

Vergaderjaar 2009–2010

32 123 B

Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2010

Nr. 17

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 mei 2010

Hierbij bied ik u op grond van artikel 20 van de Financiële-verhoudingswet het onderhoudsrapport over de specifieke uitkeringen voor 2010 aan¹. Hierin wordt teruggeblikt op de afgelopen drie jaren. Tevens wordt inzicht gegeven in lopende activiteiten. Het rapport sluit af met kwantitatieve gegevens over de specifieke uitkeringen.

Bereikte resultaten

Sinds 2007 is de ambitie om de relatie met provincies en gemeenten (medeoverheden) meer op basis van gelijkwaardigheid invulling te geven. De scheiding tussen centrale en decentrale taakverantwoordelijkheid betekent dat het Rijk de sturing van de uitvoering op regionaal en lokaal niveau moet beperken tot het hoogstnoodzakelijke.

Voor de realisatie van deze ambitie is bestuurlijke afstemming en ambtelijke samenwerking met bestuurlijke partners geïntensiveerd. Dit heeft geleid tot een wijziging van de Financiële-verhoudingswet in 2008 om medeoverheden meer helderheid en zekerheid te verschaffen over uitkeringen van het Rijk en om het Rijk meer instrumenten te bieden concreet invulling te geven aan gelijkwaardigheid, vertrouwen en vermindering van bestuurlijke lasten.

Via de gewijzigde Financiële-verhoudingswet in 2008:

1. is de werking van de algemene fondsen verruimd;
2. zijn meerdere geringe uitkeringen per vakdepartement in één verzameluitkering gebundeld;
3. kunnen medeoverheden specifieke uitkeringen vereenvoudigd verantwoorden en is een aparte accountantsverklaring per specifieke uitkering komen te vervallen door het principe van Single Information Single Audit (SiSa).

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Daarnaast is tussen Rijk en medeoverheden in 2009 overeenstemming bereikt over:

4. het verantwoorden van specifieke uitkeringen op basis van het door medeoverheden gehanteerde baten en lasten stelsel i.p.v. het rijkskasstelsel.

Ad 1. Verruiming werking algemene fondsen

Bij de verhouding tussen Rijk, provincies en gemeenten past een financieel arrangement dat rekening houdt met de voorkeursvolgorde voor de bekostiging van provinciale en gemeentelijke taken: eigen inkomstenbronnen, de algemene uitkering uit het provincie- en gemeentefonds en ten slotte de specifieke uitkering.

Door de gewijzigde financiële-verhoudingswet bestaan de algemene fondsen uit drie vormen van uitkeringen, namelijk de algemene uitkering, de integratie-uitkering en de decentralisatie-uitkering. De verdeelsystematiek van de algemene uitkering is zodanig generiek dat het meeste beleid kan worden gefinancierd via de algemene uitkering. Voor de integratie-uitkering en decentralisatie-uitkering wordt zoveel mogelijk gestreefd naar een generieke verdeling, maar via deze uitkeringen kan ook (tijdelijk) beleid waarvoor geen generieke verdeling mogelijk is worden bekostigd via de algemene fondsen. Hierbij is de overgang van de uitkering naar de algemene uitkering vooraf vastgesteld (integratie-uitkering) of nog onbekend (decentralisatie-uitkering).

De systematiek van de algemene fondsen houdt in dat er sprake is van bestedingsvrijheid en beleidsruimte met voorschriften. De mate van beleidsvoorschriften verschilt per uitkering. Zo is het salaris van de burgemeester omkleed met voorschriften over de omvang, terwijl de voorschriften voor de kwaliteit van de openbare ruimte minimaal zijn. Dit principe – beleidsvoorschriften met bestedingsvrijheid – geldt ook voor decentralisatie-uitkeringen. Tegelijk is bij de omzetting van specifieke uitkering in decentralisatie uitkeringen in een aantal gevallen geconstateerd dat de beleidsvoorschriften nog omvangrijk of gedetailleerd zijn. Hoewel de bestedingsvrijheid voor uitkeringen uit de algemene fondsen niet in het geding is, ervaren medeoverheden de omvangrijke beleidsvoorschriften wel als beperkend.

Het kabinet heeft sinds 2007 nadrukkelijk invulling gegeven aan het bieden van meer bestedingsruimte aan medeoverheden, blijkende uit 44 decentralisatie uitkeringen per november 2009. Deze uitkeringen komen deels voort uit een omzetting van specifieke uitkeringen naar decentralisatie-uitkeringen.

Ad 2. Bundeling meerdere geringe specifieke uitkeringen in één verzameluitkering

Het Rijk heeft, blijkens de ervaringen in de afgelopen decennia, behoefte om ook geld beschikbaar te stellen om beleid met financieel geringe consequenties te realiseren. Het betreft beleid dat ondanks expliciete afweging (voorkeursvolgorde) niet via andere geldstromen of door bundeling met andere specifieke uitkeringen kan worden gefinancierd. Om in deze behoefte te voorzien is de verzameluitkering als bijzondere vorm van specifieke uitkering geïntroduceerd. Het betreft uitkeringen aan medeoverheden kleiner dan € 10 mln. per jaar en kan bestaan uit meerdere beleidsthema's, maar elk vakdepartement heeft maximaal één verzameluitkering.

De verzameluitkering vergroot de beleids- en bestedingsvrijheid van medeoverheden; de verkregen middelen zijn te besteden binnen de bredere doelstellingen van het vakdepartement. Hierdoor kunnen medeoverheden de middelen inzetten op de voor de lokale situatie meest gewenste aspect van die doelstelling. Verder is de verantwoording via SiSa (zie hierna) geminimaliseerd tot één aspect: het besteed bedrag. Ook is de vraag van het Rijk aan medeoverheden om beleidsinformatie bij verzameluitkeringen bij wet (Fvw) gereguleerd en beperkt. Aan rijkszijde zijn efficiencyvoordelen bereikt door de bundeling van geringe rijksbijdragen in één verzameluitkering en door de uitvoering hiervan centraal te beleggen bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In begrotingsjaar 2009 is de verzameluitkering door zeven ministeries ingezet.

Ad 3. Vereenvoudigde verantwoording via SiSa

In de provincie- en gemeentewet, het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten alsook in het Besluit Accountantscontrole provincies en gemeenten zijn rijksvoorschriften opgenomen voor het opstellen en laten controleren van een getrouwe en rechtmatige verantwoording (jaarrekening) door medeoverheden.

Het principe van SiSa sluit hierbij aan en heeft ertoe geleid dat medeoverheden niet langer een verantwoording per specifieke uitkering hoeven op te stellen, maar kunnen integreren in hun eigen jaarrekening (Single Information). Ook de aparte accountantscontrole en -verklaring voor specifieke uitkeringen zijn hiermee komen te vervallen. De beoordeling van de verantwoording wordt vanuit het Rijk gezamenlijk – in plaats van per vakdepartement – uitgevoerd (single review). Deze review is tevens minder omvangrijk dan voorheen.

Het principe van SiSa is vanaf 2007 volledig ingevoerd. Op grond van de positieve ervaringen is dit met de wijziging van de Financiële-verhoudingswet in 2008 uitgebreid naar specifieke uitkeringen die door provincies worden doorgezet naar gemeenten: SiSa tussen medeoverheden. In de SiSa-verantwoording over 2009 is op verzoek van medeoverheden nog een stap verder gezet door een proef met het verantwoorden van een specifieke uitkering die door een gemeenschappelijke regeling wordt doorgezet naar gemeenten. Het principe van SiSa heeft bij zowel medeoverheden als vakdepartementen geleid tot een merkbare lastenverlichting.

Ad 4. Invoering van het baten en lasten stelsel

Gemeenten, provincies en gemeenschappelijke regelingen hanteren het baten en lasten stelsel voor de verantwoording aan de gemeenteraad respectievelijk provinciale staten en het algemeen bestuur. Voor specifieke uitkeringen geldt echter meestal het kasstelsel, waardoor extracomptabel registraties en aanvullende controles noodzakelijk zijn. De extra registraties en controles scoren bij de medeoverheden hoog als ervaren en reële last. Maar ook voor het Rijk zijn de ervaren en reële last aanmerkelijk.

Met bestuurlijke partners VNG en IPO is overeengekomen om nieuwe specifieke uitkeringen altijd te verantwoorden op basis van het baten en lasten stelsel. Voor enkele bestaande specifieke uitkeringen geldt dit stelsel al. Naar verwachting wordt in september 2010 besloten over de vraag of het baten lasten stelsel ook voor andere bestaande specifieke uitkeringen per verantwoordingsjaar 2010, zonder financiële consequenties, kan worden ingevoerd.

Lopende ontwikkelingen

De afgelopen drie jaren zijn duidelijk herkenbare verbeteringen bereikt. Lopende activiteiten zullen in de komende jaren bijdragen aan verdere realisatie van de eerder vermelde ambitie. Zo zal het aantal specifieke uitkeringen in absolute zin aanzienlijk afnemen, indien het, thans controversieel verklaarde, voorstel tot wijziging van de Wet Fonds Economische Structuurversterking (FES-wet) zijn doorgang vindt. In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om de uitkeringen die met FES middelen zijn bekostigd in beginsel te verstrekken via een decentralisatie-uitkering. Ook door beëindiging zal het aantal specifieke uitkeringen in de komende jaren verder afnemen.

Zoals bepaald in art. 17a, 6^e lid en art. 24a Financiële verhoudingswet beziet het ministerie van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) voor de specifieke uitkering Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) in 2010 – als onderdeel van de Midterm Review (MTR) – op welke wijze ILG wordt opgenomen in de verantwoording via SiSa. Het ministerie van LNV verwacht de MTR-rapportage voor Prinsjesdag 2010 aan te bieden aan de Tweede Kamer.

Verder is in 2009 in interdepartementaal verband gestart met het inventariseren van mogelijkheden tot het vereenvoudigen en uniformeren van bestedingsvoorwaarden voor specifieke uitkeringen. Hiermee wordt een verdere verduidelijking voor medeoverheden beoogd alsook een verlaging van de interbestuurlijke lasten.

Tot slot wordt de beleids- en toezichtsinformatievraag van het Rijk aan medeoverheden onder de loep genomen. Onderzocht wordt of en zo ja hoe deze vraag kan worden beperkt en gestroomlijnd.

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. In de tabellen hieronder zijn achtereenvolgens gepresenteerd het aantal specifieke uitkeringen per ministerie per jaar (tabel 1), de financiële omvang van de specifieke uitkeringen per ministerie per jaar (tabel 2) en per categorie medeoverheid (tabel 3). In de bijlage is een overzicht van de specifieke uitkeringen per ministerie opgenomen.

Tabel 1 Aantal specifieke uitkeringen naar ministerie en jaar

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

Ministerie	'04/'05	2006	2007	2008	2009 ¹	2010 ¹	2011 ²	2012 ²
Totaal	160	136	134	101	82/27	59/29	51	41

¹ = aantal «reguliere» specifieke uitkeringen/aantal uitkeringen uit FES-gelden. Niet meegeteld zijn de uitkeringen waarvoor via SiSa-2009 een laatste verantwoording wordt aangeleverd alsook de verzameluitkeringen van ministeries die nog niet in gebruik zijn.

² = rekening houdend met beëindiging en/of (verwachte) opname in algemene fondsen en zonder ontstaan nieuwe specifieke uitkeringen.

De ministeries van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OCW) en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) zijn overeengekomen om uit pragmatische overwegingen de uitkeringen uit rijkscultuurfondsen en de uitkeringen in de sfeer van de onderwijsbekostiging op dit moment te behandelen als subsidies (d.w.z. niet vallend onder artikel 15a van de Financiële-verhoudingswet). Het betreft het zo'n dertigtal regelingen, die aldus niet zijn opgenomen in dit OSU. Het ministerie van BZK neemt het op zich om in 2010 meer duidelijkheid te krijgen over de uitleg van definities, over de gevolgen t.a.v. verantwoording etc. Dit in samenwerking met het ministerie van Financiën. Hierbij worden uiteraard ook de verschillende departementen betrokken, waaronder het ministerie van OCW.

Sinds 2007 zijn specifieke uitkeringen beëindigd, opgenomen in bestaande brede doeluitkeringen of opgegaan in de verzameluitkering. Nieuwe specifieke uitkeringen zijn beperkt ontstaan, bijvoorbeeld omdat zij uit FES-middelen zijn gefinancierd of omdat de Tweede Kamer dit wenselijk achtte¹. Per saldo is het aantal specifieke uitkeringen tussen 2007 en 2010 afgenomen van 134 naar 88. Hiervan zijn er 29 gefinancierd uit FES middelen. De Tweede Kamer heeft het voorstel tot wijziging van de FES-wet controversieel verklaard, waardoor deze uitkeringen niet in 2010 in een decentralisatieuitkering kunnen worden omgezet. De doelstelling van maximaal 45 specifieke uitkeringen kan in 2012 worden gerealiseerd, maar dit is afhankelijk van de specifieke uitkeringen die samenhangen met uitkeringen uit het FES.

Tabel 2 Bedrag specifieke uitkeringen naar ministerie en jaar (x € 1 mln.)

Ministerie	2004/2005	2006	2007	2008	2009	2010
BZK	286,4	440,2	856,6	103,0	95,6	105,4
EZ	140,9	96,3	145,9	118,2	89,9	101,1
FIN	56,0	74,0	57,1	54,9	–	–
J&G	–	–	–	1.272,3	1.321,8	1.356,1
JUS	312,0	21,1	139,0	35,4	0,7	11,3
LNV	42,5	23,0	428,7	430,0	511,2	525,6
OCW	3.890,0	1.913,8	1.661,3	1.621,7	928,2	212,3
SZW ¹	9.546,9	8.734,2	8.260,5	7.854,7	8.130,1	8.938,0
V&W	1.807,1	1.508,4	2.079,9	1.951,3	2.129,9	2.428,6
VROM	943,7	914,2	1.166,4	282,4	602,3	391,4
VWS	1.229,2	1.405,1	1.341,7	85,1	111,4	144,9
WWI	–	–	–	1.351,8	1.346,9	310,9
Totaal	18.254,7	15.130,3	16.137,1	15.160,9	15.269,0	14.525,6

¹ Het Participatiebudget geldt vanaf 2009 en is incl. aandeel educatie (OCW) en inburgering (WWI).

¹ Bijv. Onderwijsachterstandenbeleid niet-GSB o.g.v. amendement Kraneveldt-Van der Veen en Langkamp (TK, vergaderjaar 2009–2010, 31 989, nr. 22).

Tabel 3 Bedrag specifieke uitkeringen naar ontvangende overheid en jaar (x € 1 mln.)

Ontvangende overheid	2004/2005	2006	2007	2008	2009 ¹	2010
Gemeenten	15.240	12.143	11.902	11.334	10.839	9.997
Provincies	1.508	1.505	2.433	2.120	2.229	2.414
Gemeenschappelijke regelingen (Wgr / Wgr+)	1.507	1.482	1.627	1.620	1.741	1.877
Verdeling (nog) onbekend	0	0	175	87	460	238
Totaal	18.255	15.130	16.137	15.161	15.269	14.526

¹ In het OSU 2009 zijn voor Jeugdzorg de bedragen per categorie medeoverheid niet juist vermeld. Voor een juist beeld zijn hier de juiste bedragen opgenomen.

Mede namens de Minister van Financiën,

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