

Vergaderjaar 2011–2012

33 000 B

Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2012

Nr. 13

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 mei 2012

Op grond van artikel 20 van de Financiële-verhoudingswet (Fvw) bied ik u hierbij het jaarlijkse Onderhoudsrapport Specifieke Uitkeringen (OSU) aan. Het onderhoudsrapport heeft als doel inzicht te bieden in het stelsel van specifieke uitkeringen en het onderhoud van dit stelsel. Sinds de herziening van deze wet in 2008 is de focus van dit rapport verschoven van de presentatie van de lijst van specifieke uitkeringen naar de beleidsontwikkeling over de specifieke uitkeringen.

Specifieke uitkeringen zijn «bijdragen uit 's Rijks kas die door of vanwege een minister die het aangaat onder voorwaarden ten behoeve van een bepaald openbaar belang aan provincies of gemeenten wordt verstrekt».¹ Het betreft dus geïmmergeld dat alleen voor een bepaald doel mag worden gebruikt.

Terugblik op 2011

Aantal specifieke uitkeringen afgenomen

Het rijksbeleid was de afgelopen jaren gericht op het terugdringen van het aantal specifieke uitkeringen. Uit de onderhoudsrapportages van de afgelopen jaren blijkt dat dit beleid succesvol is geweest. Het OSU 2011 telt 75 specifieke uitkeringen ten opzichte van 160 specifieke uitkeringen in 2005.² Ten opzichte van 2011 is het aantal specifieke uitkeringen dit jaar verder afgenomen tot 55: een vermindering met 20 specifieke uitkeringen.

Met ingang van 1 januari 2011 zijn de uitgaven uit het Fonds Economische Structuurversterking (FES) op nul gezet. De voeding van het FES, zoals voorgeschreven in artikel 2 van de FES-wet, is ook stopgezet.³ De Tweede Kamer heeft met deze wijzigingen ingestemd. Op grond van de slotwet is de financiering van de 29 specifieke uitkeringen die uit dit fonds werden

¹ Artikel 15a lid 1 Financiële verhoudingswet.

² Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Onderhoudsrapport Specifieke Uitkeringen 2011, 12 mei 2011.

³ Voor 2011 is dit via de begrotingswet FES gedaan en vanaf 2012 met een wijziging van de Comptabiliteitswet 2001, artikel 9a, lid 2.

gefinancierd, verschoven naar de reguliere begrotingen van de betreffende departementen. Dit betekent ook dat hiermee het onderscheid tussen specifieke uitkeringen wel/niet gefinancierd uit het FES is komen vervallen. In dit OSU zijn deze uitkeringen dan ook niet meer afzonderlijk zichtbaar gemaakt.

Met stopzetting van uitgaven op grond van de Wet Fonds Economische Structuurversterking en het daarmee niet doorgaan van het in OSU 2011 genoemde voorstel tot wijziging van de Wet FES, is de snelle omzetting van een deel van deze specifieke uitkeringen naar decentralisatie-uitkeringen niet doorgedaan. Wel is in 2011 op basis van individuele besluiten een aantal van deze uitkeringen vervangen door decentralisatie-uitkeringen.

Evaluatie SiSa

Medeoverheden (provincies, gemeenten en gemeenschappelijke regelingen) leggen verantwoording af aan het rijk over de besteding van specifieke uitkeringen volgens de systematiek van Single Information Single Audit (SiSa): eenmalige informatieverstrekking met eenmalige accountantscontrole. Vóór 2006 moesten medeoverheden over iedere specifieke uitkering een aparte verantwoording met daarbij een controleverklaring van de accountant inleveren. Sinds SiSa wordt de verantwoordingsinformatie opgenomen in één bijlage, de zogeheten SiSa-bijlage, die een onderdeel vormt van de reguliere jaarrekening van de medeoverheid en die daarmee ook valt onder de werking van de controleverklaring die de accountant afgeeft bij die jaarrekening. De SiSa-systematiek is sinds 2006 steeds een stapje gegroeid. Zo heeft ook de recente introductie van SiSa tussen medeoverheden als doel om de bestuurlijke drukte en administratieve lasten te verminderen.

In 2011 is gestart met de evaluatie van SiSa. Het adviesrapport van de begeleidingscommissie SiSa-evaluatie is op 17 februari 2012 aan mij uitgebracht. Het rapport begint met de algemene conclusie dat de betrokken partijen weliswaar tevreden zijn over de lastenverlichting die SiSa heeft opgeleverd, maar dat er nog tal van verbeteringen mogelijk en nodig zijn om de foutgevoeligheid te verminderen en het systeem robuuster te maken. Daartoe doet de begeleidingscommissie van de evaluatie, bestaande uit vertegenwoordigers van VNG, IPO, NBA (beroepsvereniging van accountants), CBS, departementen en gemeenten, een aantal aanbevelingen.

Belangrijke aanbevelingen zijn onder andere het centraal toegankelijk maken van de beschikkingen waarop de specifieke uitkeringen zijn gebaseerd, het formuleren van modelbepalingen, een zwaardere taak geven aan de klankbordgroep (de gebruikersgroep van personen uit gemeentelijke en provinciale kring) en het op elkaar afstemmen van de procedures bij de departementen na de aanlevering van de ingevulde SiSa-bijlage door de medeoverheden op uiterlijk 15 juli.

Het adviesrapport heb ik na ontvangst ter informering naar Uw Kamer gezonden. Tegelijkertijd heb ik advies gevraagd aan IPO, VNG, NBA en Algemene Rekenkamer. Voor de zomer zal ik u het kabinetsstandpunt sturen.

Single review 2011

In de periode van september 2011 tot januari 2012 hebben in het kader van single review 25 reviews plaatsgevonden op de controle van specifieke uitkeringen door accountants van gemeenten en provincies.

Deze reviews zijn onder regie van de stuurgroep single review van het IODAD (Interdepartementaal Overlegorgaan Departementale Auditdiensten) uitgevoerd door de departementale auditdiensten. In drie gevallen was het oordeel «ontoereikend» en in drie gevallen luidde het oordeel «toereikend met uitzondering van». Ten opzichte van voorgaande jaren en na diverse verbeteracties vanuit de accountantskantoren is dit een verslechtering. De conclusie van het uitgevoerde onderzoek is dat bij het vaststellen van specifieke uitkeringen niet zonder meer gesteund kan worden op de accountantscontrole bij de provincies en gemeenten over 2010. De Algemene Rekenkamer heeft in verband hiermee geconcludeerd dat het systeem van de single audit onvoldoende functioneert. In verband met deze ernstige conclusie heb ik een plan van aanpak opgesteld, dat in het kader van de zogeheten Verantwoordingsdag (medio mei) naar de Tweede Kamer wordt gestuurd.

Spelregels Interbestuurlijke Informatie

Sinds medio 2011 zijn er nieuwe spelregels om interbestuurlijke informatie te beperken tot wat strikt noodzakelijk is voor ieders verantwoordelijkheid. Het gaat hierbij om alle typen informatie; in het kader van toezicht, financiën en beleid (monitors/statistieken). Daarbij is het uitgangspunt dat zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van de informatie die provincies en gemeenten aan provinciale staten respectievelijk gemeenteraad verstrekken. De spelregels voor interbestuurlijke informatie worden opgenomen in het beoordelingskader interbestuurlijke verhoudingen en het integraal afwegingskader.

Voornemens huidige kabinetsperiode

Het door het kabinet in het Regeerakkoord geformuleerde principe «Je gaat erover of niet» is het uitgangspunt dat kenmerkend is voor het onderhoud van de specifieke uitkeringen. Daarbij passen de volgende doelstellingen uit het Regeerakkoord:

- (1) sanering van het aantal specifieke uitkeringen wordt voortgezet; en
- (2) de interbestuurlijke lasten worden verder verminderd.

Sanering aantal specifieke uitkeringen voortzetten

In het Regeerakkoord is overeengekomen het aantal specifieke uitkeringen verder te verminderen. Hieraan zijn geen kwantitatieve doelstellingen verbonden. In lijn met het door het kabinet geformuleerde principe «Je gaat erover of niet» beperken Rijk en medeoverheden zich tot hun kerntaken. Het Rijk kiest waar mogelijk voor een stelselverantwoordelijkheid. Daarbij ligt bekostiging via fondsen of eigen inkomsten voor de hand. In beginsel geldt dat alleen bij een verantwoordelijkheid van het Rijk of de provincie voor een rechtmatige uitvoering door een individuele provincie of gemeente een specifieke uitkering past. Door toepassing van dit uitgangspunt zal het aantal specifieke uitkeringen verder afnemen.

Interbestuurlijke lasten verder verminderen

Door uitvoering te geven aan de verbetervoorstellen van het hierboven genoemde evaluatierapport SiSa – conform het daarover nog te formuleren Kabinetsstandpunt – streef ik ernaar een verdere bijdrage te leveren aan het verminderen van bestuurlijke en administratieve lasten. Daarnaast is het mijn inzet om met de maatregelen die hierboven staan vermeld naar aanleiding van Single review 2011 de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie en de controle daarop op peil te houden.

Specifieke uitkeringen in cijfers

Gezien het belang van specifieke uitkeringen in het totaal van de bestuurlijke en de financiële verhouding wordt jaarlijks in het OSU inzicht gegeven in deze omvangrijke financieringsbron van medeoverheden.

Ik presenteer achtereenvolgens:

- Het aantal specifieke uitkeringen per ministerie per jaar
- De financiële omvang van de specifieke uitkeringen
- De verdeling van de financiële omvang naar ontvangende medeoverheid

De bijlage bevat het totale overzicht van de specifieke uitkeringen per ministerie (tabel 4)¹.

Het aantal specifieke uitkeringen per ministerie per jaar

Tabel 1a laat het verloop zien van het aantal specifieke uitkeringen per ministerie sinds de jaren 2004/2005. Ten opzichte van 2011 is het aantal specifieke uitkeringen met 20 afgenomen: van 75 naar 55, een afname van 27%. Ten opzichte van 2004/2005 is het aantal specifieke uitkeringen met 105 verminderd.

Tabel 1a: Aantal specifieke uitkeringen naar ministerie en jaar (terugkijkend)

Ministerie	04/05	2006	2007	2008	2009	2010	2011 (oud)	2011 (nieuw)	2012	Verskil t.o.v. 2011
WWI	–	–	–	12	11	6	4	–	–	
I&A	–	–	–	–	–	–	–	3	2	–1
BZK	16	13	12	6	6	3	3	4	3	–1
EZ	9	10	10	8	9	12	10	–	–	
LNV	8	8	4	4	4	5	5	–	–	
EL&I	–	–	–	–	–	–	–	15	9	–6
FIN	1	1	1	1	–	–	–	–	–	
J&G	–	–	–	6	5	4	3	–	–	
VWS	13	15	18	9	7	5	5	8	5	–3
JUS	10	9	10	4	5	4	3	–	–	
V&J	–	–	–	–	–	–	–	3	3	0
OCW	37	28	21	14	14	6	4	4	3	–1
SZW	17	19	22	10	9	7	7	7	6	–1
V&W	15	9	10	8	12	11	7	–	–	
VROM	34	24	26	19	27	25	24	–	–	
I&M	–	–	–	–	–	–	–	31	24	–7
Totaal	160	136	134	101	109	88	75	75	55	–20

De laatste kolom van tabel 1a laat zien dat de ministeries EL&I en I&M de grootste absolute bijdrage hebben geleverd aan de afname ten opzichte van 2011. Uit deze kolom blijkt dat ook de andere departementen relatief gezien een grote afname hebben gerealiseerd. De daling met 20 specifieke uitkeringen komt door het beëindigen van 21 «oude» specifieke uitkeringen en het ontstaan van één nieuwe specifieke uitkering. De belangrijkste oorzaak voor de beëindiging is omzetting naar decentralisatie-uitkeringen, zie tabel 1b. De nieuwe specifieke uitkering is de tijdelijke regeling uitkeringen aan voormalige WWIK-gerechtigden. Het betreft een overgangsregeling voor een half jaar voor het beëindigen van de WWIK per 1 januari 2012.

Tabel 1b: Oorzaken afvloeiing specifieke uitkeringen

Verminderingen:

7	reguliere afloop regeling
1	overheveling naar verzameluitkering
1	afkoop

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Verminderingen:

8	omgezet naar decentralisatie-uitkering gemeentefonds
3	omgezet naar decentralisatie-uitkering provinciefonds
1	subsidie voorgaande jaren opgenomen als specifieke uitkering
21	

De verwachting op dit moment is dat de daling van het aantal specifieke uitkeringen zich voortzet in de komende jaren. Van 55 specifieke uitkeringen in 2012 daalt het aantal tot 33 specifieke uitkeringen in 2015, zie tabel 1c.

Tabel 1c: Prognose aantal specifieke uitkeringen¹

Ministerie	2012	2013	2014	2015
I&A	2	0	0	0
BZK	3	3	1	1
EL&I	9	8	5	4
VWS	5	5	4	4
V&J	3	3	3	3
OCW	3	2	2	2
SZW	6	4	4	4
I&M	24	19	17	15
Totaal	55	44	36	33

¹ Deze prognose is opgesteld op basis van de op moment van opstellen van dit OSU bekende situatie. Nieuwe besluitvorming kan de verwachte afloop van specifieke uitkeringen wijzigen. In deze prognose is geen rekening gehouden met het mogelijk controversieel verklaren van voorgenomen wetgeving als gevolg van de val van het kabinet Rutte.

De financiële omvang van de specifieke uitkeringen

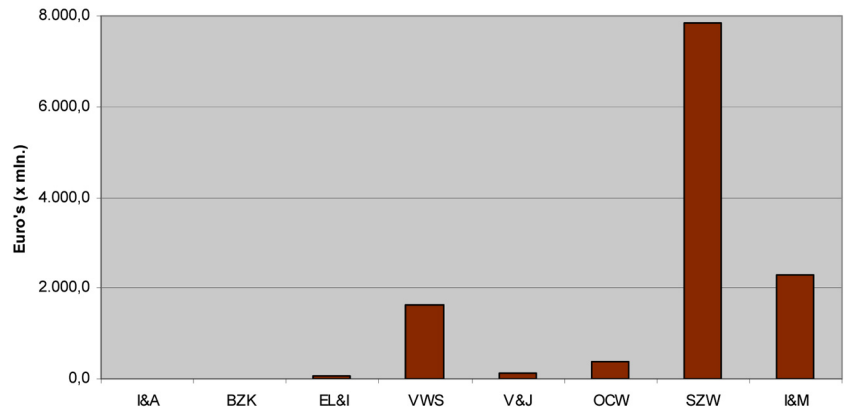
Tabel 2a laat zien dat het totale bedrag dat op dit moment begroot is voor specifieke uitkeringen aan medeoverheden 12,3 miljard euro bedraagt. Ten opzichte van 2011 is dit een afname met 1 miljard euro. Ten opzichte van 2004/2005 is de vermindering groter: bijna 6 miljard euro.

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

Ministerie	04/'05	2006	2007	2008	2009	2010	2011 (oud)	2011 (nieuw)	2012	Vershil t.o.v. 2011
WWI	-	-	-	1 352	1 347	311	11	-	-	
I&A	-	-	-	-	-	-	-	4	0	- 4
BZK	286	440	857	103	96	105	133	11	14	4
EZ	141	96	146	118	90	101	124	-	-	
LNV	43	23	429	430	511	526	721	-	-	
EL&I	-	-	-	-	-	-	-	845	68	- 777
FIN	56	74	57	55	-	-	-	-	-	
J&G	-	-	-	1 272	1 322	1 356	1 504	-	-	
VWS	1 229	1 405	1 342	85	111	145	45	399	1 621	1 222
JUS	312	21	139	35	1	11	10	-	-	
V&J	-	-	-	-	-	-	-	1 289	131	- 1 158
OCW	3 890	1 914	1 661	1 622	928	212	301	301	363	62
SZW	9 547	8 734	8 261	7 855	8 130	8 938	8 237	8 237	7 839	- 398
V&W	1 807	1 508	2 080	1 951	2 130	2 429	2 092	-	-	
VROM	944	914	1 166	282	602	391	204	-	-	
I&M	-	-	-	-	-	-	-	2 296	2 288	- 7
Totaal	18 255	15 130	16 137	15 161	15 269	14 526	13 383	13 383	12 324	- 1 059

Het totale bedrag van 12,3 miljard euro is niet evenredig verdeeld over de diverse ministeries, zie figuur 2b voor een overzicht.

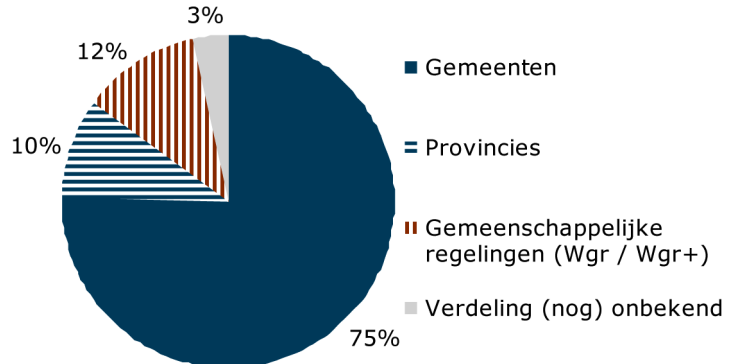
Figuur 2b: Spreiding bedrag specifieke uitkeringen per ministerie 2012 (x € mln.)



Het ministerie van SZW heeft veruit het grootste aandeel van het totale bedrag aan specifieke uitkeringen op haar begroting staan: bijna 8 miljard euro. Meer dan de helft van dit bedrag is bestemd voor één specifieke uitkering: de gebundelde uitkering waarin de uitkeringen op grond van de WWB, IOAW, IOAZ en levensonderhoud beginnende zelfstandigen Bbz 2004 zijn opgenomen. Het begrote bedrag voor deze ene specifieke uitkering bedraagt 4,4 miljard euro.

Net zoals de spreiding tussen departementen niet evenredig is verdeeld, is ook de spreiding naar ontvangers van specifieke uitkeringen verschillend. Gemeenten zijn veruit de grootste ontvangers van specifieke uitkeringen (75%), op afstand gevolgd door gemeenschappelijke regelingen (12%) en provincies (10%). Een klein deel (3%) van de begrote bedragen voor 2012 kon op dit moment nog niet worden verdeeld naar gemeenten, provincies of gemeenschappelijke regelingen.

Figuur 3a: Spreiding bedrag specifieke uitkeringen naar ontvangende medeoverheid



Mede namens de staatssecretaris van Financiën,

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. E. Spies