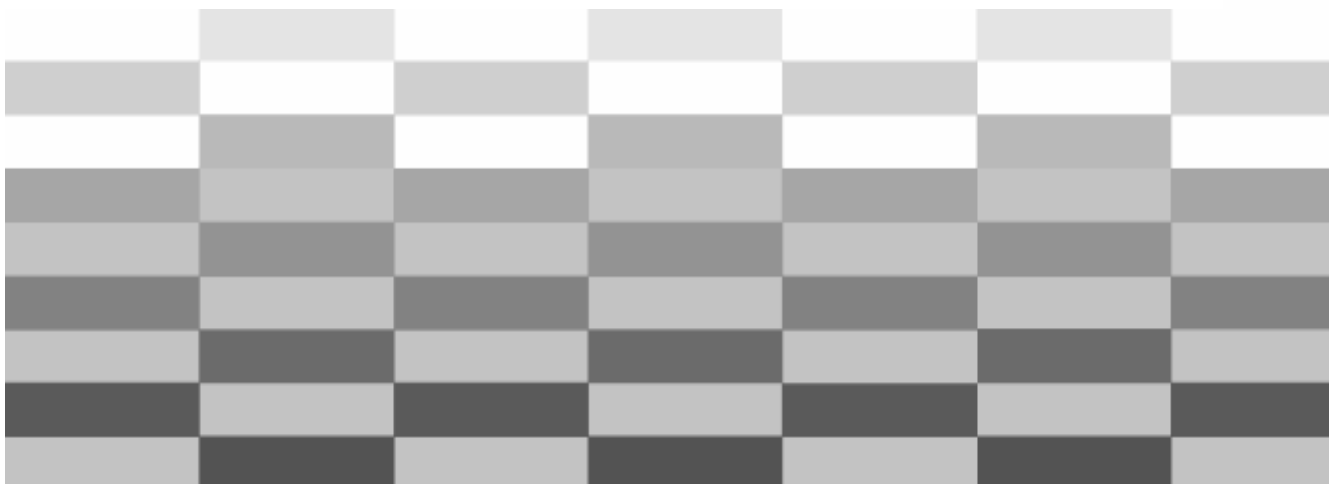




## Afwegingskader bekostiging decentrale taken

Handreiking voor de Vaste commissies voor BZK, FIN, SZW, VWS. Ten behoeve briefing Tweede Kamer  
Financieel kader decentralisaties

Mei 2013



## 1.

### Inleiding

Bij diverse adviestrajecten is naar voren gekomen dat er hele verschillende en soms ook (onjuiste) beelden bestaan over de verschillende typen financiële arrangementen en de voorwaarden waaronder deze gebruikt kunnen worden. Het stelsel van de financiële verhoudingen is gaandeweg steeds complexer geworden en de oorspronkelijke normen en uitgangspunten zijn steeds meer op de achtergrond geraakt.

Voor het bekostigen van taken door decentrale overheden wordt traditioneel het eenvoudige onderscheid gemaakt in prijzen, belastingen, de algemene uitkering en specifieke uitkeringen. Dit onderscheid is niet alleen een te simpele weergave maar inmiddels ook achterhaald. In de afgelopen jaren hebben nieuwe financiële arrangementen hun intrede gedaan zoals de decentralisatie-uitkeringen en de verzameluitkeringen. En in de decentralisatiebrief van het Kabinet wordt gesproken over deelfondsen.<sup>1</sup>

Deze bijdrage heeft, mede met het oog op de op handen zijnde decentralisaties, het doel helderheid te verschaffen in de verschillende financiële arrangementen die er binnen de financiële verhoudingen bestaan. Het is bedoeld als handreiking aan de hand waarvan kan worden bepaald welk type financieel arrangement in welke omstandigheden en onder welke voorwaarden het meest geëigend is. Helderheid over de gewenste vormgeving van financiële helpt de verdergaande verrommeling van de financiële verhoudingen tegen te gaan. Tegelijkertijd dient dit document als bron voor het ontsluiten van de kennis over de financiële verhoudingen.

De bijdrage is voor een belangrijk deel gebaseerd op de Rfv- publicatie *Verdelen, vertrouwen en verantwoorden*.<sup>2</sup>

#### *Leeswijzer*

In hoofdstuk 2 geeft een van de verschillende bekostigingsbronnen binnen de financiële verhoudingen en een voorkeursvolgorde voor de bekostiging van decentrale taken.

Hoofdstuk 3 stipt even kort de verschillende eigen inkomsten aan. *<Op een later tijdstip nog nader uit te werken>*

In hoofdstuk 4 komt allereerst het gemeentefonds aan de orde. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de algemene uitkering, de aanvullende uitkering, de integratie-uitkering en de decentralisatie-uitkering. De kenmerken van de verschillende typen uitkering binnen het gemeentefonds worden samengevat in een overzichtstabel. Paragraaf 4.1 gaat in op de voorwaarden die gesteld moeten worden bij toevoeging van middelen aan het gemeentefonds.

Hoofdstuk 5 gaat vervolgens in op de specifieke uitkering. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de enkelvoudige specifieke uitkering, de brede-doeluitkering en de verzameluitkering. De kenmerken van de verschillende typen specifieke uitkeringen worden samengevat in een overzichtstabel. In paragraaf 5.1 komen de redenen aan de orde die ertoe kunnen leiden dat bekostiging via de algemene uitkering niet is aangewezen, maar dat een specifieke uitkering is gewenst. Anders geformuleerd: welke achterliggende zaken kunnen ervoor zorgen dat niet

---

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 400 VII, nr. 59.

<sup>2</sup> Raad voor de financiële verhoudingen, *Verdelen, vertrouwen en verantwoorden*, november 2011, blz. 23.

kan worden voldaan aan de voorwaarden die gesteld moeten worden aan toevoeging van middelen aan het gemeentefonds.

In hoofdstuk 6 wordt op basis van de voorgaande hoofdstukken een toetsingskader ontwikkeld op basis waarvan kan worden beoordeeld welke type financieel arrangement in een bepaalde situatie gewenst is.

**Relevante adviezen/rapporten**

- *Stelsel Financiële verhoudingen*

Rfv. Verdelen, vertrouwen en verantwoorden

<http://www.rob->

[rfv.nl/documenten/migratie/boekje\\_rapport\\_verdelen\\_vertrouwen\\_en\\_verantwoorden.pdf](http://www.rob-rfv.nl/documenten/migratie/boekje_rapport_verdelen_vertrouwen_en_verantwoorden.pdf)

## 2.

### Het stelsel van de financiële verhoudingen

In onderstaand schema is het stelsel van de verschillende bekostigingsbronnen binnen de financiële verhoudingen weergegeven.

**Schema 1: Het stelsel van de financiële verhoudingen**

Specifieke uitkeringen	Gemeentefonds		Eigen inkomsten
	Deelfondsen	Algemene uitkering	
- Brede doeluitkeringen			OZB
-Verzameluitkeringen		<i>Uitgaven- en Inkomsten Clusters</i>	Overige belastingen/ leges
		-aanvullende uitkering	Riolering
	Decentralisatie uitkeringen	Integratie uitkeringen	Reiniging
			Overige eigen middelen

### 2.2 Bronnen

De inkomsten van gemeenten zijn globaal afkomstig uit een drietal bronnen: eigen inkomsten, de uitkering uit het gemeentefonds en specifieke uitkeringen. Er zijn dus ook drie mogelijkheden om taken van gemeenten te bekostigen.

Inkomstenbron	Bron	Beschikkingmacht
<i>Eigen inkomsten</i>		
• Belastingen	Burgers en bedrijven	De gemeenteraad
• Rechten en heffingen	Burgers en bedrijven	De gemeenteraad, maar maximaal kostendekkend tarief
• Overige eigen inkomsten	Burgers, bedrijven en bedrijfsvoering	De gemeenteraad
<i>Gemeentefonds</i>		
• Algemene uitkering	Het Rijk	De gemeenteraad
• Aanvullende uitkering (art. 12 Fvw)	De gemeenten	Het Rijk
• Integratie-uitkering	Het Rijk	De gemeenteraad
• Decentralisatie-uitkering	Het Rijk	De gemeenteraad
<i>Specifieke uitkeringen waaronder</i>	Het Rijk	Het Rijk. De mate van beleidsvrijheid voor

- brede doeluitkeringen
- verzameluitkeringen

gemeenten kan variëren.

---

## 2.3 Voorkeursvolgorde

Welke bekostigingsmogelijkheid is wanneer aan de orde? De memorie van toelichting bij de Financiële-verhoudingswet<sup>3</sup> (Fvw) zegt hierover:

*"Voor zover bekostiging uit eigen inkomsten niet mogelijk is of niet wenselijk wordt geacht is bekostiging uit de algemene uitkering van het Rijk aangewezen."*

De klassieke voorkeursvolgorde voor de bekostiging van taken van gemeenten:

1. eigen inkomsten
2. gemeentefonds
3. specifieke uitkeringen

De Financiële-verhoudingswet geeft aan dat bekostiging uit het gemeentefonds aangewezen is wanneer bekostiging uit eigen inkomsten *niet mogelijk* of *niet wenselijk* is. Precieze criteria zijn hiervoor niet te geven. Financiering uit eigen inkomsten is mogelijk bij taken waarvoor rechten of heffingen geheven kunnen worden (denk aan riolering, paspoort, etc.) Bij andere taken gaat het om een bestuurlijke afweging. In hoeverre is het bijvoorbeeld wenselijk dat de kosten worden gedekt uit gemeentelijke belastingen?

De wet geeft tevens aan dat de specifieke uitkering pas in beeld komt, wanneer gebleken is dat ook bekostiging via het gemeentefonds niet aangewezen is. De praktische betekenis van de voorkeursvolgorde is dat bij elke taak expliciet de vraag gesteld wordt welke bekostigingsvorm het meest aangewezen is.

### *Nadere uitwerking voorkeursvolgorde*

Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen autonomie en medebewind. Daarbij geldt overigens dat er binnen de huidige bestuurlijke verhoudingen nauwelijks sprake is van absolute autonomie, maar dat er sprake is van meer en minder autonome taken én van medebewindstaken. De medebewindstaken variëren van een grote mate van beleidsvrijheid tot strikt gereguleerd medebewind. Zo is de uitvoering van de Kieswet strikt gereguleerd maar laat bijvoorbeeld de Wegenwet de gemeente vrij in de wijze waarop zij aan hun onderhoudsplicht voldoen.

Bij autonome taken geldt dan de klassieke voorkeursvolgorde:

- Indien een (autonome) taak vergaande gevolgen heeft voor inwoners of besturen van andere overheden (externe effecten) is een specifieke uitkering veelal het meest aangewezen instrument. De externe effecten kunnen anders de doelmatige en effectieve afweging over de inzet van middelen frustreren.

---

<sup>3</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 552, nr. 3, blz 11.

Bij afwezigheid van externe effecten geldt:

- Prijzen voor zover mogelijk binnen technische en morele/politieke grenzen.
- Retributies (kan alleen bij concrete prestaties die individueel zijn toe te rekenen).
- Lokale belastingen.
- Algemene uitkering.

Ook bij medebewind geldt het principe: wie bepaalt, betaalt. Dit leidt tot de volgende voorkeursvolgorde:

- Kostendekkende specifieke uitkeringen (het Rijk bepaalt, dus het Rijk betaalt).
- Om doelmatigheid te bevorderen eventueel een deel van de kosten dekken via de algemene uitkering, of waar mogelijk via gebudgetteerde uitkeringen.
- Bij algemene medebewindstaken die bij alle gemeenten/provincies moeten worden uitgevoerd verdient de algemene uitkering vanwege de lage transactiekosten de voorkeur.

Bij de uiteindelijke afweging spelen vooral politiek-bestuurlijke overwegingen een rol. Afhankelijk van een politiek-bestuurlijke weging waarbij verschillen in *kosten* en *taken* tussen gemeenten, en/of verschillen in *draagkracht* tussen gemeenten een belangrijke rol spelen. Het kan onwenselijk zijn dat bekostiging van een taak uit eigen middelen plaats vindt omdat dit leidt uit ogpunt van uniformiteit tot grote verschillen tussen burgers in verschillende gemeenten. Daarnaast spelen ook omvang, risico's, technische bezwaren en dergelijke een rol in de afweging.

De feitelijke omvang van de verschillende bekostigingsvormen wijkt af van wat op basis van de voorkeursvolgorde verwacht zou mogen worden. De omvang van het lokale belastinggebied is uiterst bescheiden in vergelijking met dat van het gemeentefonds en de specifieke uitkeringen.

### **3.**

#### **Eigen inkomsten**

##### *Prijzen*

Betaling voor individualiseerbare goederen of diensten waar in principe een markt voor aanwezig is. Te denken valt aan toegangskarten voor de schouwburg, zwembaden of huur van voorzieningen.

##### *Retributies*

Bij een retributie (recht of heffing) is sprake van een betaling voor een overheidsprestatie (bijvoorbeeld de afgifte van een paspoort) waar een individuele tegenprestatie tegenover staat. Het zijn bestemmingsheffingen met een geormerkte opbrengst. Voorwaarde is dat rechten en heffingen maximaal kostendekkend mogen zijn. Retributies kunnen daarom niet echt als inkomstenbron fungeren maar meer een bekostigingsinstrument

##### *Belastingen*

Het kenmerk van belastingen is dat het een heffing is waar geen directe individualiseerbare tegenprestatie tegenover staat. De inkomsten uit belastingen zijn vrij besteedbaar en decentrale overheden zijn zelf verantwoordelijk voor het vaststellen van het tarief. Welke belastingen de gemeenten mogen heffen is limitatief in de Gemeentewet vastgelegd.

- OZB art. 220 Gemeentewet
- Niet onroerende zaakbelasting art. 221 Gemeentewet
- Baatbelasting art 222 Gemeentewet
- Forensenbelasting art. 223 Gemeentewet
- Toeristenbelasting art 224 Gemeentewet
- Parkeerbelasting art 225 Gemeentewet
- Hondenbelasting art 226 Gemeentewet
- Reclamebelasting art 227 Gemeentewet
- Precariobelasting art. 228 Gemeentewet
- Rioolbelasting/heffing art 228a Gemeentewet

##### *Overige eigen inkomsten*

Naast eigen inkomsten uit belastingen, retributies en prijzen ontvangen gemeenten inkomsten uit deelnemingen, uitstaande gelden, grondexploitaties en dergelijke. Dit zijn de inkomsten uit de bedrijfsvoering.

#### **Relevante adviezen/rapporten**

Rfv Maco norm voor OZB [http://www.rob-rfv.nl/rfv/publicaties\\_rfv/publicatie\\_rfv/174/Gemeenten+verantwoordelijk+voor+OZB](http://www.rob-rfv.nl/rfv/publicaties_rfv/publicatie_rfv/174/Gemeenten+verantwoordelijk+voor+OZB)

#### 4.

##### Het gemeentefonds

In het spraakgebruik worden gemeentefonds en algemene uitkering vaak als synoniem gebruikt. In werkelijkheid bestaat het gemeentefonds uit vier **soorten uitkeringen** opgenomen:

1. de algemene uitkering
2. de aanvullende uitkering
3. de integratie-uitkering
4. de decentralisatie-uitkering

##### *De algemene uitkering*

De *algemene uitkering* is een aanvulling op de eigen inkomsten van gemeenten. Zij is bedoeld voor algemene taken en de daaraan verbonden kosten. Doel van het verdeelstelsel van de algemene uitkering is om alle gemeenten in staat te stellen om bij gelijke lastendruk een gelijkwaardig voorzieningenniveau voor hun burgers te realiseren (het derde aspiratieniveau). Het stelsel houdt rekening met de kosten die gemeenten moeten maken (kostenoriëntatie) en de eigen inkomsten die ze kunnen realiseren (draagkracht).<sup>4</sup> Naast het derde aspiratieniveau en de kostenoriëntatie is ook de globaliteit van belang.

##### *De aanvullende uitkering*

Wanneer gemeenten geen sluitende begroting hebben en deze ook niet zonder hulp kunnen realiseren kunnen zij – onder stikte voorwaarden van het Rijk – een *aanvullende uitkering* aanvragen. Dit staat ook wel bekend als artikel 12. Deze aanvullende uitkering moet worden gezien als een saneringsbijdrage die de gemeente in staat moet stellen de begroting weer op orde te krijgen. De aanvullende uitkering wordt betaald uit de algemene uitkering en komt ten laste van alle gemeenten gezamenlijk.

##### *Integratie-uitkering*

Een *integratie-uitkering* bevat middelen die op termijn op zullen gaan in de algemene uitkering. De termijn waarop dit zal gebeuren is van tevoren bekend. Het streven is om een integratie-uitkering binnen een termijn van in principe maximaal drie jaar te integreren in de algemene uitkering. Er wordt gekozen voor een integratie-uitkering als:

- de verdeling via de maatstaven van de algemene uitkering nog niet (helemaal) bepaald is of nagegaan moet worden of de verdeling juist is<sup>5</sup>, of
- de verdeling van middelen via de algemene uitkering leidt tot ongewenste of te grote herverdeel-effecten. De integratie-uitkering geeft dan vorm aan een overgangstraject.

##### *Decentralisatie-uitkering*

Met een decentralisatie-uitkering kan het Rijk bijdragen verstrekken via het gemeentefonds zonder gebonden te zijn aan de verdeelsystematiek van de algemene uitkering (artikel 5, lid 2 Fvw en art. 13 Fvw). Dat maakt het mogelijk gelden te verdelen aan specifieke (groepen) van gemeenten. En het kunnen tijdelijke middelen betreffen. Decentralisatie-uitkeringen zijn vrij besteedbaar. Over de besteding hoeven decentrale overheden geen verantwoording aan het Rijk af te leggen.

---

<sup>4</sup> Artikel 7 Fvw

<sup>5</sup> In principe is het ook mogelijk nieuwe maatstaven te introduceren om middelen toe te kunnen verdelen via het gemeentefonds maar dat is ongewenst omdat dit het effect van een doeluitkering versterkt en het de globaliteit aantast.



Een decentralisatie-uitkering bevat middelen die tijdelijk zijn óf waarvan nog niet bekend is wanneer zij op zullen gaan in de algemene uitkering.

#### *Deelfonds*

Recent is in de decentralisatiebrief van het Kabinet een nieuwe term geïntroduceerd, het deelfonds.<sup>6</sup> Deelfondsen hebben echter geen juridische status binnen de huidige Financiële-verhoudingswet. De deelfondsen zijn kunnen het beste beschouwd worden als een bijzonder vorm van decentralisatie-uitkeringen. Het gaat om middelen voor gedecentraliseerde taken die aan het gemeentefonds zijn toegevoegd. In de deelfondsen zullen ook de kosten van verwante, reeds bestaande taken van gemeenten moeten worden ondergebracht, die nu nog in het 'klassieke' gemeentefonds zitten. De omvang van de deelfondsen wordt bepaald door objectieve macro-normen. Het zijn echter vrij besteedbare middelen.

De vrije besteedbaarheid van het gemeentefonds is niet absoluut. Door wet- en regelgeving zijn gemeenten verplicht uitgaven te doen. Ook worden via bijvoorbeeld afspraken en convenanten inspanningsverplichtingen vastgelegd. De verantwoording over de besteding van de beschikbare middelen geldt slechts tegenover de eigen gemeenteraad.

Verder is de vrije besteedbaarheid van het gemeentefonds aan erosie onderhevig. Recent zijn via integratie- en decentralisatie-uitkeringen middelen aan het gemeentefonds toegevoegd waarvoor gemeenten, die voor deze gelden in aanmerking willen komen, een aanvraag moeten indienen en een convenant moeten sluiten. Dergelijke convenanten bevatten soms bepalingen die op gespannen voet staan met de vrije besteedbaarheid van het gemeentefonds, zoals een bestedingsverplichting of een verplichte co-financieringsbijdrage.<sup>7</sup> Sommige convenanten bepalen bovendien dat gemeenten die het convenant niet nakomen op een "zwarte lijst" geplaatst worden, waarna zij het volgende jaar niet meer voor de uitkering in aanmerking komen.<sup>8</sup>

#### **4.1 De verdeling van de algemene uitkering**

De *verdeling* van de algemene uitkering is gebaseerd op een uitgebreid stelsel van verdeelmaatstaven. De verdeling is objectief en maakt gebruik van algemene verdeelmaatstaven, die de kosten en draagkracht van gemeenten reflecteren. Het is daarom meestal goed mogelijk om beleid via de algemene uitkering te financieren. Dit heeft de voorkeur boven het instellen van een integratie- of decentralisatie-uitkering, omdat dan de middelen afzonderlijk zichtbaar blijven in het gemeentefonds, hetgeen in de beeldvorming niet bijdraagt aan de vrije besteedbaarheid van het gemeentefonds. Ook voor de integratie- en decentralisatie-uitkering wordt zo veel mogelijk gestreefd naar een generieke verdeling.<sup>9</sup>

Voor de opbouw van de algemene uitkering wordt gebruik gemaakt van uitgaven- en inkomstenclusters. Bij deze clusters gaat het om samenhangende beleidstaken die zich kenmerken door dezelfde kostendrijvers. Voorbeelden zijn Openbare orde en veiligheid, Maatschappelijke zorg en Wegen en water. De clusters hebben slechts analytische betekenis.

---

<sup>6</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 400 VII, nr. 59.

<sup>7</sup> Brief VNG dd. 24 april 2008 aan Vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van de Tweede Kamer inzake de wijziging van de Financiële-verhoudingswet.

<sup>8</sup> De Kaderstellende afspraken Impuls Nationaal Actieplan Sport en Bewegen tussen het ministerie van VWS, de VNG en NOC\*NSF bepalen: "Als een gemeente besluit af te zien van de realisering van (output) afspraken, dan komt de gemeente in het daarop volgende jaar niet meer in aanmerking voor de Rijksbijdrage."

<sup>9</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 327, nr. 3.

De algemene uitkering is nadrukkelijk géén optelsom van bedragen voor verschillende taken. De vraag "Hoeveel geld is beschikbaar voor taak X?" is binnen de algemene uitkering dan ook niet te beantwoorden. Alle middelen uit het gemeentefonds zijn *vrij besteedbaar*. Gemeenten hoeven over de besteding geen verantwoording af te leggen aan het Rijk. Dat geldt dus óók voor de integratie- en decentralisatie-uitkering. Bij de integratie- en decentralisatie-uitkering is wél zichtbaar hoeveel geld beschikbaar is gesteld voor de betreffende taak. Dit betekent echter niet dat gemeenten dit bedrag ook aan die taak moeten uitgeven. Ook deze geldstromen zijn vrij besteedbaar.

### **Bronnen**

Circulaire gemeentefonds:

- <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/circulaires/2012/06/13/junicirculaire-gemeentefonds-2012.html>
- <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/circulaires/2012/09/18/septembercirculaire-gemeentefonds-2012.html>

Handleiding artikel 12:

<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/richtlijnen/2010/07/09/handleiding-artikel-12-financiele-verhoudingswet.html>

Relevante adviezen

- *Gemeentefonds*

Rfv: Advies herijking gemeentefonds, eerste fase

[http://www.rob-rfv.nl/documenten/migratie/advies\\_herijking\\_gemeentefonds\\_eerste\\_fase.pdf](http://www.rob-rfv.nl/documenten/migratie/advies_herijking_gemeentefonds_eerste_fase.pdf)

*Verdeling algemene uitkering*

Rfv advies: [http://www.rob-](http://www.rob-rfv.nl/documenten/migratie/advies_vereenvoudiging_verdeling_algemene_uitkering_definitief.pdf)

[rfv.nl/documenten/migratie/advies vereenvoudiging verdeling algemene uitkering definitief .pdf](http://www.rob-rfv.nl/documenten/migratie/advies_vereenvoudiging_verdeling_algemene_uitkering_definitief.pdf)

Rfv Cahier: Vereenvoudiging van de verdeling algemene uitkering

Gemeentefonds:

[http://www.rob-](http://www.rob-rfv.nl/documenten/migratie/cahier_vereenvoudiging_van_de_verdeling_van_de_algemene_ui_.pdf)

[rfv.nl/documenten/migratie/cahier vereenvoudiging van de verdeling van de algemene ui .pdf](http://www.rob-rfv.nl/documenten/migratie/cahier_vereenvoudiging_van_de_verdeling_van_de_algemene_ui_.pdf)

- *Aanvullende uitkering*

Rfv: Advies handleiding artikel 12 [http://www.rob-](http://www.rob-rfv.nl/documenten/migratie/advies_handleiding_artikel_12.pdf)

[rfv.nl/documenten/migratie/advies handleiding artikel 12.pdf](http://www.rob-rfv.nl/documenten/migratie/advies_handleiding_artikel_12.pdf)

Rfv actualisering handleiding artikel 12: [http://www.rob-](http://www.rob-rfv.nl/documenten/advies_actualisatie_handleiding_artikel_12_fw.pdf)

[rfv.nl/documenten/advies actualisatie handleiding artikel 12 fw.pdf](http://www.rob-rfv.nl/documenten/advies_actualisatie_handleiding_artikel_12_fw.pdf)

Rfv Advies artikel 12 beleid: <http://www.rob-rfv.nl/documenten/migratie/art-12beleid.pdf>

Samenvattend:

	<b>Algemene uitkering</b>	<b>Aanvullende uitkering</b>	<b>Integratie-uitkering</b>	<b>Decentralisatie-uitkering</b>
<b>Middelen afkomstig van</b>	Rijksbegroting	De gemeenten (gaat af van budget algemene uitkering)	Vakminister	Vakminister
<b>Wettelijke basis</b>	Fvw art. 5 lid 1, 6 t/m 11	Fvw art. 12	Fvw art. 5 lid 2; art 13	Fvw art. 5 lid 2: art 13
<b>Middelen staan op begroting van</b>	Gemeentefondsbegroting	Het gemeentefonds (algemene uitkering)	Gemeentefondsbegroting	Gemeentefondsbegroting
<b>Verantwoordelijk minister</b>	Fondsbeheerders <sup>10</sup>	Fondsbeheerders	Fondsbeheerders	Fondsbeheerders
<b>Omvang middelen wordt bepaald door middel van</b>	Normeringssystematiek: samen trap op en af, onafhankelijk van werkelijke uitgaven	Maatwerk, onder strikte voorwaarden	Verskillend, onafhankelijk van werkelijke uitgaven	Verskillend, onafhankelijk van werkelijke uitgaven
<b>Verdeling op basis van</b>	Algemene, objectieve verdeelmaatstaven die kosten en draagkracht reflecteren	Benodigde saneringsbijdrage	Verskillend, (objectief verdeelmodel of historisch aandeel)	Verskillend
<b>Verdeling wordt bepaald door</b>	Fondsbeheerders	Fondsbeheerders op voorstel Inspectie	Vakminister	Vakminister

<sup>10</sup> De fondsbeheerders zijn de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Financiën

	<b>Algemene uitkering</b>	<b>Aanvullende uitkering</b>	<b>Integratie-uitkering</b>	<b>Decentralisatie-uitkering</b>
<b>Beschikbaar voor</b>	Alle gemeenten, automatisch (geen aanvraag)	Artikel 12 gemeente, op aanvraag onder voorwaarden	Alle gemeenten of selectie daarvan, automatisch (geen aanvraag)	Alle gemeenten of selectie daarvan, automatisch (on principe geen aanvraag)
<b>Beschikkingmacht</b>	Individuele gemeenten, vrij besteedbaar	Fondsbeheerders, niet vrij besteedbaar	Individuele gemeenten, vrij besteedbaar	Individuele gemeenten, vrij besteedbaar
<b>Verantwoording aan</b>	College van B&W aan Gemeenteraad	Toezichthouder artikel 12	College van B&W aan Gemeenteraad	College van B&W aan Gemeenteraad
<b>Verantwoording op basis van</b>	Programmabegroting en -verantwoording	Begroting en verantwoording gemeentefondsz	Programmabegroting en -verantwoording	Programmabegroting en -verantwoording
<b>Theorie in de praktijk</b>	Indicatieve budgetten Bestuurlijke afspraken over beleidsprioriteiten		Soms worden voorwaarden gesteld, zoals aanvraagprocedure of bestedingsverplichting. Soms ook verantwoordingsplicht.	Soms worden voorwaarden gesteld, zoals aanvraagprocedure of bestedingsverplichting. Soms ook verantwoordingsplicht.

## 4.2 Voorwaarden toevoeging gemeentefonds

In de Financiële-verhoudingswet staat dat wanneer bekostiging via de eigen inkomsten niet mogelijk is, de algemene uitkering de voorkeur geniet boven specifieke uitkeringen, omdat<sup>11</sup>:

*"Een overmaat aan beperkingen van het Rijk aan de decentrale beleidsvrijheid een doelmatige aanwending van collectieve middelen in de weg staat."*

*"De integraliteit van de afweging wordt bevorderd; niet alleen kunnen voorzieningen beter tegenover elkaar worden afgewogen, maar ook de lastendruk wordt daar bij betrokken."*

De voorkeur voor de algemene uitkering uit het gemeentefonds boven de specifieke uitkering past bij het streven naar een zo groot mogelijke lokale autonomie voor gemeenten en zo weinig mogelijk administratieve lasten. De uitkering uit het gemeentefonds is vrij besteedbaar. Gemeenten mogen zelf weten waar ze het geld aan uitgeven en over de besteding hoeft geen verantwoording te worden afgelegd. Dit in tegenstelling tot specifieke uitkeringen, die verstrekt worden voor een bepaald doel en waarover wél verantwoording moet worden afgelegd aan het Rijk.

In het kader van de vrije besteedbaarheid van het gemeentefonds is het ongewenst als geldstromen in het gemeentefonds worden opgenomen waarvoor:

- Een aanvraagprocedure geldt en gemeenten slechts onder voorwaarden in aanmerking kunnen komen voor een bijdrage; of
- De omvang van het beschikbare budget in jaar t+1 afhankelijk wordt gesteld van de daadwerkelijke uitgaven van gemeenten aan dat beleidsterrein in jaar t of jaar t-1; of
- Anderszins wordt voorzien van bestedingsvoorwaarden.

*De WMO is als integratie-uitkering in het gemeentefonds geïntroduceerd.<sup>12</sup> Feitelijk is het een decentralisatie-uitkering omdat er geen perspectief is geschetst tot overheveling van het budget naar de algemene uitkering. Een van de belangrijkste redenen was dat de dynamiek van de uitgaven afwijkt van de normeringssystematiek. Het WMO budget groeit mee met de ontwikkeling van het aantal 75+ers. Dit heeft geen relatie tot de ontwikkeling van de netto gecorrigeerde rijksuitgaven, waar de omvang van de algemene uitkering aan gekoppeld is. Ook wordt het macro beschikbare budget bijgesteld op basis van de ontwikkeling in de uitgaven.*

Bij geldstromen waar gemeenten alleen voor in aanmerking komen na het doorlopen van een aanvraagprocedure, kan in alle redelijkheid niet meer worden gesproken van vrije besteedbaarheid. Dat geld zal worden gebruikt voor het doel waarvoor het is aangevraagd. Vrij besteedbaar is in dergelijke gevallen een fictief begrip.

<sup>11</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 552, nr. 3, blz. 11.

<sup>12</sup> Feitelijk is het een decentralisatie-uitkering.

## 5.

### Specifieke uitkeringen

Voor specifieke uitkeringen geldt, in tegenstelling tot de uitkering uit het gemeentefonds, dat zij voor een bepaald doel en onder bepaalde voorwaarden worden gegeven. Als het geld niet wordt uitgegeven aan het doel waarvoor het is verstrekt of als de afgesproken doelstelling niet (geheel) is gerealiseerd, moet het geld over het algemeen (gedeeltelijk) worden terugbetaald.<sup>13</sup>

Het Rijk streeft naar vermindering van het aantal specifieke uitkeringen door waar mogelijk geldstromen onder te brengen in het gemeentefonds of uitkeringen te bundelen. Er bestaan twee mogelijkheden om specifieke uitkeringen te bundelen:

- brede-doeluitkering
- verzameluitkering

#### *Brede doeluitkering*

In de Financiële-verhoudingswet wordt de brede-doeluitkering niet genoemd. Deze bijzondere vorm van een specifieke uitkering is echter wel het vermelden waard. Bij de *brede-doeluitkering* gaat het om een bundeling van (bestaande) specifieke uitkeringen op een samenhangend beleidsterrein. Dit levert grotere beleids- en bestedingsvrijheid op voor gemeenten omdat de doelstelling ruimer geformuleerd wordt. Het Rijk doet op deze manier een stapje terug, en geeft gemeenten de mogelijkheid om beleid beter af te stemmen op de lokale situatie.

Wil het instrument van de brede-doeluitkering goed uit de verf kunnen komen, moet sprake zijn van:

- Echte bundeling van geldstromen: één budget met één verdeelsleutel op de begroting van één ministerie
- Vermindering administratieve lasten: brede beleidsdoelstelling onder één wettelijk regime en een minimaal aantal indicatoren.<sup>14</sup>
- Echt loslaten: één verantwoordelijk bewindspersoon, een brede beleidsdoelstelling en een minimaal aantal output-indicatoren.<sup>15</sup>

Een brede-doeluitkering geniet, vanwege de grote beleidsvrijheid en de lagere administratieve lasten, de voorkeur boven een reguliere (enkelvoudige) specifieke uitkering. Dit houdt in dat wanneer er nieuw geld beschikbaar komt, en de vorm van een specifieke

---

<sup>13</sup> Bij de WWB geldt dit niet. Overschotten zijn vrij besteedbaar maar tekorten moeten gemeenten ook in eerste aanleg uit eigen middelen betalen. In die zin vertoont de WWB grote overeenkomsten met bijvoorbeeld een decentralisatie-uitkering. Er geldt alleen bij tekorten aparte vangnetregelingen, de Incidentele Aanvullend Uitkering (IAU) en de Meerjarig Aanvullende Uitkering (MAU).

<sup>14</sup> Het maximale aantal indicatoren is niet zomaar aan te geven. Dit hangt erg af van de geldstroom en de doelstelling. Vuistregel zou bijvoorbeeld kunnen zijn: maximaal één indicator voor elke 50 à 100 miljoen euro van het macrobudget.

<sup>15</sup> De indicatoren moeten outcome-indicatoren zijn en geen output of input indicatoren. Outcome-indicatoren meten de *effecten* van wat gemeenten presteren (bijvoorbeeld het effect van sportbeleid voor kinderen). Output-indicatoren meten de prestatie die gemeenten leveren om die effecten te bereiken en zijn te formuleren in aantallen van een bepaald product of dienst (bijvoorbeeld aantal inburgeringstrajecten). Output-indicatoren beperken de beleidsvrijheid van gemeenten (je kan dit heel normatief opvatten, terwijl je dat niet bedoelt Anders formuleren?). Input-indicatoren meten hoeveel middelen (geld, personeel, etc) gemeenten hebben ingezet.

uitkering is op zijn plaats, er eerst gekeken moet worden of aangesloten kan worden bij bestaande specifieke uitkeringen of brede-doeluitkeringen.

#### *Verzameluitkering*

Een verzameluitkering is een bundeling van kleine specifieke uitkeringen, van maximaal 10 mln euro landelijk, per ministerie, die vrij besteedbaar is binnen een beleidsthema (artikel 16a Fvw). De *verzameluitkering* lijkt daarmee op de brede-doeluitkering in de zin dat deze ook meerdere geldstromen omvat. Een verschil met de brede-doeluitkering is dat de verzameluitkering zeer uiteenlopende beleidsterreinen kan omvatten. Bij de verzameluitkering gaat het om geldstromen waar weinig geld mee gemoeid is. Gemeenten mogen de gelden uit een verzameluitkering naar eigen inzicht besteden, mits de besteding past binnen de brede beleidsdoelstelling van het betrokken departement. De verantwoording beperkt zicht tot de indicator "bestede bedrag aan de verzameluitkering van de betreffende minister".<sup>16</sup>

De verzameluitkering is een nieuw type uitkering. Het uitgangspunt is om zo min mogelijk gebruik te maken van deze vorm van specifieke uitkering, omdat de voorkeur blijft uitgaan (in deze volgorde) naar het afzien van een nieuwe uitkering, dan wel opname in de algemene fondsen of het toevoegen aan een bestaande reguliere specifieke uitkering.<sup>17</sup>

Wanneer gekozen wordt voor een specifieke uitkering is het goed om de nadelen van dit type uitkering goed voor ogen te houden<sup>18</sup>:

- Specifieke uitkeringen kunnen, afhankelijk van de vormgeving, leiden tot onzekerheid bij gemeenten over het te ontvangen bedrag.
- Gemeenten die zullen niet nalaten een specifieke uitkering aan te vragen, ook als zij zonder het bestaan van de specifieke uitkering al bereid zouden zijn om geld uit te trekken voor een bepaalde activiteit. Dit leidt tot ondoelmatige besteding van overheidsgeld.
- Het Rijk heeft nauwelijks zicht op de samenloop van specifieke uitkeringen.<sup>19</sup>
- De administratieve lasten/verantwoordingslasten van specifieke uitkeringen kunnen hoog zijn. Als de verantwoording verloopt via Sisa (single information, single audit) is de verantwoordingslast over het algemeen een stuk kleiner.
- De beleidsvoorschriften die gekoppeld zijn aan een specifieke uitkering kunnen eigen beleidsvorming bij gemeenten in de weg staan.

#### *Verantwoording*

Vóór 2006 moesten medeoverheden over iedere specifieke uitkering een aparte verantwoording inleveren. Nu kan dit in een met streepjes bijlage bij de jaarrekening van de gemeente. Dit volgens het principe single information en single audit (Sisa) een eenmalige informatieverstrekking, eenmalige accountantscontrole.

### **Subsidie versus specifieke uitkering**

Kenmerkend onderscheid tussen specifieke uitkeringen en subsidies is dat alleen overheden in aanmerking komen voor specifieke uitkeringen. Zodra het middelen betreft

<sup>16</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 327, nr. 3

<sup>17</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 327, nr. 3

<sup>18</sup> Zie ook Wassenaar, M.C. en A.J.W.M. Verhagen (2006), *Handboek Public Management: Financiën van de decentrale overheden*, Sdu uitgevers, Den Haag

<sup>19</sup> Bij gemeenten is dit overigens ook niet altijd het geval.



waar ook andere rechtspersonen aanspraak op kunnen maken gaat het om een subsidie. Kenmerkend aan een specifieke uitkering is verder dat het gaat om middelen voor activiteiten die decentrale overheden uitvoeren vanwege het openbaar belang (de overheidstaak). Het mag dus niet gaan om activiteiten die ook door een marktpartij zouden kunnen worden uitgevoerd. Wanneer overheden middelen ontvangen als marktpartij of werkgever, of eigenaar of huurder van een (on)roerende zaak, is er dus sprake van een subsidie (art 15a lid 2 Fwv ).

**Bronnen:**

- *Onderhoudsrapport specifieke uitkeringen:*

<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2012/05/16/kamerbrief-over-onderhoudsrapport-specifieke-uitkeringen-osu.html>

NOTA VERZAMELUITKERING 2012

<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/circulaires/2010/11/02/nota-verzameluitkering-circulaire-sisa.html>

*Relevante adviezen*

Rfv Advies wetsvoorstel Specifieke Uitkeringen: <http://www.rob-rfv.nl/documenten/migratie/advieswetsvoorstelsu.pdf>

Rfv advies sanering specifieke uitkeringen: <http://www.rob-rfv.nl/documenten/migratie/eindrapport-stuurgrdoorlichtingsu-cie-brinkman.pdf>

Samenvattend:

	<b>Enkelvoudige specifieke uitkering</b>	<b>Brede-doeluitkering</b>	<b>Verzameluitkering</b>
<b>Middelen afkomstig van</b>	Vakminister	Vakminister(s)	Vakminister
<b>Middelen staan op begroting van</b>	Vakminister	Eén minister	Eén minister
<b>Wettelijke basis Verantwoordelijk minister</b>	Art. 15a lid 1 Fvw en 16 t/m18 Vakminister	Art. 15a lid 1 Fvw en 16 t/m18 Eén minister	Art 15 lid 3; art 16a Fvw De minister van BZK
<b>Omvang middelen wordt bepaald door middel van</b>	Verschillend	Verschillend	Verschillend, is bundeling van kleine geldstromen (< 10 miljoen euro) tot één specifieke uitkering.
<b>Verdeling op basis van</b>	Verschillend	Verschillend: één verdeesleutel	Verschillend: optelsom afzonderlijke beleidsthema's
<b>Verdeling wordt bepaald door</b>	Vakminister	Vakminister	Vakminister
<b>Beschikbaar voor</b>	Alle gemeenten of selectie daarvan	Alle gemeenten of selectie daarvan	Alle gemeenten of selectie daarvan
<b>Beschikkingsmacht</b>	Vakminister, smalle beleidsdoelstelling	Vakminister, brede beleidsdoelstelling	Individuele gemeenten, binnen brede beleidsdoelstelling departement.
<b>Verantwoording aan</b>	Gemeenten aan vakminister	Gemeenten aan vakminister	Gemeenten aan de minister van BZK
<b>Verantwoording op basis van</b>	Op basis beperkt aantal input, output of outcome indicatoren In toenemende mate volgens de SiSa-systematiek	Op basis beperkt aantal outcome indicatoren In toenemende mate volgens de SiSa-systematiek	Verantwoording op basis van één input indicator. Volgens de SiSa-systematiek

	<b>Enkelvoudige specifieke uitkering</b>	<b>Brede-doeluitkering</b>	<b>Verzameluitkering</b>
--	--	----------------------------	--------------------------

**Theorie in de praktijk**

Gaat soms om hele kleine bedragen

Schotten in en tussen budgetten. Meerdere ministers verantwoordelijk onder meerdere wetten. Groot aantal indicatoren

Moet zich in de praktijk nog bewijzen

---

## 5.1 Voorwaarden specifieke uitkeringen

Bij de invoering van de Fvw werd in de Memorie van toelichting een aantal strikte voorwaarden genoemd voor het instellen van een specifieke uitkering:<sup>20</sup>

Een specifieke uitkering is alléén mogelijk als bekostiging via de eigen middelen niet mogelijk is én als:

1. de uitkering tijdelijk is; of
2. de omvang van de kosten van de betrokken taak of activiteit nog onvoldoende duidelijk zijn; of
3. geen structuurkenmerk kan worden vastgesteld op basis waarvan verdeling door middel van de algemene uitkering mogelijk is.

Uit de praktijk blijkt dat deze voorwaarden niet leidend zijn bij de keuze voor (specifieke) uitkeringen. Er zijn regelmatig tijdelijk bedragen toegevoegd aan de algemene uitkering. Ook hebben er regelmatig correcties plaatsgevonden op eerder toegevoegde bedragen, omdat naderhand duidelijk werd dat de kosten afweken van het eerder toegevoegde bedrag. Het ontbreken van een geschikt structuurkenmerk in de algemene uitkering is ook niet altijd reden geweest om te kiezen voor een specifieke uitkering. Bestuurlijke overwegingen, zoals het kunnen afdwingen van de besteding, het gemakkelijker opleggen van allerlei de uitvoeringsregels, het zichtbaar maken van het politieke belang en dergelijke maken dan dat de voorkeur wordt gegeven aan een specifieke uitkering. Met toegesneden regelgeving zou overigens deze doelen ook kunnen worden bereikt zonder dat een specifieke uitkering noodzakelijk is. Er hebben toevoegingen plaatsgevonden door het (tijdelijk) toevoegen van een extra maatstaf in de algemene uitkering (stemcomputers) en er is gebruik gemaakt van integratie-uitkeringen (WMO).

Geconcludeerd kan worden dat bovengenoemde redenen bij het huidige verdeelstelsel van de algemene uitkering niet meer gelden. In het huidige verdeelstelsel kan technisch gezien altijd verdeeld worden. Als voorbeeld kan de zogenaamde bommenregeling worden genoemd op basis waarvan specifiek aangewezen gemeenten een uitkering ontvingen via het gemeentefonds omdat zij voldeden aan de criteria.

Er zijn dus specifieke uitkeringen ingesteld, die níet voldeden aan bovengenoemde punten en volgens de Fvw dus eigenlijk in het gemeentefonds opgenomen hadden moeten worden. Klaarblijkelijk zijn er andere redenen om te kiezen voor een specifieke uitkering dan die in de Fvw werden genoemd<sup>21</sup>. Hieronder gaan we nader in op de achterliggende zaken die ervoor kunnen zorgen dat toevoeging van middelen aan het gemeentefonds als niet "aangewezen", met andere woorden "niet wenselijk", is.

---

<sup>20</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 552, nr. 3, blz. 68.

<sup>21</sup> In zijn oratie 'Doel en middelen Doel en middelen in de financiële verhouding tussen overheden' uit 2011 heeft prof. Dr. M.A. Allers aangetoond dat de verdeling van alle uitkeringen aan gemeenten in hoge mate overeenkomt met de verdeling van de algemene uitkering. Het drastisch reduceren van het aantal uitkeringen zal verdeeltechnisch gezien tot weinig problemen te leiden.

Het gemeentefonds is vrij besteedbaar. Dit kan reden zijn om te kiezen voor een specifieke uitkering:

- *Behoeftte aan sturing:* Een specifieke uitkering wordt verstrekt onder bepaalde voorwaarden en met een bepaald doel. Dit is bijvoorbeeld het geval als het Rijk met een specifieke uitkering iets wil stimuleren. De tijdelijkheid van de middelen in combinatie met de behoefte aan sturing is dan een reden om te kiezen voor een specifieke uitkering. Het Rijk kan bij een specifieke uitkering op meerdere manieren sturing geven:
  - *Bestedingsverplichting:* Het Rijk kan afdwingen dat een bepaald bedrag wordt besteed aan een specifiek beleidsterrein. Als gemeenten de middelen op een andere manier besteden dan voorgeschreven, moeten ze het bedrag terugbetalen. Dergelijke afspraken komen in feite neer op inputsturing. Als het geld niet uitgegeven wordt, moet het terugbetaald worden. Deze mogelijkheid (bestedingsverplichting/terugbetalingsplicht) bestaat niet bij middelen die worden verdeeld via het gemeentefonds.
  - *Prestatie-afspraken:* Het Rijk kan bij een specifieke uitkering ook output of outcome afspraken maken met gemeenten. Het geld moet dan terugbetaald worden als de beleidsdoelstelling niet is gerealiseerd. Een brede-doeluitkering (waarover hieronder meer) is gebaseerd op prestatie-afspraken. Overigens kunnen dergelijke prestatie-afspraken ook gemaakt worden wanneer middelen worden toegevoegd aan het gemeentefonds, alleen bestaat dan niet de mogelijkheid om middelen terug te vorderen.

Bij een specifieke uitkering blijft de geldstroom (zichtbaar) op de begroting van het betreffende ministerie staan. Dit betekent dat het ministerie meer beïnvloedingsmogelijkheden heeft dan wanneer de middelen zouden worden opgenomen in het gemeentefonds (dan worden ze namelijk overgeboekt naar de begroting van het ministerie van BZK). Soms worden specifieke uitkeringen gebruikt om uitgaven structureel te laten worden bij gemeenten. Als de specifieke uitkering dan na een aantal jaren wordt overgeheveld naar het gemeentefonds is de kans groot dat gemeenten eenzelfde bedrag blijven besteden aan doel waarvoor het ooit een specifieke uitkering ontving. Alternatief hiervoor is de decentralisatie-uitkering. Hierbij blijven middelen ook afzonderlijk zichtbaar binnen het gemeentefonds.

- *Aantrekkelijkheid voor gemeenten:* Voor een gemeente (de individuele wethouder) kan een specifieke uitkering aantrekkelijk zijn. Door de bestedingsverplichting hoeft hij in het college en met de gemeenteraad niet meer te onderhandelen over zijn aandeel in de begroting: de specifieke uitkering stelt zeker dat de middelen ook daadwerkelijk beschikbaar zijn voor zijn beleidsterrein. Daarbij komt nog dat uitgaven, die ten laste gaan van specifieke uitkeringen, buiten schot blijven als een gemeente moet bezuinigen. Tot slot maakt het bestaan van een specifieke uitkering waaraan co-financiering is verbonden, het voor een wethouder meestal gemakkelijker om eigen gemeentelijke middelen beschikbaar te krijgen voor een bepaald beleidsterrein. Het vooruitzicht op een "verdubbelaar" van het Rijk maakt het aantrekkelijker om eigen middelen vrij te maken, dan wanneer het Rijk niet bijdraagt.
- *Rijksverantwoordelijkheid voor voldoende middelen:* Als er sterke fluctuaties bestaan in het uitgavenniveau op een bepaald beleidsterrein (bijvoorbeeld de bijstand) kan dit reden zijn om de bekostiging vorm te geven via een specifieke uitkering. Als deze middelen onderdeel zouden uitmaken van het gemeentefonds, kunnen andere uitgaven in de verdrukking komen. Het instellen van een specifieke uitkering is dan een uitdrukking van de rijksverantwoordelijkheid voor voldoende middelen.
- De verdeling van het gemeentefonds gaat uit van het derde aspiratieniveau. Doelstelling is om alle gemeenten in staat te stellen om bij een gelijke belastingdruk een gelijkwaardig

voorzieningenniveau te realiseren. De wens om *af te wijken van het derde aspiratieniveau* kan reden zijn om te kiezen voor een specifieke uitkering. Voorbeelden van specifieke uitkeringen in dit kader zijn bijvoorbeeld het grotestedenbeleid en Pieken in de Delta of een specifieke uitkering ter compensatie van de externe effecten van het treffen van een voorziening in een bepaalde gemeente.<sup>22</sup> De wens om af te wijken van het derde aspiratieniveau sluit toevoeging aan het gemeentefonds echter niet uit. De integratie-uitkering is in de praktijk al verschillende keren gebruikt om een verdeling te realiseren afwijkend van het derde aspiratieniveau. Vanaf 2009 wordt dit zelfs gemakkelijker door de invoering van de decentralisatie-uitkering.

Een aantal andere redenen om te kiezen voor een specifieke uitkering is gerelateerd aan de financiële techniek van het gemeentefonds:

- *Normeringssystematiek*: Voor gemeenten levert een specifieke uitkering méér geld op dan een even grote geldstroom die via het gemeentefonds loopt. De omvang van het gemeentefonds is namelijk gekoppeld aan (een deel van) de rijksuitgaven. Als het Rijk meer uitgeeft, neemt het gemeentefonds toe. Als het Rijk minder uitgeeft, neemt het gemeentefonds af. De uitgaven die het Rijk doet aan het gemeentefonds zelf tellen daarbij niet mee, maar de uitgaven aan de meeste specifieke uitkeringen (de WWB is een uitzondering) wél. Dus hoe meer specifieke uitkeringen, hoe meer geld in het gemeentefonds. Als een specifieke uitkering overgaat naar het gemeentefonds, neemt de hoeveelheid vrij besteedbare middelen die gemeenten krijgen van het Rijk toe, maar de totale hoeveelheid middelen die gemeenten krijgen neemt af.
- *Dynamiek stelsel*: Door de normeringssystematiek volgt de ontwikkeling van het gemeentefonds de ontwikkeling van de rijksuitgaven. Grosso modo betekent dit dat gemeenten meer te besteden hebben als het Rijk meer te besteden heeft en omgekeerd. De dynamiek van een bepaald beleidsterrein kan hiermee op gespannen voet staan. Denk bijvoorbeeld aan de bijstand. De uitgaven voor de bijstand zijn over het algemeen laag in tijden van hoogconjunctuur en hoog in tijden van laagconjunctuur. De rijksuitgaven ontwikkelen zich over het algemeen omgekeerd. Een afwijkende dynamiek van de uitgaven kan dus reden zijn om te kiezen voor een specifieke uitkering. Het is wel mogelijk om die dynamiek binnen de algemene uitkering vorm te geven, maar dat is ongewenst.
- *Maatstaven verdeelstelsel*: De verdeling van de algemene uitkering is gebaseerd op een uitgebreid stelsel van verdeelmaatstaven. Voor de meeste verdeelvraagstukken kan daarom binnen het verdeelstelsel van het gemeentefonds een oplossing worden gevonden. Als er voor een bepaalde geldstroom geen verdeelmaatstaven zijn, kan dat reden zijn om te kiezen voor een specifieke uitkering. Dat hoeft echter niet. De decentralisatie-uitkering is in dergelijke gevallen ook een mogelijkheid. Binnen de algemene uitkering kennen we ook al maatstaven die voor enkele gemeenten bedoeld zijn (bijvoorbeeld de vier grote steden en de waddengemeenten). Ook het toevoegen van extra maatstaven is een optie, alhoewel voorwaarde daarvoor wel moet zijn dat er een substantieel bedrag verdeeld wordt met die nieuwe maatstaf.

---

<sup>22</sup> Denk bijvoorbeeld aan de bouw van een zwembad dat voldoet aan internationale wedstrijdnormen.

## 6.

### **Afwegingskader**

Geldstromen moeten in beginsel via het gemeentefonds lopen. In bestuurlijk overleg kunnen afspraken worden gemaakt over te realiseren beleidseffecten. Deze afspraken mogen de vrije besteedbaarheid van het gemeentefonds echter niet aantasten.

Middelen die worden toegevoegd aan het gemeentefonds worden bij voorkeur verdeeld via de verdeelsleutel van de algemene uitkering. Dat geldt zowel voor structurele als voor incidentele middelen. Indien toevoeging aan de algemene uitkering (nog) niet mogelijk is, wordt een integratie- of decentralisatie-uitkering ingesteld.

De verdeling van de algemene uitkering is gebaseerd op het derde aspiratieniveau. Indien middelen – in afwijking van het derde aspiratieniveau – beschikbaar worden gesteld voor een specifieke groep gemeenten, kunnen deze wél worden toegevoegd aan het gemeentefonds, maar niet worden verdeeld via de algemene uitkering.<sup>23</sup> Dergelijke middelen kunnen wel verdeeld worden via een decentralisatie-uitkering.

Wanneer niet kan worden voldaan aan alle hierboven genoemde voorwaarden, moeten middelen worden verdeeld via een specifieke uitkering. Toevoeging aan een bestaande brede-doeluitkering heeft daarbij de voorkeur, gevolgd door toevoeging aan een bestaande enkelvoudige specifieke uitkering (waardoor een nieuwe brede-doeluitkering ontstaat). Laatste optie is een nieuwe enkelvoudige specifieke uitkering.

In werkelijkheid treedt er een steeds grotere verwevenheid van financiële stromen op lokaal niveau op als gevolg van parallelle financieringsvormen. Veel taken worden uit verschillende bronnen bekostigd, dit leidt tot een afnemende herleidbaarheid van de aanwending van publieke middelen.<sup>24</sup>

### **Resumerend**

*A. De voorkeursvolgorde is 1) eigen inkomsten, 2) gemeentefonds en 3) specifieke uitkeringen.*

*B. Binnen 1 is bekostiging mogelijk via*

*a. prijzen*

*b. retributies/heffingen*

*c. eigen belastingen*

*Afhankelijk van een politiek-bestuurlijke weging waarbij verschillen in kosten en taken tussen gemeenten, en/of verschillen in draagkracht tussen gemeenten een belangrijke rol spelen. De onwenselijkheid dat bekostiging uit eigen middelen leidt tot uit oogpunt van uniformiteit leidt tot grote verschillen tussen burgers in verschillende gemeenten. Daarnaast spelen ook omvang, risico's, technische bezwaren en dergelijke een rol in de afweging.*

*C. Binnen 2) en 3) geldt de volgende voorkeursvolgorde:*

---

<sup>23</sup> Er zouden daardoor scheefheden in de verdeling ontstaan, die vervolgens bij het eerstvolgende periodieke onderhoud gecorrigeerd zouden worden. Als bewust wordt afgeweken van het derde aspiratieniveau is een dergelijke correctie echter niet gewenst. Dergelijke toevoegingen maken daarmee de monitoring van de verdeling via het periodieke onderhoudsrapport op termijn onmogelijk.

<sup>24</sup> Raad voor de financiële verhoudingen, *Verdelen, vertrouwen en verantwoorden*, november 2011, blz. 74.

1. Toevoegen aan het gemeentefonds via de verdeelsleutel van de algemene uitkering
2. Toevoegen aan het gemeentefonds via een integratie-uitkering
3. Toevoegen aan het gemeentefonds via een decentralisatie-uitkering
4. Toevoegen aan een bestaande brede-doeluitkering (of verzameluitkering als het gaat om een klein bedrag)
5. Toevoegen aan een bestaande specifieke uitkering
6. Nieuwe specifieke uitkering

- D. Indien middelen worden toegevoegd aan het gemeentefonds (via algemene uitkering, integratie-uitkering of decentralisatie-uitkering) gelden met het oog op de vrije besteedbaarheid de volgende voorwaarden,:
- Er hoeft geen aanvraagprocedure te worden doorlopen om voor de middelen in aanmerking te komen (hetgeen toewijzing van middelen aan een specifieke groep gemeenten niet uitsluit); en
  - Er hoeft geen convenant of contract te worden getekend om voor de middelen in aanmerking te komen; en
  - Er rust geen bestedingsverplichting op; en
  - Er hoeft geen verantwoording te worden afgelegd aan het Rijk over de besteding; en
  - Er zijn geen sancties verbonden aan de wijze van besteding; en
  - De besteding in jaar t heeft geen consequenties voor de omvang van het budget in een later jaar.
- E. Een integratie-uitkering is het aangewezen instrument wanneer door verdeeltechnisch redenen toevoeging aan de algemene uitkering nog niet mogelijk is, maar op termijn (in principe binnen maximaal 3 a 5 jaar) wel kan worden gerealiseerd.
- F. Het introduceren van nieuwe maatstaven om middelen toe te kunnen voegen aan het gemeentefonds is ongewenst, tenzij de nieuwe maatstaf substantiële omvang middel verdeeld, voldoende onderscheidend vermogen (ten opzichte van bestaande maatstaven, en niet gekoppeld is aan een specifieke taak).
- G. De decentralisatie-uitkering is het aangewezen instrument wanneer door verdeeltechnische redenen toevoeging aan de algemene uitkering niet mogelijk is of omdat de omvang van het budget een sterk afwijkende dynamiek kent of het tijdelijke middelen betreft.
- H. Wanneer er bij structurele middelen geen vooruitzicht is dat deze op termijn kunnen worden toegevoegd aan de algemene uitkering, is het ongewenst dat deze middelen (via een integratie-uitkering of decentralisatie-uitkering) worden toegevoegd aan het gemeentefonds.
- I. Wanneer niet aan a de onder punt C. genoemde voorwaarden kan worden voldaan (bijvoorbeeld omdat er sprake is van een stimuleringsbijdrage op een bepaald terrein), moeten middelen niet worden toegevoegd aan het gemeentefonds. De specifieke uitkering is dan het aangewezen instrument.
- J. De volgende voorwaarden gelden voor het instellen van een brede-doeluitkering:
- Breed geformuleerde beleidsdoelstelling ( grote bestedingsvrijheid) onder de reikwijdte van één wettelijk regime en met een beperkt aantal verantwoordings-



*indicatoren gericht op beleidseffecten (outcome indicatoren, geen output of input indicatoren); en*

- *Het budget is samengebracht op de begroting van één departement, onder de verantwoordelijkheid van één minister; en*
- *Schotten tussen de afzonderlijke geldstromen zijn opgeheven (geen oormerking) en het budget wordt verdeeld met één verdeelsleutel.*

*K. Wanneer niet aan de onder punt J. genoemde voorwaarden kan worden voldaan er in feite geen sprake is van een brede-doeluitkering. Een enkelvoudige specifieke uitkering is dan de aangewezen vorm. Bundeling van geldstromen heeft dan geen zin en wekt ten onrechte de indruk van grotere gemeentelijke beleidsvrijheid.*