

De minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
De heer J.W. Remkes
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Bijlagen	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
1	gsib/ir/2002/67910	Rfv2002082788	6 augustus 2002
Inlichtingen bij	Dossier/volnummer	Doorkiesnummer	
R.G. Daniels	55813-023	070 – 426 7234	
Onderwerp			
Advies Co-financiering			

Geachte heer Remkes,

In een brief van 18 april 2002 van de (toenmalige) minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de (toenmalige) staatssecretaris van Financiën, is het advies van de Raad voor de financiële verhoudingen gevraagd over een aantal vraagstukken inzake co-financiering.

Bij de beantwoording van deze adviesaanvraag en de daarin gestelde vragen zal de Raad in een aantal gevallen verwijzen naar het artikel over co-financiering in zijn Jaarrapport 2002, dat volledigheidshalve als bijlage bij het advies is gevoegd.

De co-financiering betreft een onderwerp dat al geruime tijd op het programma van de Raad stond (Werkprogramma 2001) zonder dat dit tot een adviesaanvraag leidde. In afwachting van een eventuele adviesaanvraag besloot de Raad alvast het terrein nader te verkennen, in een breder kader te plaatsen en de resultaten te publiceren. In zijn recente Jaarrapport 2002 zijn twee onderwerpen opgenomen die niet betrekking hebben op één bepaald terrein maar meer inzoomen op een bepaalde trend in de bestuurlijke en financiële verhoudingen. Één van deze onderwerpen is de co-financiering.

Na een samenvatting van het advies volgen thans de concrete adviesvragen, een korte beantwoording hiervan en een nadere toelichting.

Samenvatting

In zijn advies over co-financiering aan de minister van Binnenlandse Zaken en de staatssecretaris van Financiën verwijst de Raad voor de financiële verhoudingen nadrukkelijk naar een artikel in zijn recente Jaarrapport 2002 dat een terreinverkenning over co-financiering bevat. Het Jaarrapport is daarom ook als bijlage bij het advies opgenomen. De vragen inzake co-financiering hebben betrekking op de trend (toename?), de vormen, het kostenaandeel, de decentrale autonomie, het voorkomen bij medebewind en de invloed op de financiële verhouding. De Raad beschouwt co-financiering als de gezamenlijke bekostiging van publieke taken door het Rijk (Europa) en mede-overheden en anderen, met als voornaamste kenmerken vrijwilligheid, tijdelijkheid, stimuleringsmaatregel en een substantieel aandeelpercentage. Co-financiering komt in allerlei vormen voor (tijdelijke stimuleringsregelingen, actieplannen, projecten, enz.). Er zijn duidelijke tendensen die wijzen op een groei van de co-financiering. Het past in het huidige klimaat, waarin verschillende overheden elkaar nodig hebben bij het oplossen van maatschappelijke problemen en waarin het Rijk wil meesturen in de aanwending van accessen door decentrale overheden en waarin samen afspraken worden gemaakt. De bepaling van de precieze omvang (en de verdeling over gemeenten) valt moeilijk aan te geven en ligt eerder op de weg van het Rijk, bijvoorbeeld in het kader van het plan van aanpak transparantie financiële verhouding (Plavat). Bij tijdelijkheid van co-financiering, hetgeen veelal het geval is, zal er weinig of geen aanleiding zijn het verdeelstelsel Rijk – gemeenten (provincies) aan te passen. Indien echter bij de co-financieringsregelingen sprake is van aanzienlijke bedragen en een min of meer structureel karakter kan dit de kostengeoriënteerde verdeling van het gemeentefonds (provinciefonds) verstoren. Bij medebewind gaat het om door het Rijk opgelegde taken, hetgeen in beginsel niet past bij het kenmerk vrijwilligheid van co-financiering. In de praktijk is er bij de diverse vormen van medebewind echter een grijs gebied. Zo is denkbaar dat er percentageregelingen bestaan die qua karakter overeenkomen met co-financieringsregelingen. Het is voor de duidelijkheid beter dan te spreken van percentageregelingen.

Bij de samenwerking tussen meerdere partijen moet ook opgepast worden voor een onduidelijke (integrale) afweging en verantwoordelijkheid. De Raad beveelt daarom aan dat co-financiering zoveel mogelijk wordt beperkt tot tijdelijke stimulering of grote projecten waarin meerdere partijen duidelijke verantwoordelijkheden hebben. Co-financiering kan gemakkelijk tot verstoring van lokale prioriteiten leiden, met name bij intensivering van bestaande taken en bij nieuwe taken.

De adviesvragen

In de adviesaanvraag worden de volgende vragen gesteld:

a) is er een trend naar meer co-financiering? Is er (gezien de nieuwe afspraken tussen Rijk en decentrale overheden en de ontwikkelingen binnen Europa) een groei van het aantal

regelingen dat medegefinancierd wordt door decentrale overheden? Kan een overzicht worden gegeven op welke terreinen vanuit Europa verplicht wordt gevraagd om co-financiering?

b) welke vormen van co-financiering doen zich voor?

c) is er een eenduidig beeld te schetsen van het aandeel van de kosten dat decentrale overheden voor hun rekening moeten nemen (in nationaal en Europees verband)?

d) wat is de invloed van co-financiering op de beleidsruimte en autonomie van decentrale overheden? Komt co-financiering ook voor bij medebewindstaken?

e) wat is de invloed van co-financiering op de financiële verhouding tussen Rijk en decentrale overheden?

Beantwoording vraagstelling

Algemeen

Co-financiering is een middel om op basis van gezamenlijke bekostiging door het Rijk (of Europa) en mede-overheden en anderen bepaalde doelen te bereiken. Het is een instrument dat goed past in het huidige klimaat, waarin verschillende overheden elkaar nodig hebben bij het oplossen van maatschappelijke problemen, maar waarin het Rijk wil meesturen in de aanwending van accressen door decentrale overheden en waarin samen afspraken worden gemaakt. Dit komt ook tot uiting in het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl (BANS) zoals dat de afgelopen jaren heeft gefunctioneerd. In het bestuurlijk overleg over de normering van het gemeentefonds zijn afspraken gemaakt over de inzet van middelen op de gezamenlijke prioriteiten. In die trend past ook de constatering dat co-financiering een steeds belangrijkere rol gaat spelen in de financiële verhoudingen. Vanuit Europa is het gebruik van co-financieringsregelingen ter stimulering van regionale vraagstukken overigens reeds de gangbare bekostigingswijze. De Raad meent dat co-financiering ook een verkapte, minder gewenste vorm van centralisatie van beleid kan inhouden.

Vraag a, b en c

Het niet eenduidige begrip co-financiering blijkt lastig scherp af te bakenen. In aansluiting op het artikel in het Jaarrapport 2002 beschouwt de Raad als de voornaamste kenmerken de *gezamenlijke* bekostiging op *vrijwillige basis*, veelal in de vorm van een *stimuleringsmaatregel* met vastlegging van de afspraken in bijvoorbeeld een convenant, meestal projecten (*tijdelijkheid*) en een *substantieel aandeelpercentage* van het Rijk (of Europa). Hieruit en uit de beschrijving van co-financiering in de praktijk (Jaarrapport 2002 blz. 11 waar regelingen uit het Overzicht Specifieke Uitkeringen (OSU) worden vermeld) blijkt dat zich allerlei vormen van co-financiering kunnen voordoen: (tijdelijke) stimuleringsregelingen, actieplannen, de Europese structuurfondsen met hun programma's en projecten, enz.

Uit de omschrijvingen van de regelingen uit het OSU blijkt dat het aantal regelingen die voldoen aan de belangrijkste criteria in enkele jaren tijd (relatief en absoluut) duidelijk is

gestegen. Op grond hiervan en uit andere signalen ziet de Raad duidelijke tendensen die wijzen op een groei van de co-financiering. (zie ook het Jaarrapport blz. 10 t/m 14)

Een exacte beantwoording van de vragen **a** (tweede deel) en **c** is moeilijk. Dit zou (een mogelijk uitgebreid) onderzoek vergen, waarbij het op voorhand niet de taak van de Raad is als onderzoeksbureau op te treden. Bovendien wordt op dit terrein in het kader van Plavat al actie ondernomen en moet voor worden gewaakt voor doublures. Het vergt bovendien een scherpe afbakening van het begrip co-financiering (vallen bijvoorbeeld ook percentageregelingen van 10% eronder?) en van de kosten (subsidiabele kosten? andere kosten?).

Vraag d

Het eerste deel van vraag **d** gaat over de invloed van co-financiering op de gemeentelijke (provinciale) beleidsruimte en autonomie.

Doordat slechts een deel van de kosten voor eigen rekening komt zal verstoring van de lokale prioriteiten (preferenties) kunnen optreden.

In beginsel zijn bij co-financiering de volgende situaties denkbaar:

- Het gaat om de uitbreiding (intensivering) van een al bestaande taak. Hierdoor worden lokaal middelen onttrokken aan andere taken en heeft verstoring van de lokale prioriteiten plaats. Dit zou bijvoorbeeld spelen bij een (tijdelijke) stimuleringsregeling op het terrein van het gemeentelijke verkeersveiligheidsbeleid. En het geldt des te sterker indien verlangd/verwacht wordt dat na afloop van de regeling de gemeente door gaat en zelf de volledige kosten voor zijn rekening neemt.
- Het gaat om een nieuwe taak. Hiervoor geldt hetzelfde als in voorgaande situatie. Bijvoorbeeld de Belvedere-regeling (cultuurhistorie en ruimtelijke ordening).

In al deze situaties geldt overigens wel dat deelname van een decentrale overheid aan een co-financieringsregeling steeds op basis van 'vrijwilligheid' plaats heeft. Zij het dat de verleiding van een erg goedkope aanbidding wel erg groot kan zijn, en de aandrang om onder die voordelige condities mee te doen sterk is.

Bij medebewind dienen gemeenten (provincies) door het Rijk opgelegde taken te vervullen. Zij kunnen worden gedwongen mee te werken aan de uitvoering van door het Rijk bepaald beleid, waarbij bij de uitvoering soms (enige) eigen ruimte bestaat. De vraag of co-financiering bij medebewindstaken zou moeten kunnen voorkomen (tweede deel vraag **d** adviesaanvraag) dient dan met nee te worden beantwoord indien deelname op vrijwillige basis als een van de belangrijkste kenmerken van co-financiering wordt gezien

alsmede het afsluiten van convenanten. Daarnaast is een ander kenmerk dat het meestal om projecten gaat zodat tijdelijkheid voorop staat, terwijl medebewind meestal geen tijdelijke zaak is.

Hiermee dreigt de probleemstelling te worden 'weggedefinieerd' terwijl de afbakening van het begrip co-financiering niet helemaal hard is omdat 'vrijwillig' en 'tijdelijk' relatieve begrippen zijn.

Bij medebewindstaken dient kostendekkendheid het uitgangspunt te zijn. Bij puur medebewind gaat het om zaken die volledig door het Rijk worden bepaald en die de gemeenten moeten uitvoeren. Hoewel bekostiging uit de algemene middelen niet is uitgesloten (Kieswet, burgerzaken) ligt bekostiging door een doeluitkering in veel gevallen voor de hand. In de praktijk zal volledige kostendekking echter niet altijd worden gehaald en komt een deel van de kosten voor rekening van de gemeente (provincie). Belangrijk zijn de vrijheidsgraden die de decentrale overheden hebben om het verschil in kostendekking op te vangen. Zo zijn er voorbeelden waarbij het Rijk het beleid bepaalt en een doeluitkering verstrekt en waarbij de uitvoerende gemeenten een bepaald percentage meebetalen: met als argument bijvoorbeeld dat een eigen financieel belang de efficiency prikkelt (dit vereist dan eigen beleidsruimte). Niet uitgesloten is dat er percentageregelingen bestaan die qua karakter overeenkomen met co-financieringsregelingen maar die bedoeld zijn voor medebewindstaken. Het is voor de duidelijkheid beter dan te spreken van percentageregelingen.

Vraag e

Het karakter van het verdeelstelsel (globaal, kostengeoriënteerd) brengt met zich dat kleinere of slechts tijdelijke extra-bedragen niet meteen tot aanpassing noodzaken. Omdat het bij co-financiering normaliter om (tijdelijke) stimuleringsmaatregelen voor een beperkt aantal jaren gaat, is er weinig aanleiding het verdeelstelsel aan te passen. Onder bepaalde omstandigheden (aanzienlijke bedragen, min of meer structureel karakter) kan er aanleiding zijn te onderzoeken of aanpassing van de verdeling nodig is. Dit vraagt wel om een goed beeld van de totale omvang van de co-financieringsbedragen en de verdeling hiervan over de gemeenten en provincies. Goede cijfermatige gegevens zijn echter niet (voldoende) aanwezig, vooral niet van de Europese regelingen.

Voor- en nadelen

In het Jaarrapport 2002 van de Raad wordt een aantal voor- en nadelen van co-financiering opgesomd, maar blijkt het moeilijk een eenduidige conclusie te trekken. Nadelen zijn onder meer verstoring van de lokale prioriteiten, hoge administratieve kosten en veel tijd voor overleg. Een belangrijk voordeel is dat het door het delen van de kosten mogelijk is om op vrijwillige basis meerdere partijen aan een programma of project te committeren. De Raad onderstreept het bezwaar dat opgepast moet worden voor het ontstaan van een hybride geheel van taken en verantwoordelijkheden met een onduidelijke integrale afweging en verantwoordelijkheid. Het verdient daarom aanbeveling co-financiering

zoveel mogelijk te beperken tot tijdelijke stimulering of grote projecten waarin meerdere partijen duidelijke verantwoordelijkheden hebben.

De Raad hoopt met zijn advies meer helderheid te hebben gebracht op het tamelijk onoverzichtelijke terrein van de co-financiering.

De Raad voor de financiële verhoudingen,

Mevrouw A. van den Berg, voorzitter

De heer M.P.H. van Haften, secretaris