

Vergaderjaar 2008–2009

31 700 B

Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2009

Nr. 15

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 april 2009

1. Inleiding

Op grond van artikel 20 van de Financiële-verhoudingswet wordt jaarlijks het Onderhoudsrapport specifieke uitkeringen aan de Tweede Kamer aangeboden.¹ Onderhoudsrapport en niet Overzicht, de tot op heden gehanteerde benaming. Dit heeft te maken met de verschuiving van de focus van de presentatie van de lijst van specifieke uitkeringen naar de beleidsontwikkeling van de specifieke uitkeringen. De naamswijziging is aangekondigd in de memorie van toelichting bij de laatste herziening van de genoemde wet.

Het doel van het onderhoudsrapport is inzicht te bieden in het stelsel van specifieke uitkeringen en in het onderhoud van het stelsel.

Het jaar 2008 heeft in het teken gestaan van de herziening van de Financiële-verhoudingswet in verband met de specifieke uitkeringen. Het betreft de volgende onderwerpen:

- Definitie specifieke uitkering
- Invoering decentralisatie-uitkering
- Invoering verzameluitkering
- Verankering single information en single audit

Na een bespiegeling over de kabinetsdoelstellingen in hoofdstuk 2 wordt op de bestuurlijke context van de specifieke uitkeringen ingegaan. Naast de eerste hierboven genoemde 3 thema's zijn dit de onderwerpen decentralisatiekader en Fonds economische structuurversterking. Het vierde hoofdstuk geeft de huidige stand van zaken en de verwachtingen van het aantal en de financiële omvang van de specifieke uitkeringen weer. Op het laatste thema – single information en single audit – wordt in hoofdstuk 5 «interbestuurlijke informatie» ingegaan.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

2. Kabinetsdoelstellingen

Het kabinet streeft naar een meer volwassen invulling van de verhoudingen tussen het rijk en medeoverheden. Hiertoe behoort onder meer dat waar mogelijk aan medeoverheden de ruimte wordt geboden om specifieke uitkeringen naar de lokale behoefte uit te voeren, zolang deze aanpak maar bijdraagt aan het rijksdoel. Verder meende het kabinet dat de controle-eisen van het rijk te hoog, de gestelde voorwaarden te omvangrijk en daardoor ook de gevraagde informatie omvangrijk is. Daarnaast kan de interbestuurlijke informatiestroom, zo is de verwachting, meer worden gestroomlijnd.

Het kabinet heeft in lijn met aangehaalde constatering drie gekwantificeerde kabinetsdoelstellingen gesteld. Ten eerste dat aan het einde van de kabinetsperiode het aantal specifieke uitkeringen is gehalveerd. Dit betekent een beoogde eindstand van hooguit 45 specifieke uitkeringen. Ten tweede om de interbestuurlijke lasten met 25% te verminderen en ten derde het aantal monitoren eveneens met 25% (van 292 naar 219 conform bestuursakkoord rijk – gemeenten) te verminderen. Deze laatste twee doelen gelden breder dan de specifieke uitkeringen, maar zoals aangehaald de specifieke uitkeringen zijn hierin niet onbelangrijk. Verdere doelstellingen zijn kwalitatief van aard. Zo worden taken en verantwoordelijkheden zo veel mogelijk op het decentrale niveau gelegd en informatiestromen tussen overheden worden zo veel mogelijk beperkt en gestroomlijnd.

Om het effect van het kabinetsbeleid in deze regeerperiode te kunnen meten is een nulmeting interbestuurlijke lasten (Tweede Kamer 2008–2009, 29 362, nr. 153) uitgevoerd. Uit deze nulmeting bleken naast Europese verplichtingen de specifieke uitkeringen de grootste veroorzakers van interbestuurlijke lasten te zijn.

In de afgelopen jaren heeft het kabinet al veel bereikt. Het beleid ten aanzien van de specifieke uitkeringen heeft ingang gevonden in de reguliere besluitvorming en er wordt hard gewerkt aan de realisatie van de doelstellingen. Het zal nog veel inspanning vergen om de doelstellingen daadwerkelijk te realiseren. Vooral de ontwikkelingen over het realiseren van de halvering van het aantal specifieke uitkeringen zijn niet in alle opzichten positief. In hoofdstuk 4 is dit nader beschreven.

3. Specifieke uitkeringen in bestuurlijke context

Decentralisatiekader

De criteria voor het decentraal beleggen van taken en verantwoordelijkheden worden scherper omschreven en geëxpliciteerd in het bestaande decentralisatiekader. Een motie van de Eerste Kamer is daarvoor de directe aanleiding. Decentralisatie is gebaseerd op de gedachte dat overheden het beste functioneren als zij zelf verantwoordelijk zijn voor een bepaald taakveld. Bij deze gedachte horen in de afweging van de mate van decentralisatie ook aspecten als de schaal van de medeoverheid en de (tijdelijke) landelijke risico's op of complexiteit van een taakveld. Het belangrijkste doel van het expliciteren van het decentralisatiekader is aldus om helder te maken wat Rijk en de decentrale overheden van elkaar kunnen verwachten.

Bij het onderwerp zal ook het evaluatierapport worden betrokken dat de Algemene Rekenkamer in juni 2009 zal uitbrengen over zijn rapport Beleidsvrijheid en specifieke uitkeringen.

Definitie specifieke uitkering

Om een uniform gebruik van het begrip specifieke uitkeringen te bevorderen is het begrip specifieke uitkering in artikel 18 van de Financiële-verhoudingswet vastgelegd. De definitie is niet nieuw, maar geëxpliciteerd. Belangrijke kenmerken zijn dat sprake is van het bereiken van rijksdoelen en van openbaar belang. In die situatie spelen specifieke uitkeringen een wezenlijke rol in de verhouding tussen Rijk en medeoverheden. Twee aspecten hebben in het bijzonder aandacht gekregen. Niet alleen de verstrekking direct door een minister, maar ook indirect, bijvoorbeeld vanuit een agentschap, resulteert in een specifieke uitkering. Daarnaast is verwoord dat bij meerdere groepen ontvangers het deel van de geldstroom dat de medeoverheden ontvangen als specifieke uitkering wordt aangemerkt. De enige uitzondering hierop is als voor alle ontvangers dezelfde voorwaarden gelden en de medeoverheid niet vanuit het algemene openbare belang handelt. In die gevallen is er sprake van een subsidie.

Het belang van een definitie strekt zich verder uit dan het voorkomen van misverstanden over het al dan niet terecht aanmerken van een uitkering als specifieke uitkering. Een nieuwe specifieke uitkering vergt bijvoorbeeld de expliciete instemming van de Ministerraad. Daarnaast geldt één verantwoordingsregime volgens het uitgangspunt single information en single audit. Door de definitie is in één oogopslag duidelijk dat het regime van specifieke uitkeringen al dan niet van toepassing is.

Invoering decentralisatie-uitkering

De keuze tussen bekostiging uit het Gemeentefonds en het Provinciefonds of via een specifieke uitkering is in het verleden nog wel eens op de laatste gevallen, omdat de verdeling van de fondsen te weinig flexibel kon worden toegepast. Om in die lacune te voorzien is bij de herziening van de Financiële-verhoudingswet de decentralisatie-uitkering ingevoerd. Daarmee komt de kabinetsdoelstelling van vermindering van het aantal specifieke uitkeringen een belangrijke stap dichterbij. De uitkering is bestemd voor tijdelijke middelen en voor structurele middelen waarvan nog niet duidelijk is of dan wel wanneer zij kunnen overgaan naar de algemene uitkering uit het Gemeentefonds (is de termijn wel duidelijk dan is sprake van een integratie-uitkering).

De invoering van de decentralisatie-uitkering voorziet in een behoefte, zo blijkt uit het gebruik in de praktijk. Er worden er op dit moment ongeveer 25 geteld. Daarmee vervult de decentralisatie-uitkering een belangrijke rol bij de vermindering van het aantal specifieke uitkeringen. Er is daarbij sprake van fundamentele verschillen tussen decentralisatie- en specifieke uitkeringen. Het belangrijkste daarbij is dat de decentralisatie-uitkering tot de algemene middelen van de medeoverheden behoort. In het Coalitie-akkoord en de bestuurlijke akkoorden staan samenwerking en gelijkwaardigheid tussen de verschillende bestuurlijke lagen centraal. Vanuit deze bestuurlijke verhoudingen past financiering uit de algemene middelen het beste vanwege de afweging op lokaal niveau welke beleidsvelden prioriteit hebben in die gemeente of provincie. In tegenstelling tot de decentralisatie-uitkeringen zijn de specifieke uitkeringen geoormerkt geld, waarover naar het Rijk vanwege de ministeriele verantwoordelijkheid moet worden verantwoord.

Met de decentralisatie-uitkering is de decentrale bekostigingswijze via het Gemeentefonds en het Provinciefonds met een nieuw element aangevuld. In de praktijk wordt met aanvullende regels en bestuurlijke afspraken de ruimte voor lokale afweging ingeperkt. Voor de komende tijd zal het

zoeken zijn naar een goede balans tussen centrale sturing en decentraal maatwerk.

Invoering verzameluitkering

Tegen de achtergrond van talrijke kleine specifieke uitkeringen met een relatief grote bureaucratische last is bij de herziening van de Financiële-verhoudingswet de verzameluitkering ingevoerd. Dit is een bundeling van kleinere thema's per departement, waarbij idealiter aanvraag, toekenning en verantwoording op onbureaucratische wijze plaatsvindt. Thema's met een beslag van minder dan tien miljoen euro per jaar worden onderdeel van de verzameluitkering.

Op dit moment hanteren vier departementen een verzameluitkering voor hun thema's. Voor 2010 is een uitbreiding voorzien. Niet alle bestaande kleine specifieke uitkeringen zijn namelijk al opgegaan in de verzameluitkering. Daarnaast zijn nieuwe thema's te verwachten. Naar huidig inzicht vervallen in totaal ca. 30 specifieke uitkeringen en stijgt het aantal verzameluitkeringen naar acht.

Fonds economische structuurversterking

Een behoorlijk aantal specifieke uitkeringen wordt met middelen uit het Fonds economische structuurversterking (Fes) bekostigd. Deze middelen worden verstrekt voor investeringsprojecten. Medeoverheden komen er alleen voor in aanmerking als er sprake is van – veelal minimaal 50% – cofinanciering door de medeoverheid. Door de verantwoordingseisen die voortvloeien uit de FES-systematiek is het niet mogelijk om deze specifieke uitkeringen over te hevelen naar het Gemeentefonds en het Provinciefonds of op te nemen in de verzameluitkering. Ook heeft deze Fes-systematiek als consequentie dat elk project een afzonderlijke specifieke uitkering is. De doelstellingen van het kabinetsbeleid ten aanzien van specifieke uitkeringen – hooguit 45 aan het einde van de kabinetsperiode, sturen op hoofdlijnen en vermindering van administratieve lasten – komen hierdoor in gevaar. Voor de zomer wordt over het idee om Fes-middelen via het Gemeentefonds en het Provinciefonds te financieren in het kabinet verder gesproken.

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 financieringsbron van de medeoverheden. Het zwaartepunt in het OSU ligt daarbij bij de terugblik. Daartoe zijn de specifieke uitkeringen 2009, inclusief de bijbehorende bedragen geïventariseerd. Wat betreft de bedragen is overigens geen sprake van kabinetsdoelstellingen. Wel bestaat bij verschillende partijen behoefte aan die informatie (Tweede Kamer, Europese statistieken, het Rijk vanwege het totaalbeeld van de gemeentelijke en provinciale financiën, enzovoorts).

Na het totaal van 136 specifieke uitkeringen in 2006, 134 in 2007 en 101 in 2008 is in 2009 sprake van 82 specifieke uitkeringen, naast 27 FES-gerelateerde specifieke uitkeringen. Enerzijds zijn specifieke uitkeringen gebundeld, in verzameluitkeringen opgegaan, afgelopen enzovoorts. Anderzijds zijn vooral nieuwe specifieke uitkeringen ontstaan op basis van middelen uit het Fonds economische structuurversterking. Het aantal FES-gerelateerde specifieke uitkeringen is afzonderlijk in tabel 3.1 aangegeven. Veel kleine bestaande specifieke uitkeringen zullen in 2010 opgaan in een verzameluitkering. Vorig jaar werd nog van 2009 uitgegaan. Ook deze ontwikkeling heeft een – incidenteel – opwaarts effect.

Tabel 3.1 geeft inzicht in het aantal specifieke uitkeringen naar de afzonderlijke ministeries en jaren.

Tabel 3.1 Aantal specifieke uitkeringen naar ministerie en jaar

Ministerie	'04/'05	2006	2007	2008	2009*	2010	2011	2012
BZK	16	13	12	6	6	2	2	2
EZ	9	10	10	8	7/2	9	7	4
FIN	1	1	1	1	–	–	–	–
J&G	–	–	–	6	5	4	4	3
JUS	10	9	10	4	5	4	4	4
LNV	8	8	4	4	3/1	3	3	3
OCW	37	28	21	14	10/4	5	5	5
SZW	17	19	22	10	9	6	6	6
V&W	15	9	10	8	6/6	10	9	7
VROM	34	24	26	19	13/14	19	19	18
VWS	13	15	18	9	7	5	4	4
WWI	–	–	–	12	11	3	1	1
Totaal	160	136	134	101	82+27	70	64	57

* Aantal «reguliere» specifieke uitkeringen/aantal uitkeringen uit FES-gelden

Er is recentelijk ook een aantal financiële regelingen geïnventariseerd waarvan de ontvangers slechts incidenteel tot de medeoverheden behoren, in het bijzonder op het terrein van cultuur. Iets soortgelijks geldt voor uitkeringen in verband met onderwijsbekostiging in die situaties waarin een gemeente een rol heeft als bestuurder van het openbaar onderwijs. In totaal gaat het om een dertigtal regelingen met een voor medeoverheden financieel beslag van in totaal maximaal zo'n 100 miljoen euro. Mede in relatie tot het Uniforme subsidiekader van het Ministerie van Financiën zullen deze regelingen nader worden gezien op de plaats die zij eventueel in de jaarlijkse onderhoudsrapportages specifieke uitkeringen moeten innemen.

Het bedrag aan specifieke uitkeringen in 2009 bedraagt € 15 269 miljoen euro.

Tabel 3.2 Bedrag aan specifieke uitkeringen naar ministerie en jaar (in miljoenen euro's)

Ministerie	2004/2005	2006	2007	2008	2009
BZK	286,4	440,2	856,6	103,0	95,6
EZ	140,9	96,3	145,9	118,2	89,9
FIN	56,0	74,0	57,1	54,9	–
J&G	–	–	–	1 272,3	1 321,8
JUS	312,0	21,1	139,0	35,4	0,7
LNV	42,5	23,0	428,7	430,0	511,2
OCW	3 890,0	1 913,8	1 661,3	1 621,7	928,2
SZW*	9 546,9	8 734,2	8 260,5	7 854,7	8 130,1
V&W	1 807,1	1 508,4	2 079,9	1 951,3	2 129,9
VROM	943,7	914,2	1 166,4	282,4	602,3
VWS	1 229,2	1 405,1	1 341,7	85,1	111,4
WWI	–	–	–	1 351,8	1 346,9
Totaal	18 254,7	15 130,3	16 137,1	15 160,9	15 269,0

*) Bedrag Participatiebudget incl. aandeel OCW en WWI

Tabel 3.3 geeft inzicht in het bedrag aan specifieke uitkering naar soort ontvanger.

Tabel 3.3 Bedrag aan specifieke uitkeringen naar ontvangende overheid en jaar (in miljoenen euro's)

Ontvangende overheid	2004/2005	2006	2007	2008	2009
Gemeenten	15 240	12 143	11 902	11 334	11 620
Provincies	1 508	1 505	2 433	2 120	1 694
Wgr	1 507	1 482	1 627	1 620	1 494
Niet verdeeld	0	0	175	87	460
Totaal	18 255	15 130	16 137	15 161	15 269

5. Interbestuurlijke informatie over specifieke uitkeringen

Algemeen

In het afgelopen jaar is vooral door de invoering van single information en single audit (verantwoordingsinformatie) een aanzienlijke lastenvermindering geboekt. Het komende jaar is de focus gericht op het ontwikkelen van beleid waardoor, waar mogelijk, andere soorten van interbestuurlijke informatie worden verminderd en gestroomlijnd. Deze soorten worden getypeerd als informatie voor rijksverantwoordelijkheden in het kader van doelmatigheid en doeltreffend (beleidsinformatie) en voor rijksverantwoordelijkheden in het kader van (het stelsel van) toezicht (toezichtinformatie). In de volgende paragrafen wordt hierop nader ingegaan, maar eerst wordt gestart met de structurele inbedding van de toets op interbestuurlijke lasten.

Artikel 2-toets: ook de interbestuurlijke informatie en de uitvoeringslasten

Op grond van de artikelen 2 en 18 van de Financiële-verhoudingswet worden de bestuurlijke en financiële consequenties van beleidsvoornemens voor medeoverheden sinds jaar en dag structureel in kaart gebracht. Ook de informatie consequenties met bijbehorende uitvoeringslasten zullen in de komende jaren van deze kaart onderdeel uitmaken. Het gaat dan om de vraag of de interbestuurlijke informatiestromen passen bij uitgangspunten als sturen op hoofdlijnen en lastenverlichting. Daartoe worden kaders, zie de volgende paragrafen, ontwikkeld. Ook wordt in 2009 onderzocht op welke wijze de toets van de uitvoeringslasten het beste vorm kan krijgen en de grootste meerwaarde heeft in de relatie tussen rijk en medeoverheden.

Interbestuurlijke verantwoordingsinformatie

Met de gewijzigde financiële verhoudingswet is het principe van single information en single audit wettelijk een feit. Hier is het echter niet bijgebleven. Single information en single audit geldt namelijk sinds afgelopen, tweede, jaar voor 79 specifieke uitkeringen (1e jaar: 29 specifieke uitkeringen). Een principe dat de medeoverheden omarmen, blijkende uit de in 9 van de 10 gevallen tijdige aanlevering door gemeenten en provincies (1e jaar: ongeveer 4 op de 10 tijdig). Een omarming, omdat single information en single audit aansluit op de reguliere planning en controle en leidt tot een aanzienlijke lastenreductie. De reguliere jaarrekening van de medeoverheden is namelijk de basis voor het afleggen van verantwoording over specifieke uitkeringen aan het rijk. Geen aparte uitgebreide verantwoording (over veelal tientallen indicatoren per specifieke uitkering) en intensieve accountantscontrole per specifieke uitkering meer, maar slechts 1 verantwoording (met meestal slechts enkele indicatoren per specifieke uitkering) en verklaring – de jaarstukken – voor de 79 specifieke uitke-

ringen tezamen. En vanaf het verantwoordingsjaar 2008 84 specifieke uitkeringen. In 2009 wordt conform de wet geëvalueerd of ook voor onderwijsbekostiging single information en single audit kan worden ingevoerd. Hetzelfde geldt in 2010 voor de specifieke uitkering Investering landelijk gebied.

Om de controle-intensiteit nog verder te verminderen reviewen de departementale auditdiensten samen en minder intensief. Deze review staat ook wel bekend als single review. De auditdiensten reviewen of het rijk kan steunen op de uitgevoerde werkzaamheden door de accountants van de medeoverheden. Deze nieuwe aanpak blijkt te werken; ondanks de minder intensieve reviews kan een voldoende oordeel over de kwaliteit van de controle worden gegeven.

Single information en single audit smaakt bij medeoverheden en het rijk naar meer. Zo blijken er in het verkeer tussen rijk en medeoverheden nog onnodige obstakels voor een verdere vereenvoudigde registratie van de informatie en in het verlengde een versobering van de controle door medeoverheden. Eén van de oorzaken is dat voor het rijk en medeoverheden andere verslaggevingvoorschriften (vooral kasstelsel ten opzichte van baten- en lastenstelsel) gelden, waarvoor medeoverheden extracomptabel gegevens moeten bijhouden. Deze extracomptabele vastleggingen komen waar mogelijk te vervallen. Voor diverse uitkeringen geldt deze interbestuurlijke lastenvermindering door toepassing van baten- en lastenstelsel al, zoals de specifieke uitkeringen participatiebudget en geldstroom beeldende kunst en vormgeving. Ook is het streven van alle belanghebbenden om het aantal bestedingsvoorwaarden waar mogelijk te verminderen en verduidelijken. Het streven is om in het volgende Overzicht specifieke uitkeringen het «ideale verantwoordingsmodel voor een specifieke uitkering» te presenteren.

Naast single information en single audit tussen rijk en medeoverheden is ook single information en single audit tussen medeoverheden op verzoek van de VNG en IPO in de wet geïntroduceerd. Een kans om ook de lasten tussen medeoverheden te verminderen. Voor dit jaar (verantwoordingsjaar 2008) geldt SiSa tussen medeoverheden al voor 17 specifieke uitkeringen.

Interbestuurlijke beleids- en toezichtinformatie

Samen met de medeoverheden en andere belanghebbenden wordt het systeem van checks and balances voor zowel de toezichtrelaties tussen rijk en medeoverheden als voor beleidsontwikkeling en -evaluatie door het rijk, voor zover medeoverheden een bijdrage leveren aan dit beleid, onder de loep genomen.

In de kaders worden vragen beantwoord als op grond van welke criteria vraagt het rijk om interbestuurlijke informatie, hoe kunnen het rijk en de medeoverheden de kwaliteit van deze informatie bevorderen, hoe kan beter worden aangesloten bij de administratie en beleidsinformatie van de medeoverheid, hoe kan worden bevorderd dat de gevraagde interbestuurlijke gegevens voor meerdere partijen zijn te gebruiken, hoe kan worden gerealiseerd dat de interbestuurlijke informatiebehoefte tijdig bekend is en periodiek wordt geactualiseerd. Deze vragen worden gesteld vanuit het uitgangspunt dat de mechanismen (checks) passen bij het systeem dat de balans tussen de verantwoordelijkheden van de diverse partijen (balances) moet waarborgen. De kaders dragen bij aan de doelstellingen als verwoord in hoofdstuk 2, maar ook het kabinetsstandpunt inzake het versoberen van interbestuurlijk toezicht (Kamernummer ...). De

intentie is om dit jaar de kaders voor deze systemen vast te stellen, waarna tot implementatie kan worden overgegaan.

Lasten medeoverheden – burgers en maatschappelijke instellingen

Naast de medeoverheden ervaren burgers en maatschappelijke instellingen hinder van rijksregelgeving over specifieke uitkeringen, maar ook door lokaal ontwikkelde voorschriften voorkomende uitkeringen. Het ministerie van BZK heeft in samenwerking met diverse belanghebbenden in het afgelopen jaar overbodige of onbegrijpelijke regels afgeschaft of verhelderd. Voorbeelden zijn vooringevulde inkomstenbelastingaangifte (per 1 maart 2009 ingegaan), invoering van de geautomatiseerde kwijtschelding van gemeentelijke belastingen en vereenvoudiging van de VNG-modelverordeningen waardoor het aantal vergunningstelsels sterk zijn vereenvoudigd. Zie ook www.interbestuurlijkelasten.nl.

Mede namens de minister van Financiën,

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