

Bijlage

Het beoordelingskader voor de specifieke uitkeringen

De doorlichting van specifieke uitkeringen gebeurt aan de hand van een beoordelingskader.

Hierin kunnen drie stappen worden onderscheiden:

1. Beoordeling van het bestuurlijk arrangement ‘achter’ de huidige specifieke uitkeringen.
2. Aanpassing van het financieel arrangement.
3. Vereenvoudiging van het informatiearrangement.

De stappen leiden tot een oordeel of de specifieke uitkering kan worden overgeheveld naar de algemene uitkering van het gemeente- of provinciefonds, worden gebundeld tot een brede doeluitkering of bestaansrecht heeft als specifieke uitkering. Hieronder worden deze stappen nader uitgewerkt.

1^e stap: Beoordeling bestuurlijk arrangement

Bij de beoordeling van het bestuurlijke arrangement, de sturingsrelatie, staan de verantwoordelijkheidsverdeling en de bijbehorende sturingsrelatie op het betreffende beleidsterrein tussen Rijk en medeoverheden centraal. Volgens de kabinetsvisie Andere Overheid dient bij de vormgeving van de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling (het bestuurlijke arrangement) rekening gehouden te worden met de volgende uitgangspunten:

- Het Rijk stuurt op hoofdlijnen en formuleert minder gedetailleerde regelgeving. Dit houdt in dat het rijk zich zoveel mogelijk beperkt tot het formuleren van algemene beleidskaders waarbij duidelijk wordt aangegeven hoe de verantwoordelijkheidsverdeling is vormgegeven.
- Medeoverheden krijgen beleids- en uitvoeringsruimte zodat een integrale aanpak van problemen en effectieve inzet van middelen op lokaal en regionaal niveau mogelijk wordt gemaakt.

De toets op het bestuurlijke arrangement geeft aan in hoeverre bij de huidige specifieke uitkeringen voldaan wordt aan deze uitgangspunten. Indien dit niet het geval is, wordt nagegaan of het mogelijk is om het bestuurlijke arrangement volgens deze uitgangspunten vorm te geven.

In de afweging of het bestuurlijke arrangement volgens bovenstaande uitgangspunten kan worden vormgegeven, zijn door de stuurgroep de volgende aandachtspunten expliciet meegenomen:

Subsidiariteit: Dit houdt in dat de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid er bij is gebaat dat de beslissingen over de inzet en bestedingsrichting van middelen op dat niveau worden genomen waar het zicht op de benodigde beleidsoplossingen het beste is.

Rechtsgelijkheid voor de burger: Dit aandachtspunt richt zich op de afweging in hoeverre verschillen in voorzieningenniveau tussen gemeenten of provincies kunnen worden geaccepteerd.

Schaalvoordelen: Beleidsverantwoordelijkheden dienen te worden neergelegd bij die overheidslaag die groot genoeg is om bij de beleidsuitvoering schaalvoordelen te realiseren en niet bij een overheidslaag die zo klein is dat schaalnadelen ontstaan. In principe dient de beleidsverantwoordelijkheid op de schaal van de voorziening worden neergelegd. Op het schaalniveau van de gemeenten bestaat een grote diversiteit. Denkbaar is dat beleidsuitvoering plaatsvindt door grote gemeenten of samenwerkingsverbanden van (kleinere) gemeenten.

Coherentie van beleid: Een logische en integrale samenhang met bestaande taken van een bestuurslaag.

Europese afspraken: In hoeverre vragen Europese (of internationale) afspraken een centrale rol en verantwoordelijkheid van het Rijk?

Externe effecten: In welke mate treden voorzienbare externe effecten bij andere gemeenten of provincies op, die de keuze voor de verdeling van de beleidsverantwoordelijkheid beïnvloeden.

2^e stap: Aanpassen financieel arrangement

Nadat het bestuurlijke arrangement achter de specifieke uitkering is beoordeeld en waar mogelijk is vormgegeven naar het model van de 'andere' overheid, volgt in het beoordelingskader de aanpassing van het financiële arrangement. De financiële bevoegdheden dienen logisch aan te sluiten op de beleidsmatige verantwoordelijkheden. Met andere woorden: eerst bepalen hoe de overheid een maatschappelijk probleem kan bestrijden – daarna bekijken welke financieel arrangement daarbij hoort. Indien bij de beoordeling van het bestuurlijke arrangement de keuze is gemaakt voor veel beleids- en uitvoeringsruimte bij medeoverheden, moeten deze ook kunnen beschikken over vrijheid bij de inzet van middelen.

Het gaat in deze stap om de afweging bij welke bestuurslaag, gegeven de beleidsverantwoordelijkheden, de zeggenschap over de inzet en bestedingsrichting van de middelen komt te liggen. Daarmee wordt in feite de keuze voor het financieringsinstrument (algemene uitkering, brede doeluitkering of specifieke uitkering) gemaakt.

Het argument vóór een specifieke uitkering is doorgaans dat voor de kosten van een beleidsterrein geen structuurkenmerk van gemeenten of provincies kan worden vastgesteld op basis waarvan verdeling door middel van de algemene uitkering mogelijk is. Dit argument is opgenomen in de memorie van toelichting bij art. 18 van de Financiële-verhoudingswet. De stuurgroep meent dat dit argument niet te snel mag worden gebruikt. Ondanks het feit dat met de maatstaven uit het gemeente- en provinciefonds een gerichte verdeling mogelijk is, is de stuurgroep van mening dat het één op één integreren van een specifieke uitkering in de algemene uitkering niet wenselijk is. Bij overheveling kunnen globale maatstaven worden gehanteerd, passend bij het karakter van het gemeente- en provinciefonds en een rijksoverheid die stuurt op hoofdlijnen. Daarbij biedt het verdeelsysteem de mogelijkheid om in de algemene uitkering groepen gemeenten of provincies te kunnen onderscheiden waaraan gericht middelen kunnen worden toebedeeld. Problematische herverdeeffecten kunnen door een gefaseerde invoering met een integratie-uitkering worden opgelost.

3^e stap: Vereenvoudigen informatiearrangement

De derde stap in de doorlichting betreft het informatiearrangement. De informatiebehoefte hangt af van de manier waarop de beleidsmatige en financiële sturing is vormgegeven. Eén van de aandachtspunten bij de huidige specifieke regelingen is de zware financiële en beleidsmatige verantwoordingslast die vaak aan verstrekking van de middelen verbonden is. Deze last drukt zowel op het verstreckende departement als op de ontvangende decentrale overheid. Beperking van deze verantwoordingslast sluit aan bij de wens van het kabinet om regelgeving, administratieve lasten en bureaucratie te verminderen.

Bij de vormgeving van het informatiearrangement is het van belang om onderscheid te maken tussen verantwoordingsinformatie en overige beleidsinformatie.

Verantwoordingsinformatie bestaat uit financiële en beleidsmatige informatie en hangt nauw samen met de wijze waarop de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheden zijn vormgegeven. Aan wie en waarover verantwoording wordt afgelegd, dient daar logisch op aan te sluiten. Indien de verantwoordelijkheid van het Rijk op hoofdlijnen is vormgegeven,

past daar geen gedetailleerde verantwoordingsinformatie vanuit de decentrale overheden bij. Het streven is hierbij aan te sluiten bij de principes van *single audit* en *single information*, oftewel de accountantscontrole van gemeente- en provincierekening en specifieke uitkering in één gang, en éénmalige aanlevering van beleidsmatige en financiële verantwoordingsinformatie door de decentrale overheid aan raad, provinciale staten en departement.

De vraag om overige beleidsinformatie is van een andere orde en hangt niet samen met de verantwoordelijkheidsverdeling zoals die ten aanzien van een bepaald beleidsonderwerp is vormgegeven. De overige beleidsinformatie gaat over de behoefte bij het departement aan informatie om beleid te ontwikkelen. Deze vraag om beleidsinformatie dient los gezien te worden van het concrete bestuurlijk-financiële arrangement. Hierover kunnen afzonderlijke afspraken worden gemaakt tussen Rijk, medeoverheden en bijvoorbeeld het CBS die resulteren in een voorziening voor uitwisseling van basisinformatie. Een dergelijke voorziening via geautomatiseerde bestanden kan de gegevensuitwisseling vereenvoudigen en vergemakkelijken en vormt op deze wijze geen belasting voor het bestuurlijke proces en de verantwoording die daarover dient plaats te vinden.

Samenhang van het gehele arrangement

Het doorlopen van de bovenstaande stappen leidt tot een logische en evenwichtige combinatie van een bestuurlijk, financieel en informatiearrangement, waarbij zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de kabinetsvisie op de Andere Overheid. Het resultaat van de toetsing laat zien of er een alternatief besturingsmodel (combinatie van bestuurlijk, financieel en informatiearrangement) bestaat om dezelfde beleidsdoelen uit de specifieke regeling te realiseren met minder rijkssturing en regelgeving. Het resultaat kan ook zijn dat de specifieke uitkering wel degelijk bestaansrecht heeft. In dat geval zal gestreefd worden naar vermindering van de verantwoordings- en informatielasten.

Specifieke uitkering

Specifieke uitkeringen dienen in de sturingsrelatie tussen Rijk en medeoverheden als innovatie- of experimenteergeld voor het ontwikkelen of uittesten van bepaald beleid bij decentrale overheden en daarom hebben zij in principe een tijdelijk karakter. Specifieke uitkeringen kunnen ook betrekking hebben op een smal gedefinieerd(e) doel of doelgroep. Een voorbeeld hiervan is een specifieke knelpuntenpot waar op declaratiebasis een beroep op kan worden gedaan. Deze focus leidt tot aansturing van het beleid met specifieke voorwaarden. In de regel wordt een specifieke uitkering gehanteerd wanneer er een nationaal politiek belang aan het doel wordt gehecht en er (nog) weinig vertrouwen is dat de medeoverheden dit doel tot stand kunnen brengen.

Bij het uitwerken van een nieuwe specifieke regeling voor decentrale overheden dienen de beleidsverantwoordelijke departementen waar mogelijk aansluiting te zoeken bij reeds bestaande Brede Doeluitkeringen of bij andere specifieke uitkeringen om daar een BDU mee te creëren. Dit heeft minder bureaucratische last voor beide partijen tot gevolg, terwijl het departement toch de zekerheid heeft dat de middelen in een bepaalde bestedingsrichting worden uitgegeven. Voor de verantwoording en informatievoorziening aan het Rijk dient aangesloten te worden bij het decentrale verantwoordingsproces.

Brede doeluitkeringen

Een brede doeluitkering vervult in de sturingsrelatie tussen Rijk en medeoverheden een functie in die gevallen waarin het rijk stuurt op een beperkt aantal samenhangende prestatieafspraken. De brede doeluitkering biedt ten opzichte van de specifieke uitkering door bundeling en ontschotting meer bestedingsvrijheid voor medeoverheden. De ontschotte rijksmiddelen moeten ook binnen de gemeenten of provincie in onderlinge samenhang op het beleidsterrein kunnen worden ingezet. Het Rijk onthoudt zich in principe voor de afgesproken periode waarin de resultaten moeten worden gerealiseerd van bijsturing. Dit komt mede tot uitdrukking in een beperking van de monitoring. De decentrale overheden leggen verantwoording af over de gerealiseerde resultaten en zijn hierop afrekenbaar. De verantwoording aan het Rijk sluit aan op de gemeentelijke of provinciale verantwoordings- en informatieprocedure. Waar mogelijk worden de brede doeluitkeringen intersectoraal vormgegeven zodat hiermee de traditionele verkokering doorbroken wordt.

Algemene uitkering

De algemene uitkering biedt voor de decentrale overheden veel bestedingsvrijheid. Binnen de wettelijke marges kunnen de medeoverheden zelf beslissen waar de middelen aan uitgegeven worden. Verantwoording vindt plaats op lokaal of regionaal niveau. De integratie-uitkering biedt de mogelijkheid om bij overheveling eventuele nadelige herverdeeleffecten tijdelijk te ondervangen.