

# Doel en middelen in de financiële verhouding tussen overheden

prof. dr. M.A. Allers



rijksuniversiteit  
 groningen

**COELO**

Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden



# Doel en middelen in de financiële verhouding tussen overheden

## **Oratie**

In verkorte vorm uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar *Economics of Sub-National Government* aan de Rijksuniversiteit Groningen op 22 november 2011

door

**Maarten Allers**

ISBN 978-90-76276-71-7

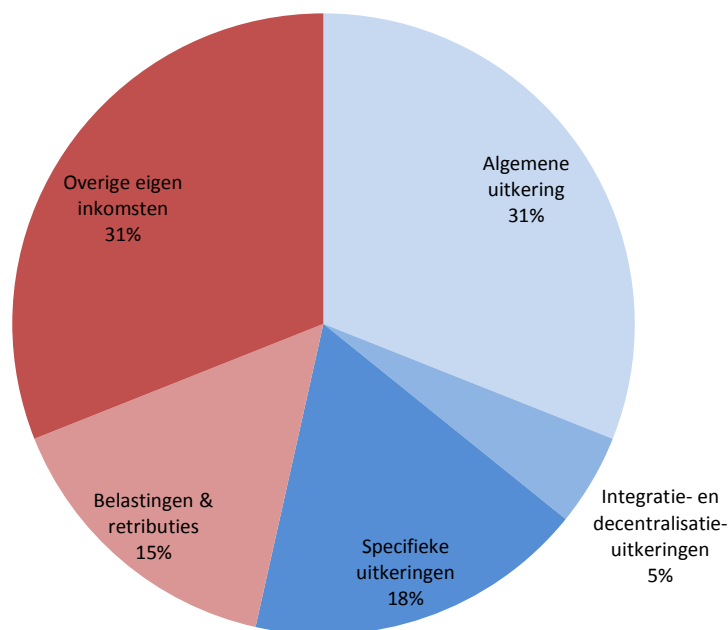


Meneer de rector, dames en heren,

Het zijn interessante tijden voor wie zich bezighoudt met decentrale overheden. De rijksoverheid bereidt zich voor op de decentralisatie van omvangrijke taakvelden naar provincies en – vooral – gemeenten. De verdeling van de belangrijkste rijksuitkering aan gemeenten gaat op de schop. Waterschappen willen hun belastingstelsel opnieuw aanpassen. En tenslotte wil het kabinet de bestuurlijke inrichting van het land veranderen, onder meer door randstadprovincies te laten fuseren en door infrastructuurautoriteiten op te richten.

Het is verleidelijk om op al deze ontwikkelingen in te gaan, maar dat zal ik niet doen. Om recht te doen aan deze actuele ontwikkelingen is meer nodig dan het halve uur dat ik tot mijn beschikking heb. Ik concentreer mij daarom liever op één onderwerp dat ondanks zijn evidente belang nog niet helemaal de aandacht heeft gekregen die het verdient. Ik doel op de rijksuitkeringen aan gemeenten.

**Figuur 1. Inkomstenbronnen van gemeenten, 2011<sup>1</sup>**



Er gaat een grote geldstroom van rijk naar gemeenten. Het gemeentefonds is op dit moment in omvang de vierde post op de rijksbegroting (Tweede Kamer, 2011-2012, blz. 5). Naast het gemeentefonds bestaan echter nog tal van andere uitkeringen. Gezamenlijk gaat het dit jaar om ruim 27 miljard euro. Daar zal het niet bij blijven. Door taakoverdrachten aan gemeenten zal daar de komende jaren nog zo'n 8 miljard euro bijkomen. Het gemeentefonds kan

---

<sup>1</sup> Bron: Allers (2011b).

daardoor promoveren tot de tweede post op de rijksbegroting, direct na Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Voor gemeenten is deze geldstroom van nog groter belang dan voor het rijk. Ondanks de ophef die ze soms veroorzaken stellen gemeentelijke belastingen niet zo veel voor. Meer dan de helft van de gemeentelijke inkomsten bestaat uit rijksuitkeringen. Dit zijn de blauwe taartpunten in figuur 1.

Over deze overdrachten is veel nog onbekend. In totaal gaat het op dit moment vermoedelijk om 91 verschillende uitkeringen. Zeker is dit niet, omdat er geen compleet overzicht van bestaat. Overzichten op deelgebieden bestaan wel, maar zijn onvolledig. Elke uitkering kent een eigen logica, is een middel om een bepaald doel te bereiken. De aandacht van beleidsmakers richt zich dan ook op de verdeling van afzonderlijke uitkeringen, waarvan soms erg veel werk wordt gemaakt.

Maar de hamvraag wordt niet gesteld. Dat is hoe al die verschillende uitkeringen gezamenlijk uitpakken. Elke uitkering wordt op een andere manier verdeeld. Maar hoe is de verdeling van de som van al die verschillende geldstromen? Concentreren die geldstromen zich bij bepaalde (groepen van) gemeenten? Of is er juist sprake van een brede spreiding? Wie het weet mag het zeggen. Vanmiddag zal ik proberen u door de bomen het bos te laten zien, waarbij ik mij baseer op de nieuwe *Atlas rijksuitkeringen aan gemeenten 2011* van COELO (Allers, 2011a).

Maar eerst zal ik enige woorden wijden aan de verschillende soorten uitkeringen die gemeenten van het rijk ontvangen, en aan hun eigenschappen. Dit om mogelijke misverstanden te voorkomen. In de financiële verhoudingen is namelijk niet alles wat het lijkt.

Zodra dit voorbereidende werk is gedaan neem ik u mee naar een overzicht van de samenloop van de verschillende uitkeringen. Naar de verdeling dus van het totaal aan rijksuitkeringen die gemeenten ontvangen. Daarbij zullen we tot de verrassende conclusie komen dat er een grootheid bestaat waarmee die verdeling voor een zeer groot deel kan worden voorspeld. Kennelijk vertonen al die verschillende uitkeringen gezamenlijk dus een opmerkelijke samenhang. Bij mijn weten is daar niet eerder op gewezen. Het roept de vraag op waarom we daarvoor 91 verschillende uitkeringen nodig hebben. Beter gezegd: de vraag òf we die 91 verschillende uitkeringen eigenlijk wel nodig hebben.

In het derde deel van mijn oratie wil ik u daarom meenemen naar een gedachtenexperiment. Stel dat we al die 91 uitkeringen, met elk hun eigen verdeelsysteem, zouden samenvoegen tot één enkele uitkering. We zouden die nieuwe totaaluitkering dan verdelen aan de hand van die grootheid die voor 98 procent samenhangt met de verdeling van alle thans nog bestaande uitkeringen. Welke rampen zouden dan allemaal over het land komen?

## De financiële verhouding

Iemand die er veel van af weet heeft eens gezegd dat de financiële verhouding tussen rijksoverheid en gemeenten helemaal niet ingewikkeld is (Te Wechel, 1987). Iedereen die wel eens zakgeld heeft gehad kan het begrijpen. Gemeenten krijgen zakgeld via het gemeentefonds, kleedgeld via de specifieke uitkeringen en mogen in beperkte mate bijverdienen. De belangrijkste krantenwijk wordt daarbij gevormd door de onroerendezaakbelastingen. Is het inderdaad (nog steeds) zo simpel? Dat valt tegen.

### Specifieke uitkeringen

Laten we eens beginnen met de specifieke uitkeringen; het kleedgeld dus. Het aantal specifieke uitkeringen piekte ooit ergens boven de 500 - niemand weet het precieze aantal. Dat laatste is veelzeggend. 500 soorten kleedgeld: dat is wel erg gedetailleerd. Dat zijn niet alleen aparte potjes voor sokken, t-shirts enz, maar zelfs voor rode t-shirts en gele t-shirts, en voor linker- en rechtersokken. U voelt wel aan dat dit niet veel bestedingsvrijheid overlaat. Wie niet van gele t-shirts houdt heeft pech gehad.

Het wijst ook niet op veel vertrouwen bij de gulle gever – terwijl lokale bestuurders toch door dezelfde kiezers worden gekozen als nationale. De besteding van elke uitkering moest bovendien uitgebreid worden verantwoord. Dat laatste is inmiddels sterk verbeterd. Ook is het aantal verschillende specifieke uitkeringen de afgelopen jaren sterk teruggebracht. Dit jaar bestaan er voor gemeenten nog 37 (tabel 1). Veel specifieke uitkeringen zijn afgeschaft, samengevoegd of naar het gemeentefonds overgebracht.

**Tabel 1. Uitkeringen van rijk aan gemeenten, 2011**

Uitkering	Aantal	Bedrag (mln euro's)
Gemeentefonds	54	18.104
Algemene uitkering	1	15.436
Decentralisatie-uitkeringen	41	1.041
Integratie-uitkeringen	6	1.480
Overige uitkeringen	6	147
Specifieke uitkeringen	37	9.172
Totaal	91	27.276

De uitkering uit het btw-compensatiefonds (3.026 miljoen euro) wordt hier buiten beschouwing gelaten.  
Bron: Allers (2011a).

Het kabinet wil hier nog verder in gaan. In lijn met het principe 'Je gaat erover of niet' beperkt het rijk zich tot zijn kerntaken. Het rijk kiest in zijn verhouding tot decentrale overheden waar mogelijk voor een stelselverantwoordelijkheid. Daarbij ligt bekostiging via het gemeentefonds meer voor de hand dan bekostiging via een specifieke uitkering. Officieel rijksbeleid is nu dat alleen bij een verantwoordelijkheid van het rijk of de provincie voor de rechtmatige uitvoering door een individuele gemeente een specifieke uitkering past (Tweede Kamer, 2011-2012b, blz. 27).

De huidige specifieke uitkeringen zijn breder dan voorheen, waardoor de bestedingsvrijheid is toegenomen. De grootste specifieke uitkering, die voor de bekostiging van de door de gemeenten uitgevoerde bijstand, is zelfs helemaal niet meer geormerkt. Gemeenten die er aan overhouden mogen het overschot naar eigen inzicht besteden. Tekorten moeten – tot op zekere hoogte – zelf worden aangevuld. Specifieke uitkeringen zijn kortom vrijer besteedbaar dan ooit, en soms zelfs niet eens meer geormerkt.

## **Gemeentefonds**

Bij het gemeentefonds is juist een tegengestelde beweging aan de gang. Uit het gemeentefonds wordt de algemene uitkering betaald, vanouds het zakgeld van de gemeenten. De algemene uitkering is niet geormerkt. Maar dat betekent niet dat hij daarmee ook vrij besteedbaar is (Sterks en Verhagen, 1999). De belangrijkste reden daarvoor is dat er door wet- en regelgeving een hele reeks voorzieningen en andere kostenposten bestaat waar gemeenten niet onderuit kunnen. Denk aan de bevolkingsadministratie, de burgemeester en het organiseren van verkiezingen voor de Tweede Kamer. Alleen wat daarna nog over blijft is echt vrij besteedbaar. Hoeveel dat is weet niemand, omdat de grens tussen verplicht en vrijwillig niet scherp is te trekken. Immers, veel gemeentelijke activiteiten op terreinen waarop verplichtingen bestaan worden op een wat hoger niveau uitgevoerd dan wettelijk gezien noodzakelijk is.

Tot enkele jaren geleden kon je eenvoudigweg over het gemeentefonds praten als je de algemene uitkering bedoelde. Dat is niet meer zo. Tegenwoordig worden uit het gemeentefonds nog 53 andere uitkeringen gedaan. De afgelopen paar jaar heeft vooral het fenomeen decentralisatie-uitkering een hoge vlucht genomen. Dat zijn uitkeringen die in theorie vrij besteedbaar zijn, maar waaraan in de praktijk vaak bestedingsvoorwaarden zijn verbonden.<sup>2</sup> Je mag ze besteden waaraan je wilt, maar je krijgt ze alleen als je projecten uitvoert op een bepaald beleidsterrein. Dat lijkt erg veel op specifieke uitkeringen.

Dat is niet verwonderlijk, want veel decentralisatie-uitkeringen zijn voormalige specifieke uitkeringen die naar het gemeentefonds zijn overgeheveld. De afname van het aantal specifieke uitkeringen is dus voor een deel cosmetisch. Gemeenten ontvangen nu meer soorten decentralisatie-uitkeringen (41) dan specifieke uitkeringen (37). Daarnaast zijn er ook nog 6 integratie-uitkeringen. Die zijn vergelijkbaar met decentralisatie-uitkeringen, alleen staat hierbij van tevoren vast op welk moment zij overgaan naar de algemene uitkering.

Het is officieel rijksbeleid om bestaande decentralisatie-uitkeringen zoveel mogelijk te beëindigen, en de totstandkoming van nieuwe decentralisatie-uitkeringen zoveel mogelijk te beperken (Tweede Kamer, 2011-2012b, blz. 7). Decentralisatie-uitkeringen moeten zo veel als mogelijk naar de algemene uitkering overgeheveld, eventueel via de tussenvorm van de integratie-uitkering. In werkelijkheid is het aantal decentralisatie-uitkeringen de laatste jaren echter gegroeid.

---

<sup>2</sup> Zie bijvoorbeeld de uitleg in het Besluit van 19 april 2011 tot wijziging van het Besluit decentralisatie- en integratie-uitkeringen in verband met het wijzigen van bestaande decentralisatie- en integratie-uitkeringen en het introduceren van nieuwe decentralisatie- en integratie-uitkeringen (2009), Staatsblad 2011, 226.



## **Conclusie: twee trends**

Samenvattend: het onderscheid tussen specifieke uitkeringen - formeel geormerkt - en uitkeringen uit het gemeentefonds - formeel vrij besteedbaar - is in de praktijk nog maar van beperkte betekenis. Zakgeld en kleedgeld lopen in elkaar over. Wat betreft de mate van bestedingsdwang zijn de verschillen tussen sommige specifieke uitkeringen groter dan die tussen specifieke uitkeringen en uitkeringen uit het gemeentefonds. Verder zien we een trend naar het overhevelen van specifieke en decentralisatie-uitkeringen naar de algemene uitkering.

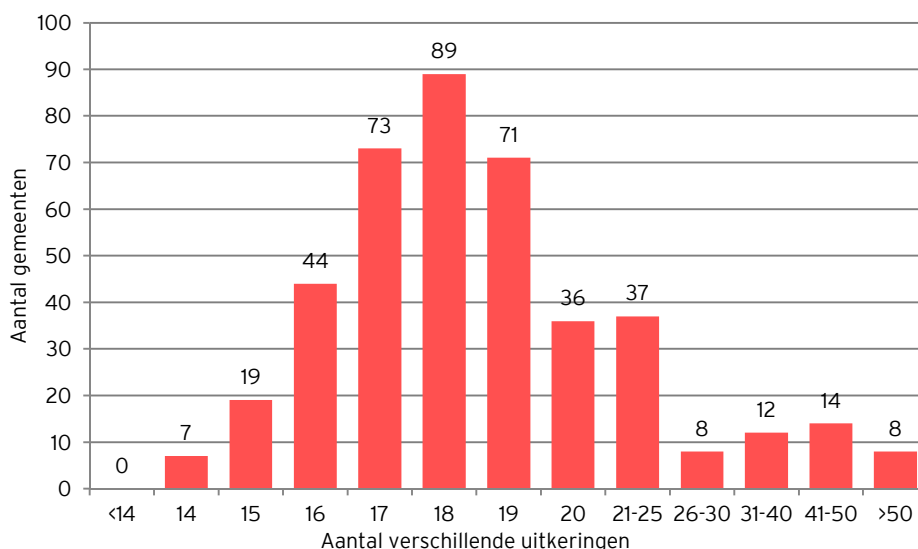
## De samenloop van uitkeringen aan gemeenten

We bekijken nu hoeveel verschillende uitkeringen afzonderlijke gemeenten ontvangen, en hoe het geheel van alle uitkeringen tussen de gemeenten wordt verdeeld. Hoewel, alle uitkeringen? Nee, van enkele specifieke uitkeringen is de verdeling nog steeds niet te achterhalen. De uitkomsten hebben daardoor voor wat betreft de verdeling betrekking op 99 procent van het totale uitkeringsbedrag.<sup>3</sup>

### Aantal uitkeringen

Hoeveel verschillende uitkeringen ontvangen gemeenten nu eigenlijk? Geen enkele gemeente ontvangt alle 91 uitkeringen. Rotterdam komt het verst, met 59 verschillende uitkeringen. Zeven gemeenten ontvangen elk slechts 14 verschillende uitkeringen. De rest zit er tussenin. Figuur 2 geeft hiervan een overzicht. Het meest voorkomend is het ontvangen van 18 verschillende uitkeringen. Dit komt voor bij 89 van de in totaal 418 gemeenten.

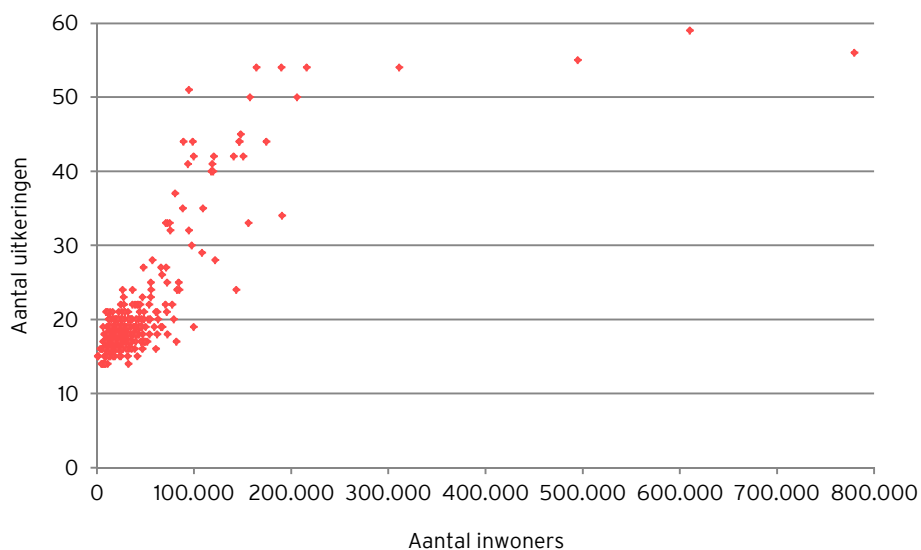
**Figuur 2. Aantal gemeenten dat een bepaald aantal verschillende uitkeringen ontvangt**



Acht gemeenten ontvangen elk meer dan 50 verschillende uitkeringen. Uit figuur 3 blijkt dat deze 8 gemeenten allemaal groot of zeer groot zijn. De kleinste hiervan heeft 95.000 inwoners. Er bestaat een duidelijk verband tussen het aantal inwoners en het aantal uitkeringen: hoe groter, hoe meer uitkeringen. Gemeenten onder de 25.000 inwoners ontvangen maximaal 22 uitkeringen, en meestal aanzienlijk minder.

<sup>3</sup> Dit hoofdstuk is gebaseerd op Allers (2011a). Zie aldaar voor bronvermeldingen. Alle gegevens hebben betrekking op 2011.

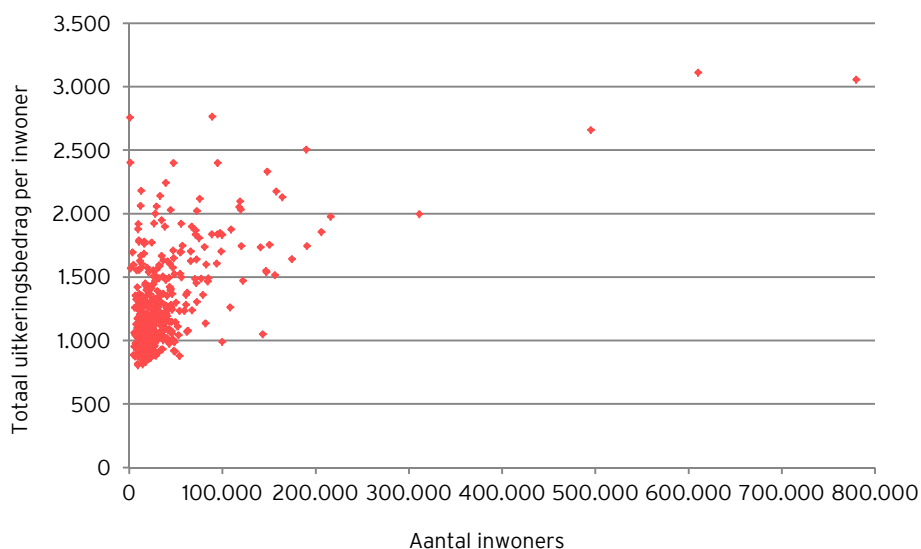
**Figuur 3. Relatie gemeenteomvang en aantal ontvangen uitkeringen**



### Verdeling

Grotere gemeenten ontvangen dus meer verschillende uitkeringen van het rijk dan kleine. Figuur 4 laat zien dat dit niet betekent dat kleine of middelgrote gemeenten per inwoner gemeten altijd een relatief lage uitkering ontvangen, maar dat dit in de meeste gevallen wel zo is. Toch is er geen duidelijk verband tussen inwonertal en per capita uitkeringsbedrag.

**Figuur 4. Relatie gemeenteomvang en totaal ontvangen uitkeringsbedrag (euro per inwoner)**



Om te laten zien hoe rijksuitkeringen tussen de gemeenten worden verdeeld, nemen we uitkeringsbedragen per inwoner als uitgangspunt. Die worden uitgedrukt als percentage boven of onder het landelijke gemiddelde. Een voorbeeld kan dit verduidelijken. Een score

van 12 betekent dat een bepaalde gemeente een bedrag ontvangt dat per inwoner 12 procent hoger is dan gemiddeld. Een score van nul betekent dat de uitkering per inwoner precies op het landelijke gemiddelde ligt. Een negatieve waarde duidt op een uitkering die per inwoner lager is dan de gemiddelde uitkering per inwoner.

Tabel 2 laat zien dat Rotterdam het best wordt bedeed. Die gemeente ontvangt per inwoner 92 procent meer dan gemiddeld. De top-10 laat een beeld zien van grote steden, gemeenten met naar verhouding arme inwoners en van waddengemeenten. Gemeenten die aanzienlijk minder dan gemiddeld ontvangen zijn overwegend klein, hebben een sociale structuur die weinig overheidsbemoediging vergt en hebben soms ook zeer welvarende inwoners (Blaricum, Bloemendaal).

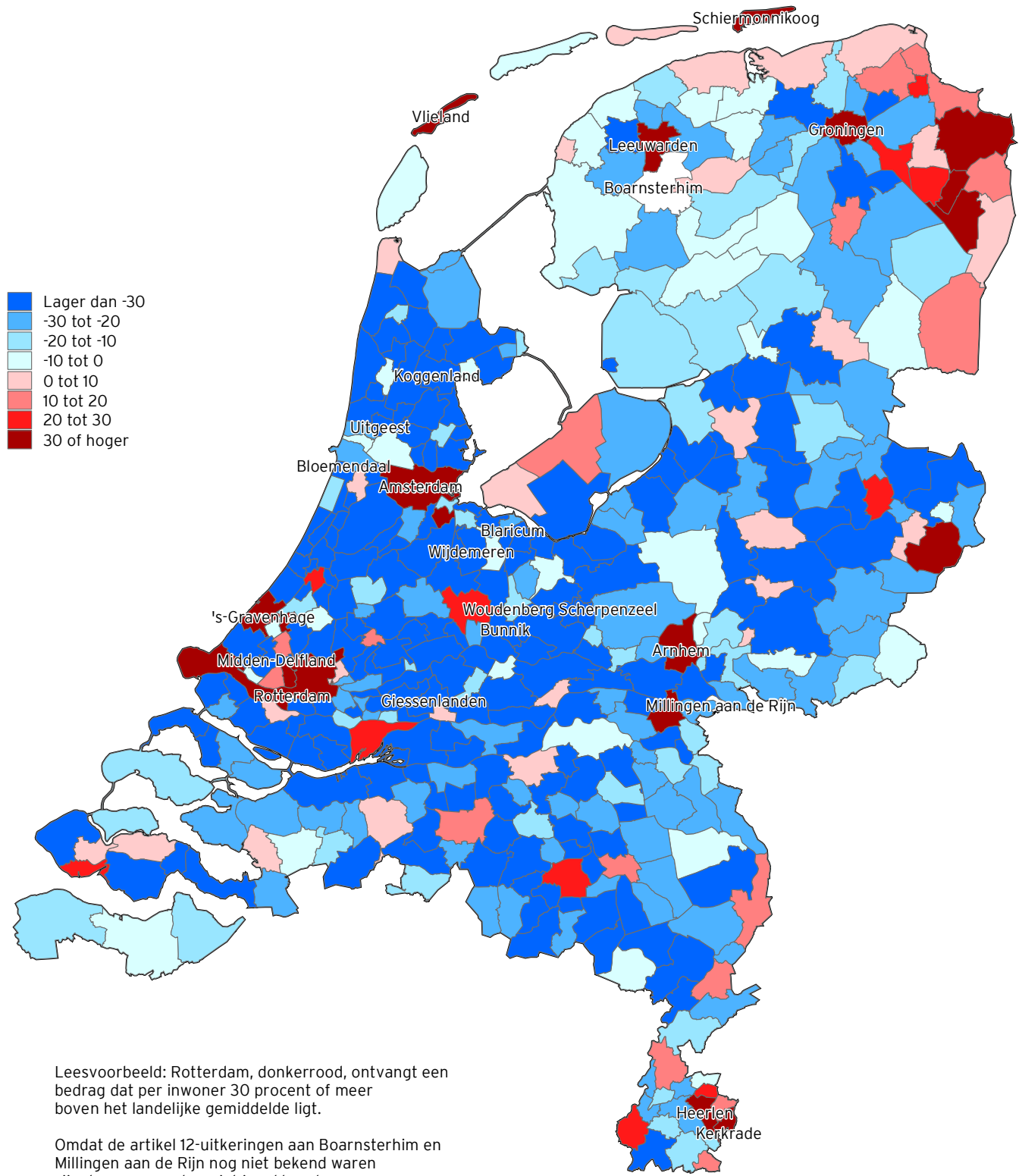
**Tabel 2. Totaal aan uitkeringen per inwoner als percentage boven (positief) of onder (negatief) de gemiddelde uitkering per inwoner**

Laagste tien		Hoogste tien	
Scherpenzeel	-50	Rotterdam	92
Bunnik	-50	Amsterdam	89
Blaricum	-50	Heerlen	70
Midden-Delfland	-49	Schiermonnikoog	70
Uitgeest	-47	's-Gravenhage	64
Giessenlanden	-47	Groningen	54
Wijdemeren	-47	Vlieland	48
Bloemendaal	-47	Kerkrade	48
Woudenberg	-47	Leeuwarden	48
Koggenland	-46	Arnhem	44

De kaart laat per gemeente zien in hoeverre het uitkeringsbedrag per inwoner boven (rood) of onder (blauw) het gemiddelde ligt. Het Noorden valt op met veel bovengemiddelde uitkeringsbedragen, met name in de provincie Groningen.

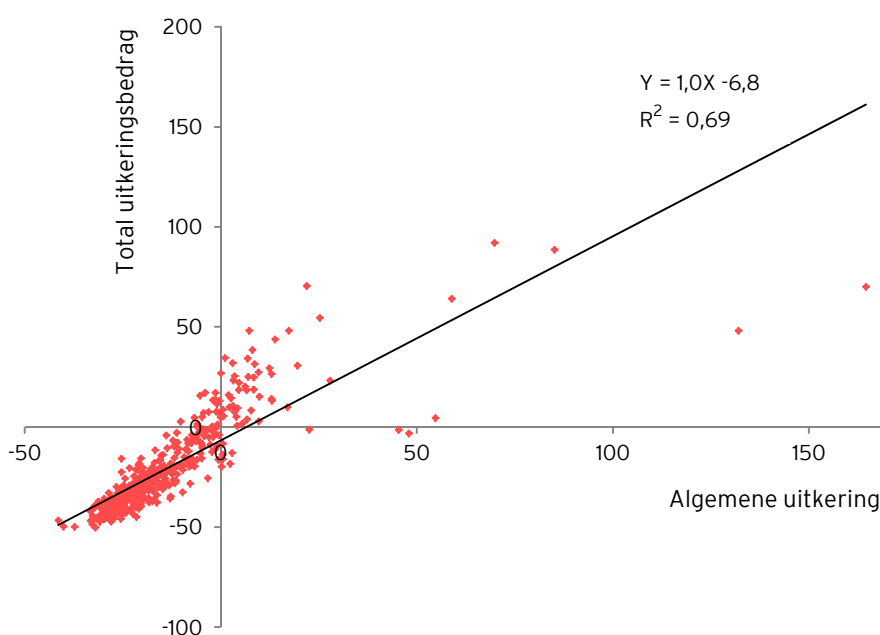
Het beeld dat oprijst uit tabel 2 en de kaart zal insiders meteen doen denken aan de verdeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds - het gemeentelijke zakgeld. Die uitkering wordt zorgvuldig verdeeld aan de hand van 60 verschillende verdeelmaatstaven, die samen een soort "behoefteindex" vormen (zie Allers, 2010a). De uitkering is hoger naarmate gemeenten sterker te maken hebben met kostenverhogende omstandigheden, en naarmate zij een geringe belastingcapaciteit hebben. Grote, arme en waddengemeenten ontvangen een relatief hoge algemene uitkering, kleine rijke gemeenten vaak een lage. Precies wat we zien voor de verdeling van het totaal aan uitkeringen.

**Totaal aan uitkeringen per inwoner,  
uitgedrukt als procentuele afwijking van het landelijke gemiddelde**



Figuur 5 laat zien dat het totaal aan uitkeringen grosso modo inderdaad weinig anders wordt verdeeld dan de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Uitgezet tegen de algemene uitkering vertoont het totale uitkeringsbedrag een rechte lijn met een helling van 45 graden, die bijna door de oorsprong gaat. Dit betekent dat een algemene uitkering die één extra procentpunt boven het gemiddelde uitkomt samengaat met een totaalbedrag aan uitkeringen dat eveneens één extra procentpunt boven het gemiddelde ligt. De R-kwadraat, een maatstaf voor de sterkte van het verband, bedraagt 0,69. De vijf afwijkende punten aan de rechterkant onder de regressielijn zijn (van rechts naar links) Vlieland, Schiermonnikoog, Rozendaal, Ameland en Terschelling. Dit zijn de vijf kleinste gemeenten van het land. Wanneer deze buiten beschouwing worden gelaten wordt het verband nog sterker (R-kwadraat = 0,84).

**Figuur 5. Totaal uitkeringsbedrag per gemeente uitgezet tegen de algemene uitkering; beide uitgedrukt als procentuele afwijking van het landelijke gemiddelde bedrag per inwoner**



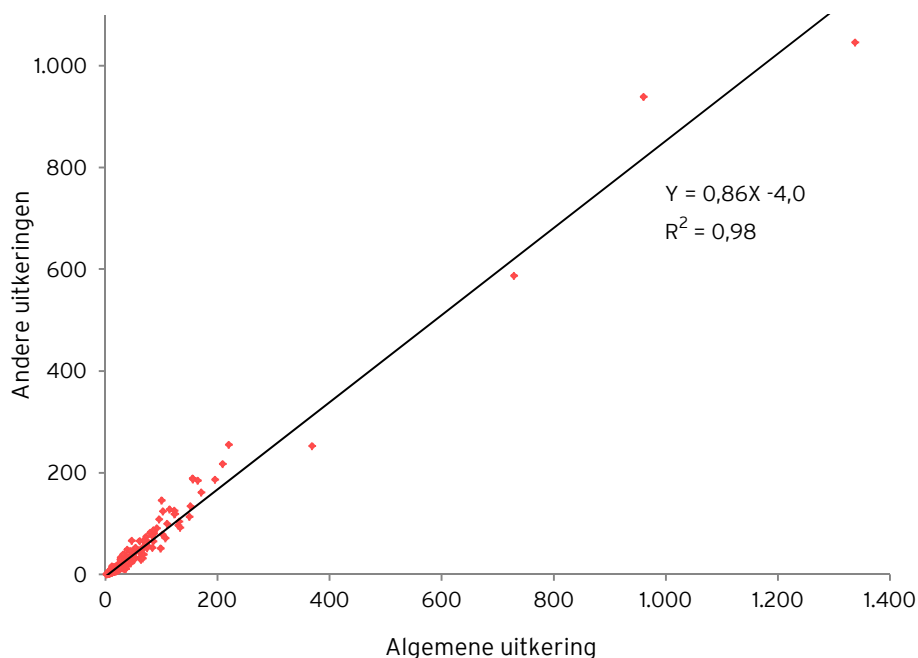
Nu denk u misschien: ja logisch, dat sterke verband komt doordat de algemene uitkering de grootste uitkering is. Maar er is meer. De andere uitkeringen zijn over het algemeen proportioneel hoger wanneer de algemene uitkering hoger is. Dat is te zien in figuur 6. Anders dan figuur 5 en tabel 2 bevat figuur 6 uitkeringsbedragen per gemeente (dus niet de relatieve afwijking van het bedrag per inwoner). Uit deze figuur blijkt dat de verdeling van de algemene uitkering gelijk opgaat met de verdeling van de rest van de uitkeringen aan gemeenten. Naast elke euro aan algemene uitkering ontvangt een doorsnee gemeente 86 cent aan andere uitkeringen. De R-kwadraat bedraagt 0,98. Dat betekent dat aan de hand van de verdeling van de algemene uitkering 98 procent van de verdeling van de overige uitkeringen kan worden verklaard. Dat is nogal wat.

Dit is opmerkelijk, want elke uitkering heeft een ander doel en een ander verdeelsysteem. In samenhang bezien vertonen die verdeelsystemen dus een grote gelijkenis met dat van de

algemene uitkering. Zoals ik al heb gezegd wordt de algemene uitkering verdeeld aan de hand van een soort behoeftigheidsindex: hoe meer (subsidiabele) kostenfactoren aanwezig zijn, en hoe minder belastingcapaciteit, hoe hoger de uitkering. Kennelijk is die behoeftigheidsindex een goede voorspeller voor het bedrag dat gemeenten aan andere uitkeringen binnenkrijgen.

Voor meer dan de helft van de uitkeringen is de correlatie met de algemene uitkering groter dan 70 procent. Sterke correlaties vinden we vooral bij de grote uitkeringen. De correlatie tussen de algemene uitkering, de grootste van alle uitkeringen, en de op één na grootste uitkering, die voor de bijstand, bedraagt 99 procent. De correlatie tussen de algemene uitkering en de op twee, drie respectievelijk vier na grootste uitkeringen bedraagt 83, 98 en 95 procent.

**Figuur 6. Bedrag aan uitkeringen naast de algemene uitkering, uitgezet tegen het bedrag van de algemene uitkering (miljoen euro)**



## Een gedachtenexperiment

Het voorgaande heeft ons twee dingen geleerd. Het eerste is dat het onderscheid tussen specifieke uitkeringen - formeel geormerkt - en uitkeringen uit het gemeentefonds - formeel vrij besteedbaar - in de praktijk nog maar van beperkte betekenis is, en dat er bovendien een trend bestaat naar het overhevelen van uitkeringen naar de algemene uitkering. Het kabinet wil die trend voortzetten.

Het tweede is dat er ondanks deze trend en ondanks dit officiële streven nog een veelheid aan verschillende uitkeringen bestaat, maar dat die samen tot een verdeling leiden die opvallend sterk samenhangt met die van de algemene uitkering. Het kleedgeld van de gemeenten wordt weinig anders verdeeld dan het zakgeld.

Dit inspireerde mij tot een gedachtenexperiment. Stel dat we nu eens al die 91 verschillende uitkeringen samen zouden voegen tot één nieuwe. Die zou dan worden verdeeld zoals nu de algemene uitkering wordt verdeeld, eventueel met kleine aanpassingen om herverdeeleffecten te beperken.

Een dergelijke operatie zou goed passen bij de door het kabinet gepresenteerde beleidsdoelstellingen op het gebied van het openbaar bestuur. Het zou bovendien kosten besparen, doordat minder menskracht nodig is voor het managen van de geldstroom, zowel bij rijk als bij gemeenten. Verder zou het de financiële verhouding tussen rijk en gemeenten aanzienlijk transparanter maken.

Als we dit zouden doen, wat zou er dan allemaal mis kunnen gaan? Een dergelijke radicale stap zou om te beginnen tot problemen kunnen leiden doordat het rijk sturingsmogelijkheden verliest. Verder is het maar de vraag of de verdeling dan nog wel eerlijk zou zijn. Ook wordt het misschien wel moeilijk om ook in de toekomst te bepalen hoe hoog die ene uitkering moet zijn. Ten slotte zijn er enkele complicaties op het politieke vlak. Laten we deze punten eens langslopen.

### Sturing

Op dit moment kan het rijk bij de overgrote meerderheid van de uitkeringen aan gemeenten voorwaarden stellen aan de besteding. Vakdepartementen verstrekken uitkeringen om hun eigen beleid te verwezenlijken. Een bezwaar tegen het overhevelen van alle bestaande uitkeringen naar de algemene uitkering uit het gemeentefonds zou kunnen zijn dat deze mogelijkheid dan verdwijnt. Om verschillende redenen is op dat bezwaar wel wat af te dingen.

### Sturen kan ook anders

Om te beginnen is, zoals gezegd, het officiële streven van het kabinet gericht op het verminderen van aan besteding gestelde voorwaarden. Onder het motto "Je gaat erover of niet" moeten overheden zich terugtrekken op hun eigen taakvelden, en moet bestuurlijke drukte - de bemoeienis van meerdere overheden met hetzelfde beleid - worden tegengegaan. Verminderde sturingsmogelijkheden van het rijk passen dus in het officiële kabinetsbeleid.



Natuurlijk is het niet verstandig om voetstoots uit te gaan van openlijk beleden beleidsuitgangspunten van een kabinet. Een verminderde neiging tot het sturen van decentrale overheden is niet een erg in het oog springend kenmerk van het huidige beleid. Wel zien we al langer een verschuiving van het sturen met financiële prikkels (geormerkte uitkeringen) naar het sturen via wet- en regelgeving. Het rijk heeft geen geormerkte uitkeringen nodig om gemeenten rijksbeleid uit te laten voeren. Het kan de uitvoering van dat beleid eenvoudig opleggen. En dat doet het ook. Sturen kan dus ook anders.

Een voorbeeld uit de literatuur van het sturen met geormerkte uitkeringen heeft betrekking op externe effecten (bijvoorbeeld Oates, 1999). Lokale beslissingen kunnen een reikwijdte hebben die het grondgebied van gemeenten overschrijdt, in positieve zin (niet-inwoners profiteren van voorzieningen) of in negatieve zin (overlast voor niet-inwoners). Wanneer gemeentebestuurders alleen het welzijn van hun eigen inwoners (kiezers) voor ogen hebben, leidt dit tot suboptimale beslissingen. Bijvoorbeeld tot te weinig onderhoud aan een weg die vooral (zeg voor 70 procent) door niet-ingezetenen wordt gebruikt. Een geormerkte uitkering die 70 procent van de kosten van dat onderhoud voor zijn rekening neemt kan dit verhelpen. Dit instrument wordt in Nederland echter niet of nauwelijks voor dit doel ingezet.

### **Geormerkte uitkeringen sturen minder dan vaak gedacht**

Verder is het nog maar de vraag hoe effectief gemeenten via geormerkte uitkeringen zijn te sturen. Geormerkte uitkeringen kunnen slechts worden besteed aan het doel dat het rijk aangeeft. Vaak wordt gemakshalve verondersteld dat een geormerkte uitkering van  $x$  miljoen euro aan beleidsterrein  $y$ , de gemeentelijke uitgaven aan  $y$  ook daadwerkelijk met  $x$  miljoen doen toenemen. Maar dat is een misverstand. Alleen in extreme situaties zal dit het geval zijn. Hoe kan dit?

Het intermezzo hieronder bevat een theoretisch onderbouwde verklaring. Een eenvoudige uitleg luidt als volgt. Vaak wordt vergeten dat gemeenten ook zonder geormerkte rijksuitkeringen al geld uitgeven aan de meest uiteenlopende zaken. Er bestaat een gerede kans dat het te subsidiëren beleidsterrein  $y$  daar bij zit. Zeker omdat geormerkte uitkeringen, zoals we hebben gezien, veel breder zijn dan voorheen. Wanneer het rijk met een uitkering komt die gemeenten aan  $y$  moeten besteden, kunnen zij het bedrag dat zij voor eigen rekening al aan  $y$  uitgaven naar believen verlagen. Het bespaarde bedrag kunnen zij naar eigen inzicht besteden.

Geormerkte uitkeringen hebben daarom in veel gevallen precies hetzelfde effect als vrij besteedbare uitkeringen! Alleen wanneer gemeenten liever minder dan het uitkeringsbedrag aan het desbetreffende beleidsterrein zouden willen besteden is er een verschil.

Of en hoeveel de uitgaven aan een bepaald beleidsterrein toenemen als gevolg van een geormerkte uitkering hangt dus af van de plaatselijke voorkeuren. Rijksbeleid dat loopt via geormerkte uitkeringen aan gemeenten heeft daardoor niet zelden minder effect dan verwacht. Bovendien verschilt het effect van gemeente tot gemeente.

### **Tijdelijke uitkeringen**

Toch leidt het afschaffen van geormerkte uitkeringen wel tot beperkingen. Soms wordt nieuw beleid eerst in een klein aantal gemeenten uitgeprobeerd. Om gemeenten over te halen om mee te werken wordt soms een specifieke uitkering of een decentralisatie-

uitkering gebruikt. Het gaat hier om tijdelijke uitkeringen met een relatief kleine omvang. Wanneer dit niet meer mogelijk zou zijn, heeft de rijksoverheid minder mogelijkheden tot experimenteren.

Ook worden wel tijdelijk uitkeringen verstrekt voor specifieke beleidsterreinen, in de hoop dat gemeenten dit beleid daarna uit hun eigen middelen voortzetten (Verhagen, 2001). Dit kan een reden zijn om een aparte uitkering te verstrekken, die na verloop van tijd weer wordt afgeschaft of die uiteindelijk in de algemene uitkering wordt opgenomen.

Laten we als voorbeeld eens kijken naar de decentralisatie-uitkering Tijdbeleid. Die had als doel om een probleem aan te pakken dat we allemaal wel kennen. Als we van ons werk komen, gaan veel anderen ook net naar huis, zodat het moeilijk is om nog naar de tandarts te gaan of om je paspoort te verlengen. Voormalig minister Plasterk wilde dat daar wat aan werd gedaan, en gaf een tiental koplopergemeenten elk 50.000 euro. Alphen aan den Rijn, een van deze gemeenten, heeft bijvoorbeeld in het kader van het tijdbeleid de openingstijden van de gemeentebalies verruimd. De uitkering Tijdbeleid is in 2008 ingevoerd. Dit jaar is hij al weer van de radar verdwenen. Of de balies in Alphen nu weer vaker dicht zijn heb ik niet onderzocht.

Een ander voorbeeld is de decentralisatie-uitkering Rolstoelvoorzieningen. Die uitkering, 3 ton groot, kent één ontvanger: Arnhem. Nu ben ik sterk voor rolstoelvoorzieningen, en draag ik ook Arnhem een warm hart toe, maar ik weet niet of die gemeente daar echt een aparte uitkering voor nodig heeft die een half promille van de begroting bedraagt.

Zou het erg zijn wanneer dit soort uitkeringen voortaan niet meer zouden kunnen worden uitgekeerd? Daar kan natuurlijk verschillend over worden gedacht. Maar ik denk zelf dat we daar wel overheen zouden komen.

### Intermezzo: Het effect van een geormerkte uitkering op het voorzieningenniveau

Zonder rijksuitkering is de lokale budgetlijn AB in figuur I1. Dat betekent dat de gemeente alle inkomsten kan besteden aan voorziening  $y$ ; de hoeveelheid  $y$  is dan B. De gemeente kan ook besluiten om niets aan  $y$  uit te geven, en alles aan overige voorzieningen te besteden. Daarvan kunnen dan A worden bekostigd. Een middenweg is ook mogelijk; elk punt op lijn AB is betaalbaar. Vandaar de naam budgetlijn. De helling van de budgetlijn weerspiegelt de verhouding tussen de prijs van voorziening  $y$  en de prijs van overige voorzieningen.

De keus van een positie op de budgetlijn hangt af van de lokale voorkeuren voor beide voorzieningen, weergegeven door middel van indifferentiecurves. Deze curves, de gekromde rode lijnen in de figuur, verbinden combinaties van voorzieningen die voor de inwoners van gelijke waarde zijn. Verschillende indifferentiecurves markeren verschillende welzijnsniveaus. Hoe verder een indifferentiecurve van de oorsprong ligt (hoe verder naar het noordoosten), hoe beter. Zonder uitkering is de gekozen combinatie daarom  $Y_1$  aan voorziening  $y$  en  $O_1$  aan overige voorzieningen. Dat punt ligt immers op de hoogst bereikbare indifferentiecurve.

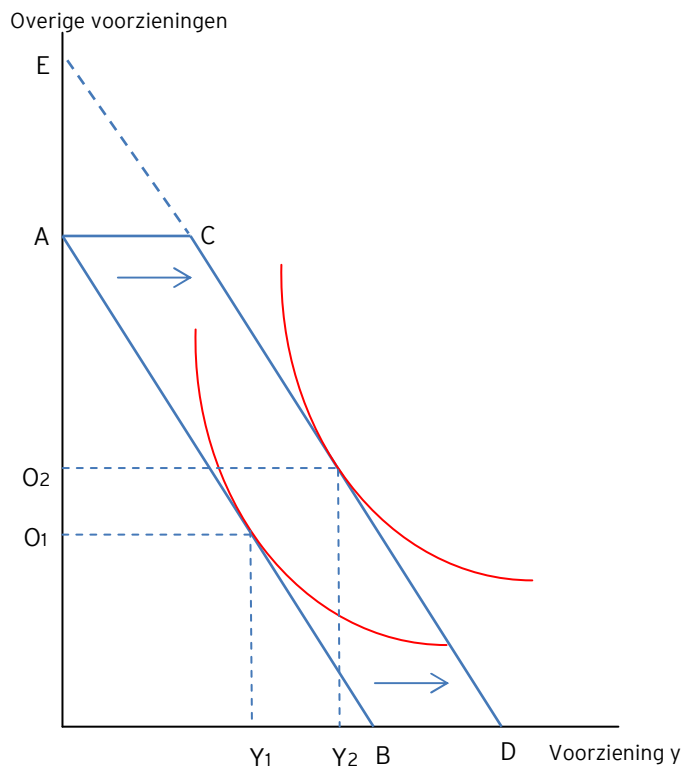
Een geormerkte uitkering maakt het mogelijk voorziening  $y$  uit te breiden met hoeveelheid  $AC=BD$ , bij een gegeven niveau van andere voorzieningen. De budgetlijn schuift parallel naar rechts en verandert in ACD. Bij de voorkeuren die zijn weergegeven door de indifferentiecurves in de figuur zal de gemeente kiezen voor meer van voorziening  $y$  maar ook voor meer overige voorzieningen. De nieuwe voorzieningenniveaus zijn respectievelijk  $Y_2$  en  $O_2$ .

Een niet-geormerkte uitkering heeft bij deze voorkeuren precies hetzelfde effect! Het enige verschil tussen een geormerkte en een niet-geormerkte uitkering is namelijk dat bij die laatste ook EC tot de budgetlijn behoort. Bij een geormerkte uitkering is dat niet het geval, omdat ten minste AC aan voorziening  $y$  moet worden besteed.

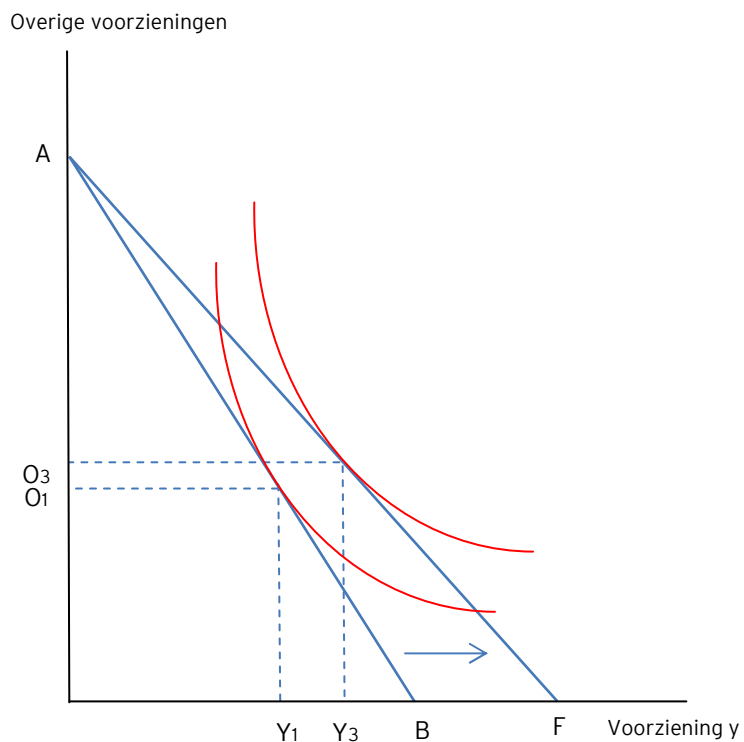
Het al dan niet oormerken van de uitkering maakt dus alleen verschil in die gevallen waar de gemeente liever minder dan AC van voorziening  $y$  zou kiezen, en meer dan A aan overige voorzieningen. In dat geval heeft het bovenste, gestreepte deel van de budgetlijn (EC) de voorkeur, maar dat is bij een geormerkte uitkering niet beschikbaar.

ACD geeft de budgetlijn weer bij een *non-matching grant*, waar de uitkering niet afhangt van de lokale uitgaven aan voorziening  $y$ . Deze variant is in Nederland het belangrijkste. Bij een *matching grant* daarentegen bedraagt de (geormerkte) uitkering een percentage van wat de gemeente zelf aan voorziening  $y$  besteed. De budgetlijn krijgt dan een andere helling, omdat voorziening  $y$  goedkoper is geworden ten opzichte van de overige voorzieningen. In figuur I2 verandert een *matching grant* de oorspronkelijke budgetlijn zonder uitkering (AB) in lijn AF. Het aanbod van voorziening  $y$  neemt toe van  $Y_1$  naar  $Y_2$ . Ook bij deze *matching grant* wordt dus een deel van de uitkering aan overige goederen besteed; het aanbod hiervan stijgt van  $O_1$  naar  $O_3$ .

Figuur I1. Effect van specifieke uitkering op lokale uitgaven (*non-matching grant*)



Figuur I2. Effect van specifieke uitkering op lokale uitgaven (*matching grant*)



## Verdelende rechtvaardigheid

Een tweede bezwaar tegen het samenvoegen van alle uitkeringen kan zijn dat niet alle gemeenten dan meer het bedrag ontvangen dat zij nodig hebben. Sommige gemeenten zouden te veel kunnen gaan ontvangen, en andere te weinig. Ook dit bezwaar kan echter worden genuanceerd.

### Huidige verdeling is niet perfect

Om te beginnen is het maar de vraag in hoeverre de verdeling van de bestaande 91 uitkeringen optimaal is. Zelfs bij de algemene uitkering, die volgens een zeer verfijnd mechanisme met 60 verdeelmaatstaven wordt verdeeld, wordt breed erkend dat optimaal rekening houden met alle relevante factoren onmogelijk en zelfs ongewenst is (Boorsma, 2006; Rfv, 2010). Momenteel wordt de verdeling van de algemene uitkering opnieuw tegen het licht gehouden. Voorlopige uitkomsten wijzen erop dat de verdeling niet optimaal is. Op de verdeling van de in omvang tweede uitkering, die voor de bekostiging van de door gemeenten uitgevoerde bijstand, bestaat veel kritiek (bijvoorbeeld Rfv, 2007). Voor kleine gemeenten bleek het daar zelfs onmogelijk om een objectief verdeelsysteem te ontwerpen. Deze gemeenten ontvangen een uitkering die is gebaseerd op bijstandsuitgaven in het verleden.

Daar komt nog iets bij. Kunnen we er voetstoots van uitgaan dat de verdeling van het geld uitsluitend is gebaseerd op objectieve, beleidsmatige overwegingen? Of spelen partijpolitieke factoren ook een rol? Het gaat om zulke grote bedragen, dat het moeilijk denkbaar is dat daar geen politieke invloed op zou zijn. Dat is voor Nederland niet onderzocht. In het buitenland is daar wel onderzoek naar gedaan, en politieke invloed op geldstromen naar decentrale overheden blijkt wel degelijk voor te komen. Ik heb zelf onderzoek gedaan naar Tanzania, samen met Lewis Ishemoi (Allers & Ishemoi, 2012). We vonden een zeer sterk verband tussen het aantal afgevaardigden dat een district naar het nationale parlement stuurt en de uitkering aan dat district. U begrijpt het al, die afgevaardigden hebben het laatste woord over de verdeling van die uitkeringen, net als in Nederland. Dit soort uitkomsten is niet beperkt tot ver weg gelegen ontwikkelingslanden. Zij zijn ook in OECD-landen gevonden die op een lange democratische traditie kunnen bogen.<sup>4</sup> Zou Nederland een uitzondering zijn?

### Effecten verevening lekken vermoedelijk deels weg

Zelfs wanneer de bestaande verdeling optimaal zou zijn, heeft die misschien wel niet helemaal de uitwerking die beleidsmakers graag zouden zien. In de economische literatuur is al geruime tijd geleden gewaarschuwd dat uitkeringen aan gemeenten kunnen leiden tot aanpassingen van de woningprijzen (*kapitalisatie*) die de beoogde effecten van die uitkeringen ondergraven (Ladd & Yinger, 1994; Wyckoff, 1995).

Dat werkt zo. Wanneer gemeente X vanaf een bepaald moment een jaarlijkse uitkering gaat ontvangen van de rijksoverheid, dan kan die gemeente het voorzieningenniveau verhogen of de belastingdruk verlagen. Dit maakt de gemeente aantrekkelijker. Er zullen meer mensen willen wonen. Dit drijft de woningprijzen binnen de gemeentegrenzen op, waardoor de

---

<sup>4</sup> Voor literatuurverwijzingen zie Allers & Ishemoi (2012).

aantrekkelijkheid van de gemeente voor potentiële nieuwe inwoners weer afneemt. Er ontstaat een evenwicht zodra de baten van het hogere voorzieningenniveau in gemeente X worden gecompenseerd door de hogere prijs van woningen daar. De gemeente is nu voor niet-inwoners net zo aantrekkelijk als vóór de introductie van de uitkering. Of, en in hoeverre, inwoners van de gemeente voordeel ondervinden van de uitkering hangt af van hun positie op de woningmarkt.

In gemeente X profiteren eigenwoningbezitters van de waardestijging van hun huis en van het hogere voorzieningenniveau. Zij gaan er op vooruit. Maar mensen die in X een huis kopen nadat de uitkering aan die gemeente is ingevoerd, profiteren per saldo niet van het hogere voorzieningenniveau. Zij moeten immers meer voor hun huis betalen. Op die manier betalen zij de volle prijs voor de extra voorzieningen, terwijl mensen die vóór invoering van de uitkering al een huis in de gemeente bezaten de extra voorzieningen gratis kregen. Hoe eerlijk is dat? Naarmate het langer geleden is dat de gemeente een hogere uitkering ontving, zijn er steeds meer (nieuwe) mensen komen wonen die er niet van profiteren.

Huurders die onder de huurbescherming vallen profiteren wel: zij krijgen een hoger voorzieningenniveau, zonder dat zij getroffen worden door de hogere huren. Huurders waarvan de huur meestijgt met de woningwaarde profiteren niet: het voordeel van het hogere voorzieningenniveau valt weg tegen de hogere huur. Het zijn de verhuurders in de vrije sector die profiteren, doordat hun woningbezit in waarde stijgt.

Bij kapitalisatie lekken rijksuitkeringen dus (deels) weg via veranderingen in woningprijzen. Marktpartijen die dat niet verdienen lopen weg met een deel van de winst. Het effect van uitkeringen op woningprijzen is lang beschouwd als theoretisch interessant maar van weinig praktische betekenis. Twee recente onderzoeken maken die positie niet langer houdbaar. In december 2010 liet het Centraal Planbureau zien dat verschillen in woningprijzen voor een groot deel afhangen van verschillen in de aanwezigheid van voorzieningen (De Groot et al., 2010). Hoe hoger het voorzieningenniveau, hoe duurder de woning. Dit maakt het aannemelijk dat een hogere uitkering neerslaat in hogere woningprijzen. Een dergelijk effect is recentelijk inderdaad aangetoond voor Engeland (Hilber et al., 2010). De onderzoekers waarschuwen dat de met die uitkeringen beoogde doelen daardoor minder goed kunnen worden bereikt.

### **Uitkeringen voor vooraf onbekende kosten, specifieke projecten of incidenten**

Toch levert het samenvoegen van alle uitkeringen wel enige verdeelproblemen op. Economen kunnen wel uitleggen dat het misschien geen goed idee is, politieke logica leidt er soms toch toe dat de rijksoverheid een bepaald project in een bepaalde gemeente wil subsidiëren. Dat zou niet goed meer kunnen wanneer er slechts één uitkering aan gemeenten overblijft. Deze mogelijkheid zal het rijk dus niet snel uit handen geven.

Daarnaast zijn sommige uitkeringen bedoeld om kosten te dekken die van tevoren niet bekend zijn. Het kan hierbij gaan om nieuw beleid, of om bijvoorbeeld het opruimen van bommen uit de tweede-wereldoorlog, waarvan de ligging pas bekend wordt op het moment dat zij worden ontdekt. In dergelijke gevallen ligt een uitkering op declaratiebasis voor de hand (Verhagen, 2001; Bordewijk, 2004). Opname in de algemene uitkering betekent dat moet worden geaccepteerd dat de uitkering de kosten niet voor alle gemeenten volledig dekt. Sommige gemeenten zullen de kosten (deels) uit hun algemene middelen moeten dekken. Daarbij past een robuust eigen belastinggebied, iets dat gemeenten nu niet hebben.

Een soortgelijk geval is de aanvullende uitkering conform artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet. Dit is een uitkering voor gemeenten die zodanig in financiële nood verkeren dat zij daar zelfstandig niet uit kunnen komen. In de praktijk gaat het de laatste jaren om 1 procent van alle gemeenten. Het bestaan van een dergelijk vangnet zorgt ervoor dat Nederlandse gemeenten zeer kredietwaardig zijn, en dus goedkoop kunnen lenen. Het *moral hazard*-probleem is zo goed mogelijk ondervangen doordat aan toegang tot deze uitkering strenge voorwaarden zijn verbonden.

## Uitkeringsvolume

Naast verlies aan sturingsmogelijkheden en verdelingsproblematiek kan het samenvoegen van alle uitkeringen het lastig maken om te bepalen hoe hoog die uitkering moet zijn.

Bij taakoverdrachten van rijk naar gemeenten gaan in principe de bijbehorende middelen mee, al wordt daar in de praktijk vaak een efficiëntiekorting van afgetrokken. Voor een goede afweging tussen de kosten en de baten van het beleid is het ook belangrijk dat dit gebeurt. Wanneer het rijk gemeenten een taak oplegt moet het ook de rekening betalen, anders gaat het te hoge eisen stellen (Allers, 2006). Vaak worden de middelen overgedragen in de vorm van een specifieke uitkering of een decentralisatie- of integratie-uitkering. Storting in de algemene uitkering is echter net zo goed mogelijk.

De omvang van het gemeentefonds is gekoppeld aan de netto gecorrigeerde rijksuitgaven. Wat daar precies onder valt staat in bijlage 9 van de Miljoenennota (Tweede Kamer, 2011-2012a).<sup>5</sup> Wanneer het rijk meer uitgeeft, ontvangen gemeenten meer uit het gemeentefonds, en omgekeerd. Samen de trap op, maar ook samen de trap af.<sup>6</sup> Bij specifieke uitkeringen (en de Wmo-uitkering uit het gemeentefonds) geldt dit echter niet. De specifieke uitkering waarmee gemeenten de bijstand kunnen bekostigen is bijvoorbeeld gekoppeld aan de door het CPB verwachte ontwikkeling van de bijstandsuitgaven.<sup>7</sup> Bij andere specifieke uitkeringen bepalen de vakdepartementen die ze bekostigen de ontwikkeling van de uitkeringshoogte. Bij samenvoeging van alle bestaande uitkeringen moet bedacht worden welke groei redelijk is.

Dat lijkt geen onoverkomelijk probleem. Er zijn eerder specifieke uitkeringen naar het gemeentefonds overgeheveld. Met uitzondering van de Wmo is toen aangesloten bij de al bestaande koppeling aan de netto gecorrigeerde rijksuitgaven. Bij enkele zeer grote uitkeringen waarbij dit onwenselijk is kan hier eventueel van worden afgeweken, door voor een deel van het totale uitkeringsbudget een aparte groeivoet te hanteren. Bijvoorbeeld voor de bekostiging van de Wmo en de bijstand.

---

<sup>5</sup> Onder meer rente op de staatsschuld, EU-afdrachten, ontwikkelingshulp en studieleningen worden niet meegeteld bij de netto gecorrigeerde rijksuitgaven.

<sup>6</sup> Deze normeringssystematiek is in de jaren 2009 - 2011 tijdelijk buiten werking gesteld, om te voorkomen dat het gemeentefonds tijdens de economische crisis onbedoeld sterk zou groeien als gevolg van onder meer stimuleringsuitgaven van het rijk.

<sup>7</sup> In de periode 2007-2011 gold een wat ander systeem, waarbij gemeenten een groter risico droegen.

## **Politieke dynamiek**

Het overhevelen van uitkeringen naar de algemene uitkering heeft ook een politieke dimensie. Als gevolg van het trap op - trap af principe heeft een groter gemeentefonds meer invloed op de rijksbegroting. Op dit moment bedraagt het gemeentefonds 19 procent van de netto gecorrigeerde rijksuitgaven. Dit betekent dat het gemeentefonds automatisch 19 euro groeit met elke 100 euro die het rijk extra uitgeeft aan bijvoorbeeld onderwijs of defensie. Door het overhevelen van alle uitkeringen naar de algemene uitkering zou daar nog eens 10 procentpunt bijkomen, en door de voorgenomen decentralisaties opnieuw 9 procentpunt. Het doen van extra uitgaven wordt daarmee voor de rijksoverheid aanzienlijk duurder - er zit als het ware een gemeentefondsbelasting op. Anderzijds wordt bezuinigen juist gemakkelijker. Elke honderd miljoen minder voor defensie betekent meteen een besparing van 38 miljoen op het gemeentefonds. Dit zou wel eens een interessant effect kunnen hebben op de nationale begrotingsdiscipline.

Verder zal een groter gemeentefonds nadrukkelijker op de radar van de nationale politiek verschijnen. De tweede post op de rijksbegroting loopt onvermijdelijk meer in de gaten dan de vierde. De druk om tegenprestaties van gemeenten te eisen zal groeien. De algemene uitkering zou (nog) meer het karakter van een bundel geormerkte uitkeringen kunnen krijgen. Inperking van de lokale beleidsvrijheid ligt op de loer. Die zou de voordelen van decentralisatie weer tenietdoen (Allers, 2010b). Hier kan tegenin worden gebracht dat ook nu al 54 verschillende uitkeringen onder de noemer van het gemeentefonds op de rijksbegroting staan. Als gevolg van de aangekondigde decentralisaties wordt dat gemeentefonds vermoedelijk toch al de tweede post op de rijksbegroting. Verder zagen we dat de algemene uitkering nu ook al niet zo sterk verschilt van geormerkte uitkeringen als wel wordt gedacht.

## **Slotsom**

Samenvoeging van de bestaande rijksuitkeringen aan gemeenten tot één enkele uitkering lijkt al met al niet tot onoverkomelijke problemen te leiden. Alleen de aanvullende uitkering conform artikel 12 zou afzonderlijk moeten blijven bestaan, net als misschien een beperkt aantal kleine uitkeringen voor kosten die van tevoren niet zijn te ramen, en voor experimenten of specifieke projecten. Ook zal er voor onderdelen van de algemene uitkering misschien een afwijkende groeivoet moeten worden vastgesteld.

Een verdergaande vereenvoudiging is mogelijk als wordt bedacht dat de bestaande verdeling van de algemene uitkering zeer goed kan worden benaderd met slechts de helft van het huidige aantal verdeelmaatstaven, zoals ik eerder heb laten zien (Allers en Van Nijendaal, 2011).



## Besluit

Ik ga mijn verhaal afsluiten. Buitenstaanders zal het misschien bevreemden dat het rijk geen helder overzicht heeft van de 91 uitkeringen aan gemeenten, terwijl daar jaarlijks wel 27 miljard euro mee is gemoeid. Insiders weten echter dat dit in het verleden nog veel erger was. De huidige trend naar minder uitkeringen, die bovendien minder geoormerkt zijn, is bemoedigend. Dit vergroot de transparantie van het bestuur en leidt tot lagere uitvoeringskosten. Het is wel van belang de samenloop van de verschillende uitkeringen te blijven volgen. De aandacht moet zich niet langer alleen op de bomen richten. Juist het bos is van belang.

Ik heb vandaag laten zien dat het totaal van de uitkeringen aan gemeenten weinig anders wordt verdeeld dan de belangrijkste hiervan, de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Dit roept de vraag op of er werkelijk 91 afzonderlijke regelingen nodig zijn om gemeenten van rijksgeld te voorzien. Het drastisch reduceren van het aantal uitkeringen lijkt tot weinig problemen te zullen leiden. Het verder doorvoeren van de bestaande trend zal voorlopig dus niet op barrières stuiten. Naast de algemene uitkering zullen vermoedelijk nog wel enkele andere uitkeringen blijven bestaan, onder meer om van te voren onbekende kosten te dekken en om calamiteiten op te vangen.

Of de gemeentelijke beleidsvrijheid zal toenemen bij een drastische vergroting van de algemene uitkering is moeilijk te zeggen. Op het eerste gezicht lijkt dat misschien wel zo, aangezien de algemene uitkering vrij besteedbaar is. Maar ook via regelgeving kan het rijk gemeenten zijn wil opleggen. Of het die verleiding zal kunnen weerstaan moet worden afgewacht.

De voorgestelde decentralisaties van de jeugdzorg, de wijng en delen van de awbz zullen de geldstroom van rijk naar gemeenten nog aanzienlijk doen toenemen. Blijft het geheel beheersbaar vanuit de haagse cockpit? En worden de beoogde doelen inderdaad bereikt? Dit is nog maar één van de onderwerpen die mijn vakgebied zo interessant maken. Er zijn er nog veel meer, maar die kunnen in een half uur niet allemaal de revue passeren. Ik moet het hierbij laten. Ik dank u voor uw aandacht.

## Literatuur

- Allers, M.A. (2006), Decentralisatie, verevening en de bekostiging van overheidsvoorzieningen, in: Boorsma, P.B. en Allers, M.A., *De Financiële Verhouding onder de Loep*, VNG-Uitgeverij, Den Haag.
- Allers, M.A. (2010a), *Verevening conform het derde aspiratieniveau*, Groningen, COELO-rapport 10-6.
- Allers, M.A. (2010b), Het dogma van decentralisatie, *Binnenlands Bestuur*, 1 mei, 35-37.
- Allers, M.A. (2011a), *Atlas rijksuitkeringen aan gemeenten 2011*, COELO, Groningen.
- Allers, M.A. (2011b), Gemeenten zetten koers in de mist, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 43, 212-219.
- Allers, M.A. en L.J. Ishemoi (2012), Do formulas reduce political influence on intergovernmental grants? Evidence from Tanzania, *Journal of Development Studies*, te verschijnen.
- Allers, M.A., G. van Nijendaal (2011), Verdeling geld voor gemeenten kan veel eenvoudiger, *ESB*, 20 januari, 60.
- Boorsma, P.B. (2006), De financiële verhouding verkend, in: Boorsma, P.B. en Allers, M.A., *De Financiële Verhouding onder de Loep*, VNG-Uitgeverij, Den Haag.
- Bordewijk, P. (2004), Een nieuw toetsingskader voor specifieke uitkeringen, *B&G*, 31, 6-11.
- Groot, H. de, G. Marlet, C. Teulings en W. Vermeulen (2010) *Stad en land*. Den Haag: CPB.
- Hilber, C.A.L., T. Lyytikäinen, W. Vermeulen (2010), Capitalization of central government grants into local house prices: panel data evidence from England, *Regional Science and Urban Economics*, 41, 394-406.
- Ladd, H.F., J. Yinger (1994), The case for equalizing aid, *National Tax Journal*, 47, 211-224.
- Oates, W.E. (1999). An Essay on Fiscal Federalism, *Journal of Economic Literature*, 37, 1120-1149.
- Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv, 2007), *Advies financieringssystematiek Wet Werk en Bijstand 2008*, Den Haag.
- Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv, 2010), *Advies Vereenvoudiging algemene uitkering gemeentefonds*, Den Haag.
- Sterks, C.G.M., A.J.W.M. Verhagen (1999), Is de algemene uitkering vrij besteedbaar?, in: H. Jagersma en A.J.W.M. Verhagen (red), *Op weg naar herstel*, VNG-uitgeverij, Den Haag, blz. 159-169.
- Te Wechel, G.J. (1987), De financiële verhouding vanuit gemeentelijk perspectief, *ESB*, 72(3607), 501-505.
- Tweede Kamer (2011-2012a), *Nota over de toestand van 's rijks financiën. Bijlagen bij de Miljoenennota 2012*, 33000, nr. 2.
- Tweede Kamer (2011-2012b), *Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2012 Memorie van Toelichting*, 33 000 B, nr. 2
- Verhagen, A.J.W.M. (2001), *Criteria voor de verdeling van specifieke uitkeringen*, Samsom, Alphen aan den Rijn.
- Wyckoff, P.G. (1995), Capitalization, equalization, and intergovernmental aid, *Public Finance Quarterly*, 23, 484-508.