

# VOORNEMEN TOT OVERHEVELING SPECIFIEKE UITKERINGEN

> Retouradres Korte Voorhout 7 2511 CW Den Haag

Aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Mr. J.J.M. Uitermark  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag

**Raad voor het Openbaar Bestuur**

Korte Voorhout 7  
2511 CW 2511 CW  
Korte Voorhout 7  
2511 CW Den Haag  
www.raadopenbaarbestuur.nl  
Raad\_ROB

**Contactpersoon**

Gerber van Nijendaal  
*Plaatsvervangend secretaris*

T 0611794387  
gerber.nijendaal@raadopenba  
arbestuur.nl

**Kenmerk**

2024-0000739876

**Uw kenmerk**

**Bijlage(n)**

Datum 30 september 2024  
Betreft Voornemen tot overheveling specifieke uitkeringen

Geachte mevrouw Uitermark,

In het *Hoofdlijnenakkoord* staan een aantal maatregelen die de bestuurlijk-financiële verhoudingen raken. Eén van de maatregelen is de overheveling van nagenoeg alle specifieke uitkeringen, met uitzondering van de BUIG, naar het gemeente- en provinciefonds.<sup>1</sup> Het *Regeerprogramma* geeft als motivatie hiervoor: het vergroten van de autonomie van gemeenten en het verminderen van de administratieve en controlelasten.<sup>2</sup>

Deze overheveling gaat gepaard met een korting van 10% op het beschikbare budget vanwege de veronderstelde vermindering van administratieve lasten en het verruimen van de bestedingsvrijheid voor gemeenten en provincies. Dit zou vanaf 2026 een jaarlijkse besparing van € 638 miljoen opleveren. Inmiddels blijkt uit de gemeentefondsbegroting dat ook de specifieke uitkeringen voor herstel Toeslagen, herstel Groningen, corona en Oekraïne zijn uitgezonderd en dat daarmee de budgettaire doelstelling naar € 438 miljoen is bijgesteld. De budgetkorting van 10% op de resterende specifieke uitkeringen is inmiddels ingeboekt op de departementale begrotingen.

De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) ziet aanleiding om een aantal kritische kanttekeningen te plaatsen bij deze maatregel.

***Korte samenvatting:***

*De voorgenomen overheveling van specifieke uitkeringen naar de vrij besteedbare fondsen mét korting, maar zonder het neerwaarts bijstellen van beleidsambities, leidt tot een verdere verrommeling van de financiële verhoudingen. De besparing van 10% op de controle en verantwoordingslasten is niet onderbouwd en niet realistisch. Daarbij is overheveling van specifieke uitkeringen naar de fondsen niet in alle gevallen wenselijk dan wel mogelijk, omdat het tot ongewenste maatschappelijke gevolgen kan leiden en/of tot ongewenste herverdeeleeffecten.*

<sup>1</sup> Budgettaire bijlage hoofdlijnenakkoord, mei 2024.

<sup>2</sup> Regeerprogramma; Uitwerking van het hoofdlijnenakkoord door het kabinet, 13 september 2024.

**Datum**  
30 september 2024  
**Kenmerk**  
2024-0000739876

### Het advies

De ROB heeft in verschillende adviezen<sup>3</sup> gepleit voor een vermindering van het aantal specifieke uitkeringen. Niet als doel op zich, maar om daarmee - overeenkomstig de strekking van artikel 117 Gemeentewet - de beleids- en bestedingsvrijheid van decentrale overheden te vergroten. Dit om meer doelmatige afwegingen mogelijk te maken, op het bestuurlijke niveau waar dat het meest passend is. Met een sanering van het aantal specifieke uitkeringen zouden tegelijkertijd onnodige bureaucratische lasten van een aanvraag, beoordelingsprocedures, administratie en verantwoording, bij zowel Rijk als decentrale overheden, kunnen worden beperkt.

De ROB stelt echter vast dat het voornemen uit het *Hoofdlijnenakkoord* om alle specifieke uitkeringen over te hevelen naar het gemeente- en provinciefonds vooral lijkt te zijn ingegeven door budgettaire overwegingen. Daarmee dreigt eenzijdig en met het verkeerde motief, een beleid te worden ingezet dat bijdraagt aan de (verdere) verrommeling van de bestuurlijk-financiële verhoudingen. Het streven zou immers gericht moeten zijn op een bekostiging in lijn met de grondgedachte van financiële verhoudingen, namelijk dat de financiële verantwoordelijkheden liggen bij de bestuurslaag die de uitkomsten van het beleid mag bepalen. Met het onverkort doorzetten van dit voornemen uit het *Hoofdlijnenakkoord*, dreigt echter de band tussen betalen en bepalen (verder) in het ongereede te geraken.

### De 10% budgetkorting is niet onderbouwd en niet realistisch

Het is niet realistisch om te verwachten dat een bezuiniging van 10% behaald kan worden door het verminderen van de administratie- en verantwoordingslasten bij gemeenten en provincies. De besparing is ook niet onderbouwd. In de praktijk is deze last, met de SISA-methodiek, bij lange na geen 10% van het totale beschikbare budget.

Bovendien is verantwoording geen kostenpost, maar een democratische noodzaak zolang specifiek op doelen wordt gestuurd. Verantwoording is dus niet een budgettaire last, maar een onderdeel van de democratie en dat heeft een prijs.

Het louter en alleen overhevelen van specifieke uitkeringen naar de fondsen betekent slechts het verleggen van de verantwoording naar een ander democratisch orgaan: namelijk van de huidige situatie waarin het kabinet zich verantwoordt aan het parlement, naar het College van B&W dat zich verantwoordt naar de Gemeenteraad dan wel Gedeputeerde Staten naar de Provinciale Staten.

### Niet in alle gevallen is overheveling van specifieke uitkeringen naar de fondsen wenselijk dan wel mogelijk

Overheveling van specifieke uitkeringen naar de fondsen kan ongewenste maatschappelijke gevolgen hebben en/of tot ongewenste herverdeeffecten leiden. Sommige specifieke uitkeringen zijn bestemd voor gemeenschappelijke regelingen of specifieke regio's. Zo gaat de Brede Doeluitkering Rampenbestrijding (BDUR) rechtstreeks naar de veiligheidsregio's. Een overheveling naar het

---

<sup>3</sup> Recentelijk in: ROB, *Raamwerk voor toekomstbestendige financiële verhoudingen*, 2024.

**Datum**  
30 september 2024

**Kenmerk**  
2024-0000739876

gemeentefonds met een korting van 10% leidt niet alleen tot herverdeeffecten, maar betekent dat de taakuitvoering in gevaar komt of dat de gemeenten opdraaien voor tekorten. In dit geval is de ROB overigens - gelet op het verplichte karakter van de samenwerking en het nauw omschreven takenpakket - voorstander van een rechtstreekse bekostiging van de Veiligheidsregio's door het Rijk.<sup>4</sup> Ook de BDUR Verkeer en Vervoer - waarin de bijdrage aan mobiliteit en OV-taken voor de vervoerregio's begrepen is - laat zich niet overhevelen naar de fondsen.

Andere redenen voor het gebruik van specifieke uitkeringen kunnen gelegen zijn in de eis van cofinanciering of Europese subsidieregels. Daarbij biedt een specifieke uitkering mogelijkheden die het gemeente- en provinciefonds niet bieden, namelijk om afspraken te maken over financiële risicodeling tussen het Rijk en decentrale overheden en het maken van prestatieafspraken in het geval van experimenten. Specifieke uitkeringen blijven dus in uitzonderlijke gevallen een noodzakelijk bekostigingsinstrument.

#### Overhevelen is loslaten

De budgetkorting van 10% op de relevante specifieke uitkeringen is al ingeboekt op de departementale begrotingen. Ministeries zijn daarmee overigens niet gehouden deze korting bij een overheveling van de specifieke uitkeringen naar de fondsen in mindering te brengen.

Naast deze bezuiniging, vraagt de ROB om extra aandacht voor het belang om te voorkomen dat er een (verdere) disbalans ontstaat tussen taken en middelen. Een overheveling van specifiek geld (specifieke uitkeringen) naar algemeen geld (gemeentefonds/provinciefonds) moet namelijk gepaard gaan met de intrekking van de specifieke regelgeving voor de betreffende taken. De consequentie is immers dat met een overheveling naar de fondsen, het in principe ook aan de gemeenten en de provincies is om te bepalen hoe en waaraan zij de middelen besteden. En als dat niet kan of niet de bedoeling is, dan moet het ook niet worden gedaan. Het stellen van voorwaarden, zoals bij specifieke uitkeringen, is bij het Gemeentefonds of Provinciefonds immers niet mogelijk, omdat dit vrij besteedbare middelen zijn. Ten onrechte wordt soms gedacht dat als het budget vrij besteedbaar is, de sturingsmogelijkheden voor provincies en gemeenten ook automatisch geborgd zijn. Noodzakelijke randvoorwaarde is echter dat gemeenten en provincies zelf voldoende mogelijkheden hebben om de financiële risico's te kunnen beheersen; dat moet dan ook worden geregeld.

Er is dus een keuze op de inhoud van de taken nodig om de disbalans tussen taken en middelen bij gemeenten en provincies niet verder uit het lood te trekken. Zonder nadere aanpassing in wet- en regelgeving en het bijstellen van het ambitieniveau zal deze wijziging illustratief blijken te zijn voor de verrommeling in de bestuurlijk-financiële verhoudingen die de ROB ook eerder al constateerde.

#### Alternatieven

De ROB wijst erop dat er andere mogelijkheden zijn om het aantal specifieke uitkeringen dan wel de verantwoordingslasten te beteugelen. Te denken valt aan het bundelen van uitkeringen in bijvoorbeeld brede doeluitkeringen, het beperken

---

<sup>4</sup> ROB, *Advies herijking gemeentefonds*, september 2019.

**Datum**  
30 september 2024

**Kenmerk**  
2024-0000739876

van gedetailleerde regelgeving of het simpelweg stopzetten van beleid. Deze thematiek komt terug in diverse adviezen van de ROB en in adviezen die de ROB voornemens is de komende periode uit te brengen.

Kortom, het is zaak een zorgvuldige afweging te maken op de vraag of overheveling van een specifieke uitkering wel wenselijk is. Als dit het geval is, dan moet dit met een evenredige reductie van specifieke regelgeving gepaard gaan. Als ook de in de Rijksbegroting ingeboekte korting wordt afgewenteld op de over te hevelen specifieke uitkering, dan moet dit bovendien gepaard te gaan met een evenredige vermindering van taken en ambities.

Hoogachtend,

De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB)



Caelesta Braun  
Vice-voorzitter



Iris Sluiter  
Secretaris-directeur