benadering van het

ministerie van BZK. De Raad acht het daarom van groot belang dat er op het ministerie van BZK een permanente signaleringsfunctie voor specifieke uitkeringen bestaat. Door een meer pro-actief optreden van de minister van BZK ontstaat ook de gelegenheid de Rfv als adviesorgaan over de financiële verhoudingen tijdig in te schakelen.

2.6 De inrichting van de specifieke uitkeringen

De adviesaanvraag vraagt ook aandacht voor de mogelijkheden specifieke uitkeringen te monitoren voor wat betreft de inrichting van de specifieke uitkering. De Raad meent dat naast de voornoemde toetsing ook de toetsing van specifieke uitkeringen aan de bestuurslasten die aan de uitvoering daarvan verbonden zijn, onderdeel van deze coördinerende taak van BZK dienen uit te maken. Dit is overeenkomstig de taakstelling van de interbestuurlijke visitatiecommissie specifieke uitkeringen. Deze was immers gericht op een vermindering van de bestuurslasten die aan de uitvoering van specifieke uitkeringen verbonden zijn en een kwalitatief betere, transparantere inrichting van specifieke uitkeringen. Het vloeit voort uit de verantwoordelijkheid voor een transparantere inrichting van de financiële verhoudingen en de rol daarbinnen van specifieke uitkeringen. Hiermee wordt een permanente voortzetting van het gedachtegoed van de Griffioen/Pennekamp-discussie, zoals die door de interbestuurlijke visitatiecommissie specifieke uitkeringen voor de bestaande specifieke uitkeringen is uitgewerkt, gewaarborgd.

De verantwoordelijkheid van de beheerders voor het stelsel van specifieke uitkeringen laat onverlet de verantwoordelijkheid van de vakministers voor de doelstelling, de inrichting, de omvang en verdeling van de betrokken specifieke uitkering. Het budget voor het doen van specifieke uitkeringen valt onder verantwoordelijkheid van de minister. De minister die het aangaat is afhankelijk van de vorm van de specifieke uitkering ook verantwoordelijk voor de rechtmatige besteding van de ter beschikking gestelde middelen. De verdeling van taken en verantwoordelijkheden bepaalt overigens de inhoud van de rechtmatigheid. Daarmee is ook het belang voor het betrokken ministerie aangegeven. In de optiek van de Raad moet de coördinerende rol van BZK worden ontdaan van het beeld dat een ministerie daarmee zijn instrumentarium om beleid te voeren uit handen dreigt te geven. De verantwoording vooraf waarom een specifieke uitkering de meest aangewezen bekostiging is en de toetsing van de inrichting van de specifieke uitkering, dragen bij aan de benodigde helderheid. Het bieden van een inzicht en overzicht van de doeleinden die met specifieke geldstromen worden nagestreefd, is juist een wezenlijke bijdrage aan een heldere verantwoordelijkheidsverdeling en de effectiviteit van het voorgestane beleid.

3.

Het ‘Overzicht Specifieke Uitkeringen’

3.1 Achtergrond en doel van het overzicht

Uit 'Heiligt het doel alle (specifieke) middelen' bleek destijds dat specifieke uitkeringen in aantal en in financieel belang een enorme vlucht hadden genomen. De nadelen daarvan zijn dat deze veel onduidelijkheid en onzekerheid voor provincies en gemeenten met zich brengen. Het doorkruist de prioriteitstelling van de mede-overheidslagen, het tast de bestedingsvrijheid aan en het belemmert een efficiënte taakuitvoering en een verantwoord financieel beheer. Dat neemt niet weg dat specifieke uitkeringen binnen de financiële verhoudingen onontbeerlijk zijn. Voor de rijksoverheid is het nadeel dat er nauwelijks zicht is op de samenloop en de effectiviteit van specifieke uitkeringen. Omdat er sprake is van een onsamenhangend en ondoorzichtig stelsel van uitkeringen is een efficiënt beheer van het stelsel nauwelijks mogelijk. Daarom is het in elk geval van het grootste belang dat er een goede registratie voor specifieke uitkeringen is. In huidige termen gesproken was dit een eerste aanzet tot meer transparantie

De constatering van de Rgf heeft ertoe bijgedragen dat het belang van een goed inzicht in de financiële geldstromen tussen de Rijksoverheid en de mede-overheden werd onderkend. In de wet is vast gelegd dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Financiën het 'Overzicht Specifieke Uitkeringen' (OSU) uitgeven (art. 20, Fvw). Het overzicht beoogt een zo volledig mogelijk inzicht te geven in het aantal specifieke uitkeringen op de rijksbegroting voor het komende jaar, de omvang van het daarmee gemoeide budget, de wet- en regelgeving, de aard van de uitkering en een aantal technische aspecten.^[7] Naast de kwantitatieve gegevens biedt het overzicht tevens enig kwalitatief inzicht in de aard van de afzonderlijke uitkeringen en een heel globale omschrijving van de verdeling

De huidige werkwijze is een tijdrovend proces. De benodigde gegevens worden verzameld door onderzoek van de ontwerp-begrotingen van de ministeries, het houden van een enquête bij de verschillende ministeries en het houden van interviews met betrokken ambtenaren. De ministeries blijven echter zelf verantwoordelijk voor het aanleveren van de informatie.

3.2 Het overzicht en de stand van decentralisatie

De gedachte achter de totstandkoming van het OSU kan niet los worden gezien van de wens tot sanering van het aantal specifieke geldstromen in het kader van de financiële decentralisatie. Het OSU diende om een overzicht te krijgen in de mogelijkheden het aantal geldstromen tussen Rijk en mede-overheden te verminderen en zo een bijdrage te leveren aan de decentralisatie van beleid. Het overzicht werd daarmee een soort thermometer voor de stand van decentralisatie. Een afgeleid doel was het inzichtelijk maken voor provincies en gemeenten van de geldstromen waarop zij recht konden doen gelden.

Het aantal specifieke uitkeringen is drastisch gedaald van 532 in 1980 tot 114 in 1998. Het aantal specifieke uitkeringen kent evenwel de laatste drie jaar echter weer een flinke stijging tot 155 uitkeringen voor 2001. Naast het aantal specifieke uitkeringen wordt ook de omvang van het totaalbedrag van de specifieke uitkeringen in verhouding tot de

uitkeringen uit het gemeentefonds en de eigen middelen gezien als een graadmeter voor decentralisatie. Afgemeten aan het aantal specifieke uitkeringen kan de sanering van specifieke uitkeringen een behoorlijk succes worden genoemd.

Met het aantal van 155 specifieke uitkeringen in 2001 is het aantal weer op het niveau van midden jaren negentig beland. Er zijn verschillende oorzaken voor de stijging. Voor een deel is dit toe te schrijven aan een gewijzigde manier van inventariseren waardoor meer regelingen boven water zijn gekomen. Daarnaast is er echter ook sprake van een toename door nieuw beleid. Het gaat economisch goed en er is geld voor nieuwe beleidsinitiatieven.

Hoe nobel de doelstellingen van de verschillende specifieke uitkeringen ook mogen zijn, het gevaar dreigt dat de effectiviteit en doelmatigheid van de financiële verhoudingen uit het oog worden verloren. De stijging van het aantal specifieke uitkeringen acht de Raad daarom een belangrijk signaal. De Raad meent dat er nog de nodige mogelijkheden tot het saneren van het aantal specifieke uitkeringen zijn. Naast bundeling van specifieke uitkeringen die werkzaam zijn op dezelfde of aanverwante beleidsterreinen, het bieden van afkoopsommen voor oude langlopende verplichtingen, kan ook verdeeltechnisch gezien een aantal specifieke uitkeringen zonder al te grote herverdeelp Problemen naar de algemene uitkeringen van provincie- of gemeentefonds worden overgeheveld. Een belangrijke factor daarbij is dat de huidige kostengeoriënteerde verdeelsystematiek van de algemene uitkering met een veelheid aan verdeelmaatstaven veel beter in staat is specifieke uitkeringen zonder al te grote herverdeeleffecten op te nemen dan onder de FVW'84. De motivering voor het ontstaan van de specifieke uitkering is met het nieuwe verdeelstelsel niet zonder meer blijvend geldig. De Raad acht een verplichte sanering van specifieke uitkeringen niet aan de orde maar wijst de ministeries samen met de coördinerende bewindslieden wel op hun verantwoordelijkheid zorg te dragen voor beperking van het aantal specifieke uitkeringen. De vakministeries samen met de coördinerende bewindslieden zouden daartoe samen met de betrokken partners IPO en VNG de bestaande specifieke uitkeringen nog eens kritisch moeten doorlichten.

3.3 Beheer over het stelsel van specifieke uitkeringen

Niet alleen bij de totstandkoming van een specifieke uitkering dient te worden bezien of deze voldoende gemotiveerd is, ook periodiek dient te worden gecontroleerd of deze motivering nog steeds valide is. De adviesaanvraag vraagt ook aandacht voor de mogelijkheden om specifieke uitkeringen te monitoren op de effectiviteit als middel tot het bereiken van het maatschappelijke doel. Het periodiek toetsen van specifieke uitkeringen op hun effectiviteit acht de Raad een goede zaak. De primaire verantwoordelijkheid daartoe berust bij de inhoudelijk verantwoordelijke minister. Uit hoofde van de verantwoordelijkheid voor het adequaat functioneren van de financiële verhoudingen dienen ook de coördinerende ministers van BZK en Financiën daarbij te worden betrokken. Dit sluit ook aan bij de werkzaamheden die in het kader van het Periodiek OnderhoudsRapport (POR) worden verricht. Er bestaat al een veelheid aan monitors en evaluaties. De Raad wil zeker geen pleidooi houden voor het uitbreiden daarvan. Het meer structureren daarvan en het na verloop van tijd doorlichten van de werking van specifieke

uitkeringen acht hij evenwel een goede zaak. Het past ook binnen de clustergewijze aanpak zoals de Raad die samen met de Raad voor het openbaar bestuur in zijn decentralisatieadvies heeft bepleit.[\[8\]](#)

3.4 Samenloop financiële effecten

De adviesaanvraag wijst ook op de wenselijkheid en de haalbaarheid van het geven van inzicht in de samenloop van specifieke uitkeringen. Deze vraag vloeit voort uit het door de Tweede Kamer gewenste inzicht in de omvang van de geldstromen die de grootste vijftig gemeenten ontvangen. De beantwoording van deze ogenschijnlijk eenvoudige vraag levert grote problemen op. Ook eerdere pogingen uit een wat verder liggend verleden van de Raad voor de gemeentefinanciën waren niet succesvol. De reden daarvan is dat de administraties van ministeries niet ingericht zijn op het beantwoorden van die vraag. Het overmaken van gelden uit de begrotingen van de ministeries naar gemeenten/provincies wordt niet altijd herkenbaar geregistreerd. De wenselijkheid van dit inzicht werd destijds ingegeven door op deze wijze meer duidelijkheid te krijgen over de mogelijkheden specifieke uitkeringen te saneren. Bij het huidige Plan van Aanpak transparantie financiële stromen is het doel door meer transparantie een beter oordeel over de ontwikkelingen van inkomsten en uitgaven mogelijk te maken. Het omvat ook meer dan alleen specifieke uitkeringen. De Raad is van mening dat een dergelijk inzicht kan bijdragen aan de doelmatigheid en rechtvaardigheid van de verdeling van middelen over de overheden. Vergroting van de transparantie kan ook op het niveau van de individuele gemeente nuttig zijn. In het kader van dualisme is helderheid over de aard en de omvang van de inkomsten voor de raad van belang. De verantwoording over de besteding van de specifieke uitkeringen is gebaat bij een grotere mate van transparantie. Ook voor het toezicht is transparantie wenselijk.

De Raad meent evenwel dat transparantie geen aanleiding mag vormen de bestedingsvrijheid die mede-overheden binnen bestaande financiële verhoudingen hebben op basis van de verkregen inzichten weer te beperken. De Raad waarschuwt ook tegen al te hoge verwachtingen over het praktische nut. Het louter aangeven van de hoeveelheid specifieke middelen die gemeenten ontvangen heeft geen betekenis. Het gebruik dient zich in eerste aanleg te beperken tot het globaal vergelijken van gemeenten die op basis van een aantal kenmerken behoren tot een herkenbare groep. Maar ook daarbij zal steeds de aard van de specifieke uitkeringen, de taken en bevoegdheden van de gemeenten in het oordeel moeten worden betrokken. In wezen gaat het om de vraag in welke mate specifieke uitkeringen bijdragen aan het bereiken van het derde aspiratieniveau. Gebruik van de gegevens op micro niveau van een individuele gemeenten acht de Raad slechts toegestaan in bijzonder daartoe aangewezen situaties zoals artikel 12-aanvragen. De Raad wordt graag nog in de gelegenheid gesteld zich meer uitgebreid over de nadere uitwerking, de resultaten en het gebruik van de uitkomsten van het Plan van Aanpak transparantie financiële stromen, te adviseren.

3.5 Toekomst 'Overzicht Specifieke Uitkeringen'

In de adviesaanvraag wordt feitelijk de vraag gesteld of het 'Overzicht Specifieke Uitkeringen' zichzelf niet heeft overleefd. De noodzaak vanuit het streven naar algemene decentralisatie specifieke uitkeringen te inventariseren acht ook de Raad achterhaald.^[9] De betekenis van de informatiefunctie naar gemeenten/provincies is daarbij nooit groot geweest. Daarvoor bevat het overzicht te weinig inhoudelijke informatie. De Raad acht de bestaande werkwijze voor het totstandkomen van het overzicht achterhaald, overbodig en inefficiënt. De begroting is allang niet meer het informatiedocument voor het te voeren overheidsbeleid. De samenloop van verschillende vragen over specifieke uitkeringen en subsidies die de ministeries moeten verstrekken, is ook niet erg doelmatig. Het blijkt dat hierdoor nogal eens specifieke uitkeringen niet worden opgemerkt.^[10] De werkwijze voor het opstellen van het overzicht heeft zich al wel enigszins aangepast door meer uit te gaan van regelgeving en de daarmee gemoeide uitkeringen aan gemeenten en provincies maar het feit blijft dat dit steeds achteraf gebeurt en op basis van ad hoc verzamelde gegevens. Terwijl vanuit een meer beleidsmatige benadering van specifieke uitkeringen het opstellen van een overzicht specifieke uitkeringen eigenlijk zou voortvloeien uit de betrokkenheid van het coördinerende ministerie. Dit onderstreept nogmaals het belang van een feitelijk herkenbaar coördinatiepunt voor specifieke uitkeringen.

De Raad is evenwel van mening dat het nu zondermeer afschaffen van een registratie van specifieke uitkeringen geen goede zaak is. Het nut van het hebben van een goed overzicht en inzicht in de specifieke doelgebonden geldstromen van de rijksoverheid naar mede-overheden moet ook niet onderschat worden. Het geldt als de basisvoorwaarde voor het bereiken van de gewenste transparantie. Het heroverwegen van welke informatie noodzakelijk is voor het inzichtelijk maken van de financiële verhoudingen tussen overheden, en de wijze waarop dat verzameld en gepresenteerd kan worden, kunnen zeker geen kwaad. In beginsel kan worden volstaan met een summiere registratie van specifieke uitkeringen waarin slechts basale gegevens in worden opgenomen als naam, omvang van het bedrag, de regeling, het verantwoordelijke ministerie en dergelijke. Naast deze basale informatie zal een overzicht meer kwalitatief inhoudelijke informatie moeten bieden om de uitkomsten te kunnen interpreteren.

Daarbij denkt de Raad aan het meer beschrijven van de aard van de uitkering, de doelstelling, de doelgroep, de verdeling van taken en verantwoordelijkheden, de wijze van verstrekking, de wijze van verantwoording, het schetsen van de ontwikkelingen op het terrein, enz. Informatie zoals die voor een aantal specifieke uitkeringen al te vinden is in het Periodiek OnderhoudsRapport (POR). Kortom informatie die nodig is voor het goed kunnen beoordelen of de financiële verhoudingen adequaat functioneren voor het bekostigen van de taken van de mede-overheden. Dit sluit ook aan op de functie van het POR. Daarvoor worden immers de beleidsvoornemens die betrekking hebben op de mede-overheden al geïnventariseerd. Het POR zou in die optiek moeten worden omgebouwd tot

een Financieel Overzicht Mede-overheden. De basale gegevens zouden in de vorm van een bijlage kunnen worden gepresenteerd. Ook doet de Raad de suggestie deze gegevens op een eenvoudig te raadplegen wijze via het internet te ontsluiten.

4.

De definitie van specifieke uitkeringen

4.1 Algemeen

Voor het scheppen van transparantie in de financiële verhoudingen is het ook van belang dat er eenduidigheid bestaat over het begrip specifieke uitkeringen. Volgens de definitie uit de Fvw worden specifieke uitkeringen uit 's Rijkskas verstrekt voor de bestrijding van in de regeling van de uitkering aangeduide kosten (art 16. lid 1, Fvw). De definitie van specifieke uitkeringen en de afbakening blijken echter voor meerdere interpretaties vatbaar en dragen niet bij aan transparante financiële verhoudingen. In verschillende publicaties worden andere definities van specifieke uitkeringen gehanteerd. Het COELO-overzicht specifieke uitkeringen 1999 geeft zeven verschillende definities (of omschrijvingen) van specifieke uitkeringen om er vervolgens nog een eigen definitie aan toe te voegen.[\[11\]](#) Op zich is dat niet zo'n probleem, het probleem is dat de huidige definitie onvoldoende eenduidig is. Daaruit kan al te gemakkelijk de conclusie worden getrokken dat de verantwoordelijke ministers hun informatieplicht niet nakomen. Er zijn enkele elementen die tot verwarring leiden.

4.2 De verstrekker

Uit de definitie volgt dat voor specifieke uitkeringen geldt dat verstrekking uit 's Rijks kas geschiedt. De definitie geeft aan dat de Rijksbegroting de bron is voor specifieke uitkeringen. Het gaat niet om uitkeringen in natura maar om geldbedragen. Het Rijk is verantwoordelijk voor het verstrekken van de uitkeringen. Strikt genomen kunnen er specifieke uitkeringen lopen via het provincie- of gemeentefonds namelijk via het zogenaamde betaalartikel (art. 5-3, Fvw). De bron blijft in dat geval echter het Rijk. Alleen wordt het provincie of gemeentefonds als transportmiddel gebruikt.

Uitkeringen die mogelijk door andere overheden, de provincies, Europa of andere overheidsinstellingen worden verstrekt, vallen buiten het bereik van de wettelijke definitie. Voor het OSU wordt als uitgangspunt gehanteerd dat de uitkering op de begrotingen van de ministeries staat. De desbetreffende minister is daarmee verantwoordelijk voor het verstrekken van de uitkering, de inrichting, de hoogte en de verdeling van de gelden.

Bij bekostiging via ZBO's of overheidsstichtingen is het van belang of de bekostiging louter uitvoering van Rijks wet- en regelgeving impliceert of dat het ZBO dit op basis van eigen beleid kan doen. Het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) is voor een aantal uitkeringen slechts uitvoerend orgaan. Dit zijn dan ook gewoon specifieke uitkeringen.[\[12\]](#) Daar waar een overheidsstichting gelden ter beschikking krijgt voor het verwezenlijken van bepaalde doelstellingen en voor het bereiken daarvan, bijvoorbeeld uitkeringen doet

aan overheden, vallen deze geldstromen niet onder het bereik van de definitie. De stichting voert namelijk een eigen beleid en draagt slechts daarover aan het Rijk verantwoording af. Niet voor de verdeling van de gelden.

Voor de inzichtelijkheid van de financiële verhoudingen is het wel van belang goed zicht te hebben op de omvang en de verdeling van die geldstromen over de verschillende overheden. Gelet op de toenemende invloed van de Europese Gemeenschap op het functioneren van het lokale en regionale bestuur en daarmee indirect ook op de financiële verhoudingen binnen Nederland, hecht de Raad eraan dat vanuit het Rijk ook een inventarisatie van specifieke Europese geldstromen wordt opgesteld.

4.3 De ontvanger

Binnen het kader van de Fvw worden provincies en gemeenten als de ontvangers van specifieke uitkeringen aangeduid. De wettelijke definitie impliceert dat uitkeringen aan zelfstandige bestuursorganen (bijvoorbeeld RBA's, Kamers van Koophandel, bedrijfsverenigingen, politieregio's) en maatschappelijke organisaties (bijvoorbeeld onderwijsinstellingen, ziekenhuizen) die wettelijk geregelde taken uitvoeren of subsidies aan particuliere instanties verstrekken buitengesloten zijn. Deze vallen ook buiten het bestek van het overzicht. Ook uitkeringen van het Rijk aan waterschappen worden niet meegenomen. Indirect kan de verdeling van deze gelden wel gevolgen hebben voor de uitgaven van de mede-overheden op bepaalde beleidsterreinen. Zo kan een al dan niet adequate verdeling van de gelden over de politieregio's ook zijn uitwerking hebben op de gemeentelijke uitgaven voor veiligheid. Dit is een aspect dat in het kader van transparantie ook moet worden meegenomen.

Bij de inventarisatie van het OSU worden naast provincies en gemeenten ook gemeenschappelijke regelingen, kaderwetgebieden en derden onderscheiden. De eerste twee zijn vormen van verlengd overheidsbestuur. De categorie derden heeft betrekking op ontvangers van koppeluitkeringen (zie hierna).

Bij het OSU geldt dat wanneer er sprake is van een geldstroom naar bijvoorbeeld een rechtspersoon (meestentijds een stichting) van de provincie of gemeente deze buiten het bereik valt van de inventarisatie. Daar waar de stichting een private taak vervult is dit een juiste keuze. Het komt echter in toenemende mate voor dat een gemeente of provincie voor de publieke taakvervulling gebruik maakt van een op afstand gezette organisatie.[\[13\]](#) De verstrekking van middelen door het Rijk is echter bestemd voor een publieke taakvervulling. De gemeente dan wel de provincie is gewoon ontvanger. De wijze waarop zij deze taak verder uitvoeren, is binnen de wet- en regelgeving de verantwoordelijkheid van de ontvanger.

4.4 Het publieke karakter

De definitie van subsidies uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb) omsluit ook specifieke uitkeringen.[\[14\]](#) Specifieke uitkeringen worden echter uitgesloten van de werking van de bepalingen uit de Awb die op subsidie betrekking hebben op grond van het

feit dat de aanspraak op financiële middelen louter wordt verstrekt aan rechtspersonen die krachtens publiekrecht zijn ingesteld. Uit de Memorie van Toelichting bij de Awb blijkt dat specifieke uitkeringen bestemd zijn voor de bestrijding van specifieke kosten in het kader van de publieke taak.^[15] Daarmee wordt duidelijk dat het onderscheid zit in de hoedanigheid waarin de overheid in aanmerking komt voor de uitkering. Daar waar de overheid de uitkering ontvangt in zijn publiekrechtelijke hoedanigheid is er sprake van een specifieke uitkering, anders is er sprake van een subsidie.

Rijkssubsidies waarvoor gemeenten/provincies in aanmerking komen op gelijke voet als private instellingen en/of private personen die geen betrekking hebben op de vervulling van de overheidstaak, vallen buiten het bestek van het OSU.

Deze interpretatie is wellicht niet naar de letter maar wel in de geest van de wettelijke definitie. De Raad kan daarom ook met deze praktische inperking instemmen. Vanuit het oogpunt van inzichtelijkheid acht de Raad het evenwel van belang dat ook bij subsidies het steeds duidelijk is of andere overheden daarvoor ook in aanmerking komen. Dat moet in de eerste plaats uit de bepalingen van de subsidieregeling blijken. Ook in de subsidie-overzichten bij de ministeriële begrotingen zouden onder bij de doelgroep, indien de mede-overheden als (potentiële) ontvangers gelden, deze ook als ontvanger moeten worden vermeld.

Bij de inventarisatie van het OSU worden echter bijdragen ten behoeve van bedrijfsmatige activiteiten buitengesloten. Het dient te gaan om kosten die voortvloeien uit de publieke doelen en/of activiteiten. Vanuit het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen wordt steeds benadrukt dat de bekostiging van het openbaar onderwijs geen specifieke uitkeringen is. De zorg voor het openbaar onderwijs behoort echter tot de publieke taak van de gemeenten. Dat onderwijsuitkeringen, gelet op de grondwettelijke verankering van de gelijkberechtiging van openbaar en bijzonder onderwijs, een bijzondere positie innemen spreekt echter ook voor zich.

4.5 De afbakening

Bij de afbakening van zelfstandige specifieke uitkeringen gaat het om de vraag wanneer er sprake is van een als zelfstandige specifieke uitkering te onderscheiden geldstroom. Dit technische aspect heeft in de ogen van de Raad ook inhoudelijke betekenis. Er zijn twee relevante criteria voor het afbakenen van een aparte specifieke uitkeringen te onderscheiden:

- is er sprake van een apart doel of doelgroepen;
- vindt over de besteding van de gelden een aparte verantwoording en afrekening plaats?

De Raad is van mening dat wanneer de decentrale overheden vrij zijn in de besteding van de middelen van verschillende regelingen binnen hetzelfde doel, de specifieke uitkering als één uitkering moet worden beschouwd. Richtinggevend is in deze de bestedingsvrijheid. Indien apart verantwoording en afrekening over de besteding van een onderdeel van een

uitkering noodzakelijk is, is er feitelijk sprake van meerdere uitkeringen. Zo bestaan er binnen het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) feitelijk nog steeds verschillende uitkeringen. De bestedingsvrijheid wordt beperkt doordat verschillende ministeries die een bijdrage leveren aan de brede doeluitkering elk willen vaststellen of hun deel ook daadwerkelijk is besteed aan het doel waarvoor zij het ter beschikking hebben gesteld.

Niet relevant is of er verschillende regelingen aan de uitkering ten grondslag liggen of dat ze op verschillende departementale begrotingsposten staan vermeld. Zo lang voor de ontvanger de vrijheid bestaat om binnen de doelstelling van de uitkering zelf te bepalen hoe hij de middelen over de onderscheiden regelingen inzet, is er sprake van één uitkering. Zo bestaat de uitkering 'sociale integratie en veiligheid' uit een vijftal regelingen te weten: inburgering oudkomers, jeugd en veiligheid, leefbaarheid, voorkomen voortijdig schoolverlaten en het bieden van een 24-uursopvang. Voor de opbouw van de verdeling van de uitkering acht de Raad het wel uitermate belangrijk dat inzichtelijk is welke verschillende regelingen met die ene specifieke uitkering worden bekostigd. Het mag echter niet zo zijn dat de opbouw van verdeelnormen van die specifieke uitkering normerend is voor de uitgaven. Daarmee zou het brede karakter van de uitkering en de eigen afwegingsmogelijkheden juist weer worden ingeperkt.

4.6 Koppelsubsidies

Onder koppelsubsidies wordt verstaan bijdragen door het Rijk onder de voorwaarde dat de gemeenten/provincies voor een bepaald percentage of een bepaald bedrag mee subsidiëren (art. 21, Fvw). In het OSU worden de ontvangers onder derden gerangschikt.

Koppelsubsidies vormen een lastig fenomeen. De voorwaarde kan formeel zijn vastgelegd maar ook materieel van aard zijn doordat het subsidiepercentage op een dergelijk laag niveau wordt vastgesteld dat medebekostiging door andere overheden geboden is. Uit allocatie-oogpunt moeten ze als bedenkelijk worden gekwalificeerd omdat zij de afweging van baten en lasten frustreren. Elke overheidslaag wordt immers slechts geconfronteerd met een deel van de lasten. Anderzijds geven koppelsubsidies blijk van het samen verantwoordelijkheid dragen. In die betekenis is het verschil met allerlei vormen van co-financiering beperkt. Het kenmerkende acht de Raad te zitten in de vrijheid die de mede-overheid heeft al dan niet bij te dragen. De Raad is van mening dat zuivere koppelsubsidies in de vorm waarin een derde overheidssubsidie krijgt op voorwaarde dat een andere overheid een bijdrage levert niet passen binnen volwassen bestuurlijke en financiële verhoudingen tussen overheden. In dat geval ontstaat er een vorm van opgelegde bestedingsdwang. Deze vorm komt ook nauwelijks meer voor.

Co-financiering daarentegen des te meer (bijvoorbeeld Actie plan cultuurbereik, de maatschappelijke opvang, kinderopvang, op het terrein van infrastructuur etc). Ook in Europees verband wordt veelvuldig gebruik gemaakt van vormen van co-financiering. Bij co-financiering is de mede-overheid vrij zelf te bepalen vrij of van het aanbod gebruik wordt gemaakt. De Raad zal overigens nog een apart advies over co-financiering uitbrengen [\[16\]](#).

4.5 Overige aspecten

Aanwezigheid van een regeling

De definitie veronderstelt de aanwezigheid van een regeling. In bepaalde situaties kan zonder regeling toch een geldstroom van het Rijk aan mede-overheden voor de bestrijding van nader aangeduide kosten bestaan. Het gaat in die gevallen om uitkeringen aan een of slechts enkele gemeenten en/of provincies.[\[17\]](#)

Aangeduide kosten

Specifieke uitkeringen worden volgens de definitie verstrekt ter bekostiging van in de regeling aangeduide kosten. In werkelijkheid worden de kosten vaak niet in de regeling aangeduid en zijn ze vaak ook niet zonder meer aan te duiden. Het gaat veeleer om de bekostiging van taken, activiteiten en doelen.

Onderscheid specifieke uitkeringen en betalingen voor geleverde goederen en diensten

De definitie van specifieke uitkeringen is dermate ruim dat daar in principe ook bijdragen onder vallen die betrekking hebben op privaatrechtelijke (huren, kopen, enz.) en publiekrechtelijke prestaties (vergunningverlening) van gemeenten en provincies. Uit de context kan worden afgeleid dat betaling voor geleverde goederen en diensten uitsluit. Dit is in overeenstemming met de definitie van subsidies in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Op zich lijkt dit onderscheid duidelijk. In de praktijk blijkt dat er toch sprake kan zijn van interpretatieverschillen. Zeker op het moment dat steeds meer wordt overgegaan tot vormen van *output* bekostiging. Kenmerkend is dat het dient te gaan om een algemene bijdrage in de uitoefening van een publiekrechtelijke taak te zijn. Dus niet voor de levering van een concrete tegenprestatie ten gunste van de betaler.

5.

Conclusies en aanbevelingen

De Raad komt tot de volgende conclusies en aanbevelingen.

1. Specifieke uitkeringen vinden hun oorsprong in de begrotingen van de verschillende ministeries. De betreffende ministers zijn daarmee primair verantwoordelijk voor de doelstelling, de inrichting, de omvang en de verdeling van de betrokken specifieke uitkering. Ook het monitoren op de effectiviteit als middel tot het bereiken van het maatschappelijke doel acht de Raad de primaire taak van de inhoudelijk verantwoordelijke minister.
2. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is echter samen met het ministerie van Financiën verantwoordelijk voor het functioneren van de financiële verhoudingen. Daartoe behoort ook het stelsel van specifieke uitkeringen. Deze coördinerende rol inzake specifieke uitkeringen dient daadwerkelijk gestalte te krijgen door een permanent coördinatiepunt voor specifieke uitkeringen in te richten. Dit vergt een meer pro-actieve opstelling. Dit coördinatiepunt dient erop toe te zien dat voordat

een specifieke uitkering in het leven wordt groepen het duidelijk is dat een specifieke uitkering in dat geval ook de meest aangewezen vorm van bekostiging is en dat de inrichting van de specifieke uitkering en de informatiebepalingen in overeenstemming zijn met de gekozen bekostigingsvorm. De effectiviteit dient hierbij centraal te staan. Op deze wijze krijgt het gedachtegoed van de MDW- doorlichtingsoperatie Toetsing specifieke uitkeringen (Griffioen) ook de permanente aandacht die het verdient.

3. De huidige wettelijke definitie en afbakening zijn weinig eenduidig. De Raad dringt aan op een eenduidiger definitie van specifieke uitkeringen. In de optiek van de Raad dient het bij een specifieke uitkering te gaan om een uitkering van het Rijk aan mede-overheden ter bekostiging van nader aangeduide publieke activiteiten. Bij de afbakening van verschillende specifieke uitkeringen is richtinggevend of over de besteding van een regeling of een onderdeel van de bijdrage vooraf of achteraf apart verantwoording over dient te worden afgelegd. Geldt er een aparte verantwoordingsplicht, dan zijn de gelden als het ware geoormerkt ter besteding aan dat onderdeel, in dat geval is er sprake van een aparte specifieke uitkering
4. Koppeluutkeringen passen niet binnen het uitgangspunt van bestuurlijke gelijkwaardigheid van overheden. Ze tasten de bestedingsvrijheid van de algemene middelen van de decentrale overheden onnodig aan. Koppeluutkeringen waarbij de mede-overheid niet als ontvanger optreedt, zijn eerder subsidies als specifieke uitkeringen aan te merken. Ze dienen dan ook primair als subsidies te worden geregistreerd en buiten de definitie van specifieke uitkeringen te worden gelaten.
5. De voorwaarden waaronder bekostiging door middel van specifieke uitkeringen als bijzonder aangewezen moet worden beschouwd, zoals die in de Memorie van Toelichting van de Fvw vermeld, verdienen heroverweging. Indien bekostiging via een specifieke uitkering de opbouw van de algemene uitkering of de eigen inkomsten de evenwichtige te zeer verstoord, is bekostiging via een specifieke uitkering toegestaan. Een ruime interpretatie van de huidige motiveringen maakt bekostiging via een specifieke uitkering ook mogelijk als de voorziening van een (zodanig) nationaal belang is en de uitvoering noodzakelijkerwijs zo gedetailleerd gereguleerd is dat directe bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid door het Rijk geboden is. Dit veronderstelt dan wel een volledig kostendeckende vergoeding.
6. De Raad hecht aan het belang van een wettelijke grondslag voor specifieke uitkeringen. De kaderwetten voor het doen van specifieke uitkeringen acht hij zeker waar het gaat om uitkeringen met een permanent karakter, ongewenst. Specifieke uitkeringen dienen ook na verloop van termijn te worden doorgelicht op het voldoen aan de wettelijke criteria die gelden voor specifieke uitkeringen zoals het hebben van een wettelijke basis en het voldoen aan de criteria voor specifieke uitkering als meest geëigende bekostigingsvorm. Daar waar op grond van de criteria moet worden geconstateerd dat een andere bekostigingsvorm meer aangewezen is, zal een voorstel tot sanering moeten worden gedaan.
7. Specifieke uitkeringen dienen periodiek en clusterwijs te worden doorgelicht en te worden betrokken bij de ontwikkelingen van de gemeentelijke en provinciale inkomsten en uitgaven zoals die uit de scan blijken. In zoverre tekorten bij mede-

overheden ontstaan door tekortschietende specifieke uitkeringen ligt de verantwoordelijkheid daarvoor bij de desbetreffende bewindspersoon en niet bij de beheerders van de fondsen.

8. Het Plan van Aanpak transparantie verdient ondersteuning. Het kan bijdragen aan een beter inzicht in de financiële posities van gemeenten/provincies, in het beter verantwoorden van de geldstromen en een rechtvaardiger verdeling van de beschikbare middelen. Een paar kanttekeningen acht de Raad evenwel op zijn plaats. De autonomie van de mede-overheden niet mag worden aangetast door de verdergaande wens tot sturing door het Rijk. Gebruik van deze gegevens op microniveau van individuele gemeenten en provincies is slechts toegestaan in bijzonder daartoe aangewezen situaties. Bijvoorbeeld artikel 12-aanvragen. Specifieke uitkeringen dienen een unieke code te krijgen die ook in de administratie van departementen wordt gebruikt bij het doen van betalingen. De administraties van de departementen dienen zo te worden ingericht dat betalingen op grond van specifieke uitkeringen van het departement aan mede-overheden direct traceerbaar zijn.
9. Voor een juiste beoordeling van de transparantie zal er een registratie van specifieke uitkeringen moeten komen met aanvullende relevante informatie over doelgroep, doelstelling, wijze van verdeling, te verwachten ontwikkelingen en dergelijke op te nemen. Dit betreft geen nieuwe informatie maar kan worden ontleend aan de regeling, de memorie dan wel nota van toelichting en de relevante passages in de departementale begrotingen. Op termijn zal de informatie van het Overzicht Specifieke

Uitkeringen moeten worden geïntegreerd in het Periodiek OnderhoudsRapport zodat er een financieel overzicht mede-overheden ontstaat.

10. De Europese Gemeenschap heeft in toenemende mate betekenis voor het functioneren van het lokale en regionale bestuur en daarmee indirect ook financiële verhoudingen binnen Nederland. Het ministerie van BZK zou het voortouw moeten nemen bij een inventarisatie van specifieke Europese geldstromen.

[1] *Heiligt het doel alle (specifieke) middelen*; Raad voor de gemeentefinanciën, 1981.

[2] Deze commissie heeft de bestaande specifieke uitkeringen getoetst ter vermindering van bestuurslasten. De basis hiervoor zijn de bevindingen van en het gedachtengoed van de commissie-Griffioen en de MDW-werkgroep Pennekamp.

[3] TK 1999-2000 26 800 B nr. 13.

[4] Memorie van Toelichting Fvw TK 24 552, nr. 3, blz. 67 en 68.

[5] *De financiële verhouding is ondoorzichtig*, A.J.W.M. Verhagen in: Openbare Uitgaven nr. 32 jrg. 2000, nr. 4.

- [6] *De kunst van het overlaten, Maatwerk in decentralisatie*; Raad voor het openbaar bestuur en Raad voor de financiële verhoudingen, september 2000, blz. 48.
- [7] Het COELO-overzicht specifieke uitkeringen 1999 geeft aanleiding te veronderstellen dat de inventarisatie niet volledig is. Het rapport telt 248 specifieke uitkeringen aan gemeenten. Dat zijn er 160 meer dan in het 'Overzicht Specifieke Uitkeringen 1999' (OSU). Het lijkt echter overtrokken te stellen dat daarmee de verantwoordelijke ministers hun informatieplicht jegens het parlement niet nakomen.
- [8] *De kunst van het overlaten; Maatwerk in decentralisatie*; Raad voor het openbaar bestuur en Raad voor de financiële verhoudingen, september 2000.
- [9] *De kunst van het overlaten; Maatwerk in decentralisatie*; Raad voor het openbaar bestuur en Raad voor de financiële verhoudingen september 2000.
- [10] Zie opmerkingen noot 7.
- [11] COELO rapport specifieke uitkeringen 1999 blz. 11 t/m 14.
- [12] Het betreft de uitkeringen vanuit het ministerie van Justitie: Onderwijshuisvesting asielzoekers, Opvang asielzoekers, Opvangcentra asielzoekers en vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Vergoedingen: Zorgwet VVTV.
- [13] Bij het openbaar onderwijs wordt in toenemende mate gebruikgemaakt van de stichtingsvorm om de uitvoering van het onderwijs op afstand te zetten.
- [14] TK 1996-1997, 25 464, nr. 3 blz. 3.
- [15] Algemene wet bestuursrecht artikel 4:21 lid 1 en 3.
- [16] Werkprogramma voor de Raad voor de financiële verhoudingen. Periodiek Onderhoudsrapport 2001 blz. 84.
- [17] Art. 17, lid 2, Fw geeft aan dat in gevallen genoemd in art. 4.23 lid 3 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) geen regeling vereist is. Memorie van toelichting Algemene wet bestuursrecht, TK 1996-1997, 25 464, nr. 3, blz. 5.