

## De decentralisatie-uitkering: vlees noch vis?

J. de Sonnaville\*

### Samenvatting

Het huidige kabinet wil zoveel mogelijk specifieke uitkeringen omzetten in algemene uitkeringen, en doet dat onder meer door de inzet van de decentralisatie-uitkering. Dit is een algemene uitkering waarbij de decentrale overheden beleids- en bestedingsvrijheid hebben. De individuele minister heeft echter moeite om op het eigen beleidsterrein de regie – de vormgeving van en verantwoordelijkheid voor het beleid – daadwerkelijk over te dragen aan de gemeenten of provincies. De decentralisatie-uitkeringen die ontstaan, dragen formeel het label van een algemene uitkering, maar hebben nog veel weg van een specifieke uitkering. Dit zorgt voor een verrommeling van de financiële verhoudingen. In dit artikel staan sprekende voorbeelden van dit fenomeen.

Trefwoorden: decentralisatie-uitkering, integratie-uitkering.

### 1 Specifieke en algemene uitkeringen

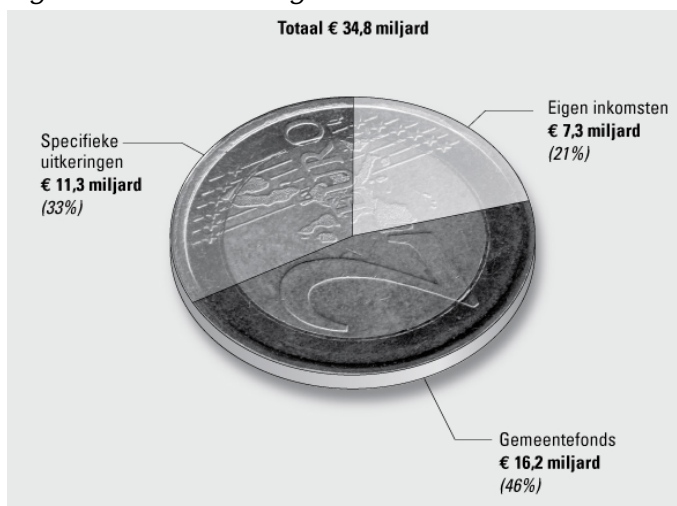
Als het Rijk decentrale overheden financieel in staat wil stellen om beleid te voeren, kan het kiezen voor een specifieke of een algemene uitkering. Met een *specifieke uitkering* wordt de uitvoering van rijksbeleid gefinancierd dat provincies of gemeenten uitvoeren. Specifieke uitkeringen worden vastgelegd in een wet of regeling en omvatten per definitie medebewindstaken. In de specifieke wet of regeling is omschreven waaraan de uitvoerende overheid moet voldoen, welk doel zij moet nastreven en hoe dat moet gebeuren. Een specifieke uitkering wordt verstrekt via de begrotingen van de ministeries ter financiering van specifiek beleid. Het zijn 'geormerkte' budgetten: decentrale overheden zijn verplicht het geld te besteden aan de voorgeschreven doelen en moeten zich hierover ook verantwoorden aan het Rijk. Als het geld niet geheel volgens de voorwaarden wordt besteed, kan de verantwoordelijke minister de uitkering (deels) terugvorderen. De minister bepaalt aan de hand van door de accountant goedgekeurde informatie of de uitkering rechtmatig is besteed.

De *algemene uitkeringen* worden verstrekt uit het Gemeentefonds en het Provinciefonds. Deze uitkeringen worden verdeeld via vaste maatstaven, zoals het aantal inwoners, huizenprijzen en inkomens. Dit moet ervoor zorgen dat decentrale overheden vergelijkbare voorzieningen kunnen realiseren. Het geld uit de fondsen komt ten goede aan de algemene middelen van de gemeente en provincie. Zij kunnen dit geld, met inachtneming van wet- en regelgeving, naar eigen inzicht uitgeven om taken te financieren die het Rijk heeft opgedragen (medebewindstaken) of beleid dat zij autonoom voeren. Decentrale overheden hoeven zich niet aan het Rijk te verantwoorden over de besteding van de algemene uitkeringen. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is verantwoordelijk voor een toereikende en adequate verdeling van de algemene uitkeringen. Daarnaast draagt de minister van BZK een algemene verantwoordelijkheid voor de bestuurlijke en financiële verhoudingen tussen de bestuurslagen.

### 1.1 Inkomsten gemeenten en provincies

De inkomsten van gemeenten bedroegen in 2008 totaal € 34,8 miljard. Dit bedrag is als volgt verdeeld (zie figuur 1):

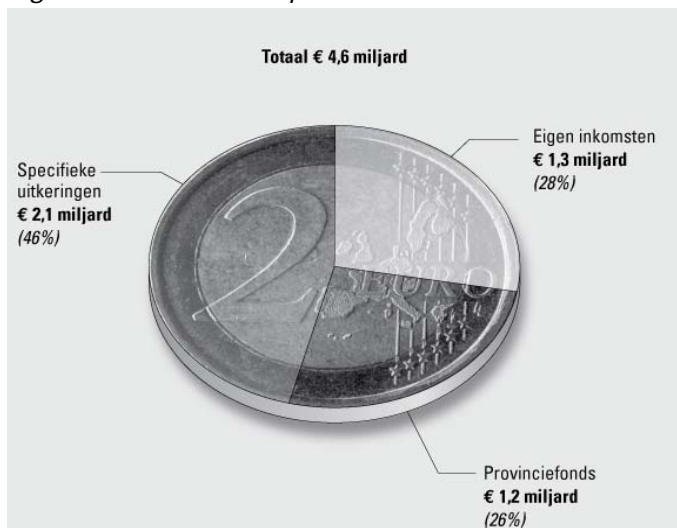
Figuur 1. Inkomsten gemeenten



© Algemene Rekenkamer / Joris Fiselier

De inkomsten van de provincies bedroegen in 2008 in totaal € 4,6 miljard. Dit bedrag is als volgt verdeeld (zie figuur 2):

Figuur 2. Inkomsten provincies



© Algemene Rekenkamer / Joris Fiselier

### 1.2 Beleid specifieke uitkeringen

De afgelopen decennia heeft het Rijk het aantal specifieke uitkeringen gereduceerd om zo de decentrale overheden meer beleidsvrijheid te geven en de beheerslasten te verminderen. De opeenvolgende kabinetten wilden decentrale overheden bij specifieke uitkeringen meer beleidsvrijheid geven omdat ze daarmee verwachtten dat beleid

effectiever kan zijn. De gedachte achter het vergroten van de beleidsvrijheid van decentrale overheden is dat deze hierdoor:

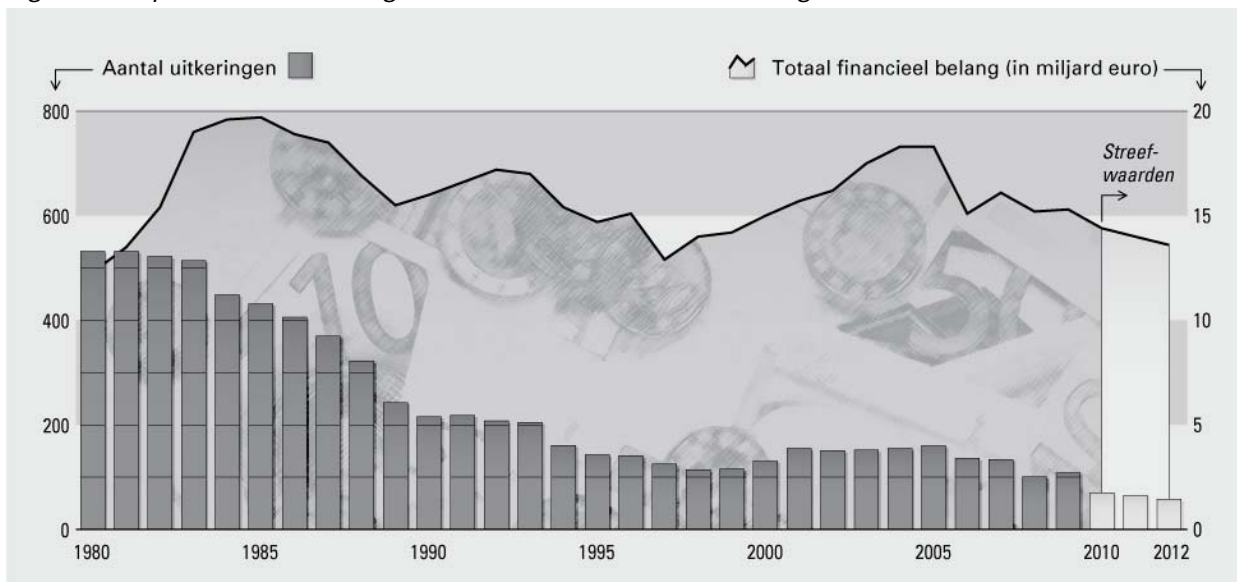
- kunnen zorgen voor meer *maatwerk* (inspelen op specifiek lokale problemen);
- *slagvaardiger* kunnen opereren (beleid aanpassen zodra de omstandigheden dat vragen); en
- het beleid *integraal* kunnen opzetten en uitvoeren (afstemmen met de verschillende betrokken actoren en met andere beleidssectoren).

Hierdoor zouden maatschappelijke problemen *effectiever* kunnen worden bestreden. In het rapport *Beleidsvrijheid en specifieke uitkeringen* concludeerde de Algemene Rekenkamer dat deze veronderstellingen niet altijd bleken op te gaan (Algemene Rekenkamer, 2006).

Specifieke uitkeringen brengen relatief veel beheerslasten met zich mee voor zowel de verstreckende ministeries als de ontvangende provincies en gemeenten. Bij de verstrekking moeten vaak aanvraagprocedures worden doorlopen of plannen van aanpak worden ingediend. Tijdens de beleidsuitvoering moet monitorinformatie worden geleverd over de voortgang van het beleid. En na afloop van het beleid – meestal jaarlijks, soms pas na meerdere jaren – moet verantwoording worden afgelegd over de besteding van de middelen en de beleidsresultaten. De wens van opeenvolgende kabinetten was om deze beheerslasten te reduceren.

In 1980 bestonden er 532 specifieke uitkeringen. Momenteel zijn er 109 specifieke uitkeringen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2009).

Figuur 3. Specifieke uitkeringen: aantal en financieel belang



© Algemene Rekenkamer / Joris Fiselier

Uit figuur 3 blijkt dat het aantal specifieke uitkeringen is afgenomen, maar dat het totale financiële belang van deze uitkeringen iets is toegenomen. Veel kleine uitkeringen zijn opgeheven of gebundeld. De grotere specifieke uitkeringen zijn overgebleven. Zodoende is het wel gelukt om het aantal specifieke uitkeringen te reduceren en daarmee wat te doen aan de administratieve lasten. Doordat het nog niet is gelukt om ook het financieel

belang van specifieke uitkeringen te reduceren, is het nog maar de vraag of er ook (veel) meer beleidsvrijheid is gecreëerd voor decentrale overheden.

## 2 Introductie decentralisatie-uitkering en integratie-uitkering

Per 1 augustus 2008 zijn de decentralisatie-uitkering en de integratie-uitkering wettelijk geregeld. Hiermee kan het Rijk bijdragen verstrekken via het Gemeentefonds of Provinciefonds, zonder gebonden te zijn aan de verdeelsystematiek van de algemene uitkering. Dit maakt voor specifieke taken of beleidsterreinen een gerichte verdeling van het budget mogelijk.

De decentralisatie-uitkering en integratie-uitkering zijn ingevoerd omdat er behoefte bestond om specifieke uitkeringen over te hevelen naar de algemene fondsen. In het verleden was dit vaak lastig te realiseren, omdat een overheveling in één keer bezwaarlijk was vanwege de omvang van de zogenaamde herverdeeleeffecten. Het verschil tussen het oude en het nieuwe bedrag dat individuele gemeenten of provincies totaal ontvingen, zou dan te groot zijn. Dit kan tot gevolg hebben dat decentrale overheden te grote schommelingen in hun inkomsten hebben, waardoor ze taken niet goed meer kunnen uitvoeren. Met de decentralisatie-uitkering en de integratie-uitkering kan worden voorzien in een geleidelijke overgang van specifieke uitkering naar de algemene uitkering. Daarnaast is het met de decentralisatie-uitkering en de integratie-uitkering mogelijk geworden om overheden gericht op basis van bepaalde criteria te financieren, doordat met afwijkende verdeelsleutels (andere dan bij de gewone algemene uitkeringen) gewerkt kan worden. De wens om met een afwijkende verdeelsleutel te werken, was voorheen vaak reden om voor financiering via een specifieke uitkering te kiezen. Met de *integratie-uitkering* kunnen ministers middelen verstrekken voor structureel beleid, waarbij vastgesteld is op welke termijn deze middelen worden overgeheveld naar de gewone algemene uitkering. Het Rijk kan een *decentralisatie-uitkering* instellen als het nog niet weet wanneer de middelen worden toegevoegd aan de algemene uitkering. Dit kan ook wanneer het om een tijdelijke beleidsimpuls of een experiment gaat, en er dus geen voornemen is om de middelen op enig moment op te laten gaan in de algemene uitkering.

De integratie-uitkeringen en de decentralisatie-uitkeringen zijn apart zichtbaar op de begrotingen voor het Gemeentefonds en het Provinciefonds. Een gemeente of provincie ziet dus hoeveel geld er voor dat beleidsterrein beschikbaar is gesteld. Tegelijkertijd zijn deze middelen onderdeel van de algemene fondsen, en daarmee formeel niet geoormerkt. Decentrale overheden zijn niet verplicht het geld te besteden aan het desbetreffende beleidsterrein.

## 3 Vervaging onderscheid tussen specifieke en algemene uitkering

De introductie van de nieuwe uitkeringen verandert het onderscheid tussen specifieke en algemene uitkeringen. In het verleden gaven de algemene uitkering volledige beleids- en bestedingsvrijheid aan de decentrale overheden. De decentralisatie- en integratie-uitkering vergroten de bemoeienis van het Rijk met de aanwending van de algemene fondsen.

### 3.1 Sturen op niet-afdwingbare voorwaarden

Bij een aantal decentralisatie-uitkeringen moeten decentrale overheden aanvraagprocedures doorlopen om voor een uitkering in aanmerking te komen. Daarnaast schrijven de ministers in circulaire, convenanten en andere bestuurlijke

afspraken voor hoe en waaraan decentrale overheden hun geld moeten besteden. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de decentralisatie-uitkeringen *Stimulering van Lokale Klimaatinitiatieven* en *Cultuurparticipatie*.

#### **Decentralisatie-uitkeringen Stimulering van Lokale Klimaatinitiatieven en Cultuurparticipatie**

In 2008 zijn deze uitkeringen omgezet van specifieke uitkering naar decentralisatie-uitkering. Beide uitkeringen kennen een aanvraagprocedure die vergelijkbaar is met de aanvraagprocedure die ze hadden toen ze nog onder de specifieke uitkeringen vielen. De aanvraagprocedures zijn vrij gedetailleerd en schrijven veel voor: bestedingdoelen, prestaties, doelgroepen, bestedingsvoorwaarden, etc. Daarnaast geven de ministers via convenanten en andere bestuurlijke afspraken sturing aan het decentrale beleid. Bij de uitkering voor cultuurparticipatie is ook bepaald dat de decentrale overheden een zelfde bedrag als de uitkering moeten toevoegen. Via deze aanpak blijven de bewindslieden – net als bij de voorlopers in de vorm van specifieke uitkeringen – veel sturing geven bij de verstrekking van deze uitkeringen (Stichting Fonds voor Cultuurparticipatie, 2008; Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 2008).

De Raad voor de financiële verhoudingen maakt bezwaar tegen het hanteren van aanvraagprocedures voor het toekennen van decentralisatie-uitkeringen. De Raad vindt dat daarmee wordt getornd aan het vrij besteedbare karakter van de middelen die het Rijk via het Gemeentefonds verstrekt. De Raad meent dat dit zorgt voor een ongewenste verschuiving in de financiële verhouding. De Raad constateert dat de sanering van het aantal specifieke uitkeringen een doel op zich is geworden; door te gericht te zijn op het verminderen van de aantallen, worden bestedingsvoorwaarden en andere beperkende voorwaarden via de decentralisatie-uitkering het gemeentefonds binnengehaald." (Raad voor de financiële verhoudingen, 2008)

Ook bij het Krachtwijkenbeleid speelt dit probleem:

#### **Decentralisatie-uitkering Wijkactieplannen**

Het kabinet heeft uitdrukkelijk een sterke eigen verantwoordelijkheid voor de toekomst van de veertig krachtwijken toegekend aan de minister voor Wonen, Wijken en Integratie (WWI). Dit is ook vastgelegd in het Coalitieakkoord, het beleidsprogramma 2007-2011 van kabinet Balkenende IV en het Actieplan Krachtwijken. Gemeenten hebben in wijkactieplannen aangegeven welke prestaties ze gaan leveren. De voorwaarden en afspraken tussen de minister voor WWI en de gemeentebesturen zijn vastgelegd in charters. Hierin is ook afgesproken welke effecten de gemeenten nastreven. Met de decentralisatie-uitkering *Wijkactieplannen* stelt de minister voor WWI geld beschikbaar aan gemeenten voor de realisatie van de wijkactieplannen. In een rapport over het krachtwijkenbeleid constateerde de Algemene Rekenkamer al dat – doordat is gekozen voor het instrument van de decentralisatie-uitkering voor de medefinanciering van actieplannen – de minister de door het kabinet toegekende ministeriële verantwoordelijkheid nauwelijks kan waarmaken. Doordat de bijdrage wordt verstrekt via een decentralisatie-uitkering is niet gegarandeerd dat het geld in de 40 aandachtswijken terecht komt (Algemene Rekenkamer, 2008).

De decentralisatie-uitkering *Bewonersparticipatie Wijken* maakt eveneens onderdeel uit van het krachtwijkenbeleid. De minister voor WWI wil met deze decentralisatie-uitkering bevorderen dat bewoners van de aandachtswijken zelf initiatieven ontwikkelen om hun wijken te versterken.

**Decentralisatie-uitkering Bewonersparticipatie Wijken**

Tussen de Tweede Kamer en de minister voor WWI is afgesproken dat de middelen via een vouchersysteem bij de bewoners van de veertig krachtwijken terecht dienen te komen. De minister heeft geregeld dat gemeenten alleen mogen afwijken van het vouchersysteem nadat ze goedkeuring hebben van de bewonersorganisatie en de minister. In een brief aan de gemeenten schrijft de minister "Daarom heb ik de Tweede Kamer toegezegd dat de 10 miljoen (...) via een vouchersysteem aan de wijkbewoners toekomen". In deze brief meldt de minister ook dat – indien deze goedkeuring niet wordt gevraagd – het verstrekte bedrag later in mindering zal worden gebracht (Ministerie voor Wonen, Wijken en Integratie, 2008b).

Deze toezegging aan de Tweede Kamer kan de minister niet waarmaken. Gemeenten hebben beleids- en bestedingsvrijheid en mogen deze middelen aan iets anders besteden dan bewonersparticipatie. Ook mogen de gemeenten daarom zonder goedkeuring van de minister afwijken van het vouchersysteem. Het in mindering brengen van budgetten past niet bij het karakter van het Gemeentefonds.

De voorwaarden die worden gesteld aan de besteding van middelen voor het krachtwijkenbeleid zijn niet vastgelegd in wet- of regelgeving en hebben daarom geen formele status. De ministers beschikken dan ook niet over financiële of bestuurlijke bevoegdheden om de naleving af te dwingen. De naleving van afspraken en voorschriften gebeurt slechts op basis van vrijwillige medewerking.

### *3.2 Geen verantwoording bij bestedingsvrijheid*

'Vertrouwen' is het toverwoord van het kabinet achter de huidige decentralisatie-operatie; vertrouwen in de decentrale beleidsafwegingen. In de uitwerking van de eerste decentralisatie-uitkeringen blijkt echter nog weinig van dit vertrouwen. Ministers menen nog te vaak te weten wat de beste decentrale keuze is. Ruimte voor maatwerk is dan ver te zoeken. Het voorwaardencircus dat decentrale overheden moeten doorlopen om een decentralisatie-uitkering te verkrijgen wekt niet de suggestie van een overweldigend vertrouwen in de decentrale beleidskeuzes.

Vertrouwen in decentrale beleidsafweging betekent ook dat het rijk geen verantwoording meer moet vragen. In praktijk zien we dat de ministers dit nog wel lastig vinden. De ministers benadrukken bij de verstrekking van decentralisatie-uitkeringen dat ze erop vertrouwen dat de decentrale overheden zich conformeren aan de gestelde voorwaarden en dat ze de middelen uit de decentralisatie-uitkering ook inzetten voor het beoogde beleidsterrein en beleidsdoel. Bij de decentralisatie-uitkering *Bewonersparticipatie Wijken* wil de minister voor WWI graag weten of de gemeenten de middelen hebben besteed aan bewonersparticipatie. De minister vraagt de gemeenten om bij te houden welke uitgaven er worden gedaan uit de budgetten voor bewonersparticipatie (Ministerie voor Wonen, Wijken en Integratie, 2008b). Zo wordt er alsnog gevraagd of de decentrale overheden zich willen verantwoorden over de besteding van de middelen. Het verzoek van de minister om een kasboekje bij te houden past niet bij het karakter van het Gemeentefonds. Bovendien kan de minister de gemeentelijke reactie op dit verzoek niet afdwingen.

## **4 Wie is verantwoordelijk?**

Het vervagende onderscheid tussen specifieke uitkering en algemene uitkering brengt risico's met zich mee voor het goed functioneren van het openbaar bestuur. Een goed functionerend openbaar bestuur veronderstelt dat voor elke uitkering duidelijk is wie

waarvoor verantwoordelijk is, wie welke informatie verzamelt en hoe en door wie wordt vastgesteld of de middelen rechtmatig, doelmatig en doeltreffend zijn besteed.

Wanneer decentrale overheden rijks gelden ontvangen kunnen er voor de ministeriële verantwoordelijkheid vier situaties worden onderscheiden:

1. *Algemene uitkering: geen bestedingsvoorwaarden en geen uitvoering van rijksbeleid.*  
In deze situatie is sprake van autonomie. De decentrale overheden zijn vrij om het geld te besteden en beleid vorm te geven op de wijze die zij willen. Verantwoording vindt plaats aan Provinciale Staten of de gemeenteraad. Er is geen ministeriële verantwoordelijkheid.
2. *Algemene uitkering: geen bestedingsvoorwaarden en wel uitvoering van rijksbeleid.*  
In deze situatie is er sprake van medebewind. Deze situatie kan zich voordoen bij integratie-uitkeringen en decentralisatie-uitkeringen. Decentrale overheden mogen het geld vrij besteden. De minister is daarom niet verantwoordelijk voor hoe decentrale overheden het geld besteden. Wel moet de decentrale uitvoering bijdragen aan het beleid van de minister. Dit maakt de minister tenminste systeemverantwoordelijk voor het beleid. De minister moet ervoor zorgen dat het beleid en/of het wettelijk kader zo zijn ingericht, dat het de gewenste resultaten voor zijn beleid oplevert. In hoeverre hij daarnaast een specifieke verantwoordelijkheid voor het beleid heeft, is afhankelijk van de mate waarin hij specifieke doelen en/of beoogde resultaten voor de decentrale overheden heeft aangegeven en of hij beschikt over financiële en bestuurlijke bevoegdheden.
3. *'Klassieke' specifieke uitkering: wel bestedingsvoorwaarden en wel uitvoering van rijksbeleid.* Ook hier is sprake van medebewind. Specifieke uitkeringen zijn bestemd voor een bepaald doel en dragen bij aan rijksbeleid. Bij de klassieke specifieke uitkering is het bestedingsdoel betrekkelijk nauwkeurig omschreven en meestal is ook de beleidsvrijheid voor gemeenten en provincies beperkt. De minister heeft daarom in de regel een specifieke verantwoordelijkheid voor de beleidsresultaten. Hij is ook verantwoordelijk voor de besteding van het geld door de decentrale overheden.
4. *Brede doeluitkering: wel bestedingsvoorwaarden en wel uitvoering van rijksbeleid.* Ook hier is sprake van medebewind. Het enige onderscheid met de 'klassieke' specifieke uitkering is dat bij de brede doeluitkering het Rijk slechts een globaal bestedingsdoel bepaalt. Decentrale overheden beschikken dus over meer bestedingsruimte dan bij de klassieke specifieke uitkering. Maar ook hier heeft de minister een verantwoordelijkheid voor de besteding van het geld. Want hoewel het bestedingsdoel ruimer is dan bij een klassieke specifieke uitkering, moet de minister wel vaststellen of decentrale overheden het geld conform het bestedingsdoel uitgeven. De minister is bij een brede doeluitkering tenminste systeemverantwoordelijk voor de beleidresultaten. In hoeverre hij daarnaast een specifieke verantwoordelijkheid heeft, is afhankelijk van de mate waarin hij specifieke doelen en/of beoogde resultaten voor de betrokken decentrale overheden heeft aangegeven en of hij beschikt over financiële en bestuurlijke bevoegdheden.

## 5 Verantwoordelijkheid bij decentralisatie-uitkeringen en integratie-uitkeringen

Of een decentralisatie-uitkering of integratie-uitkering onder autonomie of medebewindstaken valt, verschilt van geval tot geval. Medebewindstaken dienen bij of krachtens de wet te worden opgedragen aan de decentrale overheden. Als een decentralisatie-uitkering niet wordt vergezeld van een taakopdracht bij of krachtens de wet, dan is er geen medebewindstaak. Het hard naleven van gestelde voorwaarden is dan ook moeilijk. Wel is er dan veelal sprake van rijksbeleid, zodat de Tweede Kamer de minister wel verantwoordelijk zal stellen voor het al dan niet realiseren van de beleidsresultaten. Hier zit een spanningsveld.

### 5.1 *Spanning verwachte en werkelijke verantwoordelijkheid*

We zien bij de decentralisatie-uitkeringen dat de mate waarin de minister zichzelf verantwoordelijk acht voor het beleid nogal eens op gespannen voet staat met de mate waarin hij deze verantwoordelijkheid kan waarmaken op basis van zijn bestuurlijke en financiële bevoegdheden. Dit zorgt voor onduidelijkheid over de vraag welke bestuurslaag waarvoor verantwoordelijk is. Ook rijst de vraag wie waarop kan worden aangesproken door de controlerende organen.

De ministers suggereren met het veelvoud aan voorschriften een ministeriële verantwoordelijkheid te *willen* dragen. Met de keuze voor de vorm van de decentralisatie-uitkering *kan* de minister echter maar zeer beperkte ministeriële verantwoordelijkheid dragen. De gekozen financiële constructie sluit niet aan bij de gewenste bestuurlijke verhouding. Zo wil de minister voor WWI ministeriële verantwoordelijkheid dragen voor de ontwikkelingen in de krachtwijken. In het rapport over het krachtwijkenbeleid (Algemene Rekenkamer, 2008) constateerde de Algemene Rekenkamer dat – mede doordat is gekozen voor het instrument van de decentralisatie-uitkering – de minister weinig mogelijkheid heeft om de gewenste ministeriële verantwoordelijkheid waar te kunnen maken. Gemeenten hebben immers een autonome verantwoordelijkheid voor de meeste thema's van het krachtwijkenbeleid. Zij beschikken tevens over bestedingsvrijheid. De minister kan dan ook nauwelijks controleren en sturen.

Bij de decentralisatie-uitkeringen zien we ook dat de Tweede Kamer vaak de ministeriële verantwoordelijkheid overschat. Een mogelijke verklaring voor deze overschatting is dat de decentralisatie-uitkeringen qua opzet nog veel lijken op specifieke uitkeringen. Deze verwarring zien we bijvoorbeeld bij de decentralisatie-uitkering *motie Tang/Spekman*.

**Motie Tang/Spekman**

Het kabinet besloot in 2008 – naar aanleiding van een motie van de Tweede Kamer – om een eenmalige financiële tegemoetkoming te verstrekken aan mensen met een minimuminkomen. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) verstreekte dit bedrag via de decentralisatie-uitkering *Motie Tang/Spekman* aan alle gemeenten. In een brief (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2008a) aan de gemeenten beschreef de staatssecretaris van SZW hoe de gemeenten dit bedrag moesten verstrekken. De uitkering moest eind 2008 verstrekt worden aan huishoudens die onder de 120% van het sociaal minimum leven. Aan de Tweede Kamer schreef de staatssecretaris dat de verstrekking van deze uitkering verbonden was aan deze voorwaarden (Ministerie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2008b). Het Ministerie van SZW heeft verder een communicatietoolkit opgesteld met flyers, posters enz. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft op haar beurt voorbeeldbeleidsregels samengesteld voor de gemeenten. Er is zelfs een landelijke internetsite gemaakt waarop burgers konden vaststellen of ze voor deze uitkering in aanmerking kwamen. Dit wekte de suggestie dat het Rijk bepaalde wie er voor de uitkering in aanmerking zou komen, terwijl de gemeenten dit mochten bepalen. Deze detailvoorschriften zijn slechts te typeren als ‘suggesties’; gemeenten mogen zelf beslissen wat zij met dit geld doen.

De veelheid aan voorschriften en rijksbemoedigen wekte de indruk dat de staatssecretaris van SZW verantwoordelijkheid wilde dragen voor het decentraal uitgevoerde beleid en de besteding van de middelen. Hij kon deze verantwoordelijkheid echter niet waarmaken, omdat gekozen was voor een financiering van het beleid via een decentralisatie-uitkering.

Na de verstrekking van deze decentralisatie-uitkering verschenen in de media berichten over gemeenten die het geld anders hadden besteed dan de staatssecretaris had ‘voorgeschreven’. Dit leidde tot Kamervragen (Tweede Kamer, 2008b). De staatssecretaris moest de Tweede Kamer meedelen dat de gemeenten het recht hadden om geld anders in te zetten dan hij voor ogen had. Ze hadden volledige beleids- en bestedingvrijheid en maakten daar blijkbaar gebruik van. Ook gaf de staatssecretaris desgevraagd aan dat hij niet kon vaststellen of gemeenten zich wel of niet aan de voorschriften houden. Gemeenten hoefden hierover geen informatie aan te leveren.

Bij de decentralisatie-uitkering *Wijkactieplannen* schrijft de minister voor WWI aan de Tweede Kamer: “Aan de beschikbaarstelling van de bedragen aan gemeenten wil ik geen nadere voorwaarden verbinden dan dat de bedragen ingezet moeten worden ten behoeve van de medefinanciering van de wijkactieplannen” (Ministerie voor Wonen, Wijken en Integratie, 2008a).

In andere gevallen laten de bewindspersonen in het midden welke garanties zij de Tweede Kamer kunnen bieden. Bij de decentralisatie-uitkering *Bewonersparticipatie Wijken* zien we ook dat de Tweede Kamer niet goed voor ogen heeft welke gevolgen de keuze voor de vorm van de decentralisatie-uitkering heeft voor de positie van de minister en de Tweede Kamer zelf. Zo vroeg een Kamerlid de minister voor WWI: “Hoe wordt gegarandeerd dat het geld naar de bewoners gaat?”. De minister moest het antwoord op deze vraag schuldig blijven (Tweede Kamer, 2008a).

Bovenstaande voorbeelden illustreren tot welke verwarring de decentralisatie-uitkeringen in de praktijk leiden. Ook voor decentrale overheden is vaak onduidelijk in welke mate zij nou echt vrij zijn om de middelen naar eigen inzicht te besteden. Wordt van hen nou maatwerk of confectie verwacht?

Ook de Raad van State en de Raad voor de financiële verhoudingen hebben zich kritisch geuit over het vervagend onderscheid tussen specifieke en algemene uitkeringen. In de

Tweede periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen schrijft de Raad van State (2009):

“De introductie van integratie-uitkeringen en decentralisatie-uitkeringen kan naar het oordeel van de Raad slechts een stap zijn in de richting van het uiteindelijke doel: omzetting van specifieke uitkeringen in een generieke bijdrage aan gemeenten. Vervolgstappen zijn dus geboden. Dit laatste temeer omdat in de praktijk blijkt dat deze ‘quasi-specifieke uitkeringen’ de verhoudingen tussen het Rijk enerzijds en de provincies en gemeenten anderzijds onnodig ingewikkeld maken en niet blijken bij te dragen aan de beoogde vergroting van de beleidsvrijheid van provincies en gemeenten.”

De Raad voor de financiële verhoudingen (2007) pleit ervoor om de zogeheten ‘voorkeursvolgorde’ van uitkeringsvormen consequent toe te passen. Deze voorkeursvolgorde houdt in dat de algemene uitkering de meest gewenste financieringsstroom van het Rijk naar decentrale overheden is en dat terughoudend wordt omgegaan met het verstrekken van specifieke uitkeringen. De Raad schrijft: “Door twee nieuwe typen uitkeringen (decentralisatie-uitkering en verzameluitkering) te scheppen, wordt de keuzemogelijkheid in bekostigingsvormen voor het rijk vergroot. Hiermee vervaagt echter tevens het onderscheid tussen specifieke uitkeringen en de algemene uitkering. De Raad is beducht voor een verregaande verrommeling van het systeem. Hoewel de Raad erkent dat enige nuancering van de voorkeursvolgorde wenselijk is, maakt striktere naleving van dit algemene uitgangspunt deze nieuwe wetgeving overbodig.”

## 6 Conclusies

Er is een wezenlijk onderscheid tussen algemene en specifieke uitkeringen wat de verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk en decentrale overheid betreft. De desbetreffende ministers moeten steeds de uitkeringsvorm kiezen die aansluit bij de gewenste verantwoordelijkheidsverdeling. Als een minister zelf de verantwoordelijkheid wil blijven dragen voor de besteding van het geld door gemeenten of provincies, kan hij het best kiezen voor een specifieke uitkering. Als een minister bereid is om die verantwoordelijkheid over te dragen aan de provincies en/ of gemeenten, dan past een algemene uitkering. Het terugdringen van het aantal specifieke uitkeringen zou geen doel op zich moeten zijn.

Als een minister kiest voor een decentralisatie-uitkering of een integratie-uitkering om decentrale beleidsvoering te financieren – dan moet hij de verantwoordelijkheid voor de besteding van het geld daadwerkelijk overlaten aan de decentrale overheden. De ministers zouden hierbij dus geen bestedingsvoorschriften moeten meegeven. Deze voorschriften passen niet bij het karakter van de algemene fondsen. De naleving ervan is niet afdwingbaar. Als de decentralisatie-uitkering of integratie-uitkering wordt ingezet als voorportaal voor een overheveling naar de ‘gewone’ algemene uitkering zouden de ministers de opzet van de uitkering wel moeten aanpassen aan het karakter van de algemene fondsen. De besteding van deze middelen wordt op decentraal niveau verantwoord en gecontroleerd.

Het kabinet wil decentraliseren, maar de individuele minister lijkt het in praktijk nog wel moeilijk te vinden om de regie over het beleid ook daadwerkelijk los te laten. De

decentralisatie-uitkeringen die onder deze spanning ontstaan zijn vlees noch vis; ze bevinden zich in het schemergebied tussen een specifieke en algemene uitkering. Dit geeft verwarring over de vraag wie waarvoor verantwoordelijk is. Als het Rijk wil decentraliseren, dan zullen de bewindslieden ook echt vertrouwen in de decentrale afwegingen en de decentrale democratische controle moeten tonen.

De gewenste verantwoordelijkheidsverdeling en de gekozen vorm van financiering (specifiek of algemeen) vallen niet altijd meer samen. Door de tussenvormen die zijn ontstaan, is het onderscheid tussen specifieke en algemene uitkeringen vervaagd. In de praktijk is vaak niet meer op voorhand duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is en wie waarop aangesproken kan worden. Hierdoor kan de Tweede Kamer niet goed oordelen over de mate waarin de minister het beleid kan controleren en beïnvloeden. Ook voor provincies en gemeenten kan onduidelijkheid ontstaan over de verantwoordelijkheidsverdeling.

De betrokkenen ministers zouden dan ook per uitkering duidelijker vast moeten leggen wat de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de verschillende bestuurslagen zijn. Bij de verstrekking van specifieke en algemene uitkeringen moet altijd duidelijk zijn wie waarvoor verantwoordelijk is, wie welke informatie verzamelt en hoe en door wie wordt vastgesteld of de middelen rechtmatig, doelmatig en doeltreffend zijn besteed. Zodoende is ook duidelijk op welke bestuurslaag de democratische controle op het beleid kan plaatsvinden.

De minister van BZK zou – als eerstverantwoordelijke binnen het kabinet voor de verhoudingen met de decentrale overheden – toe moeten zien op deze heldere verantwoordelijkheidsverdeling bij de verschillende arrangementen. Daarnaast moeten de minister van BZK en de minister van Financiën goed letten op het tijdelijke karakter van de decentralisatie-uitkeringen door jaarlijks – conform artikel 13.5 van de Financiële-verhoudingswet – te bezien of een decentralisatie-uitkering kan worden gewijzigd in een integratie-uitkering of een algemene uitkering.

Jooske de Sonnaville

\* Algemene Rekenkamer, projectleider onderzoek Financiële verhoudingen tussen de bestuurslagen. Dit artikel is gebaseerd op het rapport *Financiële verhoudingen tussen de bestuurslagen* (Algemene Rekenkamer, 2009) en geschreven op persoonlijke titel.

## Literatuur

Algemene Rekenkamer (2006). *Beleidsvrijheid en specifieke uitkeringen*. Den Haag.

Algemene Rekenkamer (2008). *Krachtwijken. Monitoring en verantwoording van het beleid*. Den Haag.

Algemene Rekenkamer (2009). *Financiële verhoudingen tussen de bestuurslagen*.

*Geldstromen en verantwoordelijkheden bij decentraal uitgevoerd beleid*. Den Haag.

Ministerie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2009). *Overzicht specifieke uitkeringen 2009*. Den Haag.

Raad van State (2009). *Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan; Tweede periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen*. Den Haag.

- Raad voor de financiële verhoudingen(2007). *Advies wetsvoorstel specifieke uitkeringen*. Den Haag.
- Raad voor de financiële verhoudingen (2008). *Advies Periodiek onderhoudsfonds gemeentefonds 2009*. Den Haag.
- Stichting Fonds voor Cultuurparticipatie (2008). *Regeling cultuurparticipatie provincies en gemeenten 2009–2012*. *Staatscourant* 19 september 2008, nr. 182, pag. 12. Den Haag.
- Ministerie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2008a). *Brief aan Colleges van Burgemeester en Wethouders over 50 euro voor minima*. Kenmerk W&B/B&K/08/29863. Den Haag.
- Ministerie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2008b). *Brief aan de Tweede Kamer over de uitvoering van amendement Tang/Spekman*. Kenmerk W&B/B&K/08/27273. Den Haag.
- Tweede Kamer (2008a). *Aanpak Wijken*. Verslag van een algemeen overleg. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 30 995, nr. 57. Den Haag.
- Tweede Kamer (2008b). *Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden*. Vergaderjaar 2008, Aanhangsel van de Handelingen, p. 1971 - 1972. Den Haag.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2008). *Circulaire wijze van verkrijging uitkering uit het Gemeentefonds en het Provinciefonds in verband met Stimulering van Lokale Klimaatinitiatieven (SLOK)*. *Staatscourant* 15 juli 2008, 134, p. 18. Den Haag.
- Ministerie voor Wonen, Wijken en Integratie (2008a). *Aanpak Wijken. Brief aan de Tweede Kamer over de verdeling extra wijkengeld*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 30995, nr. 47. Den Haag.
- Ministerie voor Wonen, Wijken en Integratie (2008b). *Brief minister voor WWI aan gemeenten over budgetten Aandachtswijken en modelverordening vouchersystemen*. 10 juli 2008, DGWWI/W2008061861. Den Haag.