

Vergaderjaar 2007–2008

31 200 B

Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2008

Nr. 19

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 mei 2008

1. Inleiding

Op grond van artikel 20 van de Financiële-verhoudingswet wordt jaarlijks het Overzicht specifieke uitkeringen aan de Tweede Kamer aangeboden.¹ Het doel van het Overzicht is om inzicht te bieden in het stelsel van specifieke uitkeringen en in het onderhoud van dit stelsel. Dit betekent ten eerste ingaan op het beleid ten aanzien van de specifieke uitkeringen. Er wordt gewerkt aan een nieuwe bestuurlijke, financiële en informatieverhouding. In deze verhouding staan in lijn met het Coalitieakkoord en het Bestuursakkoord met de gemeenten en het beoogde akkoord met de provincies vertrouwen, decentralisatie en minder interbestuurlijke lasten centraal. Het instrument specifieke uitkering zal hierdoor minder vaak worden ingezet. Ten tweede wordt de stand van zaken per specifieke uitkering aangegeven. Explicieeter dan voorheen is dit Overzicht te zien als een instrument van voortgangsbewaking van de doelstellingen die het kabinet beoogt. Dat geldt zowel per specifieke uitkering als voor het stelsel als geheel.

2. Naar een eenduidig, transparant gebruik van specifieke uitkeringen

Hoofdpijnen van beleid

Zonder te overdrijven mag worden gesteld dat wordt gewerkt aan een nieuwe bestuurlijke, financiële en informatieverhouding. Het uitgangspunt daarvan is dat het Rijk de kaders stelt, maar de nadere invulling en uitvoering van het beleid gebeuren decentraal. De medeoverheden krijgen daarvoor de bestuurlijke en financiële ruimte. Horizontale verantwoording als vertrekpunt, naast verticale systeemevaluatie en resultaatmeting voltooien het geheel. De ruimte is vooral te creëren via de algemene fondsen, waaronder de decentralisatie-uitkering (zie hierna). Vanuit de vaak parallel lopende belangen van het Rijk en de medeoverheden kan er

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

in voor veel beleidsterreinen worden gekozen voor genoemde verhoudingen die minder bureaucratisch en meer efficiënt zijn. De specifieke uitkering blijft een waardevol instrument, maar alleen voor het beperkte aantal situaties waarbij de belangen van het Rijk en de medeoverheden tegengesteld of ongelijksoortig zijn. Ook als een specifieke uitkering aangewezen is, is ruimte voor lokaal maatwerk aangewezen. Een nieuw instrument is de verzameluitkering (zie hierna). Door deze herziene visie op de verhoudingen worden overheden werkelijk gelijkwaardig, zonder dat dit afbreuk doet aan de verantwoordelijkheden waarvoor het Rijk zich plaatst. De ambitie is daarnaast dat kaders voor beleid zo wordt ingericht dat medeoverheden meer ruimte krijgen voor maatwerk door onnodige sturing en voorwaarden te laten vervallen. Dit ongeacht de gekozen wijze van financiering; algemene fondsen of specifieke uitkering. Het geven van ruimte vermindert tevens de interbestuurlijke lasten; ook een belangrijke ambitie van deze regering.

Dit beleid krijgt op talrijke plaatsen en bij vele onderwerpen inhoud. Te noemen zijn in het bijzonder de taakgroep gemeenten, die het Bestuursakkoord Rijk-gemeenten verder inhoud geeft, en de gemengde commissie provincies, die zo'n bestuursakkoord heeft voorbereid. Ter ondersteuning van het hiervoor beschreven beleid zijn twee nieuwe instrumenten in de maak. Het eerste, de decentralisatie-uitkering, betreft een nieuw onderdeel van het Gemeentefonds en het Provinciefonds. Het tweede, de verzameluitkering, is een vorm van een specifieke uitkering.

Decentralisatie-uitkering en verzameluitkering

Het kabinet verruimt de mogelijkheden om rijksbeleid via de fondsen te bekostigen, ter verruiming van de beleidsvrijheid en ter vermindering van de administratieve lasten. Daartoe is het wetsvoorstel wijziging Fvw ingediend, onder meer met de invoering van een decentralisatie-uitkering. Een nieuw artikel biedt de grondslag om anders dan via de bestaande verdeelsleutel van de fondsen geld te verdelen. Het gaat daarbij om geld dat zowel tijdelijk als structureel beschikbaar kan zijn. Bij de structurele middelen is daarbij de termijn van omzetting in de algemene uitkering nog onduidelijk. Is de termijn van omzetting wel duidelijk dan is het al langer bestaande integratie-uitkering van toepassing.

Deze verruiming van de mogelijkheden van de fondsen blijkt in een behoefte te voorzien. Met gebruikmaking van het bestaande artikel 5, tweede lid, van de Fvw is een aantal voorziene specifieke uitkeringen direct in het Gemeentefonds terecht gekomen. De invoering van de decentralisatie-uitkering geeft ook in structureel opzicht daarvoor de ruimte.

Het wetsvoorstel wijziging Fvw introduceert ook de zogenaamde verzameluitkering, een (bijzondere vorm van een) specifieke uitkering waarin per departement alle kleine thema's zijn gebundeld. De verzameluitkering biedt ruimte voor kleine beleidsimpulsen ten aanzien van de medeoverheden – die impulsen zijn tot op heden onvermijdelijk gebleken –, maar de verzameluitkering doet dit op een minder bureaucratische en meer efficiënte wijze. Dat gebeurt onder meer door gebruikmaking van het shared services principe: veel uitvoerende taken worden belegd bij het ministerie van BZK. De verzameluitkering doet daarnaast recht aan lokale beleids- en bestedingsvrijheid en beperkt de interbestuurlijke lasten.

De invoering van de verzameluitkering is een belangrijke pijler bij de halvering van het aantal specifieke uitkeringen, waarin op de volgende paragraaf nader wordt ingegaan. Uitgaande van dit Overzicht specifieke

uitkeringen worden 29 specifieke uitkeringen gebundeld tot 11 verzameluitkeringen.

Aandachtspunt is de bestuurlijke vormgeving van de verschillende integratie- en decentralisatie-uitkeringen, maar ook van de specifieke uitkeringen. Nog vaak is geen sprake van sturen op hoofdlijnen, maar van detailsturing. Veel ambtelijke en bestuurlijke inspanning richt zich op de uitwerking van details en op het veiligstellen van de uitvoering van het beleid. Lokaal maatwerk komt zo in het gedrang. Ook de informatievragen van het Rijk kunnen vaak nog minder. Aan deze zaken wordt langs verschillende lijnen gewerkt.

Halvering van het aantal specifieke uitkeringen

Het beleid ten aanzien van de specifieke uitkeringen moet krachtens het Coalitieakkoord onder meer uitmonden in een halvering van het aantal specifieke uitkeringen aan het einde van de kabinetsperiode. Naast elkaar zijn daarbij wel aantallen gehanteerd van 40 of 45 overblijvende specifieke uitkeringen. Ten grondslag aan die aantallen liggen de specifieke uitkeringen die het kabinet bij zijn aantreden aantrof, verminderd met de uitkeringen waarover in het kader van het kabinetsstandpunt Brinkman al een beslissing tot beëindiging was genomen. Met inachtneming van enkele correcties op de diverse gehanteerde overzichten resteert nu een aantal van 45. Met het ingezette beleid, waaronder de beide bovengenoemde instrumenten (decentralisatie-uitkering Gemeentefonds en Provinciefonds en verzameluitkering), is het mogelijk dit aantal te realiseren. Dit blijkt uit een analyse van de huidige specifieke uitkeringen. Vooralsnog wordt afgekoerst op een aantal van 37 specifieke uitkeringen. Tot die 37 behoren zowel de specifieke uitkeringen die tot een (jaarlijkse) betaling van het Rijk leiden als de specifieke uitkeringen waarvan de besteding door de mede-overheden doorloopt tot na de kabinetsperiode, ook al is de betaling eerder gedaan.

Wat dit jaar opvalt is het beperkte aantal nieuwe specifieke uitkeringen. Het zijn er vier, namelijk Afwikkeling nalatenschap oude Vreemdelingenwet (JUS), Seksualiteitscoördinatie en -hulpverlening (JenG) en Cofinanciering Europese middelen en Verpakkingenfonds (beide VROM), Het toont de terughoudendheid bij het gebruik van het instrument specifieke uitkering. Het beeld is dat dit mede komt doordat middelen aan bestaande specifieke uitkeringen worden toegevoegd en door een frequenter gebruik van de integratie-uitkering, vooruitlopend op de invoering van de decentralisatie-uitkering.

Het realiseren van de doelstelling vraagt wel een consequente uitvoering van gemaakte afspraken over bijvoorbeeld bundeling of overheveling naar de fondsen. Ook is een strikte naleving van de afgesproken looptijd geboden. Ook zal regelmatig een kritische blik worden geworpen op de meerwaarde van iedere specifieke uitkering: kan de specifieke uitkering (eerder) vervallen of worden overgeheveld naar de algemene fondsen. Daarnaast is er de continue afweging over de noodzaak van nieuwe specifieke uitkeringen: zijn er tegengestelde belangen? Wat in dat verband helpt is dat elke regeling van een nieuwe specifieke uitkering expliciet wordt vastgesteld in de Ministerraad.

3. Single information en single audit

Rondom het thema single information en single audit is belangrijke voortgang geboekt. Daarop kan worden voortgebouwd. Single information en single audit is een vereenvoudigd verantwoording- en controlesysteem voor specifieke uitkeringen dat aansluit op de lokale horizontale verant-

woordingscyclus. Geen afzonderlijke verantwoordingen en accountantsverklaringen per specifieke uitkering meer, maar de jaarrekening(controle) van medeoverheden is voldoende.

Ten eerste zijn gunstige ervaringen opgedaan met de invoering van single information en single audit in 2006. Het systeem is neergezet en blijkt goed te functioneren. Daarnaast heeft voor de verantwoording over de jaren 2007 en 2008 een verdere uitrol plaatsgevonden van dit principe. Daarmee is het leeuwendeel van de specifieke uitkeringen onder het principe gebracht. Met de wijziging van de Fvw wordt het principe van single information en single audit ook wettelijk verankerd. Ook vindt met de wetswijziging invoering plaats van het principe van single information en single audit tussen medeoverheden. Dit gebeurt mede op verzoek van de belanghebbenden.

Ten tweede is voor de eerste keer single review toegepast. Op gecoördineerde wijze is vanuit het Rijk het werk van de accountants beoordeeld. Het aantal reviews is sterk verminderd ten opzichte van vorige jaren. De vrees dat het beeld over de bevindingen over de uitvoering van de specifieke uitkeringen daardoor zou afnemen, blijkt onterecht. Het systeem van single information en single audit is door vrijwel alle betrokkenen goed uitgevoerd. De nieuwe aanpak zal worden voortgezet. In een evaluatie over enkele jaren zal worden bezien welke mogelijkheden er liggen voor een verdere vermindering van administratieve lasten.

Het is nodig om de basis voor de toepassing van single information en single audit te vergemakkelijken. Belangrijke uitdagingen liggen op het terrein van vereenvoudiging, stroomlijning en uniformering. Te veel voorwaarden, te veel verschillende definities van begrippen en te veel informatievragen zorgen voor onnodige administratieve lasten en inperking van lokale beleids- en bestedingsruimte. Dit geldt niet alleen op het terrein van verantwoordingsinformatie, maar ook op het terrein van beleidsinformatie. Over deze vraagstukken wordt met alle betrokken partijen overlegd om tot oplossingen te komen.

4. Specifieke uitkeringen in cijfers

Gezien het belang van specifieke uitkeringen in het totaal van de bestuurlijke en de financiële verhouding wordt jaarlijks inzicht gegeven in deze belangrijke inkomstenbron van de medeoverheden. Het zwaartepunt in het OSU – als verantwoordingsdocument – ligt daarbij bij de terugblik. Daartoe is de verdeling van de specifieke uitkeringen over 2007 in kaart gebracht en zijn de specifieke uitkeringen 2008, inclusief de bijbehorende bedragen geïnventariseerd. In de gemeentefondsbegroting 2009 zullen deze gegevens worden verbonden met de andere inkomstenbronnen van de medeoverheden. Ook zal aandacht worden besteed aan de meerjarige ontwikkeling van het bedrag aan specifieke uitkeringen. Voor het eerst is het dit jaar mogelijk om ook een vooruitberekening van het aantal specifieke uitkeringen te tonen.

Het aantal specifieke uitkeringen bedraagt in 2008 101. Na het totaal van 160 in 2004/05, 136 in 2006 en 134 in 2007 is er opnieuw sprake van een substantiële daling. Het aantal loopt verder terug naar 37, vooral door een terugloop in 2009 en 2010. Er is daarbij geen rekening gehouden met enerzijds het alsnog beëindigen van blijvende specifieke uitkeringen en anderzijds nieuwe specifieke uitkeringen.

Tabel 4.1 geeft inzicht in het aantal specifieke uitkeringen naar de afzonderlijke ministeries en jaren.

Tabel 4.1 Aantal specifieke uitkeringen naar ministerie en jaar

Ministerie	2004/ 2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
BZK	16	13	12	6	4	2	2	2
EZ	9	10	10	8	8	5	4	4
FIN	1	1	1	1	0	0	0	0
J&G	–	–	–	6	4	3	3	2
JUS	10	9	10	4	2	1	1	1
LNV	8	8	4	4	2	2	2	2
OCW	37	28	21	14	7	5	5	5
SZW	17	19	22	10	9	5	5	5
V&W	15	9	10	8	5	5	5	5
VROM	34	24	26	19	7	7	6	6
VWS	13	15	18	9	5	4	4	3
WWI	–	–	–	12	12	4	2	2
Totaal	160	136	134	101	65	43	39	37

Met name de ministeries van OCW en VROM/WWI maken in aantallen in ruime mate gebruik van het instrument specifieke uitkeringen. Een grote bijdrage aan de vermindering van het aantal specifieke uitkeringen leveren dezelfde departementen, maar ook SZW en VWS/JenG. In relatieve termen gesproken leveren ook de andere departementen volop bij aan de halvering van het aantal specifieke uitkeringen.

Het bedrag aan specifieke uitkeringen in 2008 bedraagt 15 160,9 miljoen euro, een miljard euro minder dan een jaar daarvoor. Met de 37 specifieke uitkeringen die ook aan het einde van de kabinetsperiode nog zullen bestaan is een bedrag van 13 568,8 miljoen euro gemoeid (begrotingsstand 2008).

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

Ministerie	2004/2005	2006	2007	2008	2012*
BZK	286,4	440,2	856,6	103,0	64,6
EZ	140,9	96,3	145,9	118,2	85,2
FIN	56,0	74,0	57,1	54,9	–
J&G	–	–	–	1 272,3	1 032,3
JUS	312,0	21,1	139,0	35,4	3,5
LNV	42,5	23,0	428,7	430,0	430,0
OCW	3 890,0	1 913,8	1 661,3	1 621,7	1 574,3
SZW	9 546,9	8 734,2	8 260,5	7 854,7	7 854,7
V&W	1 807,1	1 508,4	2 079,9	1 951,3	1 951,3
VROM	943,7	914,2	1 166,4	282,4	175,5
VWS	1 229,2	1 405,1	1 341,7	85,1	67,0
WWI	–	–	–	1 351,8	330,2
Totaal	18 254,7	15 130,3	16 137,1	15 160,9	13 568,8

* Bedragen 2008.

De grootste daling van 2007 op 2008 doet zich voor bij BZK. De daling is het gevolg van de overdracht van taken naar VROM/WWI. Onder meer door die overdracht laat VROM/WWI als enige een substantieel hoger bedrag zien. In vergelijking met voorgaande jaren zijn de verschillen als beperkt aan te merken. De vergelijking van 2008 met 2012 laat zien dat met de overblijvende specifieke uitkeringen het leeuwendeel van de middelen is gemoeid. De duidelijke daling bij WWI laat zich verklaren doordat de bestemming van de middelen GSB-SIV en ISV afhankelijk is van de evaluatie GSB.

Tabel 4.3 geeft inzicht in het bedrag aan specifieke uitkering naar soort ontvanger.

Tabel 4.3 Bedrag aan specifieke uitkeringen naar ontvangende overheid en jaar (in miljoenen euro's)

Ontvangende overheid	2004/2005	2006	2007	2008	2012*
Gemeenten	15 240	12.143	11 902	11 334	9 915
Provincies	1 508	1 505	2 433	2 120	2 051
Wgr	1 507	1 482	1 627	1 620	1 517
Niet verdeeld	0	0	175	87	85
Totaal	18 255	15.130	16.137	15 161	13 569

* Bedragen 2008.

De daling van een miljard euro ten opzichte van 2007 doet zich algemeen bij de groepen ontvangende overheden voor.

Verdeelgegevens 2007

Zoals hiervoor is aangegeven beschikt BZK ook over gegevens over de verdeling van specifieke uitkeringen naar de afzonderlijk ontvangers. Dat is sinds enkele jaren het geval, een reactie op de constatering dat tot die tijd alleen de verdeling van het Gemeentefonds en het Provinciefonds en van de belastingen centraal beschikbaar was. Op dit moment wordt gewerkt aan de verzameling van de gegevens over 2007.

5. Ten slotte

Met de mogelijkheid om een vooruitblik te geven van het aantal specifieke uitkeringen per departement ontstaat de mogelijkheid om de komende jaren verwachting tegen realisatie af te zetten. Daarmee krijgt het OSU meer dan tot nu toe de beoogde functie van verantwoordingsdocument: wat is er met de voornemens gebeurd. Aan die werkwijze zal de komende tijd meer aandacht worden besteed. Op termijn kan er daarbij aan worden gedacht dat in het OSU echt wordt teruggekeken, terwijl in de gemeentefonds-begroting specifieke uitkeringen worden aangekondigd.

Mede namens de minister van Financiën,

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Th.B. Bijleveld-Schouten