

De minister van Bestuurlijke Vernieuwing  
en Koninkrijksrelaties  
De heer Th.C. de Graaf  
De minister van Financiën  
De heer G. Zalm

Bijlagen	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
--	--	Rfv2004081976	24 november 2004
Inlichtingen bij	Dossier/volgnummer	Doorkiesnummer	
R.G. Daniels	55819-027	070 – 426 7234	
G.A. van Nijendaal		070 – 426 7232	
Onderwerp			
Eindrapport stuurgroep doorlichting specifieke uitkeringen (commissie-Brinkman)			

Geachte heren De Graaf en Zalm,

De Raad voor de financiële verhoudingen heeft met belangstelling kennis genomen van het eindrapport 'Anders gestuurd, beter bestuurd' van de op uw verzoek ingestelde Stuurgroep doorlichting specifieke uitkeringen (de commissie-Brinkman).

Specifieke uitkeringen vormen een essentieel onderdeel van de financiële verhoudingen tussen het rijk en de medeoverheden. De Raad heeft zich dan ook steeds intensief bezig gehouden met de specifieke uitkeringen. Zowel met de jaarlijkse 'Overzichten Specifieke Uitkeringen' als meer algemeen. In zijn advies van 5 december 2000 aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ging de Raad uitgebreid in op vooral de rol en inrichting van de specifieke uitkeringen en in zijn Jaarrapport 2004 'Trends in de financiële verhoudingen' kwam vooral de sanering van specifieke uitkeringen aan de orde. De Raad wil daarom thans graag vanuit zijn visie reageren op de voorstellen van de stuurgroep.

### **Inhoud voorstel**

Uitgaande van de doelstellingen van het project 'Andere Overheid' (sturing door het rijk zo veel mogelijk alleen op hoofdlijnen, meer beleids- en uitvoeringsruimte voor de medeoverheden) heeft de stuurgroep aan de hand van een beoordelingskader met een bestuurlijke invalshoek alle specifieke uitkeringen doorgelicht. De voorstellen houden een forse vermindering in van de huidige 155 specifieke uitkeringen: door specifieke uitkeringen niet te verlengen, af te kopen, te bundelen of over te hevelen naar het gemeentefonds/provinciefonds moet dit aantal worden terug gebracht tot 22 (plus 12 brede doeluitkeringen). Verder gaan de voorstellen over het creëren van waarborgen voor de realisering van de sanering, een zwaardere verankering voor de toepassing van het beoordelingskader (via de ministerraad), zo min mogelijk administratieve lasten (uitgaan van single audit en single information), onderzoek om IV3 te benutten voor

verantwoording en overleg met Europa om de Europese verantwoordingsregels terug te dringen.

### **Globale beoordeling van het voorstel**

De voorstellen van de stuurgroep sluiten goed aan bij de ideeën van de Raad. Ook de Raad heeft steeds aangedrongen op een verdere sanering van specifieke uitkeringen. In het advies uit 2000 werd reeds gewezen op de mogelijkheden tot bundeling van specifieke uitkeringen die werkzaam zijn op dezelfde of aanverwante beleidsterreinen, het bieden van afkoopsommen voor oude langlopende verplichtingen terwijl ook werd vastgesteld dat verdeeltechnisch gezien een aantal specifieke uitkeringen zonder al te grote herverdeelp Problemen naar gemeentefonds of provinciefonds kon worden overgeheveld.

### **Het bestuurlijke primaat**

Voor de Raad ligt de essentie van de hele opschoning in de bereidheid van Den Haag om wezenlijk minder te gaan sturen en dus meer ruimte aan de medeoverheden te laten. Indien de bestuurlijke arrangementen niet of nauwelijks tot minder sturing door het rijk (meer beleidsvrijheid voor medeoverheden) zouden leiden gaat het macro om een voornamelijk optische sanering. De Raad vraagt daarom uw bijzondere aandacht voor de bestuurlijke invulling van de brede doeluitkeringen.

Een moeilijk maar zeer belangrijk punt daarbij betreft de verschuiving in de verantwoordelijkheid naar decentrale overheden, waardoor mogelijk spanning ontstaat in de verantwoordingsrelatie van minister naar parlement. De stuurgroep zegt te hopen: *‘dat de nu voorgestelde opschoning niet zal worden beschouwd als een onverantwoorde terugtred van Den Haag, alleen al niet omdat nog altijd een aantal van 22 resterende specifieke uitkeringen goed blijft voor € 10 miljard aan uitgaven door andere overheden waarvoor Haagse politici rechtstreeks ter verantwoording kunnen worden geroepen in het nationale Parlement’*.

Terecht stelt de stuurgroep het bestuurlijke arrangement in het toetsingskader voorop. Bij de uitkomst van de toetsingsoperatie ligt echter een sterke nadruk op de aantallen. De Raad is van mening dat het saneren van specifieke uitkeringen geen doel op zich is. Specifieke uitkeringen zijn niet per definitie ongewenst Essentieel is steeds de vraag in hoeverre het rijk wil blijven sturen en dus hoeveel ruimte er is voor het eigen beleid van de gemeenten. Het gaat om een goede balans tussen de verhouding van taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden (het bestuurlijke arrangement), risico's en de daarbij behorende verdeling van middelen (het financiële arrangement). Bij grotere beleidsvrijheid en mede daardoor beheersbare risico's past financiering via de algemene uitkering van het gemeentefonds; bij een beperkte beleidsvrijheid en grotere risico's voor gemeenten of provincies, uitkeringen met een tijdelijk karakter en/of toedeling aan enkele (specifieke) gemeenten of provincies ligt een (tijdelijke) specifieke uitkering meer voor de hand.

### **Kwantitatieve sanering**

Van het totaalbedrag aan specifieke uitkeringen van € 18,3 mld blijft in de voorstellen € 10 mld aan bestaande specifieke uitkeringen over, voor € 6,5 mld is sprake van nog te bundelen specifieke uitkeringen, voor een bedrag van € 1,2 mld gaat het om aflopende uitkeringen en voor de overige € 0,6 mld betreft afkoop, cq overheveling naar gemeentefonds/provinciefonds. Door afloop, afkoop en overheveling verdwijnt wel een groot aantal specifieke uitkeringen, maar slechts voor een relatief beperkt bedrag (88 uitkeringen voor € 1,8 mld).

### **Overheveling naar de fondsen**

Zoals hiervoor aangegeven gaat het in de voorstellen om een relatief beperkte – maar niet onbelangrijke - overheveling naar het gemeentefonds en provinciefonds (6 en 7 uitkeringen van in totaal € 267,8 respectievelijk € 95,4 mln) en een omvangrijke bundeling van 45 specifieke uitkeringen tot 12 brede doeluitkeringen (€ 6,5 mld). De Raad tekent hierbij aan dat het huidige kostengeoriënteerde verdeelsysteem van de algemene uitkering van het gemeentefonds een groot aantal verdeelmaatstaven kent, waardoor het veelal beter mogelijk is specifieke uitkeringen over te hevelen zonder al te grote herverdeeleffecten dan in het verleden onder de Financiële-Verhoudingswet (FVW'84). Dit betekent ook dat het bekende argument/motivatie voor een specifieke uitkering - namelijk dat geen structuurkenmerken kunnen worden vastgesteld op basis waarvan verdeling door middel van de algemene uitkering mogelijk is - niet te gemakkelijk dient te worden geaccepteerd.

Wijziging van bekostigingssystematiek dient logisch voor te vloeien uit de gewijzigde bestuurlijke uitgangspunten. Herverdeeleffecten die daarvan het gevolg zijn mogen geen belemmering zijn. Het gaat er om of de structurele verdeling aansluit op het bestuurlijke arrangement. Indien dat het geval is, kan het wenselijk zijn om decentrale overheden door fasering in de gelegenheid te stellen hun uitgaven op het structurele inkomstenniveau te brengen. De benodigde overbrugging dient slechts van tijdelijke aard te zijn. De Raad meent overigens dat een creatieve inzet van de vrijvallende middelen van aflopende specifieke uitkeringen een bijdrage kan leveren aan het opvangen van negatieve herverdeeleffecten. Negatieve herverdeeleffecten kunnen verder mogelijk worden opgevangen door een grootscheepse overheveling van verschillende specifieke uitkeringen, waardoor positieve en negatieve herverdeeleffecten elkaar gedeeltelijk kunnen compenseren.

Ook bij de bundeling tot brede doeluitkeringen zullen veelal de maatstaven van het gemeentefonds gebruikt kunnen worden, wat op termijn een eventuele overheveling naar het gemeentefonds kan vereenvoudigen. Als in de toekomst alsnog een overheveling wordt overwogen, kan zo voorkomen worden dat er een tweede herverdelingsmoment ontstaat

### **Relatie sanering specifieke uitkeringen en belastinggebied**

Decentralisatie door het rijk gaat gepaard met risico's voor de gemeenten/provincies. Indien tot grootschalige sanering en bundeling van specifieke uitkeringen wordt gekomen betekent dit voor de toedeling van middelen minder maatwerk en meer toedeling via

globale maatstaven. Een en ander vertaalt zich in positieve en negatieve herverdeeleffecten. Naar het oordeel van de Raad zouden negatieve herverdeeleffecten geen belemmering voor de voorgestelde operatie behoeven te vormen. Wel zullen de toegenomen risico's een groter beroep op het eigen belastinggebied nodig kunnen maken. In deze lijn past zeker geen forse verkleining van het belastinggebied zoals voorzien met de gedeeltelijke afschaffing van de OZB.

### **Vermindering administratieve lasten**

Het verminderen van de administratieve lasten bij specifieke uitkeringen en andere bekostigingswijzen hoort bij een efficiënte overheid en heeft daardoor zelfstandige betekenis. In eerste aanleg dient de informatie en verantwoordingslast in overeenstemming te zijn met het bestuurlijke arrangement. Indien daarnaast de door het rijk benodigde verantwoordingsinformatie aansluit bij de uniforme productenlijst van IV3 kan een aanzienlijke efficiencywinst worden behaald. Dit is voor het welslagen van IV3 van essentieel belang. De door de stuurgroep voorgestelde pilots kunnen hieraan bijdragen.

### **Proces**

De Raad wijst er op dat de voorstellen van de commissie – op korte termijn van 155 naar 34 specifieke uitkeringen – erg ambitieus zijn. Dit vraagt bijzondere aandacht voor zorgvuldige dwz. voldoende concrete procedures, waarborgen en menskracht om dit op korte termijn (de huidige kabinetsperiode) te kunnen realiseren. Besluitvorming over doorlichtingvoorstellen in het kabinet en het benoemen van een externe projectleider om de implementatie van de voorstellen te coördineren en te bewaken zijn daarom belangrijke onderdelen van de voorstellen. Ook kan wellicht profijt getrokken worden uit de ervaringen (succes- en faalfactoren) van eerdere saneringsrondes die meestal moeilijker verliepen en langer duurden dan voorzien.

### **Vervolg**

Door zijn eerdere ervaringen met de sanering en bundeling van specifieke uitkeringen heeft de Raad op dit terrein een aanzienlijke kennis opgebouwd. Hij biedt u daarom zijn medewerking aan en stelt u voor hem tijdig te betrekken bij zaken zoals het bepalen van verdeelcriteria bij bundeling en bij de sanering.

Namens de Raad voor de financiële verhoudingen,

Mevrouw A. van den Berg, voorzitter

M.P.H. van Haften, secretaris