



# Specifieke uitkeringen: gouden koorden in een Gordiaanse knoop

DRS. F. VENEMA

## Inleiding

De besluitvorming van de consument en de ondernemer is in vele studies tot in details door economen uitgeplozen. Recenter is de aandacht voor de besluitvorming m.b.t. overheidsuitgaven en -inkomsten. Toch is één uitgangspunt dat hierbij vaak wordt gehanteerd, inmiddels al tot gemeengoed geworden: „Bij de beslissingen van een particulier om een overhemd te kopen of een fabriek uit te breiden, vallen betalen, genieten en beslissen samen. Bij een overheidsuitgave is er gewoonlijk een splitsing: de volksvertegenwoordiging beslist, de belastingbetaler betaalt en de ontvanger (van de subsidie, een hoger salaris, etc.) geniet van de uitgave”<sup>1</sup>).

In de meeste analyses van de besluitvorming over overheidsuitgaven en -inkomsten wordt de overheid niet als een eenhoofdige subject opgevat. Men gaat meestal uit van een pluralistisch overheidsbegrip. Dit heeft geleid tot een aantal boeiende verhalen over het samenspel van ministers, parlementariërs, belangengroepen en ambtenaren, die elk hun eigen belangen nastreven, verantwoordelijkheden uitoefenen en machtsposities uitbuiten.

Hierbij wordt er meestal aan voorbijgegaan dat participanten in overheidsbeslissingen lang niet altijd van dezelfde bestuurslaag deel uitmaken. De verantwoordelijkheid voor beleidsbepaling en -uitvoering wordt vaak door het rijk met de overige publiekrechtelijke lichamen gedeeld. Dit geeft de splitsing tussen betalen, bepalen en genieten een nog wat andere dimensie. Deze moet dan immers worden geplaatst tegen de achtergrond van de bestuurlijke en financiële verhouding tussen het rijk en de overige publiekrechtelijke lichamen, waarvan de gemeenten — financieel gezien — de belangrijkste zijn.

In dit artikel wordt ingegaan op de financiën van de taakverdeling tussen de centrale en de lagere overheid, waarbij vooral ook de financiële verhouding tussen het rijk en de gemeenten aan de orde komt. Daarbij zal blijken dat „bepalen” en „betalen” in Nederland toch niet zo gemakkelijk op een rijtje kunnen worden gezet. Vooral over de spe-

cifieke uitkeringen van het rijk aan de gemeenten en van beide overheidsorganen aan derden is eigenlijk maar weinig bekend. De vele doeluitkeringen, subsidies en rijksbijdragen die achter het begrip specifieke uitkeringen schuilgaan, vergen daarom nadere aandacht.

In een ondoorzichtig samenspel wegen het rijk en de gemeenten nut en offer van vele voorzieningen tegen elkaar af. Juist waar de voorzieningen met specifieke uitkeringen worden bekostigd, is die besluitvorming nog erg ongrijpbaar. Daarom wordt ten slotte aandacht besteed aan een eerste stap op de lange weg naar meer duidelijkheid. Een duidelijkheid die kan bijdragen aan een betere afstemming en aan een herverdeling van financiële en beleidsinhoudelijke verantwoordelijkheden.

## Taakverdeling en financiën

Voor wie met vragen leeft over de financiën van de taakverdeling tussen het rijk en de lagere overheid, is bijlage 18 van de *Miljoenennota 1980* belangwekkend. Deze bijlage geeft een geconsolideerd beeld van de uitgaven van de gehele overheid (exclusief sociale uitkeringen), die bijna 40% van het netto nationaal inkomen opsouperen. Het totale bedrag wordt in een overzicht uitgesplitst, waarbij de uitgaven worden „toegerekend aan de sector die de desbetreffende taken uitvoert”<sup>2</sup>). Uit het overzicht blijkt dat meer dan de helft van het uitgaventotaal aan de overige publiekrechtelijke lichamen moet worden toegerekend. In 1980 gaat het hierbij om niet minder dan f. 61,8 mrd.

Deze indicatie van het financieel belang van de lagere overheid maakt op een argeloze lezer wellicht enige indruk. Andere lezers vragen zich misschien af, wat er allemaal achter dit macro-overzicht schuilgaat. Hoe is gehandeld ten aanzien van taken die niet door het rijk en de lagere overheid worden uitgevoerd, maar die wel door deze overheden worden betaald? Het hiervoor weergegeven indelingscriterium lijkt toch niet zo eenduidig in dit soort situaties, die zeker niet zeldzaam kunnen worden genoemd. Daarnaast rijst de vraag welk netwerk

van financiële relaties achter die f. 61,8 mrd. verscholen zitten. Welke wisselwerking is er tussen die financiële relaties en het bestuurlijk krachtenveld? Wie is in welke mate aanspreekbaar voor het beleid, dat met dit bedrag wordt gevoerd?

Uit financieel oogpunt bezien, nemen de gemeenten binnen de sector „overige publiekrechtelijke lichamen” verreweg de belangrijkste plaats in. In gemeentelijke kring volgt men de presentatie van de Miljoenennota meestal niet. Veelal doet daar de volgende benaderingswijze van „bepalen” en „betalen” opgeld: de uitvoering van overheidstaken door de gemeenten wordt voor ongeveer 36% bekostigd uit de algemene uitkeringen uit het gemeentefonds en voor 9% uit de overige „eigen” middelen van de gemeenten, zoals de opbrengsten uit lokale belastingheffing. Het merendeel (de resterende 55%) krijgen de gemeenten in de vorm van doeluitkeringen, subsidies en rijksbijdragen van de verschillende departementen.

Dit onderscheid tussen algemene middelen en specifieke uitkeringen is gebaseerd op de veelgehoorde stelling dat vooral ten aanzien van de specifieke uitkeringen de beslissingsvrijheid met het rijk moet worden gedeeld. Het rijk schrijft immers voor aan welk doel deze uitkeringen moeten worden besteed en kan bovendien voorwaarden stellen die betrekking hebben op de beleidsuitvoering.

Van deze benaderingswijze gaat onwillekeurig de suggestie uit dat de gemeenten met hun algemene middelen een eigen beleid kunnen uitvoeren. Via het gemeentefonds worden evenwel ook gelden naar de gemeenten toegesluisd, die deze als het ware declareren voor hun uitgaven inzake door het rijk aangewezen voorzieningen. Ik doel hier op de zogenoemde „factor sociale zorg”, die ruim 7% van de gemeentefondsuitkering uitmaakt. In het verdeelsysteem van het gemeentefonds zijn bovendien een aantal „verfijningen” ingebouwd, die in feite verkapte specifieke uitkeringen zijn<sup>3</sup>). Hoe groot is nu precies het voor de gemeenten vrij te besteden bedrag? En hoe groot is de onvrijheid ten aanzien van de overige middelen?

Voor een antwoord op deze vragen is in de eerste plaats van belang, dat het rijk de lagere overheid bepaalde taken kan opdragen zonder hier een (adequate) kostenvergoeding tegenover te plaatsen. De financiële consequenties van een dergelijke taak (verzwaren) worden vaak niet eens aangegeven. In de tweede plaats is van belang, dat er allerlei

1) Drees en Gubbi, *Overheidsuitgaven in theorie en praktijk*, 1968, blz. 15.

2) *Miljoenennota 1980*, blz. 160.

3) Hier wordt bedoeld op de verfijningen voor monumenten en rioleringen, waarmee circa f. 135 mln. is gemoeid.

wisselwerkingen bestaan tussen de algemene middelen van de gemeenten en de specifieke uitkeringen van het rijk. Zo kan het rijk een instelling toezeggen dat het 80% van haar totale kosten zal dragen, op de voorwaarde dat de gemeente de rest bijdraagt. Het beslag dat op deze wijze direct en indirect op de algemene middelen van de gemeenten wordt gelegd, is kwantitatief één van de grote onbekenden binnen de financiële verhouding in ons land.

### Specifieke uitkeringen en financiële verhouding

De ene specifieke uitkering is de andere niet. Voor wie geïnteresseerd is in de besluitvorming over die specifieke uitkeringen is het zinvol een onderscheid te maken tussen a. specifieke uitkeringen van het rijk, rechtstreeks aan de gemeenten en b. uitkeringen van het rijk aan instellingen, die ook een financiële bijdrage van de gemeenten krijgen. Het aantal deelnemers aan de besluitvorming en de relaties tussen die deelnemers is per categorie immers verschillend.

Ook voor wie het belang van de specifieke uitkeringen binnen de financiële verhouding wil schetsen is dit een handig onderscheid. Beide soorten specifieke uitkeringen vormen binnen de financiële verhouding een onzeker element. Maar dit geldt voor de tweede categorie nog veel meer dan voor de eerste categorie, waaraan een steeds belangrijker plaats in de financiële verhouding wordt toegeschreven. In antwoord op recente kamervragen werd deze ontwikkeling nog eens geschetst: de procentuele verhouding tussen de algemene uitkeringen uit het gemeentefonds 4) en de specifieke uitkeringen aan de gemeenten uit 's rijks kas 5) was in 1960 nog 69 : 31. Staatssecretaris Koning, ex-minister Andriessen en minister Wiegel becijferden die verhouding voor 1970 op 66 : 34 en voor 1979 op 50 : 50. Voor 1980 werd een verhouding van 45 : 55 voorspeld. Met de specifieke uitkeringen van het rijk aan de gemeenten zal in dat jaar ongeveer 9% van het netto nationaal inkomen 6) gemoeid zijn.

Behalve het kwantitatief belang is ook de reikwijdte van deze categorie speci-

fieke uitkeringen indrukwekkend. Met uitzondering van uiteraard defensie, buitenlandse betrekkingen en ontwikkelings samenwerking worden in vrijwel alle beleidssectoren specifieke uitkeringen aan de gemeenten verstrekt 7). Het relatieve belang van de verschillende beleidssectoren in de totale omvang van de specifieke uitkeringen blijkt uit het overzicht in de tabel.

De uitkeringen voor politie en civiele verdediging, onderwijs, sociale voorzieningen (en volksgezondheid) nemen in 1980 bijna 80% van het totaal voor hun rekening. Deze uitkeringen hebben weliswaar betrekking op zeer uiteenlopende overheidsfuncties, maar vanuit bestuurlijk oogpunt beschouwd zijn zij tamelijk homogeen. Het zijn voor een aanzienlijk gedeelte normvergoedingen, d.w.z. dat de uitkering aan een gemeente wordt vastgesteld op basis van objectief meetbare eenheden, zoals het aantal politieagenten, onderwijzers, leerlingen en bijstandstrekkers. Een gemeente die aan bepaalde criteria voldoet, komt vrijwel automatisch voor een bepaald bedrag in aanmerking. Men kan min of meer op deze uitkeringen rekenen, mede omdat zij worden verstrekt voor verplichte taken van de gemeenten. Deze taken zijn vaak minutieus omschreven.

Of en in hoeverre een gemeente in aan-

---

#### Deze rubriek wordt verzorgd door het Fiscaal-Economisch Instituut van de Erasmus Universiteit Rotterdam

---

merking komt voor bijvoorbeeld een specifieke uitkering op het gebied van cultuur en recreatie is vaak in belangrijk mindere mate zeker. Omdat objectief meetbare normen juist ook in deze sector moeilijk te vinden zijn, is dikwijls gekozen voor een procentuele bijdrage in bepaalde kostencategorieën of voor een saldoregeling. Deze uitkeringen zijn in veelal facultatief geformuleerde regelingen vastgelegd. Als een gemeente een procentuele rijksbijdrage aan een instelling moet of wil aanvullen, kampt zij vaak met dezelfde onzekerheden als die gesubsidieerde zelf.

Daar komt nog het volgende bij. Uit het overzicht blijkt, dat het om een rela-

tief gering bedrag gaat. Maar dit bedrag is over een relatief groot aantal regelingen versnipperd. Het meepikken van kleine graantjes vergt hier dus nogal wat besluitvormingskosten. Juist ook in deze sector worden vaak uitkeringen van het rijk verstrekt aan instellingen, die ook een financiële bijdrage van provincie en gemeente krijgen. En aan particulier initiatief en aan inspraak wordt hier een prominente plaats in de besluitvorming toegedacht. Ook om deze reden zijn de besluitvormingskosten vaak hoog.

### Naar meer specifieke kennis

Veel verder dan de hiervoor aangegeven globale lijnen komen wij met de nu beschikbare informatie niet. Waarom weten wij zo weinig van de specifieke uitkeringen? Dat komt alleen al omdat het in kaart brengen hiervan verre van eenvoudig is. Het opsporen van specifieke uitkeringen uit de rijksbegroting vergt nogal wat speurwerk. Eén uitkeringsregeling is soms over meer dan één begrotingsartikel verspreid. Achter één begrotingsartikel gaat vaak een aantal specifieke uitkeringen schuil.

De bestuurlijke aspecten van de taakverdeling tussen de bestuursniveaus zijn nóg moeilijker in kaart te brengen dan de financiële. Het vergt een vrij nauwkeurige analyse van de afzonderlijke uitkeringsregelingen. Het exacte aantal hiervan is niet bekend en de schattingen (ongeveer 1.000?) lopen uiteen. De regelingen vertonen een grote variatie in vorm en bereik. Soms berusten zij op een wet, maar het aantal min of meer incidentele subsidies waarvoor „interne richtlijnen” gelden, is lang niet te verwaarlozen.

In een aantal gevallen zijn meer departementen bij een onderwerp betrokken, waarbij elk departement vanuit zijn eigen optiek een eigen regeling hanteert. Ook de verschillen in te vergoeden kostensoorten en (cumulaties van) dekkingspercentages hebben er reeds enige gemeenten toe gebracht, hiervoor speciale subsidiologen aan te stellen. Deze hebben er hun handen aan vol „bij te blijven”; het „stelsel” van specifieke uitkeringen is voortdurend in beweging. In de eerste plaats omdat de ene specifieke uitkering de andere uitlokt, bijvoorbeeld voor een complementaire voorziening. In de tweede plaats omdat via de specifieke uitkeringen een steeds groter beslag op de eigen middelen van de gemeenten wordt gelegd, die daarom voor bepaalde nieuwe taken soms geen eigen financiële middelen meer kunnen vrijmaken. Het rijk springt

- 
- 4) Inclusief lager-onderwijs-uitkeringen.  
5) Exclusief bedrijvensector en woningwet-  
leningen.  
6) Tegen marktprijzen.  
7) Zie bijlage 12 van de Miljoenennota 1980.

Tabel. Procentueel aandeel per homogene groep uitgaven in de totale omvang van de specifieke uitkeringen van het rijk aan de gemeenten

	1980	1979	1978	1977	1976	1975
Politie en civiele verdediging .....	8,6	8,5	8,4	8,3	7,5	9,2
Verkeer en waterstaat .....	5,9	5,6	5,7	6,0	4,9	4,2
Onderwijs .....	24,4	24,0	23,8	23,5	23,1	26,5
Cultuur en recreatie .....	1,7	0,3	1,5	0,2	0,3	0,5
Sociale voorzieningen en volksgezondheid .....	46,9	51,1	51,3	50,1	55,0	47,8
Volkshuisvesting:						
— woningexploitatie .....	8,2	7,1	7,2	8,0	7,8	8,7
— overige .....	3,0	2,5	1,4	0,8	0,6	0,8
Handel en nijverheid .....	0,5	0,3	0,3	1,7	0,5	0,9
Overige .....	0,8	0,6	0,5	0,2	0,3	0,7
Totaal .....	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

dan met een nieuwe specifieke uitkering bij. Bovendien moeten de subsidiologen een stortvloed van wijzigingen in de vaak gedetailleerde voorschriften en voorwaarden bijbenen. Een topambtenaar van het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening 8) verzuchtte enige jaren geleden dat op het terrein van de volkshuisvesting officiële wetten, pseudo-wetgeving, subsidievoorwaarden, circulaires en tegencirculaires van kracht zijn. Hij voegde hieraan toe dat het best mogelijk is dat er in ons land evenveel voorschriften als huizen zijn.

Bij een inzichtelijk geheel van specifieke uitkeringen hebben zowel het rijk als de gemeenten belang. Voor de afzonderlijke vakdepartementen kan de toetsing van het eigen sectorbeleid worden vergemakkelijkt en verbeterd. In het interdepartementaal verkeer kan een betere onderlinge beleidsafstemming tot stand komen. Overlappingsen of hiaten op bepaalde beleidsterreinen kunnen worden voorkomen, verminderd of althans expliciet gemaakt. Vooral ook voor de bewindslieden van Financiën en van Binnenlandse Zaken is een grotere inzichtelijkheid belangrijk. Zij dra-

gen — mede als beheerders van het gemeentefonds — immers de verantwoordelijkheid voor een zo goed mogelijke financiële verhouding tussen het rijk en de gemeenten. Hierbij is de wisselwerking tussen de algemene en specifieke uitkeringen een belangrijk punt van aandacht. Voor de minister van Financiën is daarnaast nog de doorzichtigheid van de rijksbegroting en het bieden van een meerjarenperspectief van belang. De bewindslieden van Binnenlandse Zaken zijn behalve als Fondsbeheerders ook geïnteresseerd op grond van hun coördinatietaak voor alle aangelegenheden waarbij het binnenlands bestuur en de financiën van de gemeenten zijn betrokken.

De noodzaak tot meer duidelijkheid voor de gemeenten is in het voorgaande al aan de orde geweest: de inkomsten uit specifieke uitkeringen maken immers meer dan de helft van hun totale inkomsten uit. Voorts is gewezen op het beslag dat via veel percentageregelingen wordt gelegd op de algemene middelen van de gemeenten. Daar kan nog het volgende aan worden toegevoegd. Om voor een specifieke uitkering in aanmerking te

komen moet een gemeente vaak aan bepaalde voorwaarden voldoen die geld en tijd kosten (bijvoorbeeld uitvoerige planningsvoorschriften en verplichte inspraakprocedures). Een goed inzicht in de bestaande specifieke uitkeringen en in de te verwachten ontwikkeling hierin, is voor de gemeenten om al deze redenen van belang om zekerheid te krijgen over de algemene financiële ruimte en voor de opzet van een (financiële) meerjarenplanning. Ten slotte moet nog worden gewezen op het feit dat het „stelsel” van specifieke uitkeringen bijzonder ontoegankelijk is voor een groot aantal, veelal kleinere, gemeenten. De ongelijkheid die hierdoor tussen de gemeenten optreedt, kan door een totaal overzicht van de bestaande financiële regelingen enigszins worden verzacht.

Ook anderen dringen aan op meer licht in de duisternis. In zijn laatste

---

8) Drs. H. J. Viersen, toenmalig directeur-generaal van de Centrale Directie Volkshuisvesting, in een rede ter gelegenheid van het tweede lustrum van de Faculteit Bouwkunde van de TH Eindhoven, december 1977.



jaarlijks advies over de gemeentefonds-begroting wees de Raad voor de Gemeentefinanciën op de wisselwerking tussen algemene en specifieke uitkeringen. Het gebrek aan informatie hinderde de Raad in zijn wettelijke adviestaak. Door de onzekerheid inzake de ontwikkelingen in de doeluitkeringen, subsidies en rijksbijdragen oordeelde de Raad ook de toestand van de financiën van de gemeenten als onzeker. Zelden adviseert de Raad „spontaan”, dit wil zeggen zónder dat hem advies wordt gevraagd. Ten aanzien van dit onderwerp ging hij hiertoe bij hoge uitzondering over. In een spontaan advies aan de bewindslieden van Financiën en Binnenlandse Zaken bood de Raad aan een onderzoek uit te voeren, gericht op het verkrijgen van een totaal overzicht van specifieke uitkeringen.

In de Tweede Kamer bestaat ook belangstelling voor het vraagstuk van de specifieke uitkeringen. Dit bleek uit vragen die zeer korte tijd na het spontane advies van de Raad voor de

Gemeentefinanciën in de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken 9) rezen: „Kan een overzicht van alle geldige en werkzame subsidieregelingen of bijdragen van het Rijk aan gemeenten en/of provinciën worden overlegd?”, „Welke coördinerende werkzaamheden voert de bewindsman ter zake uit?”. Op de eerstgenoemde vraag moest de bewindsman ontkennend antwoorden. Wel werd gewezen op het inventarisatieonderzoek, waartoe de Raad voor de Gemeentefinanciën het initiatief nam. In een „kamerbrede” motie 10) werd de regering vervolgens uitgenodigd „aan de hand van de inventarisatie na te gaan hoe de bestaande regelingen kunnen worden gestroomlijnd”.

**F. Venema**

---

9) Zitting 1979-1980, 15 800, nr. 10.

10) Zitting 1979-1980, 15 800, nr. 23.