

Vergaderjaar 2009–2010

32 249

Financiële verhoudingen tussen de bestuurslagen

Nr. 2

RAPPORT

Geldstromen en verantwoordelijkheden bij decentraal uitgevoerd beleid

Inhoud

Over dit rapport	4	3.2	Algemene uitkeringen worden specifiek	17
1 Financiële verhoudingen tussen de bestuurslagen	6	3.2.1	Sturen op niet-afdwingbare voorwaarden	18
1.1 Specifieke en algemene uitkeringen	6	3.2.2	Vertrouwen in plaats van verantwoording	20
1.2 Inkomsten gemeenten en provincies	7	4	Risico's onduidelijke verantwoordelijkheidsverdeling	22
2 Ontwikkelingen in de financiële verhoudingen	9	4.1	Ministeriële verantwoordelijkheid	22
2.1 Ontwikkelingen specifieke uitkeringen	9	4.2	Verantwoordelijkheid bij specifieke uitkeringen	24
2.1.1 Aantal specifieke uitkeringen	9	4.2.1	Kwaliteit beleids- en verantwoordingsinformatie	24
2.1.2 Introductie brede doeluitkering en verzameluitkering	10	4.3	Verantwoordelijkheid bij algemene uitkeringen	25
2.2 Ontwikkelingen algemene uitkeringen	12	4.3.1	Spanning verwachte en werkelijke verantwoordelijkheid	26
2.2.1 Introductie decentralisatie-uitkering en integratie-uitkering	12	5	Conclusies, aanbevelingen en bestuurlijke reactie	28
2.2.2 Financieel belang decentralisatie- en integratie-uitkeringen	13	5.1	Conclusies	28
3 Vervaging onderscheid tussen specifieke en algemene uitkering	15	5.2	Aanbevelingen	28
3.1 Specifieke uitkeringen worden algemener	15	5.3	Bestuurlijke reactie	30
3.1.1 Beperkt zicht op beleidsresultaten	15	5.4	Nawoord Algemene Rekenkamer	31
3.1.2 Beperkt zicht op de rechtmatige besteding	16		Overzicht van conclusies, aanbevelingen en toezeggingen	34
			Gebruikte afkortingen	36
			Literatuur	37

OVER DIT RAPPORT

In Nederland kennen we – naast de Europese Unie – drie bestuurslagen: het Rijk, de provincies en de gemeenten. Steeds vaker legt het Rijk de uitvoering van het beleid bij de provincies en de gemeenten. De financiering van deze uitvoering verloopt via specifieke en algemene uitkeringen.

In ons rapport *Beleidsvrijheid en specifieke uitkeringen* (Algemene Rekenkamer, 2006) hebben wij onderzoek gedaan naar deze geldstromen en de verantwoordelijkheidsverdeling. In het rapport pleitten wij ervoor om steeds zorgvuldig af te wegen of de financiering van decentraal beleid het best kan plaatsvinden via een specifieke of een algemene uitkering. Ook pleitten wij er in 2006 voor om per situatie duidelijk te maken welke beleidsvrijheid er is voor gemeenten of provincies en in hoeverre de minister zelf verantwoordelijkheid wil dragen voor de beleidsresultaten.

In het huidige onderzoek constateren wij dat de gekozen uitkeringsvorm (specifiek of algemeen) niet altijd aansluit bij de gewenste verantwoordelijkheidsverdeling tussen het Rijk en de decentrale overheden. De introductie van een aantal nieuwe uitkeringsvarianten – de decentralisatie-uitkering, de integratie-uitkering, de verzameluitkering en de brede doeluitkering – maakt het klassieke onderscheid tussen specifieke en algemene uitkeringen nog ingewikkelder. In het verleden bevatte de *specifieke uitkering* specifieke aanwijzingen en voorwaarden voor de uitvoering door decentrale overheden. Het Rijk stelde in het verleden daarvan specifieke eisen aan verantwoording en controle. De afgelopen jaren hebben deze uitkeringen zich ontwikkeld naar algemenere uitkeringen met brede doelstellingen en minder verantwoordingsverplichtingen. Waar in het verleden de *algemene uitkering* volledige beleids- en bestedingsvrijheid bood aan de decentrale overheden, vergroten de decentralisatie-uitkering en de integratie-uitkering de bemoeienis van het Rijk met de aanwending van de algemene fondsen.

Door de tussenvormen die zijn ontstaan, is het onderscheid vervaagd. In de praktijk is nu vaak niet meer op voorhand duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is en wie waarop aangesproken kan worden. De tussenvormen zijn door de rijksoverheid weloverwogen geïntroduceerd en kunnen bijdragen aan het streven naar minder specifieke uitkeringen en minder beheerslasten. We doen in dit rapport de betrokken ministers de aanbeveling om de gewenste verantwoordelijkheidsverdeling bepalend te laten zijn voor de keuze voor een specifieke of een algemene uitkering of een tussenvariant. Vervolgens dient de sturing van het beleid en de gevraagde verantwoordingsinformatie hierop goed aan te sluiten. Oftewel, het bestuurlijke arrangement, het financiële arrangement en het informatiearrangement moeten goed bij elkaar passen.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft, mede namens de minister van Financiën, een reactie gegeven op het conceptrapport. In het nawoord reageert de Algemene Rekenkamer op de reactie van de bewindspersonen.

Doel rapport

In ons rapport *Beleidsvrijheid en specifieke uitkeringen* gaven we onze visie op de keuze tussen een specifieke en een algemene uitkering. Met dit rapport willen we opnieuw ontwikkelingen in de financiële en bestuurlijke verhoudingen tussen de bestuurslagen in kaart brengen en beoordelen.

Daarbij besteden we in het bijzonder aandacht aan een heldere verantwoordelijkheidsverdeling en bijbehorende informatiebehoefte bij de verschillende uitkeringsvormen.

Met dit rapport geven we een overzicht van de ontwikkelingen in de afgelopen decennia. We geven daarbij aan welke risico's we bij die ontwikkelingen zien en welke oplossingen in onze ogen mogelijk zijn. We baseren dit rapport op materiaal uit onderzoeken die we de afgelopen jaren hebben uitgevoerd. Daarnaast hebben we – in het kader van een terugblik op ons onderzoek uit 2006 – een aantal nieuwe decentralisatie-uitkeringen onderzocht.

Leeswijzer

In de volgende hoofdstukken gaan we in op de ontwikkelingen in de financiële verhoudingen tussen de bestuurslagen. In hoofdstuk 1 van dit rapport geven we een beeld van de financiële verhoudingen tussen het Rijk en decentrale overheden. In hoofdstuk 2 lichten we toe welke ontwikkelingen zich in de afgelopen decennia hebben voorgedaan in deze financiële verhoudingen. Vervolgens bespreken we in hoofdstuk 3 welke gevolgen deze ontwikkelingen hebben gehad voor het onderscheid tussen specifieke en algemene uitkeringen. In hoofdstuk 4 geven we aan welke risico's wij bij deze ontwikkelingen zien voor de ministeriële verantwoordelijkheid en informatievoorziening. Tot slot geven we in hoofdstuk 5 onze conclusies, aanbevelingen, de reactie van de bewindspersonen op ons rapport en ons nawoord op deze reactie.

1 FINANCIËLE VERHOUDINGEN TUSSEN DE BESTUURLAGEN

De drie nationale bestuurslagen in Nederland – het Rijk, de provincies en de gemeenten – kennen elk hun eigen democratische controle. Daarbij wordt verantwoording afgelegd aan een gekozen vertegenwoordigend orgaan: het parlement, de Provinciale Staten of de gemeenteraad. Provincies en gemeenten voeren taken uit in autonomie en in medebewind. Ze zijn vrij in de uitvoering van autonome taken. Bij medebewind voeren ze door het Rijk opgedragen taken uit. Daarbij zijn ze gebonden aan de voorschriften van het Rijk.

1.1 Specifieke en algemene uitkeringen

Als het Rijk decentrale overheden financieel in staat wil stellen om beleid uit te voeren, kan het kiezen voor een specifieke of een algemene uitkering. Met een *specifieke uitkering* wordt de uitvoering van rijksbeleid gefinancierd dat provincies of gemeenten uitvoeren. Specifieke uitkeringen worden vastgelegd in een wet of regeling en omvatten per definitie medebewindstaken. In de specifieke wet of regeling staat omschreven waar de uitvoerende overheid aan moet voldoen, welk doel zij moet nastreven en hoe dat moet gebeuren. Een specifieke uitkering wordt verstrekt via de begrotingen van de ministeries ter financiering van specifiek beleid. Het zijn «geormerkte» budgetten: decentrale overheden zijn verplicht het geld te besteden aan de voorgeschreven doelen en moeten zich hierover ook verantwoorden aan het Rijk. Als het geld niet geheel volgens de voorwaarden wordt besteed, kan de verantwoordelijke minister de uitkering (deels) terugvorderen. De minister bepaalt aan de hand van door de accountant goedgekeurde informatie of de uitkering rechtmatig is besteed.

Specifieke uitkeringen in de Financiële-verhoudingswet

De specifieke uitkering wordt in Artikel 15a, lid 1 van de Financiële-verhoudingswet geregeld: «Elke bijdrage uit 's Rijks kas die door of vanwege Onze Minister wie het aangaat onder voorwaarden ten behoeve van een bepaald openbaar belang aan provincies en gemeenten wordt verstrekt, is een specifieke uitkering.»

De *algemene uitkeringen* worden verstrekt uit het Gemeentefonds en het Provinciefonds. Deze uitkeringen worden verdeeld via vaste maatstaven, zoals het aantal inwoners, huizenprijzen en inkomens. Dit moet ervoor zorgen dat decentrale overheden vergelijkbare voorzieningen kunnen realiseren. Het geld uit de fondsen komt ten goede aan de algemene middelen van de gemeente en provincie. Zij kunnen dit geld, met inachtneming van wet- en regelgeving, naar eigen inzicht uitgeven om taken te financieren die het Rijk heeft opgedragen (medebewindstaken) of beleid dat zij autonoom voeren. Decentrale overheden hoeven zich niet aan het Rijk te verantwoorden over de besteding van de algemene uitkeringen. De minister van BZK is verantwoordelijk voor een toereikende en adequate verdeling van de algemene uitkeringen. Daarnaast draagt de minister van BZK een algemene verantwoordelijkheid voor de bestuurlijke en financiële verhoudingen tussen de bestuurslagen.

Algemene uitkeringen in de Financiële-verhoudingswet

Artikel 6 van de Financiële-verhoudingswet regelt de algemene uitkeringen:

1. Een provincie heeft over ieder uitkeringsjaar recht op een algemene uitkering uit het provinciefonds. Een gemeente heeft over ieder uitkeringsjaar recht op een algemene uitkering uit het gemeentefonds.
2. De uitkering komt ten goede aan de algemene middelen van de provincie of van de gemeente.

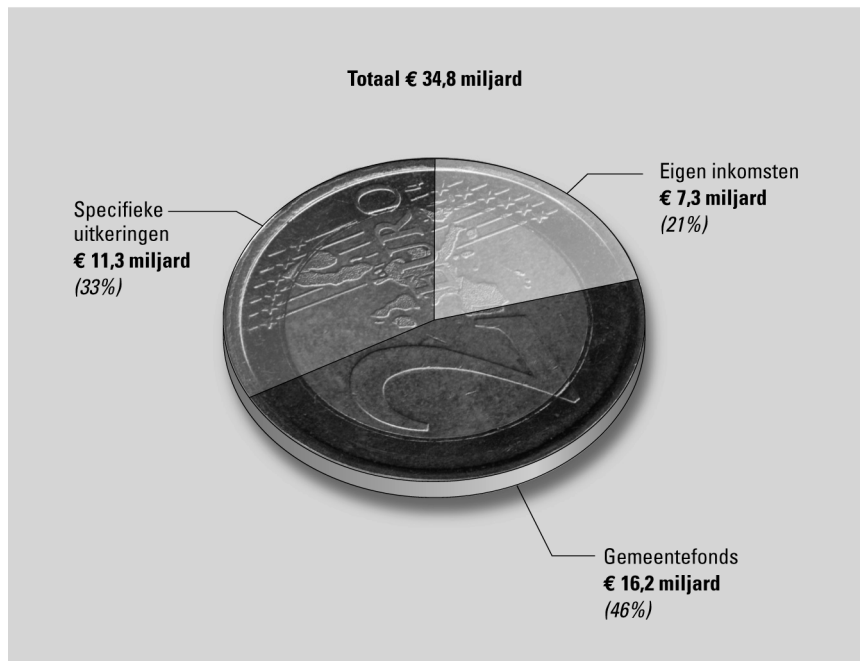
Artikel 7 legt de basis voor een verdeelsystematiek:

De verdeling over de provincies en gemeenten van het voor de algemene uitkeringen beschikbare bedrag houdt rekening met de verschillen tussen de provincies onderling en de gemeenten onderling in het vermogen tot het voorzien in eigen inkomsten en met de verschillen in noodzakelijke uitgaven.

1.2 Inkomsten gemeenten en provincies

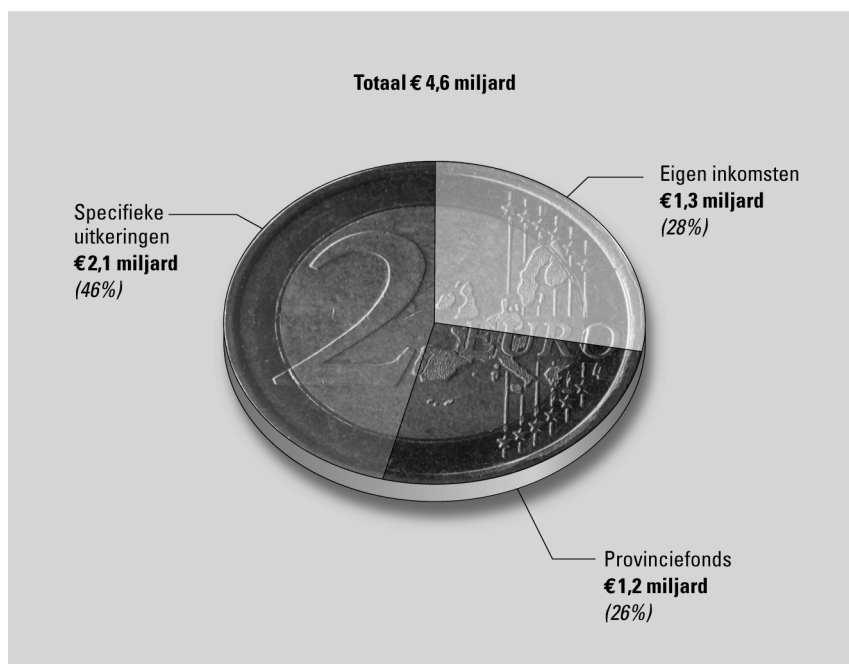
In 2008 ontvingen de gemeenten in totaal € 34,8 miljard. Uit het Gemeentefonds kregen zij een uitkering van € 16,2 miljard uitgekeerd (BZK, 2009a). De gemeenten ontvingen € 11,3 miljard aan specifieke uitkeringen (BZK, 2008b). De eigen inkomsten van de gemeenten bedroegen € 7,3 miljard (CBS, 2009).

Figuur 1 Inkomsten gemeenten 2008



De provincies ontvingen in 2008 in totaal € 4,6 miljard. Uit het Provinciefonds kregen zij een uitkering van € 1,2 miljard uitgekeerd (BZK, 2009b). De provincies ontvingen € 2,1 miljard aan specifieke uitkeringen (BZK, 2008b). De eigen inkomsten van de provincies bedroegen in 2008 € 1,3 miljard (CBS, 2009).

Figuur 2 **Inkomsten provincies 2008**



2 ONTWIKKELINGEN IN DE FINANCIËLE VERHOUDINGEN

2.1 Ontwikkelingen specifieke uitkeringen

De afgelopen decennia heeft het Rijk het aantal specifieke uitkeringen gereduceerd om zo de decentrale overheden meer beleidsvrijheid te geven en de beheerslasten te verminderen.

De opeenvolgende kabinetten wilden decentrale overheden bij specifieke uitkeringen meer beleidsvrijheid geven omdat ze daarmee verwachtten dat beleid effectiever kan zijn. De gedachte achter het vergroten van de beleidsvrijheid van decentrale overheden is dat deze hierdoor:

- kunnen zorgen voor meer *maatwerk* (inspelen op specifiek lokale problemen);
- *slagvaardiger* kunnen opereren (beleid aanpassen zodra de omstandigheden dat vragen);
- het beleid *integraal* kunnen opzetten en uitvoeren (afstemmen met de verschillende betrokken actoren en met andere beleidssectoren).

Hierdoor zouden maatschappelijke problemen *effectiever* kunnen worden bestreden. In ons rapport *Beleidsvrijheid en specifieke uitkeringen* concludeerden we overigens dat deze veronderstellingen niet altijd bleken op te gaan.

Specifieke uitkeringen brengen relatief veel beheerslasten met zich mee voor zowel de verstreckende ministeries als de ontvangende provincies en gemeenten. Bij de verstrekking moeten vaak aanvraagprocedures worden doorlopen of plannen van aanpak worden ingediend. Tijdens de beleidsuitvoering moet monitorinformatie worden geleverd over de voortgang van het beleid. En na afloop van het beleid – meestal jaarlijks, soms pas na meerdere jaren – moet verantwoording worden afgelegd over de besteding van de middelen en de beleidsresultaten. De wens van opeenvolgende kabinetten was om deze beheerslasten te reduceren.

2.1.1 Aantal specifieke uitkeringen

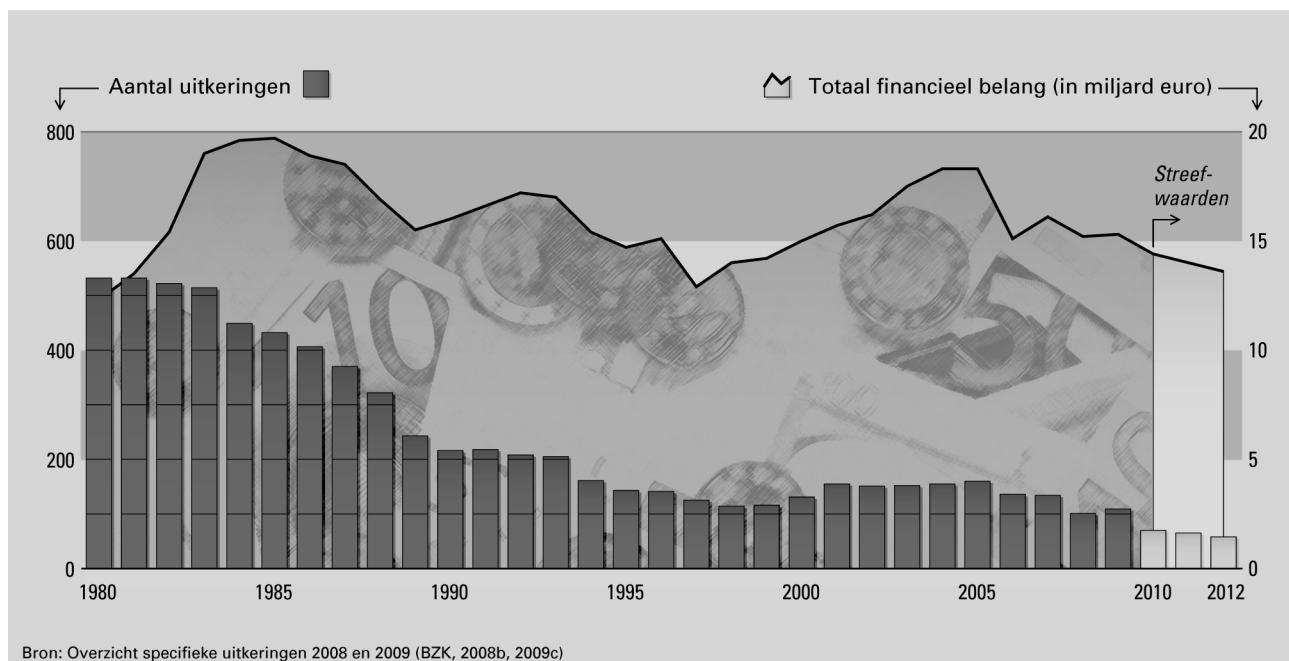
In 1980 bestonden er 532 specifieke uitkeringen. In de periode 1980 tot 1998 heeft het Rijk gewerkt aan een reductie van dit aantal, zodat in 1998 het aantal specifieke uitkeringen op 114 kwam te liggen.

In de periode 1998 tot 2004 nam het aantal specifieke uitkeringen weer gestaag toe tot 155 en was er tijdelijk minder aandacht voor de beheersing van het aantal specifieke uitkeringen. Sinds 2004 is de sanering van specifieke uitkeringen echter weer hervat. In 2004 werden de 155 specifieke uitkeringen beoordeeld door de stuurgroep Doorlichting specifieke uitkeringen (de commissie-Brinkman). Bij de doorlichting was de kabinetsvisie «Andere overheid» leidend. Het uitgangspunt van «Andere Overheid» was dat het Rijk er meer op moest vertrouwen dat decentrale overheden de middelen zinvol en verantwoord besteden. Hoe groter het aantal specifieke uitkeringen, hoe minder het Rijk blijkt geeft van dat vertrouwen. De stuurgroep stelde voor om het aantal specifieke uitkeringen terug te brengen tot 34. Dit voorstel is door het toenmalige kabinet overgenomen.

In het beleidsprogramma van het kabinet Balkenende IV (AZ, 2007) heeft het kabinet als doel geformuleerd «het realiseren van meer beleidsvrijheid voor medeoverheden». In de toelichting is opgenomen dat dit samengaat met een vermindering van het aantal specifieke uitkeringen met 50% (in

2012 ten opzichte van 2007). Momenteel zijn er 109 specifieke uitkeringen (BZK, 2009c).

Figuur 3 Ontwikkeling aantal en omvang specifieke uitkeringen 1980-2012



Uit figuur 3 blijkt dat het aantal specifieke uitkeringen sneller afneemt dan het totale financieel belang van deze uitkeringen. Wel is de relatieve omvang ten opzichte van het algemeen fonds veranderd. Het totaal aan middelen dat gemeenten in 1982 van het Rijk ontvingen kwam voor 34% uit het Gemeentefonds en voor 66% via specifieke uitkeringen. Tegenwoordig komt 59% uit het Gemeentefonds (inclusief de nieuwe uitkeringsvarianten, zie paragraaf 2.2.1) en 41% via specifieke uitkeringen (BZK, 2008a).

2.1.2 Introductie brede doeluitkering en verzameluitkering

Brede doeluitkering

Met het grotestedenbeleid (1995-heden) heeft het kabinet voor het eerst ingezet op bredere specifieke uitkeringen: de brede doeluitkering. Het zijn zogenaamde ontschotte budgetten die enerzijds beleidsruimte bieden aan de steden, maar die anderzijds proberen recht te doen aan de ministeriële verantwoordelijkheid van de betrokken ministers. Hoewel de Financiële verhoudingswet geen onderscheid maakt tussen een «klassieke» specifieke uitkering en een brede doeluitkering, kenmerkt de brede doeluitkering zich door een grotere bestedingsvrijheid voor gemeenten.

Door het samenvoegen van verschillende uitkeringen tot één brede doeluitkering kon ook het aantal specifieke uitkeringen worden verminderd. In 2000 is de eerste brede doeluitkering ingevoerd met het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing, een van de drie pijlers van het grotestedenbeleid. De drie pijlers van het grotestedenbeleid worden inmiddels alle gefinancierd met een brede doeluitkering. Later zijn ook buiten het verband van het grotestedenbeleid brede doeluitkeringen tot stand gebracht zoals de Brede doeluitkeringen Verkeer

en Vervoer (2005), het Investeringsbudget Landelijk Gebied (2007) en het Participatiebudget (vanaf 2009).

Verzameluitkering

Met de wijziging van de Financiële-verhoudingswet per 1 augustus 2008 is er een nieuwe optie binnen de categorie van specifieke uitkeringen bijgekomen: de verzameluitkering. Deze uitkeringsvorm is bedoeld om kleinere specifieke uitkeringen per departement samen te voegen, waardoor de administratieve lasten worden beperkt. Elk departement mag maximaal één verzameluitkering hebben, die bestaat uit bijdragen voor een of meer beleidsthema's. De verzameluitkering heeft kenmerken van een brede doeluitkering, maar is bedoeld voor kleinere bedragen. Net als bij de brede doeluitkering zijn de bestedingsdoelen verbreed en is de verantwoording minder gedetailleerd. De decentrale overheden hoeven de bijdragen niet per beleidsthema te besteden, maar kunnen de bijdragen besteden aan de doelstelling van de verzameluitkering. De doelstelling van de verzameluitkering is de brede doelstelling van het departement.

De meeste verzameluitkeringen worden in 2010 ingevoerd.¹

Meerjarige verantwoording

Bij specifieke uitkeringen, en in het bijzonder brede doeluitkeringen, werd ook steeds vaker een nieuwe manier van verantwoorden door decentrale overheden ingevoerd. Er kwam bij deze uitkeringen een verantwoording over de periode waarover het Rijk en de gemeenten en provincies een convenant hadden gesloten (periodes van meerdere jaren). Deze verantwoording door de decentrale overheden bestaat uit een beleidsmatige verantwoording en een bestedingsverslag. De beleidsmatige verantwoording omvat een verslag van de realisatie van de (kwantitatieve) doelstellingen, afgezet tegen de beoogde resultaten. Met het bestedingsverslag wordt inzicht gegeven in de rechtmatigheid van de bestede budgetten. Het bestedingsverslag gaat vergezeld van een accountantsverklaring. Deze verantwoording vindt eenmalig plaats, aan het einde van de convenantsperiode.

Daarnaast wordt tijdens de uitvoering van het convenant ook de inhoudelijke en procesmatige voortgang van het beleid bijgehouden met behulp van instrumenten, zoals monitoring, zelfanalyse en onderlinge visitatie. Deze instrumenten leveren de informatie voor de onderbouwing en bijsturing van het beleid.

De meerjarige verantwoording is met de gewijzigde Financiële-verhoudingswet per 1 augustus 2008 geformaliseerd.

Single information, single audit

Een van de adviezen van de commissie-Brinkman was om voor de resterende specifieke uitkeringen de informatievoorziening zo in te richten dat dit zo min mogelijk administratieve lasten oplevert voor decentrale overheden en departementen. De systematiek van *single information, single audit* (sisa) was hierbij leidend. Het kabinet nam dit advies over en koos daarbij voor een aanpak langs drie lijnen:

1. Een scherpere beoordeling van nieuwe beleidsvoorstellen op de informatiebehoefte van het Rijk (het informatiearrangement).
2. *Single information* als uitgangspunt van de informatievoorziening van decentrale overheden. De informatie die het Rijk vraagt, sluit zo veel mogelijk aan bij de informatiebehoefte en verantwoordingsmomenten van de gemeenten en provincies zelf.
3. De keuze voor *single audit* in pure vorm, oftewel het Rijk verbindt in beginsel geen specifieke controle-eisen aan de besteding van

¹ Gezien de recente invoering van de verzameluitkering hebben we de uitwerking van dit instrument nog niet meegenomen in dit rapport.

specifieke uitkeringen. Het Rijk steunt zo op de controle van de gemeente-/provincierekening. Alleen bij gegronde redenen worden deze werkzaamheden gereviewd.

Vanaf 2008 worden alle specifieke uitkeringen – op een enkele uitzondering na – op deze manier verantwoord. Sisa is met de gewijzigde Financiële-verhoudingswet per 1 augustus 2008 geformaliseerd. Behalve de sisa-systematiek passen de departementale auditdiensten sinds 2007 (over 2006) ook *single review* toe. Hierbij vindt slechts één review namens de auditdienst plaats bij de accountants van de gemeenten en provincies.

Wij onderschrijven de uitgangspunten van sisa (Algemene Rekenkamer, 2006). Wel hebben we in onze rechtmatigheidsonderzoeken van de afgelopen jaren (Algemene Rekenkamer, 2008b) benadrukt dat er een toetsingskader moet worden opgesteld, waarin het Rijk per specifieke uitkering verwijst naar de belangrijkste bepalingen uit de van toepassing zijnde wet- en regelgeving. Zo is voor decentrale overheden en accountants duidelijk waarop zij moeten controleren.

2.2 Ontwikkelingen algemene uitkeringen

2.2.1 Introductie decentralisatie-uitkering en integratie-uitkering

Per 1 augustus 2008 zijn de decentralisatie-uitkering en de integratie-uitkering wettelijk geregeld.² Hiermee kan het Rijk bijdragen verstrekken via het Gemeentefonds of Provinciefonds, zonder gebonden te zijn aan de verdeelsystematiek van de algemene uitkering. Dit maakt voor specifieke taken of beleidsterreinen een gerichte verdeling van het budget mogelijk.³

De integratie-uitkering en decentralisatie-uitkering zijn ingevoerd omdat er behoefte bestond om specifieke uitkeringen over te hevelen naar de algemene fondsen. In het verleden was dit vaak lastig te realiseren, omdat een overheveling in één keer bezwaarlijk was vanwege de omvang van de zogenaamde herverdeeleffecten. Het verschil tussen het oude en het nieuwe bedrag dat individuele gemeenten of provincies totaal ontvingen, zou dan te groot zijn. Dit kan als gevolg hebben dat decentrale overheden te grote schommelingen in hun inkomsten hebben, waardoor ze taken niet goed meer kunnen uitvoeren. Met de decentralisatie-uitkering en de integratie-uitkering kan worden voorzien in een geleidelijke overgang van specifieke uitkering naar de algemene uitkering.

Daarnaast is het met de decentralisatie-uitkering en de integratie-uitkering mogelijk geworden om gerichter overheden op basis van bepaalde criteria te financieren, doordat met afwijkende verdeelsleutels (andere dan bij de gewone algemene uitkeringen) gewerkt kan worden. De wens om met een afwijkende verdeelsleutel te werken was voorheen vaak reden om voor financiering via een specifieke uitkering te kiezen. Met de *integratie-uitkering* kunnen ministers middelen verstrekken voor structureel beleid, waarbij vastgesteld is op welke termijn deze middelen worden overgeheveld naar de gewone algemene uitkering. Het Rijk kan een *decentralisatie-uitkering* instellen als het nog niet weet wanneer de middelen worden toegevoegd aan de algemene uitkering. Dit kan ook wanneer het om een tijdelijke beleidsimpuls of een experiment gaat, en er dus geen voornemen is om de middelen op enig moment op te laten gaan in de algemene uitkering.

De integratie-uitkeringen en de decentralisatie-uitkeringen zijn apart zichtbaar op de begrotingen voor het Gemeentefonds en het Provincie-

² De integratie-uitkering werd al langer ingezet, maar had voorheen geen wettelijke basis.

³ Een voorbeeld is de integratie-uitkering voor de financiering van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO). Per 1 januari 2007 is de huishoudelijke verzorging overgegaan van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) naar de WMO. De daarvoor benodigde middelen werden overgeheveld van de AWBZ naar het Gemeentefonds. Om ongewenste herverdeeleffecten te voorkomen is hiervoor een integratie-uitkering ingesteld met een eigen verdeelsystematiek.

fonds. Een gemeente of provincie ziet dus hoeveel geld er voor dat beleidsterrein beschikbaar is gesteld. Tegelijkertijd zijn deze middelen gewoon onderdeel van de algemene fondsen, en daarmee formeel niet geormerkt. Decentrale overheden zijn niet verplicht het geld te besteden aan het desbetreffende beleidsterrein.

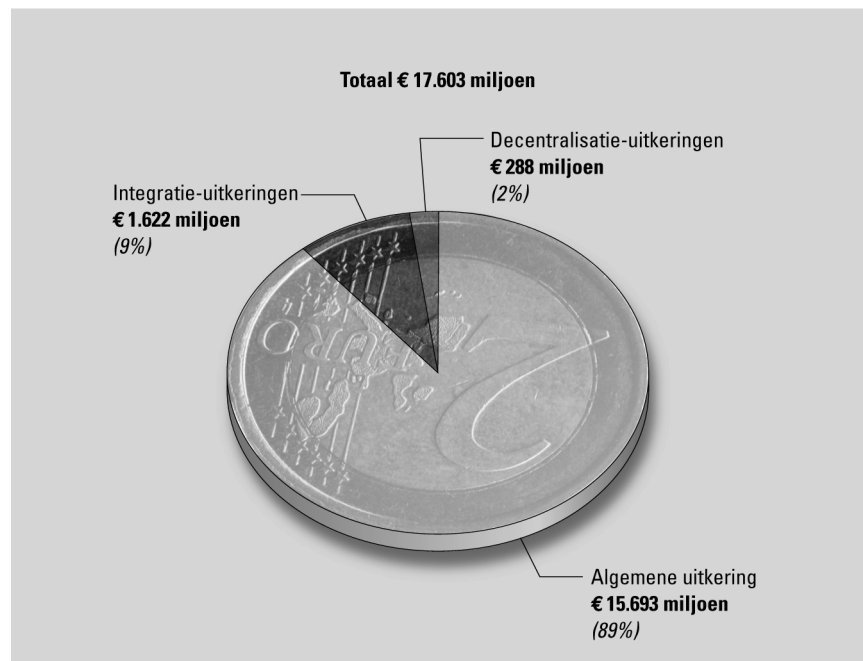
Figuur 4 Schematisch overzicht nieuwe uitkeringsvormen



2.2.2 Financieel belang decentralisatie- en integratie-uitkeringen

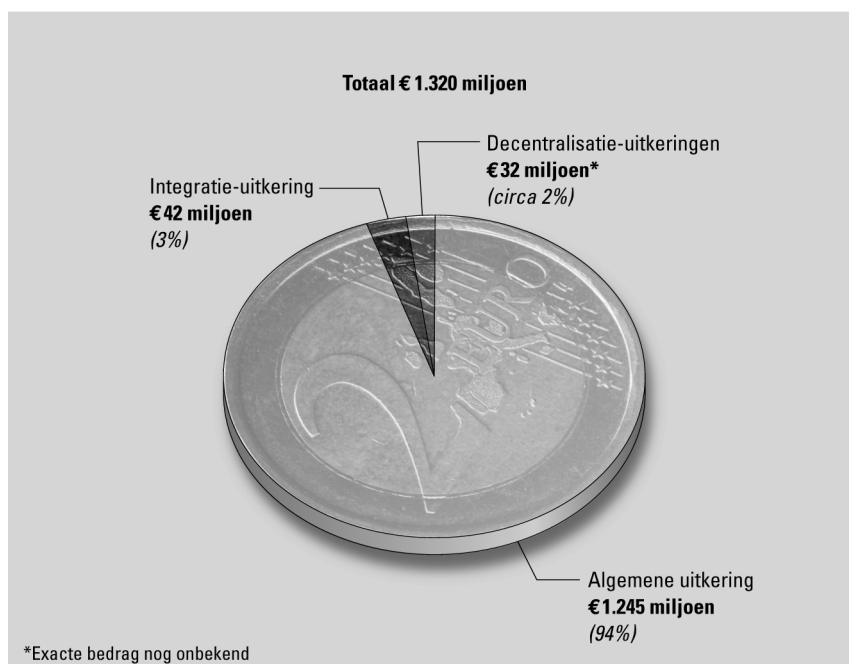
Uit het Gemeentefonds wordt in 2009 € 17 603 miljoen uitgekeerd. Negen integratie-uitkeringen (inclusief WMO-budget) hebben een totaal financieel belang van € 1 622 miljoen, achtentwintig decentralisatie-uitkeringen € 288 miljoen (BZK, 2009d).

Figuur 5 Opbouw Gemeentefonds 2009



Uit het Provinciefonds wordt in 2009 € 1 320 miljoen uitgekeerd. Er is één integratie-uitkering van € 42 miljoen en er zijn drie decentralisatie-uitkeringen, waarvan het totaalbedrag nog niet precies bekend is (BZK, 2009e).

Figuur 6 **Opbouw Provinciefonds 2009**



3 VERVAGING ONDERSCHIED TUSSEN SPECIFIEKE EN ALGEMENE UITKERING

De introductie van de nieuwe uitkeringen verandert het onderscheid tussen specifieke en algemene uitkeringen. In het verleden bevatte de specifieke uitkering specifieke aanwijzingen en voorwaarden voor de uitvoering door decentrale overheden. In het verleden stelde het Rijk specifieke eisen aan verantwoording en controle. Tegenwoordig hebben deze uitkeringen zich ontwikkeld naar veel algemenere uitkeringen met brede doelstellingen en minder verantwoording. En waar in het verleden de algemene uitkering volledige beleids- en bestedingsvrijheid gaven aan de decentrale overheden, vergroten de decentralisatie- en integratie-uitkering de bemoeienis van het Rijk met de aanwending van de algemene fondsen.

In dit hoofdstuk beschrijven we de gevolgen van deze ontwikkelingen, vooral voor de verantwoording over beleidsresultaten en bestedingen.

3.1 Specifieke uitkeringen worden algemener

Bij de specifieke uitkeringen is er een tendens om decentrale overheden meer beleidsruimte te geven bij de aanwending van specifieke uitkeringen. De decentrale overheden zijn niet langer alleen uitvoerder van beleid; ze geven het beleid – onder de randvoorwaarden van de rijksoverheid – zelf vorm. Gemeenten en provincies krijgen in toenemende mate de vrijheid om zelf bijvoorbeeld doelen of doelgroepen te kiezen, de uitvoering vorm te geven en het tempo van de besteding te bepalen. De bestedingsdoelen worden breder en de verantwoording wordt beperkter. Decentrale overheden hoeven zich bij steeds meer specifieke uitkeringen niet meer jaarlijks te verantwoorden dankzij de meerjarige verantwoording. Ook verantwoorden ze zich minder gedetailleerd.

3.1.1 Beperkt zicht op beleidsresultaten

Bij specifieke uitkeringen waarbij de minister heeft gekozen voor een verruiming van de decentrale beleidsvrijheid en voor een meerjarige verantwoording, constateren wij regelmatig dat de minister beperkt zicht heeft op de beleidsresultaten die gemeenten en provincies behalen. Hierbij speelt mee dat vooraf niet altijd scherp is geformuleerd wat van de decentrale overheden wordt verwacht.

Onduidelijke verwachtingen

De brede doeluitkering *Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing* (ISV) maakt onderdeel uit van het grotestedenbeleid. Met het ISV-budget kunnen gemeenten fysieke maatregelen nemen op de terreinen wonen, ruimte, milieu, stadseconomie, grootschalig groen en cultuur. In ons onderzoek naar het Rijksbeleid stedelijke vernieuwing (Algemene Rekenkamer, 2003c) constateerden we dat het Rijk onvoldoende duidelijk maakte welke doelen en prestaties de gemeenten dienden na te streven met het ISV-budget. Daardoor was ook niet vast te stellen of het beleid was geslaagd. In onze terugblik op dit onderzoek (Algemene Rekenkamer, 2005) constateren wij dat de minister inmiddels stappen heeft gezet om concrete doelstellingen te formuleren.

Als gevolg van onduidelijke afspraken over na te streven doelen en prestaties is aan het eind van de beleidsperiode vaak niet goed vast te stellen of beleid succesvol is geweest.

Onvoldoende inzicht in effecten

Het grotestedenbeleid richt zich op fysieke, sociale en economische maatregelen waarmee de concurrentiepositie van de steden verbeterd kan worden. Het beleid is ingedeeld in drie convenantsperiodes. Het geld wordt met brede doeluitkeringen toegekend op basis van een meerjarenprogramma dat per stad wordt opgesteld. De precieze invulling van de programma's en hun ambitieniveau mogen de steden zelf bepalen. Verantwoording over bereikte resultaten en rechtmatigheid van de bestedingen vindt steeds pas plaats aan het eind van de convenantsperiode. In ons rapport over het grotestedenbeleid (Algemene Rekenkamer, 2001a) concludeerden wij dat de beleidsinformatie onvoldoende was. In 2003 constateerden wij in onze terugblik op dit onderzoek (Algemene Rekenkamer, 2003a) dat de informatie over de bereikte resultaten nog steeds niet toereikend was. Hierdoor had de minister geen goed beeld van het effect van het grotestedenbeleid.

In andere gevallen zien we dat de meerjarige verantwoording botst met de informatiebehoefte van de Tweede Kamer.

Strijdige informatiebehoefte Tweede Kamer

Een aantal subsidieregelingen gericht op investeringen in het landelijk gebied is in 2007 samengevoegd in de brede doeluitkering *Investeringsbudget Landelijk Gebied* (ILG) die aan provincies wordt verschaft. Hierdoor krijgen provincies meer beleidsvrijheid bij het uitvoeren van het beleid. Het Rijk formuleert slechts beleid op hoofdlijnen. Bij het ILG is – met instemming van de Tweede Kamer – gekozen voor meerjarige verantwoording: pas na zeven jaar zullen provincies zich verantwoorden over de beleidsresultaten.

De Tweede Kamer besloot op 26 april 2007 om de Ecologische hoofdstructuur (EHS) aan te wijzen als groot project. Deze beslissing staat op gespannen voet met het voorstel van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit om de uitvoering van de EHS via het ILG te decentraliseren en pas na zeven jaar verantwoording te vragen van de provincies. De aanwijzing van de EHS als groot project vraagt namelijk onder meer dat de Tweede Kamer goed en regelmatig (ten minste jaarlijks) over de voortgang ervan wordt geïnformeerd (Algemene Rekenkamer, 2009).

3.1.2 Beperkt zicht op de rechtmatige besteding

Bij specifieke uitkeringen waarbij is gekozen voor het decentraliseren van verantwoordelijkheden, constateren wij regelmatig dat de ministers beperkt zicht hebben op de rechtmatige besteding van de middelen. Dit is bijvoorbeeld het geval als decentrale overheden de middelen van de specifieke uitkering verstrekken aan uitvoerende instanties, zoals zorginstellingen of scholen. De specifieke wet of regeling bij deze uitkeringen impliceert dat de minister verantwoordelijk is voor de controle op de rechtmatigheid. We zien echter vaak dat de ministers erop vertrouwen dat de decentrale overheden vaststellen of deze uitvoerende instanties de middelen rechtmatig besteden.

Beperkt zicht rijksoverheid op rechtmatigheid

Via de specifieke uitkering *Jeugdhulpverlening* maakte de rijksoverheid geld voor de jeugdhulpverlening over aan de provincies. Provincies verstrekten dit geld aan uitvoerende instellingen die zich bezig hielden met de hulpverlening aan jeugdigen. De provinciale accountantscontrole beperkte zich tot het vaststellen of de middelen werden doorbetaald aan de instellingen. Waaraan de instellingen de bedragen vervolgens besteedden en of dit rechtmatig was, was niet bekend. De Wet op de Jeugdhulpverlening impliceerde echter dat de minister verantwoordelijk was voor de rechtmatige besteding van de middelen (Algemene Rekenkamer, 1999). In 1999 is de Wet op de Jeugdhulpverlening aangepast. Er is duidelijk vastgelegd dat de minister niet verantwoordelijk is voor de rechtmatige besteding van de middelen door de instellingen.

In andere gevallen zien we dat de specifieke wet ruimte overlaat voor interpretatie over de vraag welke beleidsvrijheid er is binnen een uitkering. Daardoor is ook niet eenduidig te bepalen wanneer bestedingen rechtmatig zijn.

Te veel interpretatieruimte

Gemeenten ontvangen via de specifieke uitkering *Inkomensdeel Wet werk en bijstand* (Wwb) een budget om mensen zonder werk een uitkering te kunnen geven. In de Wwb is niet duidelijk of het geld een geoordeeld budget betreft. De Wwb schrijft wel voor dat gemeenten dit budget ontvangen voor de kosten van de bijstandsuitkeringen. De wet vermeldt echter niet dat gemeenten het budget hieraan *moeten* besteden. De wet kent geen mogelijkheid tot terugvordering van het budget, maar wel een mogelijkheid tot een strafkorting op een toekomstig budget. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) is van mening dat het inkomensdeel van de Wwb een niet geoordeeld budget betreft. De Algemene Rekenkamer vindt dat het inkomensdeel wel een geoordeeld budget is, aangezien het budget gekoppeld is aan een specifieke doelstelling in de begroting van het Ministerie van SZW (Algemene Rekenkamer, 2007).

Ook is niet altijd duidelijk uitgewerkt welke informatie de minister nodig heeft om zijn verantwoordelijkheid voor de rechtmatige besteding van middelen te kunnen dragen.

Onduidelijke informatiebehoefte

De specifieke uitkeringen *Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid* (GOA) en *Onderwijs in allochtone levende talen* (OALT) maakten deel uit van het onderwijsachterstandenbeleid van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Uit de regelingen van de specifieke uitkeringen bleek niet in hoeverre de minister verantwoordelijk was voor de besteding van de middelen door lokale overheden. Onduidelijk was daarom welke informatie de minister nodig had. De minister had ook niet uitgewerkt welke informatie hij van gemeenten wilde ontvangen en in welke vorm. De minister vertrouwde op de accountantsverklaringen van de gemeenten, die ze op eigen initiatief dienden op te sturen. Uit ons rechtmatigheidsonderzoek 2000 bleek dat de ontvangen informatie grotendeels ontoereikend was, waardoor wij geen zekerheid hadden of de besteding van de uitgekeerde middelen rechtmatig was (Algemene Rekenkamer, 2001b). In de loop van 2001 en 2002 is dit probleem opgelost (Algemene Rekenkamer, 2002, 2003b).

3.2 Algemene uitkeringen worden specifiek

Het huidige kabinet wil zoveel mogelijk specifieke uitkeringen omzetten in algemene uitkeringen, en doet dat onder meer door de inzet van de decentralisatie-uitkering en de integratie-uitkering. De individuele minister heeft echter moeite om op het eigen beleidsterrein de regie – de vormgeving van en verantwoordelijkheid voor het beleid – daadwerkelijk over

te dragen aan de gemeenten of provincies. De decentralisatie-uitkeringen die ontstaan, dragen formeel het label van een algemene uitkering, maar hebben nog veel weg van een specifieke uitkering.

3.2.1 Sturen op niet-afdwingbare voorwaarden

Decentralisatie-uitkeringen maken onderdeel uit van het Gemeentefonds of het Provinciefonds. Daarmee zijn de ontvangers in principe vrij om de uitkeringen naar eigen voorkeur in te zetten. Wel moeten ze zich hierbij houden aan bepalingen in wet- en regelgeving.

De omvang van de decentralisatie-uitkering is zichtbaar voor de ontvangende decentrale overheid, maar er is geen verplichting om het geld ook te besteden aan het «voorgeschreven» doel of beleidsterrein. We zien echter dat bij de verstrekking van decentralisatie-uitkeringen allerlei voorschriften worden meegegeven over hoe decentrale overheden de middelen dienen in te zetten.

Bij een aantal decentralisatie-uitkeringen moeten decentrale overheden aanvraagprocedures doorlopen om voor een uitkering in aanmerking te komen. Daarnaast schrijven de ministers in circulaires, convenanten en andere bestuurlijke afspraken voor hoe en waaraan decentrale overheden hun geld moeten besteden.

Specifieke uitkeringen in een nieuw jasje

We hebben twee specifieke uitkeringen onderzocht die zijn omgezet in decentralisatie-uitkeringen: *Stimulering van Lokale Klimaatinitiatieven* en *Cultuurparticipatie*. Beide uitkeringen kennen een aanvraagprocedure die vergelijkbaar is met de aanvraagprocedure die ze hadden toen ze nog onder de specifieke uitkeringen vielen. De aanvraagprocedures zijn vrij gedetailleerd en schrijven veel voor: bestedingdoelen, prestaties, doelgroepen, bestedingsvoorwaarden, etc. Daarnaast geven de ministers via convenanten en andere bestuurlijke afspraken sturing aan het decentrale beleid. Bij de uitkering voor cultuurparticipatie is ook bepaald dat de decentrale overheden een zelfde bedrag als de uitkering moeten toevoegen. Via deze aanpak blijven de bewindslieden – net als bij de voorlopers in de vorm van specifieke uitkeringen – veel sturing geven bij de verstrekking van deze uitkeringen (Stichting Fonds voor Cultuurparticipatie, 2008; VROM, 2008).

De Raad voor de financiële verhoudingen (2008) maakt bezwaar tegen het hanteren van aanvraagprocedures voor het toekennen van decentralisatie-uitkeringen. De raad vindt dat daarmee wordt getornd aan het vrij besteedbare karakter van de middelen die het Rijk via het Gemeentefonds verstrekt.

Bezwaar Raad voor de financiële verhoudingen

In zijn advies over het Periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds 2009 schrijft de Raad voor de financiële verhoudingen (2008): «Om in aanmerking te komen voor middelen uit een decentralisatie-uitkering kan een aanvraagprocedure gelden, waarbij gemeentelijke plannen worden beoordeeld, of convenanten worden afgesloten. De Raad vreesde in zijn advies over de Wetswijziging waarmee de decentralisatie-uitkering werd ingesteld al voor een ongewenste verschuiving in de financiële verhouding. Dat is nu gebeurd. Het systeem is ten principale gewijzigd. De uitkomst is strijdig met het vrij besteedbare en onvoorwaardelijke karakter van het gemeentefonds. De Raad wijst dit af en constateert dat de sanering van het aantal specifieke uitkeringen een doel op zich is geworden; door te gericht te zijn op het verminderen van de aantallen, worden bestedingsvoorwaarden en andere beperkende voorwaarden via de decentralisatie-uitkering het gemeentefonds binnengehaald.»

Bij het krachtwijkenbeleid zijn voorwaarden en afspraken vastgelegd in charters (overeenkomsten). Deze charters hebben de minister voor Wonen, Wijken en Integratie (WWI) en de gemeentebesturen ondertekend.

Overeenkomsten niet bindend

Het kabinet heeft uitdrukkelijk een sterke eigen verantwoordelijkheid voor de toekomst van de veertig krachtwijken toegekend aan de minister voor WWI. Dit is ook vastgelegd in het Coalitieakkoord, het beleidsprogramma 2007–2011 van kabinet Balkenende IV en het Actieplan Krachtwijken. Gemeenten hebben in wijkactieplannen aangegeven welke prestaties ze gaan leveren. In de met de minister overeengekomen charters is afgesproken welke effecten ze nastreven. Met de decentralisatie-uitkering *Wijkactieplannen* stelt de minister voor WWI geld beschikbaar aan gemeenten voor de realisatie van de wijkactieplannen (Algemene Rekenkamer, 2008a).

In ons rapport over het krachtwijkenbeleid (Algemene Rekenkamer, 2008a) constateerden wij al dat – doordat is gekozen voor het instrument van de decentralisatie-uitkering voor de medefinanciering van actieplannen – de minister de door het kabinet toegekende ministeriële verantwoordelijkheid nauwelijks kan waarmaken. Doordat de bijdrage wordt verstrekt via een decentralisatie-uitkering is niet gegarandeerd dat het geld in de 40 aandachtswijken terecht komt.

Ook via correspondentie proberen ministers de inzet van de middelen van decentralisatie-uitkeringen te beïnvloeden.

Inzet van middelen niet afdwingbaar

De decentralisatie-uitkering *Bewonersparticipatie Wijken* maakt eveneens onderdeel uit van het krachtwijkenbeleid. De minister voor WWI wil met deze decentralisatie-uitkering bevorderen dat bewoners van de aandachtswijken zelf initiatieven ontwikkelen om hun wijken te versterken.

Tussen de Tweede Kamer en de minister voor WWI is afgesproken dat de middelen via een vouchersysteem bij de bewoners van de veertig krachtwijken terecht dienen te komen. De minister heeft geregeld dat gemeenten alleen mogen afwijken van het vouchersysteem nadat ze goedkeuring hebben van de bewonersorganisatie en de minister. In een brief aan de gemeenten schrijft de minister «Daarom heb ik de Tweede Kamer toegezegd dat de 10 miljoen (...) via een vouchersysteem aan de wijkbewoners toekomen». In deze brief meldt de minister ook dat – indien deze goedkeuring niet wordt gevraagd – het verstrekte bedrag later in mindering zal worden gebracht (WWI, 2008b).

Deze toezegging aan de Tweede Kamer kan de minister niet waarmaken. Gemeenten hebben beleids- en bestedingsvrijheid en mogen deze middelen aan iets anders besteden dan bewonersparticipatie. Ook mogen de gemeenten daarom zonder goedkeuring van de minister afwijken van het vouchersysteem. Het in mindering brengen van budgetten past niet bij het karakter van het Gemeentefonds.

De voorwaarden die worden gesteld aan de besteding van middelen voor het krachtwijkenbeleid zijn niet vastgelegd in wet- of regelgeving en hebben daarom geen formele status. De ministers beschikken dan ook niet over financiële of bestuurlijke bevoegdheden om de naleving af te dwingen. De naleving van afspraken en voorschriften gebeurt slechts op basis van vrijwillige medewerking.

3.2.2 Vertrouwen in plaats van verantwoording

Een van de uitgangspunten van de kabinetsvisie «Andere Overheid» is dat het Rijk er meer op moet vertrouwen dat decentrale overheden de middelen zinvol en verantwoord besteden. De introductie van de decentralisatie-uitkering is in principe in lijn met deze visie. Het omzetten van specifieke uitkeringen in algemene uitkeringen kan samen gaan met het geven van meer beleidsvrijheid en meer vertrouwen in de decentrale beleidskeuzes.

We zien echter dat de decentralisatie-uitkeringen qua sturing bij de verstrekking nog veel weg hebben van specifieke uitkeringen. Het meegeven van veel voorwaarden aan de voorkant illustreert dat het de minister nog moeite kost te vertrouwen in de decentrale beleidskeuzes. Het omzetten van specifieke uitkeringen naar decentralisatie-uitkeringen leidt dus niet automatisch tot meer vertrouwen in de decentrale overheden.

Tegelijkertijd zien we dat de formele verantwoording over de besteding en de beleidsprestaties wel wordt vervangen door «vertrouwen». De ministers benadrukken bij de verstrekking van decentralisatie-uitkeringen dat ze erop vertrouwen dat de decentrale overheden zich conformeren aan de gestelde voorwaarden en dat ze de middelen uit de decentralisatie-uitkering ook inzetten voor het beoogde beleidsterrein en beleidsdoel. Bij de decentralisatie-uitkering *Bewonersparticipatie Wijken* wil de minister voor WWI dat de gemeenten zich alsnog verantwoorden over de inzet van de middelen.

Vertrouwen of wantrouwen?

De minister voor WWI wil graag weten of de gemeenten de middelen van de decentralisatie-uitkering *Bewonersparticipatie Wijken* hebben besteed aan bewonersparticipatie. De minister vraagt de gemeenten om bij te houden welke uitgaven er worden gedaan uit de budgetten voor bewonersparticipatie (WWI, 2008b). Zo wordt er alsnog gevraagd of de decentrale overheden zich willen verantwoorden over de besteding van de middelen.

Het verzoek van de minister om een kasboekje bij te houden past niet bij het karakter van het Gemeentefonds. Bovendien kan de minister de gemeentelijke reactie op dit verzoek niet afdwingen.

4 RISICO'S ONDUIDELIJKE VERANTWOORDELIJKHEIDSVERDELING

In het voorgaande hoofdstuk illustreerden we hoe het onderscheid tussen specifieke en algemene uitkeringen is vervaagd. Dit brengt risico's met zich mee voor het goed functioneren van het openbaar bestuur. In dit rapport bedoelen we met een goed functionerend openbaar bestuur dat voor elke uitkering duidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is, wie welke informatie verzamelt en hoe en door wie wordt vastgesteld of de middelen rechtmatig, doelmatig en doeltreffend zijn besteed.

Raad van State en Raad voor de financiële verhoudingen

Ook de Raad van State en de Raad voor de financiële verhoudingen hebben zich kritisch geuit over het vervagend onderscheid tussen specifieke en algemene uitkeringen.

In zijn Tweede periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen schrijft de Raad van State (2009): «De introductie van integratie-uitkeringen en decentralisatie-uitkeringen kan naar het oordeel van de Raad slechts een stap zijn in de richting van het uiteindelijke doel: omzetting van specifieke uitkeringen in een generieke bijdrage aan gemeenten. Vervolgstappen zijn dus geboden. Dit laatste temeer omdat in de praktijk blijkt dat deze «quasi-specifieke uitkeringen» de verhoudingen tussen het Rijk enerzijds en de provincies en gemeenten anderzijds onnodig ingewikkeld maken en niet blijken bij te dragen aan de beoogde vergroting van de beleidsvrijheid van provincies en gemeenten.»

De Raad voor de financiële verhoudingen (2007) pleit ervoor om de zogeheten «voorkeursvolgorde» van uitkeringsvormen consequent toe te passen. Deze voorkeursvolgorde houdt in dat de algemene uitkering de meest gewenste financieringsstroom van het Rijk naar decentrale overheden is en dat terughoudend wordt omgegaan met het verstrekken van specifieke uitkeringen. De Raad schrijft: «Door twee nieuwe typen uitkeringen (decentralisatie-uitkering en verzameluitkering) te scheppen wordt de keuzemogelijkheid in bekostigingsvormen voor het rijk vergroot. Hiermee vervaagt echter tevens het onderscheid tussen specifieke uitkeringen en de algemene uitkering. De Raad is beducht voor een verregaande verrommeling van het systeem. Hoewel de Raad erkent dat enige nuancering van de voorkeursvolgorde wenselijk is, maakt striktere naleving van dit algemene uitgangspunt deze nieuwe wetgeving overbodig.»

4.1 Ministeriële verantwoordelijkheid

Vanwege het belang van een heldere verantwoordelijkheidsverdeling zetten wij hierna uiteen wat de ministeriële verantwoordelijkheid is bij de financiering van decentraal beleid.

Bij de besteding van rijksgeld door decentrale overheden wordt de ministeriële verantwoordelijkheid bepaald door de beantwoording van de volgende vragen:

- Is er sprake van «bestedingsgebonden» geld? Met andere woorden: zijn de decentrale overheden bij de besteding gebonden aan voorwaarden of zijn ze daarin geheel vrij? In het eerste geval spreken we van een specifieke uitkering, in het tweede geval van een algemene uitkering.
- Voert de minister rijksbeleid op het betreffende beleidsterrein? Met andere woorden: heeft de minister taken opgedragen aan decentrale overheden, heeft hij doelstellingen geformuleerd of beschikt hij over (financiële of bestuurlijke) bevoegdheden richting decentrale overheden? Als het antwoord op een van deze vragen bevestigend is, is er sprake van rijksbeleid en is de minister verantwoordelijk voor de beleidsresultaten.

De minister kan voor de beleidsresultaten een specifieke verantwoordelijkheid hebben of een systeemverantwoordelijkheid. Bij een specifieke verantwoordelijkheid is de minister verantwoordelijk voor de bereikte resultaten van decentrale overheden en voor de wijze waarop die bereikt worden. Bij een systeemverantwoordelijkheid is de minister alleen verantwoordelijk voor de (vormgeving van) het beleid en het wettelijk kader en voor de resultaten die dat oplevert, maar niet voor de wijze waarop decentrale overheden de resultaten bereiken.

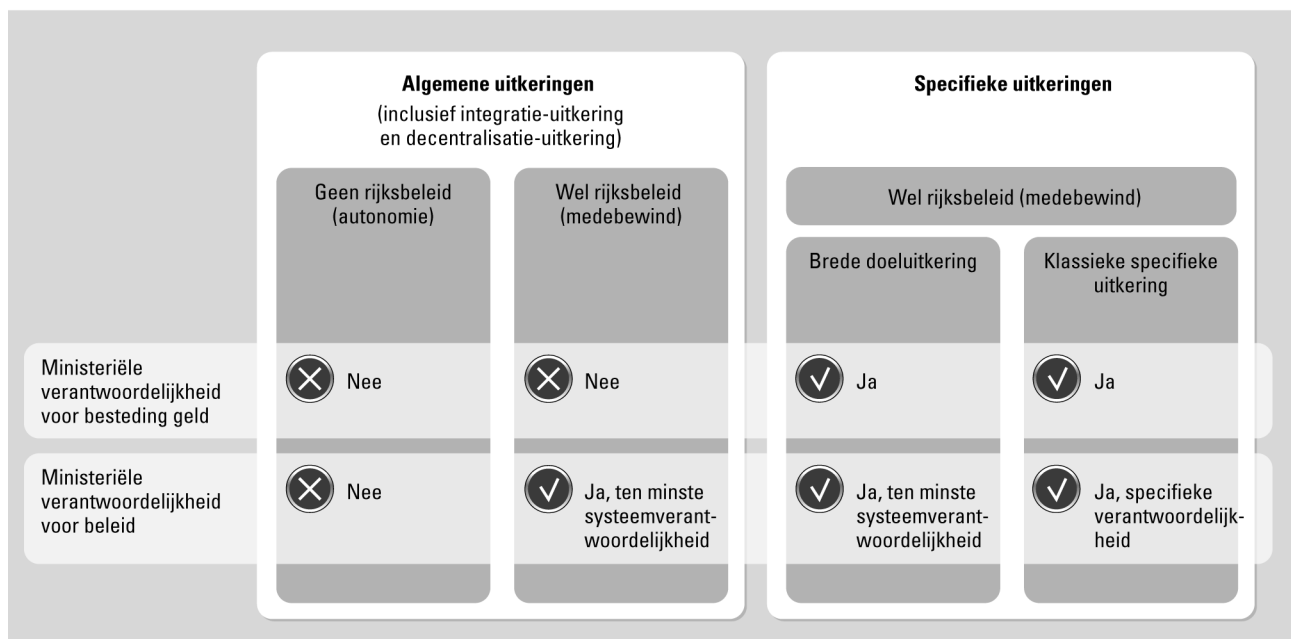
Wanneer decentrale overheden rijks gelden ontvangen, kunnen er voor de ministeriële verantwoordelijkheid vier situaties worden onderscheiden:

1. *Algemene uitkering: geen bestedingsvoorwaarden en geen uitvoering van rijksbeleid.* In deze situatie is sprake van autonomie. De decentrale overheden zijn vrij om het geld te besteden en beleid vorm te geven op de wijze die zij willen. Verantwoording vindt plaats aan Provinciale Staten of de gemeenteraad. Er is geen ministeriële verantwoordelijkheid.
2. *Algemene uitkering: geen bestedingsvoorwaarden en wel uitvoering van rijksbeleid.* In deze situatie is er sprake van medebewind. Deze situatie doet zich vaak voor bij integratie-uitkeringen en decentralisatie-uitkeringen.⁴ Decentrale overheden mogen het geld vrij besteden. De minister is daarom niet verantwoordelijk voor hoe decentrale overheden het geld besteden. Wel moet de decentrale uitvoering bijdragen aan het beleid van de minister. Dit maakt de minister ten minste systeemverantwoordelijk voor het beleid. De minister moet ervoor zorgen dat het beleid en/of het wettelijk kader zo zijn ingericht, dat het de gewenste resultaten voor zijn beleid oplevert. In hoeverre hij daarnaast een specifieke verantwoordelijkheid voor het beleid heeft, is afhankelijk van de mate waarin hij specifieke doelen en/of beoogde resultaten voor de decentrale overheden heeft aangegeven en of hij beschikt over financiële en bestuurlijke bevoegdheden.
3. *«Klassieke» specifieke uitkering: wel bestedingsvoorwaarden en wel uitvoering van rijksbeleid.* Ook hier is sprake van medebewind. Specifieke uitkeringen zijn bestemd voor een bepaald doel en dragen bij aan rijksbeleid. Bij de klassieke specifieke uitkering is het bestedingsdoel betrekkelijk nauwkeurig omschreven en meestal is ook de beleidsvrijheid voor gemeenten en provincies beperkt. De minister heeft daarom in de regel een specifieke verantwoordelijkheid voor de beleidsresultaten. Daarnaast is hij verantwoordelijk voor de besteding van het geld door de decentrale overheden.
4. *Brede doeluitkering: wel bestedingsvoorwaarden en wel uitvoering van rijksbeleid.* Ook hier is sprake van medebewind. Het enige onderscheid met de «klassieke» specifieke uitkering is dat bij de brede doeluitkering het Rijk slechts een globaal bestedingsdoel bepaalt. Decentrale overheden beschikken dus over meer bestedingsruimte dan bij de klassieke specifieke uitkering. Toch heeft de minister ook hier een verantwoordelijkheid voor de besteding van het geld. Want hoewel het bestedingsdoel ruimer is dan bij een klassieke specifieke uitkering, moet de minister wel vaststellen of decentrale overheden het geld conform het bestedingsdoel uitgeven. De minister is bij een brede doeluitkering ten minste systeemverantwoordelijk voor de beleidsresultaten. In hoeverre hij daarnaast een specifieke verantwoordelijkheid heeft, is afhankelijk van de mate waarin hij specifieke doelen en/of beoogde resultaten voor de betrokken decentrale overheden heeft aangegeven en of hij beschikt over financiële en bestuurlijke bevoegdheden.

⁴ Een voorbeeld is de Wet Maatschappelijke Ondersteuning. De uitvoering van deze wet door gemeenten wordt bekostigd via een integratie-uitkering. Met deze wet wil het Rijk bevorderen dat alle burgers kunnen participeren in de samenleving. De wet legt de gemeenten bepaalde verplichtingen op, maar laat veel ruimte voor lokale keuzes.

In figuur 7 vatten wij samen welke consequenties de keuze voor elke uitkeringsvariant heeft voor de verantwoordelijkheid van de minister.

Figuur 7 Ministeriële verantwoordelijkheid bij algemene en specifieke uitkeringen



4.2 Verantwoordelijkheid bij specifieke uitkeringen

Bij specifieke uitkeringen is de minister verantwoordelijk voor de besteding van middelen door gemeenten of provincies. Als decentrale overheden zich niet geheel houden aan de gestelde voorwaarden, kan de uitkering deels worden teruggevorderd. Daarnaast heeft de minister ten minste een systeemverantwoordelijkheid en soms een specifieke verantwoordelijkheid voor het decentraal gevoerde beleid.

4.2.1 Kwaliteit beleids- en verantwoordingsinformatie

De minister is bij specifieke uitkeringen medeverantwoordelijk voor de resultaten van het decentraal gevoerde beleid en de besteding van de middelen. Hij moet voldoende – in kwaliteit en kwantiteit – beleids- en verantwoordingsinformatie verzamelen om deze verantwoordelijkheid te kunnen dragen. Deze informatie moet de minister inzicht geven in de voortgang en de effectiviteit van het beleid. Ook moet de minister voldoende zekerheid verkrijgen over de rechtmatige besteding van de middelen.

Specifieke uitkeringen worden steeds vaker omgevormd tot brede doeluitkeringen. Hierbij zijn de bestedingsdoelen breder en wordt de regie over het beleid verlegd van de minister naar de gemeente- of provinciebesturen. Bij deze brede doeluitkeringen schiet de informatie die de minister nodig heeft om zijn ministeriële verantwoordelijkheid te kunnen dragen, nogal eens tekort. Hierbij kan het zowel om de informatie over de beleidsresultaten als de informatie over de rechtmatige besteding gaan. Dit heeft als gevolg dat de minister zijn ministeriële verantwoordelijkheid niet ten volle kan waarmaken.

Bovendien heeft de Tweede Kamer beperkt zicht op de voortgang van het beleid, de beleidsresultaten en de besteding van de middelen. De Tweede Kamer kan dus haar controlerende taak niet goed uitoefenen. Bij het Investeringsbudget Landelijk Gebied blijkt echter dat de Tweede Kamer ook inconsequent kan zijn in haar informatiebehoefte, door zowel in te stemmen met de meerjarige verantwoording als te kiezen voor de groteprojectenstatus.

In ons rapport *Beleidsvrijheid en specifieke uitkeringen* stelden wij dat meerjarige verantwoording op gespannen voet staat met de toenmalige Comptabiliteitswet en de daarin vastgestelde jaarlijks begrotingscyclus. Op basis daarvan zou de Tweede Kamer immers jaarlijks inzicht moeten krijgen in de kosten en resultaten van het beleid en de rechtmatigheid van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten. Wij stelden dan ook dat in een specifieke wet geregeld dient te worden dat wordt gekozen voor meerjarige verantwoording, zodat ook de Tweede Kamer betrokken wordt bij deze keuze.

Bij de wijziging van de Financiële-verhoudingswet per 1 augustus 2008 is niet ingegaan op deze suggestie. In aansluiting op deze wetwijziging zijn aanpassingen doorgevoerd in de Comptabiliteitswet. Hierbij is geregeld dat de keuze voor een meerjarige verantwoording ook *krachtens* de wet – dus bij lagere regelgeving zoals een algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling – geregeld kan worden. Dit betekent dat de Tweede Kamer niet de mogelijkheid heeft haar mening uit te spreken over de wenselijkheid van een meerjarige verantwoording en niet expliciet instemt met een inperking in de informatievoorziening.

We constateerden in het voorgaande hoofdstuk ook dat ministers regelmatig kiezen voor een inperking van de ministeriële verantwoordelijkheid, zonder dit expliciet vast te leggen in wet- of regelgeving. Dit zagen we bijvoorbeeld bij de specifieke uitkeringen Jeugdhulpverlening, GOA, OALT en het Inkomensdeel Wwb.

4.3 Verantwoordelijkheid bij algemene uitkeringen

Bij de besteding van de algemene middelen uit het Gemeentefonds en het Provinciefonds zijn gemeenten en provincies vrij om het geld naar eigen inzicht te besteden en het lokale of regionale beleid vorm te geven op de wijze die ze willen. Decentrale overheden zijn zelf verantwoordelijk voor het beleid en verantwoorden zich alleen tegenover de gemeenteraad of Provinciale Staten. De minister draagt geen verantwoordelijkheid voor de besteding van de middelen. Wel moeten decentrale overheden uitvoering geven aan de medebewindstaken die hen zijn opgedragen via wet- en regelgeving. Deze taken zijn niet gekoppeld aan budgetten; decentrale overheden bepalen zelf hoeveel geld er aan een bepaalde taak wordt besteed. Bij deze medebewindstaken is de minister ten minste systeemverantwoordelijk voor de beleidsresultaten. Daarnaast kan er op basis van het beleid en de regelgeving een specifieke verantwoordelijkheid zijn voor het decentraal gevoerde beleid.

Bij decentralisatie-uitkeringen en integratie-uitkeringen hebben gemeenten en provincies per definitie volledige bestedingsvrijheid. Ministers formuleren desondanks allerlei voorschriften voor de besteding van het geld (zie hoofdstuk 3). In de meeste gevallen kan de minister naleving van deze voorschriften niet afdwingen. Daarom kan de minister bij decentralisatie-uitkeringen en integratie-uitkeringen – net als bij de

«gewone» algemene uitkering – niet verantwoordelijk zijn voor de besteding van de middelen.

4.3.1 *Spanning verwachte en werkelijke verantwoordelijkheid*

We zien bij de decentralisatie-uitkeringen dat de mate waarin de minister zichzelf verantwoordelijk acht voor het beleid nogal eens op gespannen voet staat met de mate waarin hij deze verantwoordelijkheid kan waarmaken op basis van zijn bestuurlijke en financiële bevoegdheden. Dit zorgt voor onduidelijkheid over de vraag welke bestuurslaag waarvoor verantwoordelijk is. Ook rijst de vraag wie waarop kan worden aangesproken door de controlerende organen.

De ministers suggereren met de veelvoud aan voorschriften een ministeriële verantwoordelijkheid te *willen* dragen. Wij constateren dat met de keuze voor de vorm van de decentralisatie-uitkering de minister maar zeer beperkte ministeriële verantwoordelijkheid *kan* dragen. De gekozen financiële constructie sluit niet aan bij de gewenste bestuurlijke verhouding. Zo wil de minister voor WWI ministeriële verantwoordelijkheid dragen voor de ontwikkelingen in de krachtwijken. In ons rapport over het krachtwijkenbeleid (Algemene Rekenkamer, 2008a) constateerden wij al dat – mede doordat is gekozen voor het instrument van de decentralisatie-uitkering – de minister weinig mogelijkheid heeft om de gewenste ministeriële verantwoordelijkheid waar te kunnen maken. Gemeenten hebben immers een autonome verantwoordelijkheid voor de meeste thema's van het krachtwijkenbeleid. Zij beschikken tevens over bestedingsvrijheid. De minister kan dan ook nauwelijks controleren en sturen.

Bij de decentralisatie-uitkeringen zien we ook dat de Tweede Kamer vaak de ministeriële verantwoordelijkheid overschat. Een mogelijke verklaring voor deze overschatting is dat de decentralisatie-uitkeringen qua opzet nog veel lijken op specifieke uitkeringen.

Detailvoorschriften suggereren verantwoordelijkheid

Het kabinet besloot in 2008 – naar aanleiding van een motie van de Tweede Kamer – om een eenmalige financiële tegemoetkoming te verstrekken aan mensen met een minimuminkomen. Het Ministerie van SZW verstrekke dit bedrag via de decentralisatie-uitkering *Motie Tang/Spekman* aan alle gemeenten. In een brief (SZW, 2008a) aan de gemeenten beschreef de staatssecretaris van SZW hoe de gemeenten dit bedrag moesten verstrekken. De uitkering moest eind 2008 verstrekt worden aan huishoudens die onder de 120% van het sociaal minimum leven. Aan de Tweede Kamer schreef de staatssecretaris dat de verstrekking van deze uitkering verbonden was aan deze voorwaarden (SZW, 2008b). Het Ministerie van SZW heeft verder een communicatie-toolkit opgesteld met flyers, posters, etc. De VNG heeft op haar beurt voorbeeldbeleidsregels samengesteld voor de gemeenten. Er is zelfs een landelijke internetsite gemaakt waarop burgers konden vaststellen of ze voor deze uitkering in aanmerking kwamen. Dit wekte de suggestie dat het Rijk bepaalde wie er voor de uitkering in aanmerking zou komen, terwijl de gemeenten dit bepaalden.

De veelheid aan voorschriften en rijksbemoedienissen wekte de indruk dat de staatssecretaris van SZW verantwoordelijkheid wilde dragen voor het decentraal uitgevoerde beleid en de besteding van de middelen. Hij kon deze verantwoordelijkheid echter niet waarmaken, omdat gekozen was voor een financiering van het beleid via een decentralisatie-uitkering.

Na de verstrekking van deze decentralisatie-uitkering verschenen in de media berichten over gemeenten die het geld anders hadden besteed dan de staatssecretaris had «voorgeschreven». Dit leidde tot Kamervragen (Tweede Kamer, 2008b). De staatssecretaris moest de Tweede Kamer echter mededelen dat de gemeenten het recht hadden om geld anders in te zetten dan hij voor ogen had. Ze hadden volledige beleids- en besteding-vrijheid en maakten daar blijkbaar gebruik van. Ook gaf de staatssecretaris desgevraagd aan dat hij niet kon vaststellen of gemeenten zich wel of niet aan de voorschriften houden. Gemeenten hoefden hierover geen informatie aan te leveren.

Bij de decentralisatie-uitkeringen zien we dat de bewindspersonen bij de Tweede Kamer nogal eens de suggestie wekken zeggenschap te hebben over de decentrale beleidsvoering. Bij de decentralisatie-uitkering Wijkactieplannen schrijft de minister voor WWI aan de Tweede Kamer: «Aan de beschikbaarstelling van de bedragen aan gemeenten wil ik geen nadere voorwaarden verbinden dan dat de bedragen ingezet moeten worden ten behoeve van de medefinanciering van de wijkactieplannen» (WWI, 2008a).

In andere gevallen laten de bewindspersonen in het midden welke garanties zij de Tweede Kamer kunnen bieden. Bij de decentralisatie-uitkering Bewonersparticipatie Wijken zien we ook dat de Tweede Kamer niet goed voor ogen heeft welke gevolgen de keuze voor de vorm van de decentralisatie-uitkering heeft voor de positie van de minister en de Tweede Kamer zelf. Zo vroeg een Kamerlid de minister voor WWI: «Hoe wordt gegarandeerd dat het geld naar de bewoners gaat?». De minister gaf geen antwoord op deze vraag (Tweede Kamer, 2008a).

Wij vinden het van belang dat de Tweede Kamer een goed inzicht heeft in de verschillen tussen de uitkeringsvarianten, zeker nu de financiële verhoudingen tussen de bestuurslagen volop in ontwikkeling zijn. Daarom zien wij aanleiding voor een vervolgonderzoek. Als onderdeel daarvan zijn wij van plan een instrument te ontwikkelen waarmee de Tweede Kamer de keuze van uitkeringsvormen en de consequenties daarvan voor de eigen informatiepositie kan beoordelen.

5 CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN BESTUURLIJKE REACTIE

5.1 Conclusies

In ons rapport *Beleidsvrijheid en specifieke uitkeringen* pleitten wij ervoor om steeds zorgvuldig af te wegen of de financiering van decentraal beleid het best kan plaatsvinden via een specifieke of een algemene uitkering. Ook pleitten wij ervoor om per situatie duidelijk te maken welke beleidsvrijheid er is voor gemeenten of provincies en in hoeverre de minister zelf verantwoordelijkheid wil dragen voor de beleidsresultaten. Wij concluderen in dit onderzoek echter dat de gekozen uitkeringsvorm niet altijd aansluit bij de gewenste verantwoordelijkheidsverdeling tussen het Rijk en de decentrale overheden. Door de tussenvormen die zijn ontstaan, is het onderscheid tussen specifieke en algemene uitkeringen vervaagd. In de praktijk is vaak niet meer op voorhand duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is en wie waarop aangesproken kan worden.

Vrijer regime bij specifieke uitkeringen

Bij de specifieke uitkeringen, waarvoor de minister een duidelijke verantwoordelijkheid heeft, gaat een steeds vrijer regime gelden. De bestedingdoelen worden breder en de decentrale overheden krijgen steeds meer beleidsvrijheid. In plaats van een jaarlijkse verantwoording over de besteding mogen decentrale overheden zich vaak verantwoorden over een periode van meerdere jaren. Ook zien we in veel gevallen dat de verantwoording en de controle niet altijd aansluit op de door het Rijk gestelde eisen. Hierdoor kan de minister de ministeriële verantwoordelijkheid voor de specifieke uitkering vaak onvoldoende dragen.

Algemene uitkeringen worden specifiek

Tegelijkertijd zien we bij de algemene uitkeringen (inclusief de integratie- en decentralisatie-uitkering) juist dat die specifiek worden. Het Rijk heeft de integratie-uitkering en de decentralisatie-uitkering weloverwogen geïntroduceerd. Wanneer deze tussenvormen in de juiste situaties en op de juiste manier worden ingezet kunnen zij inderdaad bijdragen aan de vermindering van het aantal specifieke uitkeringen. Wij signaleren echter dat de inzet van de integratie-uitkering en de decentralisatie-uitkering in de praktijk vaak niet aansluit bij het vrij besteedbare karakter van deze uitkeringsvormen. De ministers stellen bij de integratie- en decentralisatie-uitkeringen vooraf voorwaarden die niet afdwingbaar zijn. De ministers lijken met het maken van afspraken een ministeriële verantwoordelijkheid te *willen* dragen, maar *kunnen* deze maar zeer beperkt waarmaken.

De gewenste verantwoordelijkheidsverdeling en de gekozen vorm van financiering vallen niet altijd meer samen. Hierdoor kan de Tweede Kamer niet goed oordelen over de mate waarin de minister het beleid kan controleren en beïnvloeden. Ook voor provincies en gemeenten kan onduidelijkheid ontstaan over de verantwoordelijkheidsverdeling.

5.2 Aanbevelingen

Maak verantwoordelijkheidsverdeling helder

Voorop staat voor ons dat de verantwoordelijkheidsverdeling helder moet zijn, welk arrangement ook wordt afgesproken voor de financiering van de decentrale overheden. Wij bevelen de betrokkenen ministers dan ook aan om per uitkering duidelijker vast te leggen wat de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de verschillende bestuurslagen zijn. Bij de verstrekking van specifieke en algemene uitkeringen moet altijd duidelijk

zijn wie waarvoor verantwoordelijk is, wie welke informatie verzamelt en hoe en door wie wordt vastgesteld of de middelen rechtmatig, doelmatig en doeltreffend zijn besteed. Zodoende is ook duidelijk op welke bestuurslaag de democratische controle op het beleid kan plaatsvinden.

Wij bevelen de minister van BZK – als eerstverantwoordelijke binnen het kabinet voor de verhoudingen met de decentrale overheden – toe te zien op deze heldere verantwoordelijkheidsverdeling bij de verschillende arrangementen.

Laat uitkeringsvorm beter aansluiten op verantwoordelijkheidsverdeling

Wij vinden dat er een wezenlijk onderscheid was en is tussen algemene en specifieke uitkeringen wat de verantwoordelijkheidsverdeling tussen het Rijk en decentrale overheid betreft. Wij bevelen de desbetreffende ministers dan ook aan om zoveel mogelijk de uitkeringsvorm te kiezen die aansluit bij de gewenste verantwoordelijkheidsverdeling. Als een minister zelf de verantwoordelijkheid wil blijven dragen voor de besteding van het geld door gemeenten of provincies, kan deze het best kiezen voor een specifieke uitkering. Als een minister bereid is om die verantwoordelijkheid over te dragen aan de provincies en/of gemeenten, dan past een algemene uitkering.

Wij bevelen de minister van BZK aan om een afwegingskader te gebruiken dat hierop aansluit en de goede toepassing van het afwegingskader te bewaken. De sturing van het beleid en de gevraagde verantwoordingsinformatie dienen vervolgens goed op de gekozen uitkeringsvorm aan te sluiten.

Verzamel voldoende beleidsinformatie als de decentrale beleidsuitvoering moet bijdragen aan rijksbeleid

Bij specifieke uitkeringen is er in elk geval sprake van rijksbeleid. Soms is dat ook het geval bij algemene uitkeringen. In die situaties dient de betrokken minister voldoende beleidsinformatie te verzamelen om de voortgang en effectiviteit van het beleid te kunnen beoordelen. De verzamelde beleidsinformatie dient aan te sluiten bij de informatiebehoefte van de Tweede Kamer.

Om de administratieve lasten voor decentrale overheden te beperken is het belangrijk dat ministers zorgvuldig afwegen welke informatie zij nodig hebben om inzicht te krijgen in de beleidsprestaties van decentrale overheden. Het is niet altijd noodzakelijk om van alle gemeenten en provincies beleidinformatie te vragen; soms volstaat een steekproefsgewijs onderzoek van de prestaties bij een beperkt aantal gemeenten of provincies. De administratieve lasten kunnen verder worden beperkt door meervoudig gebruik van beleidinformatie en door zoveel mogelijk aan te sluiten bij de begrotings- en verantwoordingscyclus van gemeenten en provincies.

Verzamel bij specifieke uitkeringen voldoende financiële informatie

Kiest een minister voor een specifieke uitkering, dan moet hij voldoende informatie verzamelen om vast te stellen dat gemeenten of provincies het geld conform de bestedingsvoorwaarden uitgeven. Gemeenten of provincies dienen zich daarom aan de minister te verantwoorden over de rechtmatigheid van de bestedingen. Daarbij kan de sisa-systematiek worden toegepast. Wil de minister afwijken van deze ministeriële verantwoordelijkheid, dan dient hij dit duidelijk aan te geven in de wetgeving.

Formuleer geen bestedingsvoorwaarden bij algemene uitkeringen

Indien wordt gekozen voor een algemene uitkering – inclusief de decentralisatie-uitkering en de integratie-uitkering – dan zouden de betrokken ministers de verantwoordelijkheid voor de besteding van het geld daadwerkelijk over moeten laten aan de decentrale overheden. De ministers zouden hierbij dus geen bestedingsvoorschriften moeten meegeven. Deze voorschriften passen niet bij het karakter van de algemene fondsen. De naleving ervan is niet afdwingbaar. Als de decentralisatie-uitkering of integratie-uitkering wordt ingezet als voorportaal voor een overheveling naar de «gewone» algemene uitkering, zouden de ministers de opzet van de uitkering wel moeten aanpassen aan het karakter van de algemene fondsen. De besteding van deze middelen wordt op decentraal niveau verantwoord en gecontroleerd.

Wij bevelen de minister van BZK en de minister van Financiën aan om toe te zien op het tijdelijke karakter van de decentralisatie-uitkeringen door jaarlijks – conform artikel 13.5 van de Financiële-verhoudingswet – te bezien of een decentralisatie-uitkering kan worden gewijzigd in een integratie-uitkering of een algemene uitkering.

5.3 Bestuurlijke reactie

De staatssecretaris van BZK heeft op 10 november 2009 mede namens de minister van Financiën gereageerd op dit rapport. Hieronder hebben wij de reactie samengevat. Bij de reactie heeft de staatssecretaris een bijlage met technische opmerkingen gevoegd. Naar aanleiding daarvan hebben we op enkele onderdelen de definitieve rapporttekst aangepast. De integrale reactie is te vinden op www.rekenkamer.nl. De reactie gaf ons aanleiding tot een nawoord (zie § 5.4).

Ondanks dat de staatssecretaris niet alle conclusies deelt, acht zij het rapport waardevol voor de verdere beleidsontwikkeling van de financiële en informatieverhoudingen tussen het Rijk en de medeoverheden.

Ministeriële verantwoordelijkheid bij algemene en specifieke uitkeringen

De staatssecretaris schrijft dat haar beleid erop gericht is om decentrale overheden beleids- en bestedingsruimte geven, zodat maximaal ruimte ontstaat voor maatwerk op gemeentelijk en provinciaal niveau. De algemene fondsen komen daardoor eerder in aanmerking dan specifieke uitkeringen. Een decentralisatie-uitkering biedt daarbij volgens de staatssecretaris de mogelijkheid om de middelen via de fondsen zeer gericht te verdelen, in afwijking van de vereisten van artikel 8 van de Financiële-verhoudingswet.

De staatssecretaris geeft aan dat de ministers primair verantwoordelijk zijn voor het bepalen van de beleidsruimte die medeoverheden per beleidsveld hebben. De staatssecretaris is verantwoordelijk voor het bevorderen van de beleidsvrijheid voor gemeenten en provincies.

Bij de afweging inzake de financiële instrumenten is er volgens de staatssecretaris een nadrukkelijk onderscheid tussen beleids- en bestedingsruimte. Voor de algemene fondsen geldt bestedingsvrijheid, maar de beleidsruimte kan met voorschriften worden omkleed. Daarbij is het uitgangspunt dat er sprake is van zoveel mogelijk beleidsruimte. Voor specifieke uitkeringen geldt dat er zowel voorschriften aan de beleidsruimte als voorwaarden aan de bestedingen worden gesteld.

Decentralisatie-uitkeringen

De staatssecretaris signaleert dat departementen, als gevolg van de bestedingsvrijheid voor decentralisatie-uitkeringen, de beleidsruimte voor deze decentralisatie-uitkeringen door gerichte bestuurlijke afspraken of regelgeving zeer beperken, terwijl specifieke uitkeringen in meerdere gevallen door een bredere doelomschrijving worden gekenmerkt. Niettemin constateert de staatssecretaris dat de decentralisatie-uitkering een waardevolle toevoeging is in het spectrum van financiële instrumenten tussen bestuurslagen. Tegelijkertijd, zo constateert zij, is het nog zoeken naar het passend inzetten van dit nieuwe instrument.

Toezicht BZK op interbestuurlijke verhoudingen

De staatssecretaris neemt onze aanbeveling ter harte om als eerst verantwoordelijke voor interbestuurlijke verhoudingen nog nadrukkelijker toe te zien op het duidelijk vastleggen van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de verschillende bestuurslagen. Daartoe behoort volgens de staatssecretaris ook dat de gekozen bekostigingswijze dient te passen bij de verantwoordelijkheidsverdeling. Hiervoor hanteert de staatssecretaris het in haar brief uiteengezette afwegingskader voor de financiële instrumenten (hierboven samengevat onder het kopje «Ministeriële verantwoordelijkheid bij algemene en specifieke uitkeringen»).

Afwegingskaders voor beleidsinformatie en verantwoordingsinformatie

De staatssecretaris onderschrijft onze opmerking dat ministers voldoende (beleids)informatie moeten ontvangen om over de voortgang en effectiviteit van het rijksbeleid te kunnen oordelen. Ons advies om daarbij zorgvuldig af te wegen welke informatie ministeries hiervoor nodig hebben, bevat naar haar oordeel terechte elementen als het niet per definitie belasten van alle gemeenten en provincies met de informatieverplichting, het voordeel van meervoudig gebruik van beleidsinformatie en de aansluiting bij de begrotings- en verantwoordingscyclus van gemeenten en provincies. De staatssecretaris verwacht voor de zomer een afwegingskader beleidsontwikkeling aan de ministerraad te kunnen aanbieden. Daarin weegt zij de uitkomsten van ons in hoofdstuk 4 aangekondigde vervolgonderzoek graag mee.

De staatssecretaris wijst erop dat het afwegingskader voor (verantwoordings)informatie ter vaststelling van specifieke uitkeringen met de invoering van het principe van single information, single audit wettelijk is verankerd. Dit afwegingskader voorziet ook in toepassing op meerjarige specifieke uitkeringen. Daarom is de staatssecretaris het niet met ons eens dat er voor specifieke uitkeringen met een meerjarig karakter onvoldoende verantwoordingsinformatie wordt opgevraagd.

Verwijzingen naar eerdere rapporten

Ten slotte merkt de staatssecretaris op dat het haar bevreemdt dat onze conclusies over de decentralisatie-uitkering en single information, single audit mede gebaseerd zijn op onderzoeken die dateren van voor de invoering van de gewijzigde Financiële-verhoudingswet.

5.4 Nawoord Algemene Rekenkamer

Ministeriële verantwoordelijkheid bij algemene en specifieke uitkeringen

De staatssecretaris geeft in haar reactie een visie op het onderscheid tussen algemene en specifieke uitkeringen en gaat daarbij in op de relatie tussen de uitkeringsvorm en de ministeriële verantwoordelijkheid. Deze visie sluit aan bij de uitgangspunten die wij in dit rapport hanteren.

Decentralisatie-uitkeringen

Wij betreuren het dat de staatssecretaris in haar reactie niet in gaat op onze aanbeveling om bij decentralisatie-uitkeringen geen bestedingsvoor-
schriften te geven en geen verantwoordingsinformatie te vragen. Wel signaleert zij dat ministeries de *beleidsvrijheid* voor decentralisatie-
uitkeringen zeer beperken. Wij zien inderdaad dat ministeries met
decentrale overheden afspraken proberen te maken over het te voeren
beleid en daarmee de beleidsvrijheid sterk beperken. Wij voegen hier
echter aan toe dat de ministeries nog een stap verder gaan, door te
proberen om via aanvraagprocedures en bestuurlijke afspraken ook
invloed uit te oefenen op de besteding van de decentralisatie-uitkeringen.
Zo wordt niet alleen de *beleidsvrijheid*, maar ook de *bestedingsvrijheid*
ingeperkt. Hiermee is het vrij besteedbare karakter van de decentralisatie-
uitkering, en daarmee van het Gemeentefonds en het Provinciefonds, in
het geding. Deze ontwikkeling vraagt ons inziens om een duidelijke
stellingname van de staatssecretaris in de wijze waarop de decentra-
lisatie-uitkering op dit moment wordt ingezet door de vakministers.

Bij de huidige toepassing van de decentralisatie-uitkering is bovendien de
informatiepositie van de Tweede Kamer in het geding. Door het formu-
leren van bestedingsvoorwaarden suggereren ministers verantwoorde-
lijkheid te willen dragen voor de besteding van het geld. Omdat deze
bestedingsvoorwaarden niet afdwingbaar zijn en decentrale overheden
zich aan de ministers niet hoeven te verantwoorden over de naleving
daarvan, zullen de ministers zich uiteindelijk naar de Tweede Kamer ook
lang niet altijd kunnen verantwoorden over de besteding van het geld.
Voor de Tweede Kamer is het van belang om in het oog te houden dat de
keuze voor een decentralisatie-uitkering per definitie bestedingsvrijheid
voor decentrale overheden met zich meebrengt. De Tweede Kamer zal van
geval tot geval moeten afwegen of een dergelijk arrangement passend is.

Toezicht BZK op interbestuurlijke verhoudingen

De staatssecretaris neemt onze aanbevelingen over om als eerstverant-
woordelijke voor de interbestuurlijke verhoudingen er nog nadrukkelijker
op toe te zien dat de gekozen uitkeringsvorm past bij de gewenste
verantwoordelijkheidsverdeling tussen het Rijk en de decentrale
overheden. Wij vinden dit positief, maar volgens ons hoort bij deze rol
ook de hierboven genoemde duidelijke stellingname van de staatssecre-
taris.

Afwegingskaders voor beleidsinformatie en verantwoordingsinformatie

Ook vinden wij het positief dat de staatssecretaris het belang van
voldoende beleidsinformatie onderschrijft en onze suggesties op dit punt
overneemt.

Wij zullen met interesse kennisnemen van het afwegingskader voor
beleidsontwikkeling, dat de staatssecretaris naar verwachting voor de
zomer 2010 aan de ministerraad kan aanbieden. Wij zullen dit afwegings-
kader, zodra het de ministerraad gepasseerd is, ook betrekken bij de
besluitvorming over het in hoofdstuk 4 aangekondigde vervolg op dit
onderzoek. Daarin ontwikkelen we onder meer een instrument waarmee
de Tweede Kamer de keuze van uitkeringsvormen en de consequenties
daarvan voor de eigen informatiepositie kan beoordelen.

Wat de verantwoordingsinformatie over specifieke uitkeringen betreft,
verwijst de staatssecretaris naar het principe van single information,
single audit. Wij onderschrijven dat een meerjarige verantwoording
daarbij tot de mogelijkheden behoort en dat een meerjarige verant-

woording ook niet per definitie leidt tot onvoldoende verantwoordingsinformatie. Wel vinden we dat per situatie moet worden gekeken of meerjarige verantwoording past bij de informatiebehoefte van met name de Tweede Kamer. Daarom vinden wij ook dat de Tweede Kamer zich in voorkomende gevallen moet kunnen uitspreken over de wenselijkheid hiervan.

Verwijzingen naar eerdere rapporten

Tot slot merkt de staatssecretaris op dat het haar bevreemdt dat de conclusies uit het rapport mede gebaseerd zijn op onderzoeken die dateren van voor de invoering van de gewijzigde Financiële-verhoudingswet. Wij zijn echter van mening dat de wetwijziging geen oplossing biedt voor de in dit rapport beschreven problematiek. Met de wijziging van de Financiële-verhoudingswet heeft de decentralisatie-uitkering een wettelijke basis gekregen, maar die basis voorziet niet in de manier waarop de decentralisatie-uitkering momenteel wordt ingezet. De gewijzigde Financiële-verhoudingswet regelt immers dat de decentralisatie-uitkering vrij besteedbaar is, terwijl de huidige praktijk juist afbreuk doet aan het vrij besteedbare karakter.

Met de wijziging van de Financiële-verhoudingswet heeft ook het principe van single information, single audit een wettelijke basis gekregen. Zoals gezegd onderschrijven wij dit principe. Uit de voorbeelden in dit rapport blijkt dat zich in het verleden echter situaties hebben voorgedaan waarbij onvoldoende duidelijk was vastgelegd aan welke voorwaarden decentrale overheden bij de besteding van specifieke uitkeringen waren gebonden. Dan is ook niet duidelijk welke informatie via de sisa-systematiek verzameld moet worden om de rechtmatigheid van de bestedingen vast te stellen. Dergelijke situaties kunnen zich ook nu nog voordoen.

De voorbeelden in dit rapport vinden we dan ook illustratief voor het vervagende onderscheid tussen algemene en specifieke uitkeringen en voor de problemen die dat met zich mee brengt. Wanneer het Rijk onvoldoende oog heeft voor heldere financiële verhoudingen en adequate beleids- en verantwoordingsinformatie, kunnen deze problemen zich in de toekomst blijven voordoen.

Overzicht van conclusies, aanbevelingen en toezeggingen

Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen bewindspersonen	Nawoord
<p>Het onderscheid tussen specifieke en algemene uitkeringen vervaagt.</p>	<p>De betrokken ministers zouden die financiële constructie moeten kiezen die aansluit bij de gewenste verantwoordelijkheidsverdeling. Als een minister zelf de verantwoordelijkheid voor de besteding van het geld door decentrale overheden wil blijven dragen, dan past een specifieke uitkering. Als een minister bereid is om die verantwoordelijkheid over te dragen aan de provincies en/of gemeenten, dan past een algemene uitkering.</p> <p>De minister van BZK bevelen we aan om een afwegingskader te gebruiken dat hierop aansluit en de goede toepassing van het afwegingskader te bewaken.</p>	<p>De staatssecretaris zet in haar reactie een afwegingskader voor de inzet van financiële instrumenten uiteen.</p>	<p>De visie van de staatssecretaris sluit aan bij de uitgangspunten die wij in dit rapport hanteren.</p>
<p>Bij specifieke en algemene uitkeringen is niet altijd duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is.</p>	<p>De betrokkenen ministers moeten per uitkering duidelijker vastleggen wat de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de verschillende bestuurslagen zijn, zodat duidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is, wie welke informatie verzamelt en hoe en door wie wordt vastgesteld of de middelen rechtmatig, doelmatig en doeltreffend zijn besteed.</p> <p>De minister van BZK dient – als eerstverantwoordelijke binnen het kabinet voor de verhoudingen met de decentrale overheden – toe te zien op deze heldere verantwoordelijkheidsverdeling bij de verschillende arrangementen.</p>	<p>De staatssecretaris neemt onze aanbeveling ter harte.</p>	<p>Wij vinden het positief dat de staatssecretaris onze aanbeveling overneemt, maar volgens ons hoort bij deze rol ook een duidelijke stellingname van de staatssecretaris in de wijze waarop de decentralisatie-uitkering op dit moment door de vakministers wordt ingezet.</p>

Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen bewindspersonen	Nawoord
<p>Voor de specifieke uitkeringen geldt een steeds vrijer regime, inclusief meerjarige in plaats van jaarlijkse verantwoording over de besteding. Verantwoording en controle sluiten niet altijd aan op eisen van het Rijk. Ministers hebben te beperkt zicht op beleidsresultaten en rechtmatigheid van bestedingen om ministeriële verantwoordelijkheid te kunnen waarmaken.</p>	<p>Als de decentrale beleidsuitvoering moet bijdragen aan rijksbeleid, moeten de betrokken ministers voldoende beleidsinformatie verzamelen om de voortgang en effectiviteit van het beleid te kunnen beoordelen. Bij specifieke uitkeringen moeten zij ook voldoende financiële informatie verzamelen. Eventuele inperkingen van de ministeriële verantwoordelijkheid moeten de ministers duidelijk in wet- en/of regelgeving vastleggen.</p>	<p>De staatssecretaris onderschrijft het belang van voldoende beleidsinformatie. De staatssecretaris verwacht voor de zomer een afwegingskader beleidsontwikkeling aan de ministerraad te kunnen aanbieden.</p> <p>De staatssecretaris wijst op de wettelijke verankering van de sisa-systematiek. Daarbij is ook voorzien in de mogelijkheid van meerjarige verantwoording. De staatssecretaris is het daarom niet met ons eens dat er voor specifieke uitkeringen met een meerjarig karakter onvoldoende verantwoordingsinformatie wordt opgevraagd.</p>	<p>Wij vinden het positief dat de staatssecretaris het belang van voldoende beleidsinformatie onderschrijft en onze suggesties op dit punt overneemt. Wij betrekken het afwegingskader voor beleidsontwikkeling bij het vervolg op dit onderzoek.</p> <p>Wij onderschrijven dat een meerjarige verantwoording binnen de sisa-systematiek tot de mogelijkheden behoort. Wel vinden we dat per situatie moet worden gekeken of meerjarige verantwoording past bij de informatiebehoefte van met name de Tweede Kamer. Daarom vinden wij ook dat de Tweede Kamer zich in voorkomende gevallen moet kunnen uitspreken over de wenselijkheid hiervan.</p>
<p>Ministers stellen vooraf niet-afdwingbare voorwaarden aan besteding van decentralisatie-uitkering. De ministers kennen zichzelf een ministeriële verantwoordelijkheid toe die niet waar te maken is bij de keuze voor een algemene uitkering.</p>	<p>De betrokken ministers zouden bij algemene uitkeringen (inclusief decentralisatie-uitkeringen) geen bestedingsvoorschriften moeten geven en geen verantwoordingsinformatie moeten vragen.</p> <p>De minister van BZK en de minister van Financiën moeten toezien op het tijdelijke karakter van de decentralisatie-uitkeringen door jaarlijks – conform artikel 13.5 van de Financiële-verhoudingswet – te bezien of een decentralisatie-uitkering kan worden gewijzigd in een integratie-uitkering of een algemene uitkering.</p>	<p>Wij betreuren het dat de staatssecretaris in haar reactie niet in gaat op onze aanbeveling om bij decentralisatie-uitkeringen geen bestedingsvoorschriften te geven en geen verantwoordingsinformatie te vragen. Bij de huidige toepassing van de decentralisatie-uitkering is het vrij besteedbare karakter van het Gemeentefonds en het Provinciefonds in het geding, evenals de informatiepositie van de Tweede Kamer.</p>	

Gebruikte afkortingen

AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
AZ	(Ministerie van) Algemene Zaken
BZK	(Ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
EHS	Ecologische hoofdstructuur
GOA	Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid
ILG	Investeringsbudget Landelijk Gebied
ISV	Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing
OALT	Onderwijs in allochtone levende talen
Sisa	Single information, single audit
SZW	(Ministerie van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VROM	(Ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
WMO	Wet Maatschappelijke Ondersteuning
Wwb	Wet werk en bijstand
WWI	Wonen, Wijken en Integratie

Literatuur

Algemene Rekenkamer (1999). *Rapport bij de financiële verantwoording 1998 van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport* Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 541, nr. 13. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2001a). *Grotestedenbeleid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 650, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2001b). *Rapport bij de financiële verantwoording 2000 van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 700, nr. 18. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2002). *Rapport bij de financiële verantwoording 2001 van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen*. Tweede Kamer 2001–2002, 28 389, nr. 17. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2003a). *Grotestedenbeleid: stand van zaken 2002*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 786, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2003b). *Rapport bij het Jaarverslag 2002 van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (VIII)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 880, nr. 17. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2003c). *Rijksbeleid stedelijke vernieuwing*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 211, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2005). *Terugblik 2005. Elf onderzoeken nader beschouwd*. Den Haag.

Algemene Rekenkamer (2006). *Beleidsvrijheid en specifieke uitkeringen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 498, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2007). *Rapport bij het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 31 031 XV, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2008a). *Krachtwijken. Monitoring en verantwoording van het beleid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 723, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2008b). *Rijk verantwoord 2007*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 444, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2009). *Ecologische hoofdstructuur. Terugblik 2009*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 30 825, nr. 27. Den Haag: Sdu.

AZ (2007). *Samen werken samen leven; Beleidsprogramma Kabinet Balkenende IV 2007–2011*. Den Haag.

BZK (2008a). *Circulaire Gemeentefonds van 1 december 2008*. Den Haag.

BZK (2008b). *Overzicht specifieke uitkeringen 2008*. Den Haag.

BZK (2009a). *Jaarverslag en slotwet gemeentefonds 2008*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 924 B, nr. 1. Den Haag: Sdu.

BZK (2009b). *Jaarverslag en slotwet Provinciefonds 2008*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 924 C, nr. 1. Den Haag: Sdu.

BZK (2009c). *Overzicht specifieke uitkeringen 2009*. Den Haag.

BZK (2009d). *Septembercirculaire Gemeentefonds 2009*. 15 september 2009. Den Haag.

BZK (2009e). *Septembercirculaire Provinciefonds 2009*. 23 september 2009. Den Haag.

CBS (2009). Statline <http://statline.cbs.nl/statweb/>, geraadpleegd op 9 maart 2009.

Raad van State (2009). *Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan; Tweede periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen*. Den Haag.

Raad voor de financiële verhoudingen (2007). *Advies wetsvoorstel specifieke uitkeringen*. Den Haag.

Raad voor de financiële verhoudingen (2008). *Advies Periodiek onderhoudsfonds gemeentefonds 2009*. Den Haag.

Stichting Fonds voor Cultuurparticipatie (2008). *Regeling cultuurparticipatie provincies en gemeenten 2009–2012*. Staatscourant 19 september 2008, nr. 182, pag. 12. Den Haag: Sdu.

SZW (2008a). *Brief aan Colleges van Burgemeester en Wethouders over 50 euro voor minima*. Kenmerk W&B/B&K/08/29 863. Den Haag.

SZW (2008b). *Brief aan de Tweede Kamer over de uitvoering van amendement Tang/Spekman*. Kenmerk W&B/B&K/08/27 273. Den Haag.

Tweede Kamer (2008a). *Aanpak Wijken*. Verslag van een algemeen overleg. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 30 995, nr. 57. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2008b). *Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden*. Vergaderjaar 2008, Aanhangsel van de Handelingen, 1971–1972. Den Haag: Sdu.

VROM (2008). *Circulaire wijze van verkrijging uitkering uit het Gemeentefonds en het Provinciefonds in verband met Stimulering van Lokale Klimaatinitiatieven (SLOK)*. Staatcourant 15 juli 2008, 134, p. 18. Den Haag: Sdu.

WWI (2008a). *Aanpak Wijken. Brief aan de Tweede Kamer over de verdeling extra wijkengeld*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 30 995, nr. 47. Den Haag: Sdu.

WWI (2008b). *Brief minister van WWI aan gemeenten over budgetten Aandachtswijken en modelverordening vouchersystemen*. 10 juli 2008, DGWWI/W2008061861. Den Haag.