

Overzicht specifieke uitkeringen 2007

Mei 2007

Inhoudsopgave

1	<i>Inleiding Overzicht specifieke uitkeringen</i>	3
2	<i>Beleid specifieke uitkeringen</i>	4
3	<i>Analyse individuele specifieke uitkeringen</i>	6
4	<i>Specifieke uitkeringen in cijfers en bedragen</i>	7

BIJLAGE

1 Inleiding Overzicht specifieke uitkeringen

Het Overzicht specifieke uitkeringen (OSU) wordt sinds een aantal jaren op grond van artikel 20 van de Financiële verhoudingswet uitgebracht.

Het doel van het Overzicht is om jaarlijks inzicht te bieden in het stelsel van specifieke uitkeringen en dit stelsel te onderhouden. Dit betekent ten eerste het actualiseren van het beleid op specifieke uitkeringen (hoofdstuk 2). Ten tweede wordt de stand van zaken van de specifieke uitkeringen, zoals het aantal en de financiële omvang per specifieke uitkering per departement in de tijd, weergegeven (hoofdstuk 4 en bijlage bij specifieke uitkeringen). Ten derde wordt jaarlijks per specifieke uitkering bezien of de bestuurlijke en/of financieringsvorm per specifieke uitkering een nadere analyse vergt (hoofdstuk 3). Deze analyse kan uitmonden in bijvoorbeeld een beëindiging of overheveling van de middelen naar de algemene fondsen of herziening van de specifieke uitkering. Dit laatste doel maakt in beperkte mate onderdeel uit van het Overzicht specifieke uitkeringen 2007. In het kader van het regeerakkoord worden namelijk voor de zomer van 2007 bestuursakkoorden met VNG en IPO gesloten, waarin afspraken per specifieke uitkering worden opgenomen.

Het OSU is voor meerdere doelgroepen relevant. De Tweede Kamer wordt het OSU aangeboden in het kader van de bespreking van de verantwoordingen van de departementen, de 3e woensdag van mei, en om de toekomstige acties te bepalen. Verder biedt het OSU de beheerders van de financiële verhoudingen, de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Financiën, inzicht in en sturing op het stelsel van specifieke uitkeringen. De ministerraad kan het OSU hanteren voor het monitoren van de realisatie van de doelstellingen uit het Regeerakkoord.

2 **Beleid specifieke uitkeringen**

Bij de verhouding tussen rijk, provincies en gemeenten past een financieel arrangement dat rekening houdt met de voorkeursvolgorde voor de bekostiging van provinciale en gemeentelijke taken: eigen inkomsten, een uitkering uit het provincie- en gemeentefonds en ten slotte de specifieke uitkering. De reden voor deze voorkeursvolgorde is de mate van beleids- en bestedingsvrijheid. Deze is bij eigen inkomsten en de algemene fondsen groot en dat past bij het uitgangspunt van het decentraliseren van taken en bevoegdheden en het verminderen van de administratieve lasten, zoals geformuleerd in het Regeerakkoord van februari 2007.

Bij specifieke uitkeringen zijn de financiële middelen voor een bepaald – veelal zeer gespecificeerd - doel bestemd. Het nadeel van deze bestuurlijke en financieringsvorm is dat medeoverheden de financiële middelen minder breed kunnen inzetten, waardoor de middelen vaak minder efficiënt worden besteed. Specifieke uitkeringen ontstaan vaak door de verkokering binnen het rijk. Daarnaast versterkt deze financieringsvorm deze verkokering en draagt bij aan verkokering binnen de medeoverheden. Een specifieke uitkering kan namelijk leiden tot uitvoering van voorschriften die niet passen binnen de uitvoerende organisatie, waardoor extra administraties en handelingen noodzakelijk zijn. Ten slotte veroorzaken specifieke uitkeringen meer administratieve lasten ten behoeve van het Rijk, omdat het Rijk informatie nodig heeft om financieel af te kunnen rekenen.

Ondanks deze nadelen kan het in een beperkt aantal gevallen opportuun zijn om beleid te financieren via de vorm van specifieke uitkeringen. Dit zal het geval zijn als een lokale afweging over het wel of niet uitvoeren van het beleid niet mogelijk is.

Om de decentralisatie van taken en bevoegdheden naar gemeenten en provincies meer mogelijk te maken, wordt het in de toekomst mogelijk om in de algemene fondsen tijdelijk beleid op te nemen. Tevens worden de mogelijkheden om beleid met een eigen verdeelsystematiek via deze fondsen te financieren versoepeld.

In het geval dat de specifieke uitkering de aangewezen financieringsvorm is, is het van belang om de beleids- en bestedingsvrijheid voor medeoverheden zo ruim mogelijk en de lasten zo beperkt mogelijk te houden. Om deze doelstelling te realiseren worden twee maatregelen ingezet.

Eén maatregel – single information en single audit – is reeds voor 29 specifieke uitkeringen met ingang van het verantwoordingsjaar 2006 geïntroduceerd. Single information en single audit is een vereenvoudigde verantwoording- en controlesysteem voor specifieke uitkeringen. De kern is dat het rijk voor het financieel beheer van een specifieke uitkering in principe voldoende heeft aan het jaarverslag en de jaarrekening van een provincie, gemeente en gemeenschappelijke regeling. Daardoor vervallen alle aparte verantwoordingen en accountantsverklaringen per specifieke uitkering. Er zal ook sprake zijn van single review. Dat wil zeggen dat de departementale auditdiensten de review gezamenlijk gaan uitvoeren en zich richten op een zo beperkt mogelijk aantal gemeentelijke en provinciale jaarrekeningcontroles. Single information, single audit en single review zorgen voor een flinke daling van de verantwoordings- en controlelasten.

De tweede maatregel is gericht op een substantiële afname van het aantal financieel geringe specifieke uitkeringen. De afgelopen decennia is gebleken dat het niet realistisch is om financieel geringe specifieke uitkeringen in het geheel te voorkomen. Het rijk wil ook geld beschikbaar kunnen stellen om financieel gering beleid te realiseren. Beleid dat ondanks expliciete afweging niet via andere geldstromen kan worden gefinancierd. Om aan deze behoefte tegemoet te komen, is een voorgenomen maatregel het introduceren van een bijzondere vorm van de specifieke uitkering. Aan deze bijzondere vorm kleven strikte voorwaarden, zodat de verantwoordingslasten voor de medeoverheden en het rijk worden geminimaliseerd.

Deels dienen voorgaande beleidsontwikkelingen nog te worden geformaliseerd. Daarvoor is een wetsvoorstel ter wijziging van de Financiële verhoudingswet in voorbereiding. De verwachting is dat in de tweede helft van 2007 het wetsvoorstel in de Tweede Kamer kan worden behandeld.

Procedure nieuw beleid

Voor specifieke uitkeringen, maar ook voor ander beleid met consequenties voor medeoverheden, geldt op grond van de artikelen 2 en 18 van de Financiële verhoudingswet dat altijd door vakdepartementen tijdig overleg dient te worden gevoerd met de beheerders van de financiële verhoudingen (de ministers van BZK en Financiën). In deze overleggen wordt besproken welke bestuurlijke en financieringsvorm het meest aangewezen is, maar ook of de – verplichte - onderbouwing van de financiële en verantwoordingseffecten voor medeoverheden voldoende is. Verder is in het kabinet afgesproken dat gewijzigde en nieuwe specifieke uitkeringen altijd aan de ministerraad worden voorgelegd. Op het ministerraadformulier dient te worden aangegeven of voldaan is aan voornoemde interdepartementale voorschriften.

3 Analyse individuele specifieke uitkeringen

Naar aanleiding van het Regeerakkoord wordt momenteel samen met de vakdepartementen per specifieke uitkering geanalyseerd of een nadere decentralisatie mogelijk is. Die decentralisatie kan bestaan uit het overhevelen van de specifieke uitkering naar de algemene fondsen, het bundelen van specifieke uitkeringen of het verminderen van het aantal voorschriften voor de uitvoering van de resterende specifieke uitkeringen of het beëindigen van de specifieke uitkering. Op basis van die analyses zullen gesprekken met VNG en IPO worden gevoerd. De resultaten worden vastgelegd in de Bestuursakkoorden. Overigens zal de analyse jaarlijks worden geactualiseerd. Daarvan zal verslag worden gedaan in het jaarlijkse Overzicht specifieke uitkeringen. Een ander onderdeel van die analyse in het kader van toekomstige OSU's zal zijn of voldaan is aan de interdepartementale (wettelijke) voorschriften voor nieuw beleid, zoals het tijdig overleggen met de beheerders van de Financiële verhoudingen.

4 Specifieke uitkeringen in cijfers en bedragen

Het aantal specifieke uitkeringen bedraagt in 2007 134. Het aantal is met 2 gedaald ten opzichte van 2006. Tabel 4.1 bevat een onderverdeling naar ministerie, naar soort beslissing uit het kabinetsstandpunt Brinkman en naar jaar. De verschillen tussen de departementen zijn als volgt. De grootste daling doet zich voor bij OCW (- 7), gevolgd door LNV (- 4). Voor beide departementen is dat vooral het resultaat van een bundeling van specifieke uitkeringen. LNV heeft het Investeringsbudget landelijk gebied ingevoerd, terwijl OCW de lumpsumbekostiging personeel en materieel tot stand heeft gebracht. Het aantal specifieke uitkeringen van OCW is daarnaast verminderd omdat de regelingen ten aanzien van monumenten niet langer als specifieke uitkering worden beschouwd. De gemeenten ontvangen de gelden uit deze regelingen in hun specifieke hoedanigheid van monumenteigenaar. Bij een aantal departementen stijgt het aantal specifieke uitkeringen, het sterkst bij VROM, VWS en SZW. Uit een vergelijking met het Overzicht specifieke uitkeringen 2006 blijkt dat de redenen divers zijn, zoals een verdere groei van nieuwe specifieke uitkeringen en alsnog als specifieke uitkering aangemerkte regelingen. Daar tegenover staan beëindigde specifieke uitkeringen. Het aantal van in totaal 51 nieuwe specifieke uitkeringen is overigens niet in één jaar ontstaan. In het Overzicht specifieke uitkeringen 2006 waren er al 29 geïnventariseerd.

Tabel 4.1 Aantal specifieke uitkeringen naar ministerie, soort beslissing en jaar

							2007	2006	2005/2004
Ministerie	Afloop	Afkoop	Overhevelen	Bundelen	Blijft	Nieuw	Totaal	Totaal	Totaal
BZK	1	2		1	3	5	12	13	16
EZ	3			1	2	4	10	10	9
FIN			1				1	1	1
JUS	3			1	1	5	10	9	10
LNV	0	1		1	2		4	8	8
OCW	5		1	7	4	4	21	28	37
SZW	7				7	8	22	19	17
V&W	1		2	1		6	10	9	15
VROM	6	5	1	4	2	8	26	24	34
VWS	1		1	1	4	11	18	15	13
Totaal	27	8	6	17	25	51	134	136	160

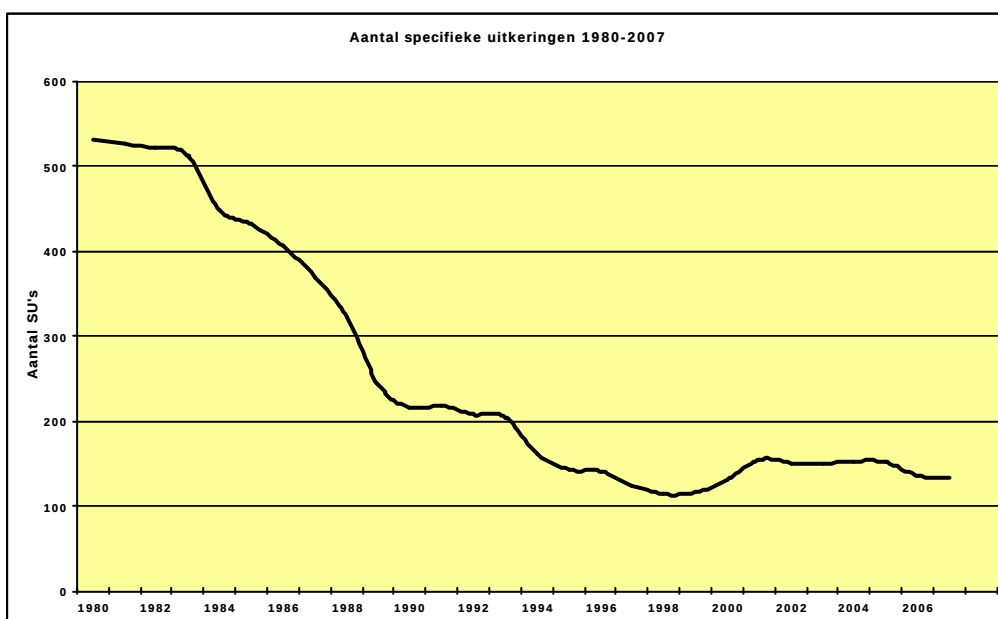
Tabel 4.2 bevat een onderverdeling naar ministerie, naar soort beslissing uit het kabinetsstandpunt Brinkman en naar jaar. Het bedrag aan specifieke uitkeringen beloopt in 2007 € 16,1 miljard. Het bedrag is met € 1,0 miljard gestegen ten opzichte van 2006. Een stijging is vooral zichtbaar bij VenW (brede doeluitkering verkeer en vervoer), BZK (GSB/SIV, mede als gevolg van een verschuiving van bedragen tussen departementen), LNV (invoering van het ILG) en VROM (luchtkwaliteit). Een daling daarentegen doet zich vooral voor bij SZW (daling uitgaven Inkomensdeel van de Wet werk en bijstand) en OCW (het openbaar onderwijs wordt op afstand van de gemeenten gezet). Het beeld van de daling is hetzelfde als een jaar eerder, maar minder uitgesproken.

Tabel 4.2 *Bedrag (in miljoenen euro's) aan specifieke uitkeringen naar ministerie, soort beslissing en jaar*

							2007	2006	2005/2004
Ministerie	Afloop	Afkoop	Overhevelen	Bundelen	Blijft	Nieuw	Totaal	Totaal	Totaal
BZK	0,0	5,0	0,0	755,6	92,4	3,5	856,6	440,2	286,4
EZ	20,9	0,0	0,0	32,7	68,5	23,8	145,9	96,3	140,9
FIN	0,0	0,0	57,1	0,0	0,0	0,0	57,1	74,0	56,0
JUS	3,0	0,0	0,0	132,0	4,0	0,0	139,0	21,1	312,0
LNV	0,0	0,0	0,0	428,7	0,0	0,0	428,7	23,0	42,5
OCW	16,6	0,0	5,1	1.585,9	33,2	20,5	1.661,3	1.913,8	3890,0
SZW	18,0	0,0	0,0	0,0	8.194,3	48,2	8.260,5	8.734,2	9546,9
V&W	12,0	0,0	0,0	1.930,1	0,0	137,8	2.079,9	1.508,4	1807,1
VROM	322,4	162,7	20,0	316,1	130,3	215,0	1.166,4	914,2	943,7
VWS	6,0	0,0	198,5	48,5	998,7	90,0	1.341,7	1.405,1	1229,2
Totaal	398,9	167,7	280,7	5.229,5	9.521,5	538,6	16.136,9	15.130,3	18.254,7

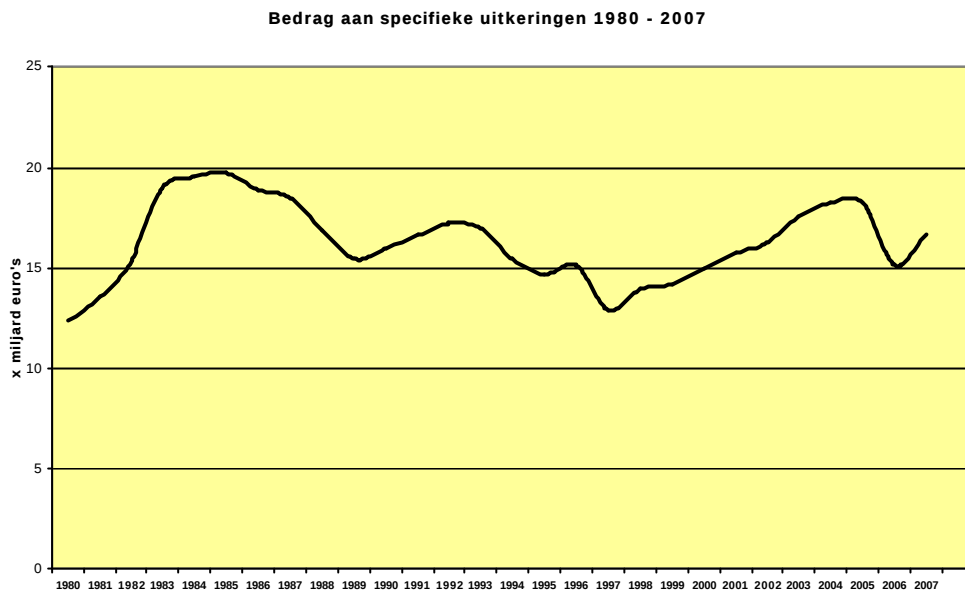
De systematische inventarisatie van specifieke uitkeringen is in 1980 begonnen door de toenmalige Raad voor de gemeentefinanciën. Over een lange reeks van jaren bezien is het aantal specifieke uitkeringen eerst sterk gedaald, terwijl het aantal zich vervolgens min of meer heeft gestabiliseerd. Grafiek 4.1 geeft daarvan een overzicht.

Grafiek 4.1 *Aantal specifieke uitkeringen 1980-2007*



Het bedrag aan specifieke uitkeringen toont een ander patroon, wisselend van jaar op jaar, zonder een duidelijke richting. Na een reeks van jaren met stijgende bedragen heeft 2006 een scherpe daling laten zien, die in 2007 voor een deel ongedaan is gemaakt. Grafiek 4.2 brengt dit in beeld.

Grafiek 4.2 *Bedrag aan specifieke uitkeringen 1980-2007*



Tabel 4.3 geeft een overzicht van de financiële omvang naar ontvangende overheid. De gemeenten ontvangen het leeuwendeel van de € 16,1 mld aan specifieke uitkeringen. Andere ontvangers zijn vooral de provincies, de Wgr+-regio's en de Wgr-gebieden. Bij de provincies is een sterke stijging ten opzichte van 2006 in het financiële aandeel van de specifieke uitkeringen zichtbaar. De stijging bij de Wgr-gebieden is kleiner en bij de gemeenten is sprake van een daling.

Tabel 4.3 *Bedrag aan specifieke uitkeringen naar ontvangende overheid (in miljoenen euro)*

Ontvangende overheid	2007	2006	2005/2004
Gemeenten	11.902	12.143	15.240
Provincies	2.433	1.505	1.508
Wgr	1.627	1.482	1.507
Niet verdeeld	175	0	0
Totaal	16.137	15.130	18.255

De nieuwe specifieke uitkeringen

In 2007 is sprake van 51 nieuwe specifieke uitkeringen, dat wil zeggen specifieke uitkeringen die na het kabinetsstandpunt Brinkman zijn ontstaan of die in voorbereiding zijn en in 2006 en/of 2007 van toepassing zullen zijn. De 51 specifieke uitkeringen zijn, zoals hiervoor is opgemerkt, niet in één jaar ontstaan. In het Overzicht specifieke uitkeringen 2006 is gesproken over 29 nieuwe specifieke uitkeringen. Omdat van die 29 er één is geschrapt bedraagt het aantal nieuw geïnventariseerde specifieke uitkeringen niet 19, maar 23. De geschrapte regeling betreft de VROM-regeling roetfilters. Die wordt bij nader inzien niet als specifieke

uitkering gezien omdat gemeenten voor deze regeling in aanmerking komen in hun specifieke hoedanigheid van eigenaar van een motorvoertuig met dieselmotor.

De toename van het aantal nieuwe specifieke uitkeringen is niet per se 100% een indicatie van nieuw beleid. Er spelen ook andere factoren. Zo blijkt regelmatig een adequate administratie van specifieke uitkeringen bij vakdepartementen te ontbreken, waardoor sprake is van aanvullingen met specifieke uitkeringen die al langere tijd bestaan. Bovendien bestond regelmatig verwarring over de definitie van het begrip specifieke uitkering. Het opnemen van een definitie van dit begrip in de Financiële-verhoudingswet en de invoering van het principe van single information en single audit zullen zorgen voor een verbetering van het inzicht in het aantal en de financiële omvang van de specifieke uitkeringen.

Voor een goede beoordeling van het aantal nieuwe specifieke uitkeringen is daarnaast van belang dat meer dan voorheen een aantal geldstromen is opgenomen dat wordt verstrekt aan zowel medeoverheden als andere ontvangers. In eerdere overzichten zijn dergelijke “gemengde” geldstromen vaak niet opgenomen. Ten slotte nog de kanttekening dat in dit overzicht met nieuwe specifieke uitkeringen de uitwerking van de voornemens van het kabinet, zoals verwoord in het Regeerakkoord van februari 2007, zijn verwerkt.

Een analyse van de geïnventariseerde nieuwe specifieke uitkeringen resulteert in de volgende bevindingen over de aard van de specifieke uitkeringen. Deze bevindingen zijn niet gewijzigd ten opzichte van vorig jaar:

- in doorsnee hebben de specifieke uitkeringen een korte levensduur
- veelal is sprake van een smal doel/smalle doelgroep: het Rijk stelt geld beschikbaar met het oog op de realisatie van een zeer specifiek doel of bedoeld voor een smalle doelgroep
- veelal is sprake van experiment/innovatie
- het bedrag per specifieke uitkering en per afzonderlijke ontvanger is in doorsnee beperkt van omvang