

> Retouradres 2500 EA Den Haag

Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Drs. R.W. Knops
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Raad voor het Openbaar Bestuur

Korte Voorhout 7
Den Haag
2500 EA Den Haag
www.raadopenbaarbestuur.nl

Contactpersoon

Gerber van Nijendaal
T 06-1179 4387
gerber.nijendaal@raadopenbaarbestuur.nl

Kenmerk

2019-0000643970

Uw kenmerk

20 19-0000502704

Datum 27 december 2019
Betreft Herijking uitkeringsstelsel

Geachte minister Knops,

Als beheerder van het gemeentefonds vraagt u mede namens de staatssecretaris van Financiën de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB, hierna de Raad) om een advies over de herijking van het uitkeringsstelsel.¹ In onderstaand advies geeft de Raad zijn overwegingen die volgens hem bij de inrichting van het uitkeringsstelsel in acht moeten worden genomen.

Samenvatting advies

Het huidige uitkeringsstelsel sluit onvoldoende aan op de bestuurlijke verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Voorbeelden daarvan zijn het toegenomen belang van regionale samenwerking maar ook de wens van Rijk en decentrale overheden om op basis van een overeenkomst gezamenlijke opgaven op te pakken.

In het licht daarvan komt de Raad tot de volgende uitkeringsvormen.

- *De algemene uitkering*

De Raad houdt vast aan het belang dat decentrale overheden kunnen beschikken over een vrij besteedbare uitkering. Dit is noodzakelijk om zelfstandig afwegingen te kunnen maken over aard en omvang van het lokaal of provinciaal gewenste voorzieningenniveau.

- *De decentralisatie-uitkering*

Bij taken waarbij het Rijk een stelselverantwoordelijkheid heeft en op grond daarvan beleidsdoelen heeft geformuleerd is een decentralisatie-uitkering binnen het gemeentefonds de meeste geëigende bekostigingsvorm. Bij een decentralisatie-uitkering gelden geen bestedingsvoorwaarden. In de Financiële-verhoudingswet (Fvw) dient wel vastgelegd te worden dat bij een decentralisatie-uitkeringen beleidsinformatie opgevraagd kan worden. Dit om een oordeel over de effectiviteit van het beleid als geheel te kunnen geven. Wel dient vooraf duidelijk te zijn welke informatie daarvoor nodig is. Een decentralisatie-uitkering dient

¹ BZK, *Adviesaanvraag herijking uitkeringsstelsel*, 6 november 2019.

Datum
27 december 2019

Kenmerk
2019-0000643970

daarmee een basis te bieden voor een afgebakende bestuurlijke dialoog over de wederzijdse inspanningen en verantwoordelijkheden.

- Specifieke uitkeringen

Een (kostendekkende) specifieke uitkering is aangewezen als het bestedingsdoel vastligt en het Rijk weinig ruimte laat voor decentrale afwegingen. Een specifieke uitkering sluit een doelmatigheidsprikkel niet uit. Ook de vormgeving van het bekostigingsinstrument kan bijdragen aan de prikkel, de BUIG is daarvan een goed voorbeeld. Specifieke uitkeringen moeten systematisch getoetst worden op hun prikkels voor doelmatigheid.

Verder doet de Raad nog de volgende aanbevelingen:

Regionale samenwerking

In het geval een democratisch gekozen bestuur kiest voor regionale samenwerking moet de Fvw ook de mogelijkheid bieden voor rechtstreekse bekostiging van die regionale samenwerking.

Uitkering voor tweezijdige afspraken

Creëer in de Fvw een wettelijke basis voor een uitkeringsvorm die tegemoetkomt aan de wens om op basis van een overeenkomst tussen Rijk en decentrale overheden over te kunnen gaan tot bekostiging van gemeenschappelijke opgaven. Een dergelijke uitkering is gepast bij opgaven die een bovenregionaal effect hebben op de welvaart en/of die de draagkracht van decentrale overheden te boven gaan. Aan de basis van deze uitkering ligt een overeenkomst waarin partijen afspraken maken over ieders (financiële) bijdrage aan de oplossing van een maatschappelijk probleem. Bij meer structurele gezamenlijke opgaven zou dit vorm kunnen krijgen in een gezamenlijk door het Rijk en decentrale overheden beheerd fonds voor gezamenlijke trajecten.

1.
Inleiding

In het kader van de herziening van de financiële verhoudingen heeft u in juli 2018 een onderzoek naar het uitkeringsstelsel aangekondigd.

*'Het uitkeringsstelsel moet het mogelijk maken om een arrangement in te richten dat past bij het karakter van de financiële middelen die het Rijk verstrekt aan medeoverheden. De recente decentralisaties hebben laten zien dat het huidige stelsel voldoende ruimte biedt om nieuwe geldstromen richting medeoverheden in te richten. Tegelijkertijd blijkt echter dat de inrichting van deze nieuwe geldstromen op grond van het stelsel ook leidt tot onduidelijkheden over de verantwoordelijkheden, informatie-uitwisseling en de gewenste mate van verantwoording.'*²

² TK, 34 775 B, nr. 18

Datum

27 december 2019

Kenmerk

2019-0000643970

Het huidige uitkeringsstelsel kent een drietal samenhangende knelpunten:

1. Het bevat een aantal uitkeringstypen dat sterk op elkaar lijkt en onvoldoende aansluit op de bestuurlijke verhoudingen. Het draagt bij aan een onduidelijke verantwoording.
2. Het stelsel biedt geen mogelijkheid om als Rijk verzekerd te zijn van informatie over doelbereik in situaties waarin een minister beleids- en bestedingsvrijheid wil geven aan gemeenten of provincies, maar vanuit zijn systeemverantwoordelijkheid en/of bij politieke belangen de Tweede Kamer goed wil kunnen informeren.
3. Het stelsel is onvoldoende toegesneden op de wenselijkheid om Rijksmiddelen te verstrekken in situaties waarin zowel het Rijk als een gemeente en/of provincie willen samenwerken vanuit partnerschap, zoals bij de regiodeals.

Directe aanleiding voor de herziening van het uitkeringsstelsel is mede ingegeven door de kritiek van de Algemene Rekenkamer over het onrechtmatige gebruik van de decentralisatie-uitkering voor de regio-enveloppen. Aan de Rijksbijdrage aan deze regionale samenwerkingen werden gedetailleerde voorwaarden gesteld die strijdig werden geacht met de beleids- en bestedingsvrijheid van een decentralisatie-uitkering.³

2.

Samenhang bestuurlijke verhoudingen en uitkeringsstelsel

De Raad stelt vast dat de oorsprong van deze adviesaanvraag ligt in de veranderende bestuurlijke en maatschappelijke verhoudingen.

Aan de bekostiging van decentrale taken liggen verschillende bestuurlijke ordeningsprincipes ten grondslag, zoals: het uitgangspunt van de gedecentraliseerde eenheidsstaat, de decentrale autonomie of beleidsvrijheid, de door het Rijk gedefinieerde stelselverantwoordelijkheid en de noodzaak van bestuurlijke samenwerking.⁴

Op dit moment bestaan, naast de algemene uitkering uit het gemeentefonds, nog decentralisatie-uitkeringen, integratie-uitkeringen en specifieke uitkeringen. De fundamentele vraag is in hoeverre het bestaande uitkeringsstelsel nog wel is toegesneden op de veranderende bestuurlijke verhoudingen. Het oude uitkeringsstelsel is namelijk geschoeid op de leest van slechts twee logica's, die van de horizontale resp. verticale verantwoording. De eerste logica leidt tot het gemeentefonds voor autonome taken met lokale (of hooguit sub-)regionale uitstraling, de tweede tot specifieke uitkeringen voor rijkstaken die decentrale overheden in medebewind *top-down* uitvoeren en waarover zij verantwoording verschuldigd zijn aan de rijksoverheid omdat deze uitkeringen op de begroting van de ministeries staan. Als tussenvorm zijn er decentralisatie- en integratie

³ Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII), met addendum Rapport bij het jaarverslag (VII), mei 2019.

⁴ Over de rol van het Rijk bij interbestuurlijke samenwerking heeft de Raad een aparte adviesaanvraag ontvangen. Het advies daarover zal in 2020 verschijnen. Zie: *Adviesaanvraag ROB over de rol van het Rijk bij interbestuurlijke samenwerking*, 24 september 2019.

Datum
27 december 2019

Kenmerk
2019-0000643970

uitkeringen die weliswaar gebonden zijn aan een beleidsdoel maar over de besteding daarvan hoeven decentrale overheden geen verantwoording aan het Rijk af te leggen.

Door de steeds verdergaande decentralisatie van taken, de schaalvergroting en de toegenomen complexiteit van problemen is de verwevenheid tussen Rijk en decentrale overheden toegenomen. Ook de samenwerking op regionaal niveau en met private partijen (maatschappelijke organisatie en bedrijfsleven) heeft een grote vlucht genomen. In de loop der tijd zijn uitkeringsvormen aan het systeem toegevoegd om tegemoet te komen aan de wens het aantal specifieke uitkeringen te verminderen en daarmee de beleids- en bestedingsvrijheid van decentrale overheden te vergroten. Ten onrechte is gedacht dat met het veranderen van de bekostigingsstroom de beleidsvrijheid vanzelf ook wel volgt. In de afgelopen decennia is gebleken dat de uitkeringen uit het gemeentefonds in toenemende mate een bron zijn geworden voor de bekostiging van wettelijk voorgeschreven taken.

De door het Rijk geclaimde verantwoordelijkheid voor de overgedragen taak bleef in veel gevallen in stand. Het begrip stelselverantwoordelijkheid is daarvan een uitdrukking. Deze stelselverantwoordelijkheid vormt voor het Rijk de legitimatie voor het vragen om beleidsinformatie. Het Rijk wil zich op enig moment kunnen verantwoorden over wat er met de beschikbaar gestelde gelden is bereikt. Dit staat op gespannen voet met de uitgangspunten in het bestaande systeem van bestuurlijke en financiële verhoudingen, namelijk dat decentrale overheden democratisch gelegitimeerd zijn om hun eigen beleid te voeren en de daarmee samengaande financiële keuzes te maken. Het decentrale bestuur is in principe daarover alleen verantwoording schuldig aan de corresponderende volksvertegenwoordiging, niet aan het Rijk. Dat laat onverlet dat het Rijk over beleidsinformatie wil kunnen beschikken om te kunnen beoordelen of de door het Rijk geformuleerde beleidsdoelen worden gehaald.

De Raad herkent en erkent de knelpunten in het huidige uitkeringsstelsel, namelijk dat de logica van tweezijdigheid en wederkerigheid ontbreekt. Maar hij stelt vast dat de benadering van de knelpunten in het uitkeringsstelsel door u als fondsbeheerder vooral als een Haags probleem worden gezien: het lijkt vooral een probleem dat het Rijk zijn beleidsdoelen niet kan verwezenlijken. Deze benadering lijkt weinig recht te doen aan de gewenste beleidsvrijheid van het decentrale bestuur.

3. **Verantwoording keuze bekostigingswijze**

- [Het bekostigingsinstrument moet aansluiten op de gewenste bestuurlijke verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden](#)

Het uitkeringsstelsel moet aansluiten op de politiek-bestuurlijke keuzes. Als die keuzes veranderen, dient ook de bekostigingswijze te worden gezien. Uit het adagium 'wie bepaalt, betaalt' volgt de keuze voor de passende uitkeringsvorm.

Datum
27 december 2019

Kenmerk
2019-0000643970

De overheidslaag die de bestuurlijke afweging maakt of en hoe een taak moet worden uitgevoerd, moet ook de kosten daarvan tegen de baten afwegen.

- De Raad hecht grote waarde aan de eigenstandige verantwoordelijkheid van gemeenten en provincies.

Het uitgangspunt 'je gaat erover of niet' is nog steeds een waardevol principe voor het waarborgen van de autonomie dan wel beleidsvrijheid van decentrale overheden. Net zo zeer als het uitgangspunt: 'decentraal wat kan en centraal wat moet'. De Raad erkent de toegenomen vervlechting van taken en verantwoordelijkheden tussen overheden. Maar door alle taken en verantwoordelijkheden op één hoop te gooien onder het mom dat er maar één overheid is, miskent men dat decentrale overheden een eigen verantwoordelijkheid hebben en daarmee de waarde van decentraal bestuur. Een zekere mate van decentralisatie zorgt voor *checks and balances*, faciliteert het leren van elkaar. Doordat bijvoorbeeld gemeenten eigen keuzes kunnen maken, verkleint dit de risico's: 'mislukkingen' doen zich voor op een gemeentelijke in plaats van landelijke schaal. Bovendien moet de waarde van nabijheid van bestuur naar burgers niet onderschat worden. Decentrale overheden moeten daarom voor hun burgers het verschil kunnen maken door eigen afwegingen te maken over de aard en de omvang van het lokaal of provinciaal gewenste voorzieningenniveau. Zij geven daarmee inhoud en betekenis aan decentrale politieke keuzes. Bepaalt de gemeente, dan moet die zelf de financiële afweging maken, daarvan de consequenties dragen en deze uitleggen aan de eigen kiezer. Over de besteding van het geld uit het gemeentefonds zijn gemeentebesturen zowel wat betreft de doelmatigheid als de rechtmatigheid alleen verantwoordelijk verschuldigd aan de eigen gekozen volksvertegenwoordiging. Elke gemeente draait op voor de eigen (on)doelmatigheid. De bestedingsvrijheid draagt bij aan een optimale aanwending van het geld. Voor de provincies geldt hetzelfde. De decentrale overheid kan dan immers bij een efficiënte aanwending van de middelen het overgebleven deel van de middelen besteden aan andere beleidsdoelen, dan wel benutten voor verminderen van de lokale lasten. Dit vereist een vrije ongebonden uitkering. Dat neemt niet weg dat voor sommige taken geldt dat deze overheidslagen overschrijden en waarvoor een gezamenlijke bestuurlijke verantwoordelijkheid op zijn plaats is, zie daarvoor paragraaf 5.

Als 'Den Haag' bepaalt, is het doelmatiger dat de rijksoverheid een kostendekkende uitkering beschikbaar stelt om de gedecentraliseerde taken te bekostigen. Dan moet het Rijk dus ook de rekening betalen. Anders kan het Rijk "winkelen" met de portemonnee van de gemeenten of provincie. Als het Rijk wil sturen op de besteding van de gelden, betekent dat een (kostendekkende) specifieke uitkering. Een specifieke uitkering sluit een doelmatigheidsprikkel niet uit, ook de vormgeving van het bekostigingsinstrument kan bijdragen aan die prikkel. De BUIG is daarvan een goed voorbeeld. Specifieke uitkeringen moeten systematisch getoetst worden op hun prikkels voor doelmatigheid.

Datum
27 december 2019

Kenmerk
2019-0000643970

4.

De informatiebehoefte van het Rijk bij gedecentraliseerde taken

Het Rijk wil vanuit haar stelselverantwoordelijkheid mogelijkheden hebben om aan een uitkering voorwaarden te verbinden over de beoogde maatschappelijke uitkomst en de verplichte verstrekking van beleidsinformatie die nodig is om het doel te volgen zonder dat sprake is van (strikte) bestedingseisen en verticale financiële verantwoording. Deze informatiebehoefte staat op gespannen voet met het uitgangspunt dat bij uitkeringen via de fondsen het niet mogelijk is om voorwaarden te stellen aan de besteding. Het opvragen van beleidsinformatie schuurt met de beoogde beleids- en bestedingsvrijheid en het principe dat over de besteding van de fondsen alleen verantwoording verschuldigd is aan de corresponderende volksvertegenwoordigingen. Het gaat er echter om dat het Rijk zicht heeft op de vorderingen die op een bepaald beleidsterrein worden gemaakt door het geheel van de gemeenten/provincies. Dat laat onverlet dat de beleidsinformatie inzichten oplevert over verschillen in doelbereik tussen bepaalde categorieën gemeenten, welke oorzaken/factoren daaraan ten grondslag liggen etc.

- Bij stelselverantwoordelijkheid is een decentralisatie-uitkering vanuit het gemeentefonds de meeste geëigende bekostigingsvorm. Dit biedt de basis voor een afgebakende bestuurlijke dialoog over de wederzijdse inspanningen en verplichtingen.

In de optiek van het Rijk biedt het bestaande uitkeringssysteem onvoldoende mogelijkheden om tegemoet te komen aan de informatiebehoefte van het Rijk. Het Rijk houdt ook bij gedecentraliseerd beleid een eigen verantwoordelijkheid voor de doelstellingen zoals die in wet- en regelgeving zijn vastgelegd. Het zal of wil zich op enig moment moeten verantwoorden over wat er met het geld is bereikt vanwege zijn systeemverantwoordelijkheid. Het begrip stelselverantwoordelijkheid drukt uit dat de uitvoering weliswaar buiten de Rijksoverheid is belegd, maar dat de minister eindverantwoordelijkheid heeft voor het functioneren van het stelsel. De Raad heeft eerder aangegeven dat stelselverantwoordelijkheid een gedeelde verantwoordelijkheid is. Verschillende actoren dragen verantwoordelijkheid en ze hebben verschillende rollen. Geen van hen staat erbuiten of erboven. Dat betekent niet dat elk verantwoordelijk is voor het geheel; ze hebben wel allen belang bij dat geheel.⁵ Voor het Rijk houdt dat in dat zij als wetgever eerst een dialoog aangaat met de andere overheden die op onderdelen ook verantwoordelijkheid dragen, voordat het Rijk nadere conclusies trekt over wijzigingen in het systeem dan wel eventuele conclusies in wetgeving. Bij een adequate invulling van de stelselverantwoordelijkheid past dan ook geen strikte top-down benadering maar vergt het een open dialoog over de wederzijdse inspanningen. Daarbij past wel een informatiebehoefte (maar geen uitkering op basis van een beleidsartikel op een departementale begroting, omdat dan weer de verticale verantwoordingslogica wordt geactiveerd). De stelselverantwoordelijkheid biedt voor decentrale overheden ook een aangrijpingspunt om het Rijk aan te spreken op de verdeling en de omvang.

⁵ Rob, *De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor systemen*, november 2016.

Datum
27 december 2019

Kenmerk
2019-0000643970

- Het verdient aanbeveling de bevoegdheid tot het vragen van beleidsinformatie bij decentralisatie-uitkeringen expliciet in de Fvw vast te leggen.

De informatiebehoefte vanuit het Rijk zou dan ook niet a priori tot sturing moeten leiden, maar dient veeleer een gezamenlijke doel met betrekking tot het monitoren van de te behalen van beleidsdoelen. Onlosmakelijk daarmee verbonden zijn afspraken over welke informatie: wat, hoe, wanneer (dat ook van belang is voor decentrale overheden zelf, de vorm en frequentie waarin etc.).

Bekostiging Sociaal Domein

In zijn advies over de herijking van het gemeentefonds heeft de Raad er op gewezen dat het - gelet op de discussies over volume en verdeling in het sociaal domein - een goede zaak zou zijn een pas op de plaats te maken met de volledige integratie van het sociaal domein in de algemene uitkering.⁶ Vergaande normering en uniformering vanuit de landelijke politiek, zoals we in het sociaal domein waarnemen (zoals het Wmo-abonnementstarief, de verplichte taakstelling beschut werk en het recente voornemen om de jeugdzorg deels te regionaliseren en centraliseren) doen afbreuk aan de beoogde gemeentelijke beleidsvrijheid die hoort bij de algemene uitkering. Hiermee verdwijnt het voordeel van decentralisatie en de bijbehorende doelmatigheidswinst. Gelet op deze permanente druk van het Rijk om bij te sturen en verplichtingen op te leggen, kan de vraag worden opgeworpen of bekostiging via de algemene uitkering wel een goede oplossing is. Een decentralisatie-uitkering maakt de spanning tussen wensen en verwachtingen van Rijk en gemeenten duidelijker. Omvang en verdelingsdiscussies kunnen dan in samenhang worden opgepakt. Ook vraagstukken over het effect van Rijksbeleid op de lokale zorgvraag dienen daar aan de orde te komen. Het biedt daarmee een betere garantie voor een dialoog dan de nu door het Rijk eenzijdig opgelegde ingrepen. Het biedt ook decentrale overheden een aangrijpingspunt om het Rijk aan te spreken op de verdeling en de omvang. De Raad verwijst hierbij naar zijn eerdere suggestie dat een splitsing van het huidige gemeentefonds in een klassiek deel voor meer collectieve lokale voorzieningen met relatief veel beleidsvrijheid en een brede sociaal domeinuitkering met herkenbare onderdelen voor meer persoonlijke voorzieningen waarbij de beleidsvrijheid van gemeenten, een te overwegen optie is.⁷

5. Bekostiging van interbestuurlijke samenwerking

Regionale samenwerking

Regionale samenwerking neemt in belang en omvang toe. Naast verplichte regionale samenwerking zoals bij de Veiligheidsregio stimuleert het Rijk intergemeentelijk samenwerking. Voor de aanpak van problemen geldt veelal de regio als het meest geëigende schaalniveau. Zo wordt in het huidige

⁶ ROB, Briefadvies *Herijking gemeentefonds*, 3 september 2019.

⁷ ROB, Briefadvies *Herijking gemeentefonds*, 3 september 2019, blz. 27.

Datum
27 december 2019

Kenmerk
2019-0000643970

Regeerakkoord de regio aangewezen als de schaal voor onder meer de bouwopgave, de arbeidsmarkt, de geestelijke gezondheidszorg, de jeugdhulp en het cultuuraanbod. In de huidige benadering is rechtstreekse bekostiging van vrijwillige regionale samenwerking niet mogelijk. Indien de afzonderlijke gemeenteraden de bevoegdheid overdragen aan een regionaal samenwerkingsorgaan, waarbij zij afspraken maken over hun betrokkenheid bij de besluitvorming in die regionale samenwerking, dient de Fvw ook de mogelijkheid te bieden voor rechtstreekse bekostiging van deze vorm van vrijwillige regionale samenwerking. Voorwaarde is dus dat de regionale samenwerking democratisch is gelegitimeerd.

Samenwerking tussen Rijk en decentrale overheden bij gezamenlijke opgaven

Bij een ander deel van de huidige opgaven gaat het om vraagstukken die over de overheidslagen heen gaan. Dit vraagt een andere rol, positie en handelingsperspectief van overheden waarbij samenwerking plaatsvindt op basis van partnerschap en wederkerigheid. Niet alleen omdat overheden elkaar nodig hebben, maar vooral omdat voor bepaalde opgaven geldt dat een andersoortige gezamenlijke inzet tot een beter resultaat kan leiden en meer impact voor de burger kan worden gerealiseerd. Van de Rijksoverheid vraagt dit dat zij zich meer als medeoverheid opstelt en dat niemand, ook het Rijk niet, eenzijdig zijn wil aan de medeoverheden kan opleggen. De vraag die voorligt is of er een bekostigingswijze mogelijk is die de grondslag biedt voor situaties waarin sprake is van interbestuurlijke samenwerking tussen Rijk en decentrale overheden om gezamenlijk taken op te pakken op basis van partnerschap voor gemeenschappelijke opgaven. Dit conform de filosofie van het Interbestuurlijk Programma (IBP).

Het huidige uitkeringsstelsel is ingericht vanuit de gedachte "je gaat erover of niet" en kent geen variant die past bij het maken van 'deals' zonder dat sprake is van overdracht van verantwoordelijkheden. Bij de Regiodeals werd de Rijksbijdrage verstrekt als decentralisatie-uitkering aangevuld met afspraken in een bestuursakkoord. De ontwikkeling om opgaven interbestuurlijk op te pakken is nu nog niet goed meegenomen in de Fvw waardoor de grenzen van deze wet zijn opgezocht en uitkeringen oneigenlijk zijn ingezet.

De regio-enveloppen

De regio-enveloppen hebben het karakter van een projectmatige vorm van samenwerking tussen het Rijk en decentrale overheden (gemeenten en /of provincies) al dan niet met private partijen. Het gaat om specifieke gebiedsgerichte samenwerking voor een bepaalde periode. Het Rijk stelt middelen beschikbaar en selecteert de projecten waarvan zij van oordeel is dat deze de draagkracht van afzonderlijke decentrale overheden te boven gaan maar die wel meerwaarde voor de regio als geheel genereren. Het Rijk maakt vervolgens afspraken met de decentrale overheden over de te bereiken doeleinden, de wijze van verantwoording, de vorm van cofinanciering enz., maar laat de decentrale overheden grotendeels vrij in de wijze waarop zij denken het doel te bereiken.

Datum
27 december 2019

Kenmerk
2019-0000643970

De Algemene Rekenkamer oordeelde dat deze aanvullende voorwaarden niet verenigbaar zijn met het beleids- en bestedingsvrije karakter van de decentralisatie-uitkering.⁸ Een specifieke uitkering zou daarom meer geëigend zijn, maar bij de regio-enveloppen wilde het Rijk niet de daarbij behorende verantwoordingsafspraken over de besteding.

Dit is een strikt formeel-juridische benadering die onvoldoende recht doet aan de achterliggende bestuurlijke praktijk. Deze strikte interpretatie van de Algemene Rekenkamer veronderstelt namelijk dat er sprake is van een eenzijdig opgelegde verplichting vanuit het Rijk. Daarbij gaat de Algemene Rekenkamer voorbij aan het feit dat er sprake is van een aanbod van het Rijk tot het indienen van voorstellen aan decentrale overheden voor bekostiging van opgaven die een bovenregionaal effect hebben op de welvaart en/of die de draagkracht van decentrale overheden te boven gaan. Feitelijk is in deze gevallen eerder sprake van een overeenkomst tussen partijen dan van een eenzijdig opgelegde regeling. Er worden namelijk over en weer afspraken gemaakt over de oplossing van een maatschappelijk probleem waarbij ieder van de partijen zich verplicht tot het leveren van een (financiële) bijdrage.

- [Wettelijke basis nodig voor de bekostiging van interbestuurlijke samenwerking](#)

De Raad onderschrijft de noodzaak van een wettelijke basis voor uitkeringen aan decentrale overheden op basis van een door betrokken partijen gesloten overeenkomst. Toepassing van dit uitkeringstype dient wel ingekaderd te worden. Voorkomen moet worden dat de partij met de best gevulde portemonnee (het Rijk) het beleid van decentrale overheden gaat bepalen omdat die van de Rijksgelden afhankelijk zijn. Daarom moet een dergelijke uitkering alleen ingezet worden bij opgaven die een bovenregionaal effect hebben op de welvaart en/of die de draagkracht van decentrale overheden te boven gaan. De uitkering vindt plaats op basis van een overeenkomst tussen partijen die afspraken maken over de bijdrage aan de oplossing van een regio specifiek maatschappelijk probleem en waarbij ieder van de partijen zich verplicht tot het leveren van een (financiële) bijdrage. Samenwerken gaat uit van een overeenstemming tussen beide partijen op basis van gelijkwaardigheid; het betreft bestuurlijk maatwerk. Een heldere vooraf vastgelegde governance structuur is wel een basisvereiste. Omdat sprake is van geormerkte middelen geldt ook de verplichting dat de partijen afspraken maken over de uitwisseling van benodigde verantwoordings- en/of beleidsinformatie (doelbereik). Van belang is dan wel dat vooraf duidelijk is welke informatie nodig is. Verder dient de overeenkomst vast te leggen wie het geld beheert.

Betrokkenheid private partijen

Vaak zijn bij de uitvoering van dergelijke overeenkomsten ook private partijen betrokken. In de overeenkomst dient ook het aandeel van de private partijen in de oplossing van de opgaven en de financiering daarvan te worden afgebakend.

⁸ Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII), met addendum Rapport bij het jaarverslag (VII), mei 2019.

Datum
27 december 2019

Kenmerk
2019-0000643970

In het geval dat de private partijen onderdeel uitmaken van de deal, ligt het voor de hand dat de betrokken overheden als één overheid optreden. Het moet duidelijk zijn wie verantwoordelijk is voor het maken en het naleven van de afspraken met private partijen. Voorkomen moet worden dat de overheden afzonderlijke afspraken maken met private partijen.

Structurele samenwerking tussen Rijk en decentrale overheden

In het geval van een structurele noodzakelijke samenwerking tussen overheden vraagt dit wellicht ook om een andere bestuurlijke benadering. Gedacht zou kunnen worden aan een governance-structuur zoals bij het Hoogwaterbeschermingsprogramma. Hierbij is sprake van een aparte organisatie waarin Rijksoverheid en de waterschappen op basis van gelijkwaardigheid besluiten over de inzet van de middelen terwijl het waterschap verantwoordelijk is voor de uitvoering. Het uitvoerende waterschap draagt zelf 10% van de kosten. In deze opzet komt de gelijkwaardigheid van partijen tot uitdrukking in die zin dat partijen onderling overeenstemming hebben over de inzet van de middelen. Dit zou vorm kunnen krijgen in een gezamenlijk door het Rijk en decentrale overheden beheerd fonds voor gezamenlijke trajecten. De middelen worden beschikbaar gesteld voor gezamenlijk door partijen overeengekomen doelen. Iedere partij levert zijn aandeel en is alleen over zijn aandeel verantwoording schuldig aan zijn eigen volksvertegenwoordiging.

Samenvattende overzichtstabel

Type uitkering	Kenmerk	Fvw	Nader te regelen
Algemene	Vrij besteedbaar - onderdeel gemeentefonds	Art. 6 t/11	--
Decentralisatie	Vrij besteedbaar - onderdeel gemeentefonds	Art. 5 lid 2 Art 13 lid 1,2,4 en 5 Art. 14	- Informatie verstrekking tbv invulling stelselverantwoordelijkheid - Mogelijkheid bekostiging gemeenschappelijke opgaven Rijk en decentrale overheden op basis van door partijen gesloten overeenkomst waarin wederzijdse verplichtingen zijn vastgelegd - Mogelijkheid rechtstreekse verstrekking aan samenwerkende decentrale overheden op basis van overeengekomen governance structuur
Specifieke	Bestedingsvoorwaarden - onderdeel begroting vakdepartement	Art. 15a t/m 21	Mogelijkheid rechtstreekse verstrekking aan samenwerkende decentrale overheden op basis van overeengekomen governance structuur

Datum
27 december 2019

Kenmerk
2019-0000643970

6. Aanbevelingen

1. *Hanteer een helder afwegingskader dat aansluit op de diverse typen bestuurlijke verhoudingen.*

Het is van belang dat de keuze voor het bekostigingsinstrument aansluit op de gewenste bestuurlijke verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. De Raad bepleit een helder afwegingskader met duidelijk afgebakende bekostigingsvormen waarbij helder is welke overheid verantwoording schuldig is over de besteding van de middelen aan wie en of het Rijk beleidsinformatie nodig heeft voor het invulling geven aan zijn stelselverantwoordelijkheid. De afweging daarbij is of en hoe het Rijk wil sturen en over welke vrijheden decentrale overheden dienen te beschikken om zelfstandig afwegingen te kunnen maken over de meest doelmatige inzet van middelen.
2. *Geef de Minister van BZK de bevoegdheid om (nieuwe) uitkeringen te toetsen aan dit kader.*

Het Rijk dient die keuze te verantwoorden. Uitkeringen die door ministeries worden gedaan aan decentrale overheden dienen te worden getoetst aan de criteria van het afwegingskader. Het ministerie van Binnenlandse Zaken dient als coördinerend ministerie deze toets uit te voeren. Uitkeringen die ministeries verstrekken aan decentrale overheden zonder een dergelijke uitdrukkelijke toets moeten als onrechtmatig worden beoordeeld.
3. *De algemene uitkering heeft in beginsel de voorkeur*

De Raad onderstreept het belang van een vrij besteedbare uitkering om als decentrale overheid zelfstandig afwegingen te kunnen maken over de meest doelmatige inzet van middelen. De algemene uitkering verdient om die reden de voorkeur.
4. *Voor taken met een resultaatsverplichting maar zonder bestedingsverplichting is een decentralisatie-uitkering het meest aangewezen*

Indien het Rijk een resultaatverplichting zonder een bestedingsverplichting wenst, is een decentralisatie-uitkering het meest geschikt. Dit biedt decentrale overheden de mogelijkheid eventuele overschotten te besteden op de manier die aansluit op de decentrale behoeften. Door een decentralisatie-uitkering te gebruiken in plaats van de algemene uitkering, kan de verdeling van de middelen zo worden georganiseerd dat alle gemeenten of provincies voldoende middelen krijgen om de desbetreffende taak uit te voeren; de verdeling hoeft dan namelijk niet aan te sluiten bij de maatstaven van de algemene uitkering. Ook kan, indien gewenst, voor een aparte indexatie van de uitkering worden gekozen.
5. *Leg bevoegdheden die volgen uit de stelselverantwoordelijkheid van het Rijk vast in de Fvw*

Vanuit zijn stelselverantwoordelijkheid dient het Rijk te kunnen beschikken over informatie zodat zich een oordeel kan vormen over het doelbereik (dus

Datum
27 december 2019

Kenmerk
2019-0000643970

output/outcome). Het verdient aanbeveling deze bevoegdheid bij decentralisatie-uitkeringen expliciet in de Fvw vast te leggen.

6. Creëer in de Fvw een wettelijke basis voor een uitkeringsvorm voor gezamenlijke opgaven

De grondslag voor een dergelijke uitkering is een overeenkomst tussen Rijk en decentrale overheden. In deze overeenkomst dienen afspraken te staan over ieders (financiële) bijdrage aan de oplossing van het gezamenlijk onderschreven doel. Afspraken zijn tweezijdig en worden niet eenzijdig opgelegd zoals bij voorwaarden het geval is. Bij het niet-nakomen van afspraken of verschil van inzicht is een bestuurlijke dialoog geboden of de mogelijkheid geboden worden om geschillen te laten beslechten door een onafhankelijke derde partij. Eenzijdige sancties passen niet bij overeenkomsten.

7. Maak rechtstreekse bekostiging van vrijwillige regionale samenwerking wettelijk mogelijk

Regionale samenwerking neemt in belang toe en wordt door het Rijk gestimuleerd. Indien de afzonderlijke gemeenteraden de bevoegdheid overdragen aan een regionaal samenwerkingsorgaan, waarbij zij afspraken maken over hun betrokkenheid bij de besluitvorming in die regionale samenwerking, dient de Fvw ook de mogelijkheid te bieden voor rechtstreekse bekostiging van deze vorm van vrijwillige regionale samenwerking.

8. Overweeg voor meer structurele gezamenlijke opgaven een zelfstandige governance structuur

Bij meer structurele gezamenlijke opgaven zou dit vorm kunnen krijgen in een gezamenlijk door het Rijk en decentrale overheden beheerd fonds. Het fonds wordt dan beheerd door een gezamenlijk bestuurde organisatie. De middelen worden beschikbaar gesteld voor gezamenlijk door partijen overeengekomen doelen. Ieder partij levert zijn aandeel en is alleen over zijn aandeel verantwoording schuldig aan zijn eigen volksvertegenwoordiging.

9. Als zowel bestedings- als beleidsvrijheid gering zijn, is een specifieke uitkering het meest aangewezen. Specifieke uitkeringen moeten wel periodiek en systematisch getoetst worden op hun prikkels voor doelmatigheid.

Ondanks de bezwaren die aan specifieke uitkeringen kleven, kunnen er gelegitimeerde redenen zijn om een specifieke uitkering te verkiezen boven andere uitkeringsstypen. Een (kostendekkende) specifieke uitkering is aangewezen als het bestedingsdoel vastligt en het Rijk weinig ruimte laat voor decentrale afwegingen.


Datum
27 december 2019

Kenmerk
2019-0000643970

Ook is een specifieke uitkering de geëigende uitkeringsvorm indien het Rijk van oordeel is dat het noodzakelijk is om inzicht te hebben hoeveel middelen de gemeente dan wel de provincie besteden om ze daarop te kunnen afrekenen.

Hoogachtend,

De Raad voor het Openbaar Bestuur,



Drs. J.M.M. Polman, voorzitter



Drs. M.J. Fraanje, secretaris-directeur

Datum
27 december 2019

Kenmerk
2019-0000643970

Bijlage **Achtergronden bij het uitkeringsstelsel**

Het wettelijk kader

De Financiële-verhoudingswet (Fvw) kent verschillende uitkeringsvormen voor de bekostiging van decentrale taken. Voor die uitkeringsvormen gelden verschillende criteria. Het gemeentefonds en het provinciefonds bestaat uit drie soorten uitkeringen: de algemene uitkering, de integratie-uitkeringen en de decentralisatie-uitkeringen. Over de besteding van de gelden uit de fondsen, zowel wat betreft de doelmatigheid als de rechtmatigheid, is de decentrale overheid alleen verantwoordelijk verschuldigd aan de eigen gekozen volksvertegenwoordiging. Elke gemeente/provincie gaat over zijn eigen doelmatigheid. Deze bestedingsvrijheid wordt geacht bij te dragen aan een optimale aanwending van de middelen. De decentrale overheid kan dan immers bij een efficiënte aanwending van de middelen het overgebleven deel van de middelen besteden aan andere beleidsdoelen.

Daarnaast kent de Fvw nog specifieke uitkeringen. Specifieke uitkeringen zijn gebonden overdrachten, waarbij de middelen moeten worden besteed aan het doel waarvoor ze bestemd zijn. Specifieke uitkeringen mogen slechts verstrekt worden als deze wijze van bekostiging voor decentrale taken bijzonder aangewezen moet worden geacht. Dit omdat aan specifieke uitkeringen nadelen kleven. Ze geven geen prikkel voor een doelmatige besteding van publieke middelen, omdat overgebleven middelen niet aan andere doelen mogen worden besteed. Bovendien brengen ze bestuurlijke en administratieve verantwoordingslasten met zich: de decentrale overheid moet aan de Rijksoverheid bewijzen dat ze de middelen aan de doelen hebben besteed die de Rijksoverheid gespecificeerd had.

De Memorie van toelichting op de Financiële-verhoudingswet (Fvw) noemt vier omstandigheden waarbij specifieke uitkeringen zijn toegestaan:

- Als bekostiging via de eigen middelen in verband met een afwijkende dynamiek niet mogelijk is of als inkomenspolitieke overwegingen zich daartegen verzetten.
- Als de uitkering door de aard van het betrokken onderwerp een tijdelijk karakter heeft.
- Als nog geen of onvoldoende inzicht bestaat in de omvang van de kosten van de desbetreffende taak of activiteit.
- Als voor de kosten van de desbetreffende taak of activiteit geen structuurkenmerk kan worden vastgesteld op basis waarvan verdeling door middel van de algemene uitkering mogelijk is.

Daarnaast geldt dat specifieke uitkeringen geregeld worden bij of krachtens wet. Tijdelijke specifieke uitkeringen kunnen worden geregeld bij algemene maatregel van bestuur. Na vier jaren vervalt de specifieke uitkering. Eenmalige specifieke uitkeringen kunnen worden geregeld bij ministeriële regeling.

Datum
27 december 2019

Kenmerk
2019-0000643970

De praktijk

- De algemene uitkering uit de fondsen

De vrije besteedbaarheid en daarmee de beleidsvrijheid van de provincie- of gemeentefondsuitkering verdient wel enige nuancering. Voor een groot deel van de taken die decentrale overheden bekostigen uit het gemeente- of provinciefonds geldt dat zij gebonden zijn aan wet- en regelgeving. Dit omdat de Rijksoverheid hecht aan een uniforme uitvoering, denk aan de bevolkingsadministratie, de uitvoering van de Kieswet, e.d. De algemene uitkering dient mede voor de bekostiging van die in 'medebewind' uitgevoerde taken. Het ontbreken van bestedingsvoorwaarden houdt dus niet automatisch in dat er sprake is van absolute beleidsvrijheid. De uitgaven die decentrale overheden voor deze taken doen verantwoorden zij echter alleen aan de eigen volksvertegenwoordiging.

- Integratie- en decentralisatie-uitkeringen⁹

Hoewel integratie- en decentralisatie-uitkeringen ook vrij besteedbaar zijn – er is geen formele afdwingbare bestedingsverplichting – gaat van de beschikbaarheid van deze uitkeringen wel een zekere mate van sturing uit. Decentrale overheden zullen de beschikbare middelen immers niet snel aan een ander doel besteden dan waarvoor ze beschikbaar zijn gesteld. Daarbij gelden voor de verstrekking van sommige decentralisatie-uitkeringen in de praktijk zeer strikte voorwaarden, via aanvraagprocedures, gedetailleerde planbeoordeling of is de toekenning afhankelijk gesteld van besteding van eerdere tranches. Het gaat dan om een vorm van verantwoording vooraf, in plaats van achteraf zoals bij specifieke uitkeringen het geval is. Ze beperken indirect de bestedingsvrijheid, de mogelijkheden om eigen afwegingen te maken over de meest doelmatige of gewenste besteding van middelen. Bestedingsvoorwaarden kunnen gezien worden als een uiting van wantrouwen van de Rijksoverheid in decentrale overheden. Gebrek aan vertrouwen of de afwegingen van decentrale overheden wel leiden tot het door het Rijk gestelde doel of dat decentrale overheden niet in staat zijn tot het maken van de juiste afweging. Dergelijke voorwaarden staan op gespannen voet met het vrije en onvoorwaardelijke karakter van het gemeentefonds en provinciefonds. In het meest extreme geval leiden de strikte voorwaarden ertoe dat decentrale overheden verworden tot een uitvoeringskantoor voor Rijksbeleid.

- Specifieke uitkeringen

Specifieke uitkeringen blijven onderdeel van de departementale begrotingen. Indien de middelen voor de taakuitvoering vanuit een departementale begroting aan decentrale overheden worden verstrekt via een specifieke uitkering, houdt dat in dat de betrokken bewindspersoon aan het parlement ook verantwoordingschuldig is over de rechtmatige en doelmatige besteding van de middelen. Het valt op grond van de Comptabiliteitswet onder het budgetrecht van het parlement. Over de besteding is de ontvangende decentrale overheid dus verantwoording verschuldigd aan het Rijk. De verantwoordelijke minister is voor

⁹ Het formele onderscheid tussen integratie-uitkering heeft zijn betekenis verloren.

Datum
27 december 2019

Kenmerk
2019-0000643970

zijn verantwoordingsplicht afhankelijk van informatie van de decentrale overheden.

De mate van bestedings- en beleidsvrijheid verschilt per specifieke uitkering. Er zijn specifieke uitkeringen met zeer nauw omschreven bestedingsdoel. In andere gevallen is sprake van meer globale doelstellingen, de zogenaamde Brede doeluitkering (BDU). De specifieke uitkering voor de uitvoering van de Wet werk en bijstand (BUIG-budget) is bijvoorbeeld in het geheel niet geoormerkt. Overschotten mogen de gemeenten naar eigen inzicht besteden. Tekorten moeten zij anderzijds – tot op zekere hoogte – uit de eigen middelen opvangen. Specifieke uitkeringen beperken de afwegingsmogelijkheden van decentrale overheden en leiden daarmee gemakkelijk tot een ondoelmatige besteding van publieke middelen. Er is een beperkte prikkel tot een doelmatige besteding. Het geld moet worden besteed aan het doel waarvoor het beschikbaar is gesteld. Het beleid van de Rijksoverheid is er de afgelopen jaren op gericht geweest het aantal specifieke uitkeringen te saneren. Het aantal specifieke uitkeringen is als gevolg daarvan fors afgenomen. Veel specifieke uitkeringen zijn omgezet naar decentralisatie-uitkeringen, met hetzelfde bestedingsdoel. Daarmee zijn het verkapte specifieke uitkeringen, met het verschil dat gemeenten en provincies in ieder geval formeel geen verantwoording achteraf schuldig zijn aan het Rijk. De afname van het aantal specifieke uitkeringen is voor een deel dus enigszins cosmetisch.

Het andere nadeel van specifieke uitkeringen is dat ze veelal gepaard gaan met administratieve en bestuurlijke verantwoordingslasten. De verantwoordingslast van specifieke uitkeringen is in de praktijk door de introductie van Single information, Single audit (SiSa) in de afgelopen jaren verminderd.

De Raad stelt vast dat:

- het gemeentefonds inclusief de decentralisatie-uitkeringen als gevolg van de ingezette sanering van het aantal specifieke uitkeringen in toenemende mate een bekostigingsinstrument is geworden voor medebewindstaken;
- het onderscheid tussen enerzijds integratie- en decentralisatie-uitkeringen en anderzijds specifieke uitkeringen aan het vervagen is;
- in de loop der tijd een woud aan verschillende uitkeringstypen met verschillende voorwaarden is ontstaan, die geen formeel wettelijke grondslag kennen;
- de criteria die ten grondslag liggen aan het huidige uitkeringsstelsel ook niet consequent zijn toegepast;
- de administratieve lasten van specifieke uitkeringen door de introductie van SiSa-systematiek zijn afgenomen;
- de huidige uitkeringssystematiek niet voorziet in een bekostigingswijze die recht doet aan de wens om op basis van gelijkwaardig partnerschap gemeenschappelijke opgaven te bekostigen.

Meer in het algemeen constateert de Raad dat de criteria zoals die in de Fwv zijn opgenomen niet aansluiten op de bestuurlijke praktijk. De Rfv sprak in dat verband onder andere van verrommeling van de financiële verhoudingen. De praktijk van het huidige uitkeringsstelsel is een uitdrukking van de veranderende bestuurlijke verhoudingen.