



Allemaal Anders

Verdiepende Analyse Specifieke Uitkeringen

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
DG Bestuur & Koninkrijksrelaties
Directie Bestuur, Democratie & Financiën
Afdeling Financieel en Informatiestelsel

Datum: 19/09/2013

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Aanleiding	3
1.2	Achtergrond.....	3
1.3	Doelstelling en onderzoeksvragen.....	4
1.4	Leeswijzer	5
2	Conclusie en aanbevelingen	7
2.1	Conclusie	7
2.2	Aanbevelingen en lessen	8
Bijlage A	De onderzoeksopzet.....	13
A.1	Het normenkader	13
A.2	Geselecteerde specifieke uitkeringen	15
A.3	Lijst geraadpleegde personen	15
Bijlage B	Bevindingen (de verdiepende analyse)	16
B.1	Financieel arrangement.....	16
Ad.1	Juridische basis	17
Ad.2	Voorkeursvolgorde financieringsinstrument	18
Ad.3	Context van de specifieke uitkering	19
B.2	Informatie arrangement	21
Ad.4	Duidelijk informatie arrangement.....	22
Ad.5	Kwaliteit indicatoren SiSa	23
B.3	Doelmatigheid en rechtmatigheid	25
Ad.6	Doelmatigheid	26
Ad.7	Rechtmatigheid	28
Bijlage C	Lessen.....	29

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Ieder jaar voert de Auditdienst Rijk reviews uit op de controle van de verantwoording over specifieke uitkeringen door accountants van gemeenten en provincies, de zogeheten *single review*. De single review 2011, over het verantwoordingsjaar 2010, bestond uit vijftwintig reviews. Bij zes van deze reviews trof de Auditdienst Rijk onvolkomenheden aan (het oordeel was bij drie reviews 'ontoereikend' en bij drie reviews 'toereikend met uitzondering van'). Ten opzichte van voorgaande jaren en na diverse verbeteracties vanuit de accountantskantoren was dit een verslechtering. De conclusie van de Auditdienst Rijk was dat bij het vaststellen van specifieke uitkeringen over 2010 niet zonder meer gesteund kon worden op de accountantscontrole bij de provincies en gemeenten over 2010.¹

Op basis van de single review 2011 concludeerde de Algemene Rekenkamer dat de werking van het systeem waarmee medeoverheden verantwoording afleggen over specifieke uitkeringen, Single Information Single Audit (SiSa), van onvoldoende kwaliteit was en gaf het oordeel *ernstige onvolkomenheid*.

Als reactie op de conclusie van de Algemene Rekenkamer heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in het voorjaar van 2012 verschillende acties opgestart om het SiSa-systeem te versterken en de werking te verbeteren.² Bij de voortgangsrapportage over deze acties eind december 2012 kondigde minister Plasterk een aantal vervolgmaatregelen aan.³ Eén van deze vervolgmaatregelen is deze verdiepende analyse aan de hand van een aantal specifieke uitkeringen.

1.2 Achtergrond

Meer dan de helft van de inkomsten van gemeenten is afkomstig van het Rijk. Het Rijk verstrekt uitkeringen uit het gemeentefonds (33% van het totaal aan inkomsten) en specifieke uitkeringen uit departementale begrotingen (26% van het totaal aan inkomsten).⁴ In tegenstelling tot de uitkeringen uit het gemeentefonds, geldt voor specifieke uitkeringen dat zij voor een bepaald doel worden gegeven. Dit betekent dat het Rijk

¹ Ministerie van BZK, Onderhoudsrapport Specifieke Uitkeringen 2012, Kamerbrief 14 mei 2012.

² Reactie op bezwaar uitvoering SiSa, Plan van aanpak SiSa, 27 april 2012.

³ Brief van minister Plasterk van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer; Voortgangsrapportage SiSa; 21 december 2012.

⁴ Sociaal en Cultureel Planbureau, Maten voor gemeenten 2012, november 2012, p.20. De percentages hebben betrekking op het jaar 2010.

maatregelen kan treffen als het geld niet wordt besteed aan het voorgeschreven doel of als een doelstelling niet wordt gerealiseerd.⁵ Het SiSa-systeem, waarmee medeoverheden verantwoording afleggen over de rechtmatigheid van specifieke uitkeringen, bestaat sinds 2006. Het uitgangspunt hierbij is sturing op hoofdlijnen. Een belangrijk argument bij de invoering was dat hiermee de controle- en verantwoordingslasten voor Rijk en medeoverheden konden worden beperkt.⁶ Voor de invoering van het SiSa-systeem waren medeoverheden verplicht om per uitkering een afzonderlijke rapportage op te stellen en met een accountantsverklaring in te dienen. Via SiSa verloopt de verantwoording over alle specifieke uitkeringen via een bijlage in de jaarrekening en controleert de accountant de afzonderlijke verantwoordingen over specifieke uitkeringen als onderdeel van de jaarrekeningcontrole.

In 2012 verstrekken zes verschillende ministeries in totaal 55 verschillende specifieke uitkeringen voor een bedrag van ruim twaalf miljard euro.⁷ Daarnaast fungeren in 2012 ook nog 12 provincies, 415 gemeenten en 1 samenwerkingsverband als (door)verstrekkers van specifieke uitkeringen via SiSa tussen medeoverheden.

1.3 Doelstelling en onderzoeksvragen

Conform de brief aan de Tweede Kamer van minister Plasterk is de doelstelling voor dit onderzoek als volgt:⁸

Het doel is om tot nadere lessen te komen voor de vereenvoudiging in de verantwoording en vormgeving van het stelsel van bestaande uitkeringen.

De minister noemt hierbij vijf aandachtspunten:

- A. De bredere beleidsmatige context van de specifieke uitkeringen heeft hierbij vooral de aandacht.
- B. Waar mogelijk zullen hierbij verantwoordingsindicatoren verder verduidelijkt en vereenvoudigd worden.
- C. Ik bekijk hierbij ook hoe een scherper kader voor het instellen van nieuwe specifieke uitkeringen gerealiseerd kan worden.
- D. Het streven naar een vermindering van het aantal specifieke uitkeringen blijft overeind staan.

⁵ Memorie van toelichting bij de wijziging van de Financiële-verhoudingswet, 2008, Kamerstuk 31 327, p.3.

⁶ Besluit van 4 juli 2006, houdende wijziging van het Besluit financiële verhouding 2001 en enkele andere besluiten in verband met invoering van single information en single audit voor specifieke uitkeringen.

⁷ Ministerie van BZK, Onderhoudsrapport Specifieke Uitkeringen 2012, Kamerbrief 14 mei 2012. Verstrekkers van specifieke uitkeringen zijn de ministeries van BZK, I&A, EL&I, VWS, OCW, SZW, I&M en V&J.

⁸ Brief van minister Plasterk van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer; Voortgangsrapportage SiSa; 21 december 2012, p.6.

E. Verder wordt onderzocht hoe de verantwoording voor bepaalde projecten, die op dit moment soms zowel per project als deels via SiSa plaatsvindt, kan worden vereenvoudigd om de administratieve lasten verder te verminderen.

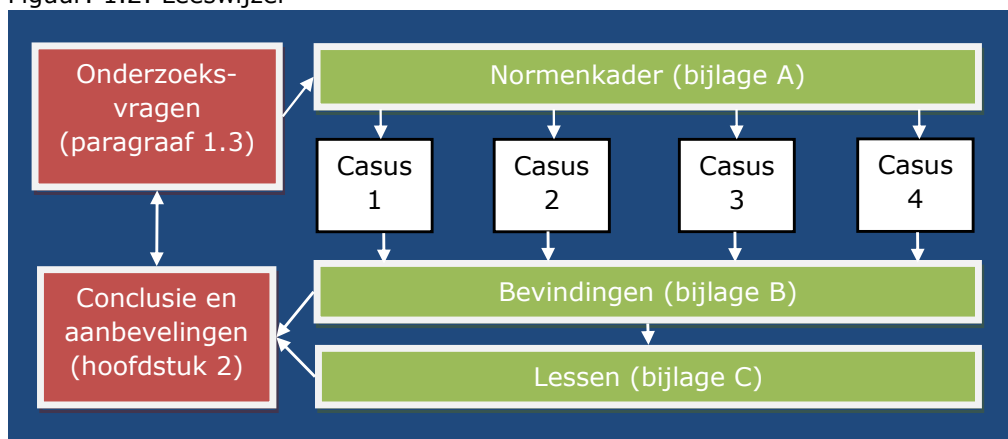
De combinatie van de doelstelling en de aandachtspunten voor het onderzoek leidt tot de volgende drie onderzoeksvragen:

1. In hoeverre past de keuze voor het financieel arrangement, inclusief het daaruit voortvloeiende financieringsinstrument specifieke uitkering, bij de beleidsmatige context van de specifieke uitkering?
2. In welke mate is het informatie arrangement voor een specifieke uitkering juist toegepast?
3. In hoeverre kan de verantwoordelijke minister op een adequate wijze de doelmatige en rechtmatige besteding van de specifieke uitkering beoordelen en hierover verantwoording afleggen?⁹

1.4 Leeswijzer

Figuur 1.2 geeft een schematisch overzicht van de opbouw van deze rapportage en de samenhang tussen de hoofdstukken. Hieruit blijkt dat de hoofdtekst van deze rapportage bestaat uit de conclusie en aanbevelingen. Hiermee willen we benadrukken dat de aanbevelingen betrekking hebben op het gehele systeem aan specifieke uitkeringen en niet alleen op de vier onderzochte specifieke uitkeringen. De basis voor de conclusie en aanbevelingen vormt de analyse die is opgenomen in bijlagen A tot en met C.

Figuur: 1.2: Leeswijzer



Voor de lezer op zoek naar specifieke onderdelen hebben we een aantal opties ingebouwd waardoor het doornemen van het volledige rapport niet nodig is:

⁹ SiSa, het verantwoordingssysteem voor specifieke uitkeringen, richt zich alleen op de rechtmatigheidsinformatie. Informatie over de doelmatigheid van de regelingen komt dus uit andere bronnen dan SiSa.

- Her en der in de tekst staan tekstblokken met nadere uitleg over een bepaald onderwerp, zoals eerdere bevindingen uit onderzoek van andere instanties of extra context. De reguliere tekst is leesbaar zonder deze aanvullende tekstblokken.
- De namen van de onderzochte specifieke uitkeringen zijn gearceerd en donkerblauw waardoor deze voor de lezer met een gerichte interesse snel vindbaar zijn.

In dit rapport gebruiken we de term 'samenwerkingsverband' voor een openbaar lichaam dat is ingesteld op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Verder is het onderscheid tussen een specifieke uitkering en een subsidie van belang, zie onderstaand tekstblok.

Onderscheid tussen specifieke uitkering en subsidie

Kenmerkend onderscheid tussen specifieke uitkeringen en subsidies is dat alleen overheden in aanmerking komen voor specifieke uitkeringen. Zodra het middelen betreft waar ook andere rechtspersonen aanspraak op kunnen maken, gaat het om een subsidie. Kenmerkend aan een specifieke uitkering is verder dat het gaat om middelen voor activiteiten die decentrale overheden uitvoeren vanwege het openbaar belang (de overheidstaak). Het mag dus niet gaan om activiteiten die ook door een marktpartij zouden kunnen worden uitgevoerd. Wanneer overheden middelen ontvangen als marktpartij of werkgever, of eigenaar of huurder van een (on)roerende zaak, is er dus sprake van een subsidie. (artikel 15a lid 2 Financiële-verhoudingswet.¹⁰

¹⁰ Uit: Raad voor de Financiële verhoudingen, mei 2013; Afwegingskader bekostigingsvormen, Handreiking voor de Vaste commissie voor BZK, FIN, SZW, VWS. Ten behoeve briefing Tweede kamer Financieel kader decentralisaties.

2 Conclusie en aanbevelingen

Het doel van de verdiepende analyse is het trekken van lessen. Om invulling te geven aan dat doel en te benadrukken dat de lessen betrekking hebben op het gehele systeem aan specifieke uitkeringen en niet alleen op de vier onderzochte specifieke uitkeringen gaan we in dit hoofdstuk niet in op de vier afzonderlijke uitkeringen, maar op de bevindingen die doorwerken naar andere uitkeringen of naar het gehele systeem van specifieke uitkeringen.

2.1 Conclusie

Elke specifieke uitkering is anders

Wat opvalt uit de analyse en de lessen is hoe uniek de vier uitkeringen zijn. Bij alle vier verschilt de beleidsmatige context, de regelgeving, de ontvangende organisaties, de informatie nodig voor de verdeling van de middelen en de informatie nodig voor het verantwoorden over de besteding. Uit interviews blijkt dat deze situatie niet eigen is aan de vier geselecteerde uitkeringen, maar geldt voor alle specifieke uitkeringen. De naam 'specifieke' uitkering is daarom bijzonder goed gekozen. Ondanks deze specifieke kenmerken is het mogelijk gebleken de verantwoording over deze uitkeringen via één uniform systeem (SiSa) te laten verlopen.

Uit het onderzoek blijkt dat een verdere ontwikkeling van het systeem SiSa tot een gebruiksvriendelijker en foutlozer systeem niet gezocht moet worden in het (nog) strakker handhaven van de bestaande wet- en regelgeving, maar in het oog hebben voor de verschillen en de wensen en behoeften uit de dagelijkse praktijk van de mensen die met deze unieke uitkeringen werken.

Onderstaand tekstblok bevat een samenvatting van de bevindingen van de analyse. Bijlage B bevat de volledige uitwerking.

Samenvatting bevindingen onderzoeksvragen:

Onderzoeksvraag 1 Bij alle vier onderzochte specifieke uitkeringen is de juiste juridische basis gebruikt en is de keuze conform de wettelijke voorkeursvolgorde gemaakt. Bij drie van de vier specifieke uitkeringen is de context van de totstandkoming en motivatie voor de keuze van het instrument specifieke uitkering niet toegelicht in de wetgeving. Hierdoor ontbreekt inzicht in het politieke belang van de keuze voor het instrument en/of de motivatie om niet te kiezen voor de decentralisatie-uitkering.

Onderzoeksvraag 2: Geen van de vier onderzochte specifieke uitkeringen voldoet volledig aan de bepalingen van het informatie-arrangement. Dit komt vooral omdat de eisen aan indicatoren in de SiSa-bijlage te strikt zijn voor het faciliteren van een simpel en foutloos verantwoordingsproces waardoor BZK en de departementen bewust van de eisen zijn afgeweken. Daarnaast verloopt de verantwoording in de tweede trap over doorverstrekte specifieke uitkeringen soms op een te gedetailleerd niveau.

Onderzoeksvraag 3: Bij alle vier onderzochte specifieke uitkeringen heeft de verantwoordelijke minister de beschikking over de juiste informatie om de doelmatigheid en rechtmatigheid te kunnen beoordelen.

2.2 Aanbevelingen en lessen

De analyse heeft elf lessen opgeleverd die, gegroepeerd, leiden tot vier aanbevelingen. Bijlage C bevat een volledig overzicht van de lessen genoemd in dit hoofdstuk.

Inzicht in aantal en bedrag specifieke uitkeringen

Het beleid van de regering is gericht op het verminderen van het aantal specifieke uitkeringen (zie ook aandachtspunt D in paragraaf 1.3). In het jaarlijkse Onderhoudsrapport Specifieke Uitkeringen rapporteert de minister van BZK aan de Tweede Kamer over het beleid ten aanzien van specifieke uitkeringen, het aantal specifieke uitkeringen en het begrote bedrag gemoeid met specifieke uitkeringen.¹¹

Uit deze verdiepende analyse blijkt dat de afspraken over wanneer een uitkering 'telt' als een specifieke uitkering niet helder zijn. Het ene departement heeft de bundeling van specifieke uitkeringen verder doorgevoerd dan een ander departement. Dit betekent ook dat de vermindering van het aantal specifieke uitkeringen geen directe relatie heeft met een vermindering van administratieve lasten. Zie tabel 2.1 voor een overzicht van de lessen.

Tabel 2.1: Lessen met betrekking tot inzicht in aantal en bedrag specifieke uitkeringen

Les	Omschrijving
Les 1	Verschil in beleid met betrekking tot bundeling specifieke uitkeringen.
Les 2	Onduidelijkheid over toepassing 'eenmalige' specifieke uitkering.
Les 3	Onduidelijkheid over wanneer een uitkering verstrekt wordt als verzameluitkering.
Les 4	Onduidelijkheid over uitzonderingsgronden voor verantwoording over specifieke uitkeringen via SiSa.
Les 5	Naast de Financiële-verhoudingswet is ook de Wet gemeenschappelijke regelingen van toepassing op specifieke uitkeringen

Een herinrichting van het Onderhoudsrapport past daarnaast bij de met ingang van de begroting 2014 gewijzigde Rijksbegrotingsvoorschriften. Met ingang van 2014 bevat de begroting van BZK een overzicht van de specifieke uitkeringen. Hierdoor kan het huidige belang van het OSU (het presenteren van een lijst van uitkeringen) verschuiven naar meer inzicht in het systeem van specifieke uitkeringen.

Overigens blijkt uit de analyse dat het aantal specifieke uitkeringen niet alles zegt over de daarmee samenhangende administratieve lasten en ook niet of de beoogde vermindering van administratieve lasten toe te rekenen is aan ministeries en/of aan medeoverheden. De elf projecten uit de Nota Ruimte hebben bijvoorbeeld allemaal één (verschillende) ontvanger waarmee de totale administratieve lasten veel beperkter zijn

¹¹ Het ministerie van BZK stelt dit samen met het ministerie van Financiën op. De basis ligt in artikel 20 van de Financiële-verhoudingswet.

dan bij de ene uitkering Wet sociale werkvoorziening van het ministerie van SZW waarbij in totaal 485 verschillende organisaties zijn betrokken.¹²

Aanbeveling 1: Verbeter het inzicht in het aantal specifieke uitkeringen en het bedrag gemoeid met specifieke uitkeringen.

- a) Maak samen met de departementen eenduidige afspraken over wanneer een specifieke uitkering wordt beschouwd als één specifieke uitkering.
- b) Beoordeel samen met de departementen de huidige specifieke uitkeringen aan de hand van de afspraken gemaakt bij a) en het streven van het kabinet naar een vermindering van het aantal specifieke uitkeringen.
- c) Presenteer de bijgestelde telling in het Onderhoudsrapport Specifieke Uitkeringen 2014 waarbij onderscheid gemaakt wordt tussen:
 - Het aantal specifieke uitkeringen dat voldoet aan de definitie in artikel 15a Financiële-verhoudingswet (de specifieke uitkeringen waarop de Tweede Kamer nog invloed kan uitoefenen).
 - Het aantal specifieke uitkeringen waarover geen verantwoording wordt afgelegd via SiSa op grond van lid 6 van artikel 17a Financiële-verhoudingswet.
 - Het aantal specifieke uitkeringen dat al volledig bevoorschot is, maar nog niet administratief afgerond en waarover dus nog via SiSa wordt verantwoord.

Toepassing wet- en regelgeving

Als gevolg van het succesvolle beleid van de regering gericht op de vermindering van het aantal specifieke uitkeringen komt het nog maar zelden voor dat nieuwe specifieke uitkeringen worden ingesteld. Het instellen van een volledig nieuw kader (zie aandachtspunt C) ligt daarmee niet voor de hand.

Wel kan het inzicht in de toepassing van de huidige wet- en regelgeving over het instellen van specifieke uitkeringen worden verbeterd. Enerzijds door de kennis over deze wet- en regelgeving weer actief onder de aandacht te brengen van de medewerkers betrokken bij specifieke uitkeringen. Zowel de versplintering van de bronnen met de wet- en regelgeving (zie bijlage A) als personele wisselingen hebben geresulteerd in een verminderde kennis over deze wet- en regelgeving.

Anderzijds kan het inzicht in de toepassing worden verbeterd door in de wet- en regelgeving waarmee nieuwe specifieke uitkeringen worden ingesteld de gemaakte keuzes beter te motiveren, vooral op die punten waarbij politieke keuzes hebben gezorgd voor het afwijken van voorkeursopties. Dit speelt bijvoorbeeld bij de keuze tussen een

¹² Het gaat hierbij om alle gemeenten, aangevuld met samenwerkingsverbanden die via de tweede verantwoordingstrap verantwoording afleggen.

decentralisatie-uitkering en een specifieke uitkering en het verstrekken van middelen aan gemeenschappelijke regelingen.

Tabel 2.2: Lessen gericht op instellen scherper kader nieuwe specifieke uitkeringen

Les	Omschrijving
Les 6	Politieke invloed op keuze specifieke uitkering erkennen.
Les 7	Wanneer is sprake van 'nee, tenzij' bij verantwoording samenwerkingsverbanden.

Aanbeveling 2: Verbeter het inzicht in de toepassing van de wet- en regelgeving voor het instellen van nieuwe specifieke uitkeringen.

- a) Stel een informatiepakket op voor nieuwe medewerkers betrokken bij specifieke uitkeringen (zowel bij BZK als bij de andere departementen) en (her)introduceer huidige medewerkers (zowel bij BZK als bij andere departementen) met de van toepassing zijnde wet- en regelgeving.
- b) Geef bij het instellen van specifieke uitkeringen een heldere motivatie indien afgeweken wordt van voorkeuren in de wet- en regelgeving.

Kwaliteit indicatoren

De kwaliteitsbepalingen voor indicatoren zijn kortweg: zo min mogelijk. Uit deze analyse blijkt dat bij de vier onderzochte specifieke uitkeringen deze strakke richtlijnen niet zo strak worden toegepast. Bovendien blijkt uit reacties van medeoverheden tijdens bijeenkomsten in het land dat het er bij medeoverheden vooral om gaat dat helder is wat zij moeten invullen. Soms vragen medeoverheden zelf om extra indicatoren, zoals cumulatieven: een geheugensteuntje voor henzelf en de verstrekker van de uitkering. Door af te wijken van de strakke bepalingen is dus afgeweken van de eenheid vanuit het Rijk, maar gezorgd voor meer eenvoud bij medeoverheden. Hieruit volgt dat de vereenvoudiging en verduidelijking van indicatoren (zie aandachtspunt B) niet gerealiseerd wordt door het verminderen van indicatoren, maar door de omslag naar indicatoren die de verantwoording eenvoudiger en foutlozer laten verlopen. Zie tabel 2.3 voor een overzicht van de lessen.

Tabel 2.3: Lessen gericht op instellen scherper kader nieuwe specifieke uitkeringen

Les	Omschrijving
Les 8	Van 'minder is beter' naar 'betere' indicatoren.

Aanbeveling 3: Maak de omslag van denken in 'minder is beter' naar denken in 'betere' indicatoren bekeken vanuit het oogpunt van een eenvoudige en foutloze verantwoording.

Vereenvoudiging en vermindering administratieve lasten

Mogelijkheden voor vereenvoudiging en vermindering van administratieve lasten zijn te vinden in het kantelen van de manier waarop vanuit het Rijk naar de SiSa-verantwoording wordt gekeken. De kanteling omvat het

afstappen van een visie van 'eenheid' vanuit het Rijk naar eenheid vanuit medeoverheden.

Eenheid vanuit het Rijk houdt in dat de verantwoording over alle specifieke uitkeringen verloopt via SiSa, inclusief de doorverstrekte middelen door provincies en gemeenten. Voorbeelden van knelpunten zijn de jaarlijkse verantwoording over soms lang lopende uitkeringen, het verantwoorden van regelingen zonder dat deze informatie meerwaarde oplevert voor de verstrekker en het vervallen van de verantwoording via SiSa, de terugkeer naar afzonderlijke accountantsverklaringen als door de provincie doorverstrekte specifieke uitkeringen door het Rijk worden gedecentraliseerd naar het provinciefonds en de gedetailleerde en verschillende wijze waarop provincies omgaan met de doorverstrekking van de middelen die zij via specifieke uitkeringen ontvangen. Eenheid vanuit medeoverheden betekent dat bij de verantwoording gekeken wordt naar hoe de medeoverheid de verantwoording ervaart. Zie tabel 2.4 voor een overzicht van de lessen en de toelichting in bijlage C voor meer informatie.

Tabel 2.4: Lessen gericht op vereenvoudigen verantwoording SiSa

Les	Omschrijving
Les 9	Bij projecten betekent SiSa niet eenmalig maar meerjarig verantwoorden.
Les 10	Toekomst SiSa tussen medeoverheden.
Les 11	Loslaten van de verplichte verantwoording via SiSa.

Aanbeveling 4: Maak voor de toekomst een kanteling van denken in eenheid vanuit het Rijk naar denken in meerwaarde voor het Rijk in combinatie met eenvoud voor medeoverheden.

- a) Beoordeel in welke mate bij de huidige specifieke uitkeringen de verantwoordingsinformatie via SiSa meerwaarde heeft voor de verstrekkers van die uitkeringen én bij de ontvangers tot een vermindering van administratieve lasten heeft geleid.
 - Is via andere bronnen al voldoende informatie beschikbaar voor de beoordeling van de rechtmatigheid; en/of
 - Voldoet de informatie over de rechtmatige besteding aan de behoefte van de verstrekker; en/of
 - Is het systeem SiSa voor verstrekker en ontvanger de eenvoudigste en eenduidigste manier is om verantwoordingsinformatie te verstrekken en ontvangen (oftewel: is met de toepassing van SiSa het middel het beoogde doel niet voorbij geschoten).
- b) Overweeg vervolgens in hoeverre het nodig is om op basis van de uitkomsten (van de beoordeling bij 4a) de huidige wet- en regelgeving aan te passen. Bijvoorbeeld door in de Financiële-verhoudingswet de uitzonderingsgronden voor verantwoording via SiSa uit te breiden, of de verantwoording over de tweede trap via SiSa af te schaffen, of het Besluit Begroting en Verantwoording aan te passen aan de

mogelijkheid in de Comptabiliteitswet om bij meerjarige uitkeringen af te zien van jaarlijkse verantwoording via SiSa.

Bijlage A De onderzoeksofzet

A.1 Het normenkader

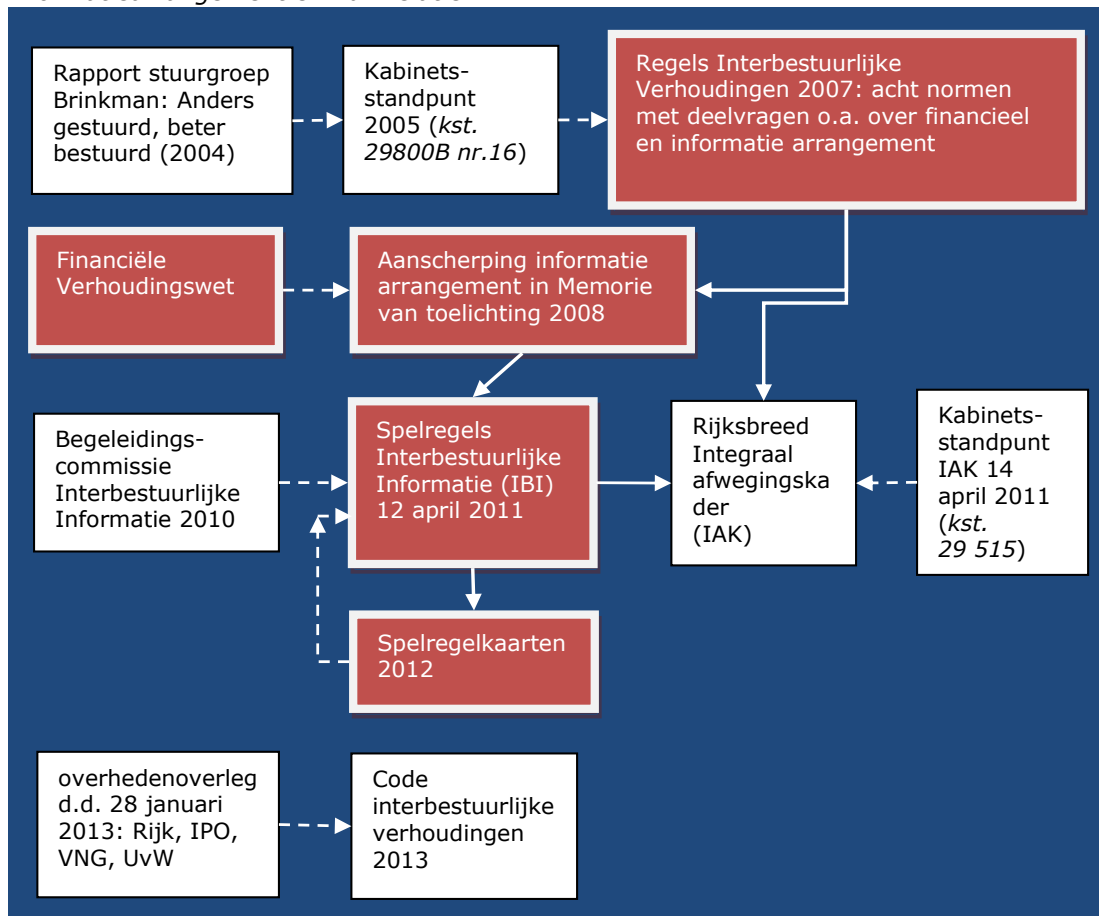
We beantwoorden de drie onderzoeksvragen aan de hand van een normenkader dat voor dit onderzoek is opgesteld. Dit normenkader vormt de meetlat waar we de huidige situatie bij de vier geselecteerde specifieke uitkeringen aan afwegen.

De basis voor het normenkader voor onderzoeksvraag 1 en 2 is de geldende wet- en regelgeving voor het financieel en informatie arrangement. De belangrijkste bronnen hiervoor zijn:

- Financiële-verhoudingswet;
- Memorie van toelichting bij de wijziging van de Financiële-verhoudingswet in 2008;
- Regels Interbestuurlijke Verhoudingen 2007 (herbevestigd met Code Interbestuurlijke Verhoudingen 2013);
- Spelregels Interbestuurlijke Informatie (IBI) 2011;
- Spelregelkaarten IBI 2012.

Figuur A.1 bevat de onderlinge relaties tussen bovenstaande bronnen.

Figuur A.1: bronnen voor wet- en regelgeving over het financieel en informatiearrangement en hun relatie



Het volledige normenkader bestaat uit zeven normen.

Hoofdnormen financieel arrangement (onderzoeksvraag 1)

*Het financieel arrangement gaat over de afweging bij welke bestuurslaag, gegeven de beleidsverantwoordelijkheden, de zeggenschap over de inzet en bestedingsrichting van de middelen komt te liggen.*¹³

1. De keuze voor het financieringsinstrument specifieke uitkering is conform de voorkeursvolgorde.
Het *financieringsinstrument* kan zijn een Algemene Uitkering, Integratie Uitkering, Decentralisatie Uitkering, Specifieke Uitkering of Verzameluitkering.
2. De keuze voor het financieringsinstrument specifieke uitkering past bij de context van het beleidsveld.
3. De juiste juridische basis is gebruikt.

Hoofdnormen informatie arrangement (onderzoeksvraag 2)

*Het informatiearrangement is erop gericht de informatiebehoefte aan te laten sluiten aan bij de beleidsmatige en financiële sturing.*¹⁴

4. Het informatie arrangement is duidelijk.
5. De indicatoren in de SiSa-bijlage voldoen aan de kwaliteitseisen en hebben alleen betrekking op verantwoording en bevoorschotting en niet op beleidsinformatie.

*Verantwoordingsinformatie is informatie die voor het departement noodzakelijk is voor het afleggen van verantwoording over het beheer van deze specifieke uitkering en het behalen van de hoofddoelstellingen.*¹⁵

*Beleidsinformatie is informatie noodzakelijk voor het evalueren van beleid of het ontwikkelen van nieuw beleid.*¹⁶

Hoofdnormen doelmatigheid en rechtmatigheid (onderzoeksvraag 3)

6. De minister beschikt over de juiste informatie voor de beoordeling van de doelmatigheid van de specifieke uitkering.¹⁷
7. De minister beschikt over de juiste informatie over de rechtmatigheid van de specifieke uitkering.¹⁸

¹³ Gebaseerd op: Eindrapport Stuurgroep Brinkman: Anders gestuurd, beter bestuurd, 2004 (bijlage bij bzk0400621, p.8.).

¹⁴ Gebaseerd op: Eindrapport Stuurgroep Brinkman: Anders gestuurd, beter bestuurd, 2004 (bijlage bij bzk0400621, p.8.).

¹⁵ Memorie van toelichting bij de wijziging van de Financiële-verhoudingswet, 2008, Kamerstuk 31 327.

¹⁶ Memorie van toelichting bij de wijziging van de Financiële-verhoudingswet, 2008, Kamerstuk 31 327.

¹⁷ Juist betekent in dit verband: niet te veel en op het goede moment.

¹⁸ Juist betekent in dit verband: niet te veel en op het goede moment.

A.2 Geselecteerde specifieke uitkeringen

Tabel A.2 bevat de vier specifieke uitkeringen die voor deze verdiepende analyse zijn geselecteerd.¹⁹

Tabel A.2: Spreiding van de selectie van specifieke uitkeringen

Geselecteerde specifieke uitkeringen	Verstrekker	Euro's in mln. ²⁰	Aantal Ontvangers 1 ^e lijn ²¹	Type Ontvanger 1 ^e lijn	Tussen medeoverheden? (2 ^e lijn)	Periode
BDU Rampenbestrijding	V&J	130	25	Veiligheidsregio's	nee	Jaarlijks
Onderwijsachterstandenbeleid	OCW	331	360	Gemeente	Nee	Meerdere jaren
Nota Ruimte Stadshaven Rotterdam	I&M	6	1	Gemeente	Nee	Project
BDU verkeer en vervoer	I&M en medeoverheden	2.023	19	provincie en plusregio's	Ja	Project

A.3 Lijst geraadpleegde personen

- Betrokken beleids- en uitvoerende medewerkers vanuit BZK;
- (Financieel) beleidsambtenaren betrokken bij de onderzochte specifieke uitkeringen;
- Gemeentelijke contactpersonen op het gebied van SiSa en financiële verantwoording via de in februari 2013 door BZK georganiseerde SiSa-dagen; en
- Leden van de werkgroep specifieke uitkeringen bestaande vertegenwoordigers vanuit de afdelingen FEZ van de departementen met specifieke uitkeringen aangevuld met een vertegenwoordiging vanuit de Auditdienst Rijk en het Interprovinciaal Overleg.

¹⁹ De basis voor de casuselectie vormt de Verantwoordingslijst 2012 en het Onderhoudsrapport Specifieke Uitkeringen 2012 waarbij specifieke uitkeringen met een kortere resterende looptijd dan drie jaar (op basis van de kolommen 'status' in het Onderhoudsrapport Specifieke Uitkeringen 2012) buiten de selectie zijn gelaten. Nadat de selectie voor deze analyse was afgerond, is het Onderhoudsrapport Specifieke Uitkeringen 2013 afgerond.

²⁰ Ministerie van BZK, Onderhoudsrapport Specifieke Uitkeringen 2012, Kamerbrief 14 mei 2012. Het bedrag bij de Brede Doeluitkering Verkeer en Vervoer is het bedrag van regeling E27. De doorverstrekte middelen zijn niet afzonderlijk in het Onderhoudsrapport opgenomen.

²¹ Uit: Ministerie van BZK, Verantwoordingslijst 2012.

Bijlage B Bevindingen (de verdiepende analyse)

Deze bijlage bevat de bevindingen uit de verdiepende analyse naar de vier geselecteerde specifieke uitkeringen. Achtereenvolgens behandelen we de bevindingen per uitkering voor de drie onderzoeksvragen. Ook verwijzen we in deze bijlage naar de lessen die in bijlage C verder worden uitgewerkt. De nummering van de lessen kan vreemd overkomen, maar dit komt omdat we de lessen hebben genummerd op basis van de volgorde van de aanbevelingen in hoofdstuk 2.

Allereerst in onderstaand tekstblok een korte beschrijving van de vier geselecteerde uitkeringen voor dit onderzoek.

BDU rampenbestrijding (BDUR)

Deze specifieke uitkering wordt als lumpsum bijdrage verstrekt aan veiligheidsregio's (regionale samenwerkingsverbanden van brandweer en GHOR) voor de uitvoering van wettelijke taken. De middelen worden verdeeld op basis van verdeelmaatstaven die, zoveel mogelijk, de aanwezigheid weerspiegelen van risico's in de regio.²²

Onderwijsachterstandenbeleid

Het doel van de uitkering is dat kinderen zich naar vermogen kunnen ontplooiën. De middelen worden verdeeld op basis van de *gewichtenregeling* waardoor gemeenten met relatief veel leerlingen met een onderwijsachterstand op hun basisscholen extra geld krijgen om ongunstige omgevingsfactoren te compenseren binnen de voorwaarden in de wet op het Primair Onderwijs.²³

Nota Ruimte Project Stadshaven Rotterdam

Het project Stadshaven Rotterdam richt zich op integrale gebiedsontwikkeling met focus op herstructurering van verouderde bedrijventerreinen.²⁴ De financiering komt uit het Nota Ruimte budget. Dit budget is bedoeld om in de periode 2007-2014 complexe ruimtelijke projecten uit te voeren om de gebiedsontwikkeling in Nederland een impuls te geven.²⁵

BDU verkeer en vervoer

De specifieke uitkering wordt jaarlijks verstrekt aan provincies en plusregio's ten behoeve van de voorbereiding en de uitvoering van het provinciale of regionale verkeer- en vervoerbeleid. De provincies en plusregio's kunnen vervolgens een deel van de uitkering vestrekken aan regio's, gemeenten of waterschappen. Doordat de beleidsinhoudelijke beslissingen voornamelijk door de medeoverheden worden gemaakt, kunnen maatwerkoplossingen voor verkeers- en vervoervraagstukken worden gerealiseerd.²⁶

B.1 Financieel arrangement

Tabel B.1 bevat een samenvatting van de bevindingen bij de beoordeling van de drie normen binnen onderzoeksvraag 1 over het financieel arrangement. Opvallend is dat ondanks dat bij alle vier specifieke

²² Begroting 2013 ministerie V&J, artikel 63: Contraterrorisme en Nationaal Veiligheidsbeleid.

²³ Begroting 2013 ministerie OCW, artikel 1: Primair Onderwijs; Toelichting bij Besluit specifieke uitkeringen gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid 2011-2014.

²⁴ Crisis- en Herstelwet, Bijlage II, staatsblad 135, 2010.

²⁵ Ministerie VROM; Tussenevaluatie Nota Ruimtebudget, Eindrapportage, 5 februari 2009.

²⁶ Begroting 2013 ministerie I&M, artikel 25: Brede doeluitkering (BDU) en artikel 2 en 3 van de Wet BDU verkeer en vervoer.

uitkeringen de juiste juridische basis is gebruikt en de keuze conform de wettelijke voorkeursvolgorde is gemaakt, het instrument specifieke uitkering bij drie van de vier uitkeringen toch niet goed past bij de context van het beleidsveld.

Tabel B.1: Bevindingen financieel arrangement

Onderzoeksvraag 1: In hoeverre past de keuze voor het financieel arrangement, inclusief het daaruit voortvloeiende financieringsinstrument specifieke uitkering, bij de beleidsmatige context van de specifieke uitkering?	BDU Rampenbestrijding	Onderwijs Achterstanden	NR Stads-haven Rotterdam	BDU Verkeer en Vervoer
1. De juiste juridische basis is gebruikt.	Ja	Ja	Ja	Ja
2. De keuze voor het financieringsinstrument specifieke uitkering is conform de voorkeursvolgorde.	Ja	Ja	Ja	Ja
3. De keuze voor het financieringsinstrument specifieke uitkering past bij de context van het beleidsveld.	Nee	Deels	Deels	Ja

Ad.1 Juridische basis

Kenmerken

Wanneer een uitkering een van het Rijk een specifieke uitkering is, staat in artikel 15a van de Financiële-verhoudingswet, zie onderstaand tekstblok.

Artikel 15a Financiële verhoudingswet

1. 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.
2. Indien provincies of gemeenten optreden als marktpartij of werkgever, of als eigenaar of huurder van een roerende of onroerende zaak, en onder dezelfde voorwaarden als andere natuurlijke personen en rechtspersonen, niet zijnde medeoverheden, voor een bijdrage uit 's Rijks kas in aanmerking komen, is die bijdrage geen specifieke uitkering.
3. Bijdragen uit 's Rijks kas aan provincies en gemeenten ten behoeve van een bepaald openbaar belang waarvoor een bedrag beschikbaar is, dat lager is dan een bij algemene maatregel van bestuur op voordracht van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vastgesteld bedrag, kunnen slechts worden verstrekt als onderdeel van een verzameluitkering.

Alle vier onderzochte specifieke uitkeringen voldoen aan de kenmerken genoemd in artikel 15a. De *BDU verkeer en vervoer* heeft naast gemeenten en provincies (zie lid 1) ook andere ontvangers en de *BDU Rampenbestrijding* wordt alleen verstrekt aan gemeenschappelijke regelingen. De mogelijkheid hiervoor ligt in artikel 34a van de Wet gemeenschappelijke regelingen. → Zie les 5.

Instelling

Een specifieke uitkering kan op drie manieren worden ingesteld; via een wet, een ministeriële regeling of een Algemene maatregel van bestuur. Zie onderstaand tekstblok met de tekst van artikel 17 van de Financiële-verhoudingswet.

Artikel 17 Financiële verhoudingswet

1. Specifieke uitkeringen worden geregeld bij of krachtens de wet.
2. Het eerste lid is niet van toepassing in de gevallen, bedoeld in artikel 4:23, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht, met dien verstande dat in de gevallen, bedoeld in artikel 4:23, derde lid, onderdeel a, van de Algemene wet bestuursrecht de specifieke uitkering wordt geregeld bij ministeriële regeling.
3. Tijdelijke specifieke uitkeringen kunnen worden geregeld bij algemene maatregel van bestuur. Krachtens de maatregel kan de verdeling van de uitkering nader worden bepaald.
4. Een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in het derde lid vervalt vier jaren nadat hij in werking is getreden, tenzij voor dat tijdstip een voorstel van wet bij de Staten-Generaal is ingediend waarin de specifieke uitkering wordt geregeld.
5. Eenmalige specifieke uitkeringen kunnen worden geregeld bij ministeriële regeling.

De vier onderzochte specifieke uitkeringen zijn conform de juiste juridische basis ingericht. Zie tabel B.2. Uit de interviews in het kader van dit onderzoek blijkt dat onduidelijkheid bestaat over de term 'eenmalige' specifieke uitkering, genoemd in lid 5 van artikel 17. → Zie les 2.

Tabel B.2: Juridische basis geselecteerde specifieke uitkeringen

BDU Rampenbestrijding	– Wet Veiligheidsregio's (artikel 55) – Besluit veiligheidsregio's (d.d. 24 juni 2010)
Onderwijs Achterstandenbeleid	– Wet op het primair onderwijs (artikel 168a) – Besluit specifieke uitkeringen gemeentelijk onderwijs-achterstandenbeleid 2011-2014
NR Stadshavens Rotterdam	– Wet ruimtelijke ordening (artikel 6.10 en 6.11) – Crisis- en herstelwet (bijlage II) – Besluit Ruimtelijke Ordening
BDU Verkeer en Vervoer	– Wet BDU Verkeer en Vervoer (artikel 2) – Besluit BDU verkeer en vervoer en Uitvoeringsregeling – Beleidsregel BDU verkeer en vervoer

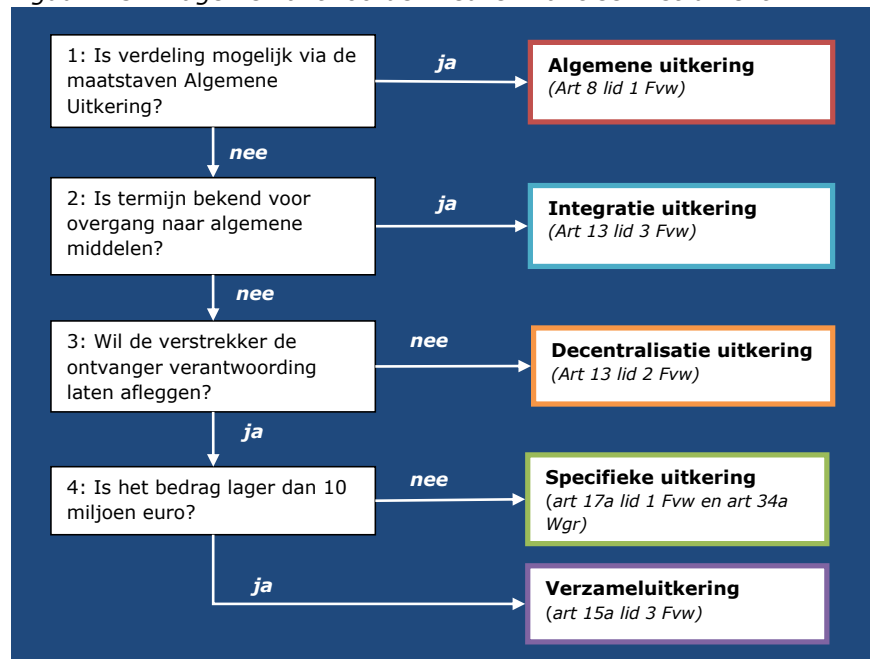
Ad.2 Voorkeursvolgorde financieringsinstrument

Het streven van het kabinet is het aantal specifieke uitkeringen te verminderen. Met dit doel zijn bij de herziening van de Financiële-verhoudingswet in 2008 twee nieuwe financieringsinstrumenten ingericht: de decentralisatie uitkering als variant binnen het gemeente- en provinciefonds en de verzameluitkering als variant van een specifieke uitkering.²⁷ De toelichting bij de wijziging van de Financiële-verhoudingswet in 2008 geeft de voorkeursvolgorde aan conform de vragen in figuur B.3.

²⁷ Memorie van toelichting bij de wijziging van de Financiële-verhoudingswet, 2008, Kamerstuk 31 327, p.1.

Binnen de keuze specifieke uitkering gaat de voorkeur uit naar het vormen van een brede doeluitkering door het bundelen van bestaande specifieke uitkeringen. Bij alle vier regelingen leidt de toepassing van deze vragen naar het antwoord 'specifieke uitkering', waarmee de juiste keuze voor het instrument is gemaakt.

Figuur B.3: Vragen en antwoorden keuze financieel instrument



Daarnaast blijkt uit de interviews dat bij twee punten onduidelijkheid bestaat over de toepassing van het normenkader bij de toepassing van de voorkeursvolgorde:

- Wanneer een uitkering gebundeld moet worden en wanneer niet;
→ Zie Les 1.
- het grensbedrag van 10 miljoen euro bij de verzameluitkering;
→ Zie Les 3.
- de 'nee, tenzij'-bepaling bij de keuze middelen te verstrekken aan samenwerkingsverbanden in de Interbestuurlijke verhoudingen 2007. Het besluit middelen te verstrekken aan samenwerkingsverbanden beperkt de keuzemogelijkheden in figuur 3.3 en laat alleen de optie specifieke uitkering over. → Zie Les 7.

Ad.3 Context van de specifieke uitkering

Voor de beoordeling van de context van de specifieke uitkering is gebruik gemaakt van de toelichtingen in de juridische basis voor de specifieke uitkeringen en interviews. Van belang is onder ander of de andere financieringsinstrumenten overwogen zijn en in hoeverre gemotiveerd is waarom de vragen in figuur B.3 leiden naar het antwoord specifieke uitkering. Bij drie van de vier onderzochte specifieke uitkeringen is of niet helder waarom gekozen is voor het instrument specifieke uitkering, of spelen politieke wensen een rol bij de keuze voor de specifieke uitkering ten opzichte van de decentralisatie uitkering. → Zie Les 6.

De te beantwoorden vraag bij de *BDU verkeer en vervoer* is waarom de wetgever gekozen heeft middelen te verstrekken aan samenwerkingsverbanden. Dit is in de wet helder gemotiveerd. De

verstrekker wilde namelijk aansluiten bij bepalingen in de Planwet verkeer en vervoer die nauw verband houdt met de uitvoering van het verkeers- en vervoersbeleid.²⁸ Uit de toelichting in de wet blijkt ook dat de verstrekker heeft overwogen de middelen via het gemeentefonds te verdelen. De betrokken partijen (zowel Tweede Kamer als medeoverheden) achtten het moment daarvoor destijds nog niet rijp.

Ook bij de *BDU rampenbestrijding* is de te beantwoorden vraag waarom het nodig was de middelen aan samenwerkingsverbanden te verstrekken. In de toelichting in de regelgeving ontbreekt echter een overtuigende motivatie. Het volgende valt op:

- De financieringsstructuur van de veiligheidsregio's is 'hybride'. Dit betekent in dit verband dat de totale inkomsten van de veiligheidsregio's voor ongeveer 10% bestaan uit de specifieke uitkering en voor de resterende 90% uit gemeentelijke bijdragen. Deze gemeentelijke bijdragen maken deel uit van de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Afzonderlijke financiering van een samenwerkingsverband is daarmee niet noodzakelijk.
- De bestedingsvoorwaarden voor de specifieke uitkering zijn gelijk aan de bestedingsvoorwaarden voor de gemeentelijke bijdragen. Dit heeft tot gevolg dat de veiligheidsregio's bij de besteding van de middelen geen onderscheid hoeven maken tussen de 10% afkomstig uit de specifieke uitkering, en de 90% afkomstig uit de gemeentelijke bijdragen. De verantwoording van de Veiligheidsregio's over de 10% van hun inkomsten, heeft daarmee weinig toegevoegde waarde. Overigens is deze hybride financiering al onderwerp van onderzoek, zie onderstaand tekstblok.

Uit: Decemercirculaire BDUR 2012 van het ministerie van V&J²⁹
De hybride structuur komt aan de orde bij de op dit moment lopende evaluatie van de Wet veiligheidsregio's. Na afloop van deze evaluatie verschijnt er een kabinetsstandpunt waarin ook de financieringsstructuur onderwerp zal zijn.

In 2012 behandelde de Tweede Kamer een voorstel om de middelen voor het *onderwijsachterstandenbeleid* als decentralisatie-uitkering te verstrekken. Een decentralisatie van onderwijsmiddelen past in de reeks van onderwijsbeleidsterreinen die al eerder zijn overgedragen aan gemeenten: de leerplicht, volwasseneneducatie en inburgering, onderwijshuisvesting en schoolbegeleiding.³⁰ Een deel van de middelen voor onderwijsachterstandenbeleid voor grote gemeenten (de G31) was het jaar daarvoor al via een decentralisatie-uitkering verstrekt. Tijdens de behandeling besloot de Tweede Kamer, via een amendement, de middelen voor onderwijsachterstandenbeleid nog te blijven oormerken. Zie

²⁸ Memorie van toelichting Wet BDU verkeer en vervoer, Kamerstuk 29469 nr.3; 2004.

²⁹ Ministerie V&J; Decemercirculaire BDUR 2012, 3 december 2012, p.5 en p.6.

³⁰ Sociaal en Cultureel Planbureau, 1999, Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid, p.9.

onderstaand tekstblok over het amendement wet Oké. In 2016, na de afloop van de huidige regeling ontstaat een nieuwe gelegenheid de omzetting in een decentralisatie uitkering te beoordelen.

*Amendement wet Oké*³¹

Lid Tweede Kamer Mevrouw Kraneveldt-van der Veen (PvdA)

In het wetsvoorstel wordt ervoor gekozen, de specifieke doeluitkering om te vormen tot een decentralisatie-uitkering. Wij hebben echter een voorkeur voor het nog even blijven oormerken van het aanzienlijke VVE-budget [noot: VVE = Voor en Vroegschoolse Educatie]. Daarom heb ik, mede namens mijn collega Langkamp, een amendement ingediend waarmee de oormerking vooralsnog drie jaar in stand blijft, zodat de flinke investering in de VVE echt wordt gebruikt waarvoor deze is bedoeld, en wij de besteding van de middelen en de werking van het wetsvoorstel helder kunnen monitoren.”

Reactie staatssecretaris Dijksma

Het amendement van mevrouw Kraneveldt en mevrouw Langkamp over de oormerking van de VVE-middelen ontraad ik. Dit heeft ook te maken met algemeen kabinetsbeleid. Decentralisatie-uitkering komt tegemoet aan de wens van gemeenten om meer regie en vrijheid te hebben. We proberen nu juist op inhoud te sturen en het resultaat voorop te stellen. Gemeenten moeten 100% aanbod hebben. Er is ook een inspanningsverplichting.”

Het amendement is door de Tweede Kamer aangenomen.

Het ministerie van I&M is voortvarend bezig de nota ruimte projecten om te zetten in decentralisatie-uitkeringen in het gemeente- of provinciefonds.³² Ten opzichte van 2011 heeft het ministerie op die manier zeven specifieke uitkeringen gedecentraliseerd. Uit interviews blijkt dat het ministerie van I&M hiervoor een eigen beoordelingskader hanteert. Het ministerie maakt hiervoor gebruik van verantwoordingsinformatie, voortgangsrapportages en bij de accountmanagers aanwezige kennis over het betreffende project. Een belangrijke voorwaarde voor decentralisatie is dat de besluitvorming over projecten zodanig is gevorderd dat er voor de medeoverheden 'geen weg meer terug' is. Ieder jaar beoordeelt het ministerie in hoeverre projecten rijp zijn voor decentralisatie. In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) heeft het ministerie bepaald dat het project *Stadshaven Rotterdam* van nationaal belang is en daarom niet in aanmerking komt voor decentralisatie.

B.2 Informatie arrangement

Tabel B.4 bevat een samenvatting van de bevindingen voor het informatie arrangement. Bijzonder aan deze analyse in vergelijking tot eerdere onderzoeken van BZK en andere instanties, is dat we ook kijken naar het informatie-arrangement in de tweede verantwoordingstrap, als sprake is van doorverstrekking van middelen door provincies aan gemeenten. Opvallend aan de bevindingen in tabel B.4 is dat ondanks de heldere wet- en regelgeving die de basis is voor het normenkader, geen van de vier

³¹ Handelingen Tweede Kamer 2009-2010, nr.40, dossier 31989.

³² Ministerie van BZK, Onderhoudsrapport Specifieke Uitkeringen 2012, Kamerbrief 14 mei 2012.

onderzochte specifieke uitkeringen volledig aan de normen voldoet. Bij het informatie-arrangement ontbreekt het vooral aan een heldere motivatie voor de gemaakte keuzes. Bij het financieel arrangement blijkt dat

- de strikte eisen aan indicatoren in de SiSa-bijlage in de praktijk niet zo strikt worden toegepast, overigens na overeenstemming tussen het ministerie van BZK met de betreffende verstrekkers van de specifieke uitkeringen en vaak op verzoek van de medeoverheden. De strikte eisen blijken dus te strikt voor het faciliteren van een simpel en foutloos verantwoordingsproces.
- de verantwoording in de tweede trap over doorverstrekte specifieke uitkeringen soms op een te gedetailleerd niveau verloopt.

Tabel B.4: Bevindingen informatie arrangement

Onderzoeksvraag 2: In welke mate is het informatie arrangement voor een specifieke uitkering juist toegepast?	BDU Rampenbestrijding	Onderwijs Achterstanden	NR Stads-haven Rotterdam	BDU Verkeer en Vervoer
4. Het informatie arrangement is duidelijk.	Deels	Ja	Deels	Deels
5. De indicatoren in de SiSa-bijlage voldoen aan de kwaliteitseisen hebben alleen betrekking op verantwoording en bevoorschotting en niet op beleidsinformatie.	Deels	Deels	Deels	Deels

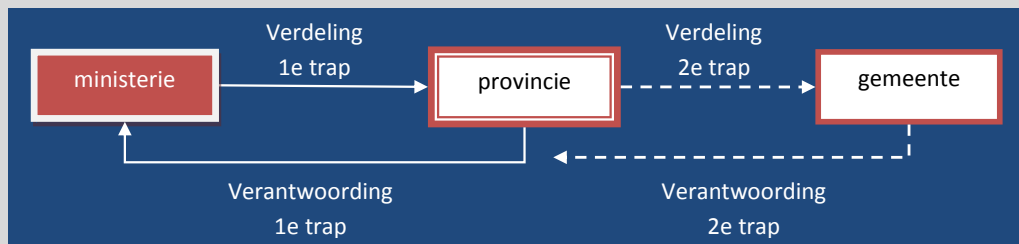
Ad.4 Duidelijk informatie arrangement

Bij de beoordeling van het informatie-arrangement gaat het om vragen als:

- Is een periodieke evaluatie van het beleid in de regelgeving opgenomen? Dit is alleen het geval bij het *Onderwijsachterstandenbeleid* (een vierjarige regeling). In de regeling is toegelicht dat na het beëindigen van de looptijd geëvalueerd wordt. De bronnen met de juridische basis voor de *BDU verkeer en vervoer* en *BDU rampenbestrijding* bevatten wel bepalingen over een beleidsevaluatie, maar geen evaluatie van het informatie-arrangement. Bij de projectuitkering *Stadshavens Rotterdam* ontbreekt een vermelding van een evaluatie.
- Op basis van welke informatie verdeelt de verstrekker de middelen? De voorkeur gaat uit naar een verdeling op basis van een algemene verdeelsleutel waarvoor de ontvanger geen gegevens hoeft aan te leveren. Alleen bij de *BDU rampenbestrijding* en het *Onderwijsachterstandenbeleid* maakt de verstrekker gebruik van een dergelijke verdeelsleutel. Bij de *BDU verkeer en vervoer* en de projectuitkering *Stadshavens Rotterdam* is het nodig dat de ontvanger projectvoorstellen indient. Zie voor de *BDU verkeer en vervoer* het tekstblok 'SiSa-tussen-medeoverheden'.

SiSa tussen medeoverheden bij BDU verkeer en vervoer

Bij de BDU verkeer en vervoer verloopt het verstrekken van middelen en de verantwoording over die middelen via twee trappen.



Verdeling

Voor de eerste trap (van ministerie naar provincie/plusregio gebruikt het ministerie een verdeelsleutel waar de ontvangers geen informatie voor hoeven te leveren. De verdeling in de tweede trap verloopt onder regie van de provincies en regio's die de verdeling van middelen gebruiken om actief regie te voeren op het gemeentelijke verkeers- en vervoersbeleid. De (door)verstrekkers in de tweede trap gebruiken ieder hun eigen methode. De provincie Friesland gebruikt een eenvoudige methode, grotendeels gebaseerd op basis van inwoneraantallen. De provincie Noord-Brabant verdeelt middelen naar regio's die de verdeling over gemeenten beoordelen aan de hand van een integrale beoordelingssystematiek met wegingsfactoren per project.³³

Verantwoording

De verantwoording verloopt ook trapsgewijs. De tweede trap verloopt via SiSa tussen medeoverheden: van gemeenten naar provincies/plusregio's. Het ministerie van BZK coördineert deze verantwoording met de twaalf provincies. De verantwoording over de 1^e trap is de 'reguliere' SiSa. Het ministerie van BZK coördineert deze trap met het ministerie van I&M.

Uit de interviews bleek dat onduidelijkheid bestaat over de toepassing bij meerjarige uitkering van de mogelijkheid in de Comptabiliteitswet om niet jaarlijks, maar meerjaarlijks te verantwoorden. → Zie Les 9. Ook blijkt onduidelijkheid te ontstaan bij provincies en gemeenten als specifieke uitkeringen met een tweede verantwoordingstrap worden gedecentraliseerd naar het provinciefonds. → Zie les 10.

Ad.5 Kwaliteit indicatoren SiSa

De verantwoording over de meeste specifieke uitkeringen vindt plaats via SiSa. Uitzonderingen voor de SiSa-verantwoording zijn wettelijk mogelijk op grond van artikel 17a van de Financiële-verhoudingswet. → Zie les 4.

Het normenkader bevat de volgende kwaliteitseisen voor indicatoren in de SiSa-bijlage:

- Kwantitatief en gericht op besteed bedrag of prestaties.³⁴
- Bestemd voor verantwoording en bevoorschotting. Dit is het geval als de indicator:

³³ SWOV, Veranderingen in verkeersveiligheid, financiering en -beleid sinds de invoering van de Wet BDU, 2010, p.42.

³⁴ Bij de beoordeling hebben we indicatoren met betrekking tot baten (inkomsten) ook beschouwd als bestedingsindicatoren.

1. betrekking heeft op de hoofddoelstelling van een specifieke uitkering die conform de methodiek van 'Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording (VBTB)' voortvloeit uit de vragen «wat wil het Rijk bereiken» en «welke activiteiten moet het Rijk daarvoor doen»;
2. nodig is van alle (en niet een selectie van) uitvoerende medeoverheden;
 - noodzakelijk is voor de financiële afrekening van de specifieke uitkering;
 - betrekking heeft op Europese verplichtingen.

Uit de analyse van de indicatoren van de vier beoordeelde specifieke uitkeringen blijkt dat bewuste afwijkingen voorkomen.

De afwijkingen hebben betrekking op drie categorieën: → Zie Les 8.

- niet kwantitatieve verantwoordingsindicatoren;
- bestedingsindicatoren voor een ander doel;
- overige indicatoren.

Niet kwantitatieve verantwoordingsindicatoren

Stadshavens Rotterdam en *BDU verkeer en vervoer* maken gebruik van de indicator 'eindverantwoording ja/nee'. Met behulp van deze indicator weet de verstrekker of de beschikking kan worden vastgesteld. Ondanks dat deze indicator niet past binnen de strikte normen, is de indicator van belang voor het verantwoordingsproces en ingesteld met instemming van het ministerie van BZK, verstrekkers en ontvangers van specifieke uitkeringen.

Bestedingsindicatoren voor ander doel

- Het *onderwijsachterstandenbeleid* en *Stadshavens Rotterdam* maken gebruik van een hulp-indicator, bedoeld voor tussentijdse afstemming van de juistheid en volledigheid van de verantwoordingsinformatie.³⁵ Deze indicator is ingesteld door het ministerie van BZK na meerdere verzoeken van zowel ontvangers als verstrekkers van specifieke uitkeringen om foutieve verantwoordingen bij meerjarige verantwoordingen te voorkomen.
- De *BDU rampenbestrijding* gebruikt de indicator 'besteed bedrag' die technisch lijkt te voldoen aan de criteria. Omdat de indicator niet noodzakelijk is voor de vaststelling is dit toch niet het geval. Uit de regelgeving bij de BDU rampenbestrijding blijkt dat de verstrekker alleen gebruik maakt van de verklaring van de accountant om te bepalen of aan de bestedingsvoorwaarden is voldaan.³⁶ Strikt genomen is hier dus geen verantwoording via SiSa voor nodig. Omdat de veiligheidsregio's de specifieke uitkering aan dezelfde doelen mogen besteden dan de overige middelen die zij van gemeenten ontvangen, is

³⁵ Respectievelijk: 'opgebouwde reserve' en 'cumulatieve bestedingen'.

³⁶ Besluit veiligheidsregio's artikel 8.6.

de kans erg klein dat de verstrekker maatregelen hoeft te nemen op basis van de aangeleverde verantwoordingsinformatie. → Zie les 11.

Overige indicatoren

Stadshavens Rotterdam gebruikt de indicator 'verwachte einddatum project', uitgesplitst naar 'afpraak' en 'realisatie'. De informatie bij 'afpraak' zou al bekend moeten zijn bij de verstrekker. De *BDU verkeer en vervoer* gebruikt in de tweede verantwoordingstrap de niet verplicht in te vullen indicator 'toelichting afwijking' en de indicator 'beschikingsnummer'. Dit laatste is nodig omdat deze verantwoording gebeurt per beschikking. Het is echter het detailniveau van deze verantwoording die niet past bij de voorwaarde 'betrekking op de hoofddoelstelling van de uitkering'. Twee argumenten spelen hierbij een rol:

- Het doel van de BDU Verkeer en Vervoer in de tweede verantwoordingstrap is de voorbereiding en de uitvoering van het gemeentelijk verkeer- en vervoerbeleid. De inhoudelijke verantwoording over het bereiken van doelstellingen verloopt via de lijn Gemeentelijke Verkeers- en Vervoersplan (GVVP) – Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan (PVVP) – Nationaal Verkeers- en vervoersplan (NVVP). De uitsplitsing per project is daarmee een vorm van beleidsinformatie.
- Het niveau waarop beschikkingen worden verstrekt (en verantwoord) kan zeer gedetailleerd zijn. Deze mate van detail wisselt overigens per provincie door het ontbreken van richtlijnen. De casus 'verantwoording per bushalte' in onderstaand tekstblok illustreert dit.

Verantwoording per bushalte

Op grond van de bushalteregeling stimuleren provincies het beter toegankelijk maken van het openbaar vervoer door het ophogen van de stoep bij een bushalte zodat de instap in de bus eenvoudiger wordt. Per aangepaste bushalte geldt een vaste vergoeding van 2.500 euro.

Begin 2013 vroeg een gemeente aan postbus ibi van het ministerie van BZK of zij de verantwoording over tien beschikkingen voor bushaltes in de SiSa-bijlage 2012 mocht samenvoegen onder één nummer. Navraag leerde dat de provincie deze gemeente voor elk van de tien bushaltes een afzonderlijke beschikking had gegeven. De gemeente stelde de vraag omdat zij de opdracht voor de tien bushaltes als geheel had aanbesteed en de kosten niet kon splitsen. Gelukkig ging de provincie akkoord, anders had deze gemeente dus tien regels in de SiSa-bijlage moeten invullen voor elk van deze bushaltes voor het normbedrag van 2.500 euro.

B.3 Doelmatigheid en rechtmatigheid

Doelmatigheid en rechtmatigheid zijn begrippen die vaak hand in hand gaan. Bij het instellen van SiSa is informatie over de doelmatigheid echter geschaard onder de categorie beleidsinformatie en verloopt daarom niet via SiSa (en daarmee ook buiten de systeemverantwoordelijkheid van het ministerie van BZK). Juist omdat de doelmatigheidsinformatie wel van belang is voor de uiteindelijke beoordeling door de verantwoordelijke

minister, besteden we in dit onderzoek toch aandacht aan deze informatie, die dus uit andere bronnen dan SiSa afkomstig is.

Uit tabel B.5 blijkt dat bij alle vier onderzochte specifieke uitkeringen de verantwoordelijke minister de beschikking heeft over de juiste informatie om de doelmatigheid en rechtmatigheid te kunnen beoordelen.³⁷

Tabel B.5: Bevindingen doelmatigheid en rechtmatigheid

Onderzoeksvraag 3: <i>In hoeverre kan de verantwoordelijke minister op een adequate wijze de doelmatige en rechtmatige besteding van de specifieke uitkering beoordelen en hierover verantwoording afleggen?</i>	BDU Rampenbestrijding	Onderwijs Achterstanden	NR Stads-haven Rotterdam	BDU Verkeer en Vervoer
6. De minister beschikt over de juiste informatie voor de beoordeling van de doelmatigheid van de specifieke uitkering.	Ja	Ja	Ja	Ja
7. De minister beschikt over de juiste informatie over de rechtmatigheid van de specifieke uitkering.	Ja	Ja	Ja	Ja

Ad.6 Doelmatigheid

Bij doelmatigheid gaat het om:³⁸

- A. de mate waarin de beleidsprestaties/-effecten die met de inzet van minder middelen bereikt had kunnen worden (als de middelen voor een organisatie een gegeven zijn, zoals bij de BDU rampenbestrijding en het onderwijsachterstandenbeleid);
- B. de mate waarin met de inzet van dezelfde middelen meer beleidsprestaties/-effecten bereikt hadden kunnen worden (als de prestaties een gegeven zijn, zoals bij Stadshavens Rotterdam en BDU verkeer en vervoer).

Een voorwaarde voor het bepalen van de doelmatigheid van effecten of prestaties is dat de doelstellingen concreet zijn, dat wil zeggen: specifiek en meetbaar.³⁹

Bij de *BDU rampenbestrijding* en het *onderwijsachterstandenbeleid* heeft de minister de medeoverheden veel bestedingsvrijheid gegeven in combinatie met een algemeen geformuleerd doel, zie tabel 3.5.

³⁷ Of in de regelgeving is opgenomen dat deze informatie kan worden opgevraagd.

³⁸ Algemene Rekenkamer, 2003, Technieken voor het meten van Doelmatigheid, p.3-4.

³⁹ Algemene Rekenkamer, 2005, Onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid, p.95.

Tabel 3.5: Doel en bestedingsvrijheid

	Doel	Bestedingsvrijheid
BDU rampenbestrijding	het bereiken van een hoger veiligheidsniveau en uniformiteit bij het leveren van bijstand	Vrijheid van beleidsuitvoering en daarmee overeenkomende bestedingsvrijheid in de aanwending van de financiële middelen ⁴⁰
Onderwijsachterstandenbeleid	het vroegtijdig signaleren en bestrijden van onderwijsachterstanden, waaronder taalachterstanden ⁴¹	Gemeenten bepalen zelf welke doelgroep (welke kinderen) dit aanbod wordt geboden. Door de lokale gerichtheid zijn gemeenten het beste in staat maatwerk te bieden aan kinderen met een verhoogd risico op taal of onderwijsachterstanden die (nog) niet hele dagen naar school gaan.

De SiSa-bijlage bevat geen prestatie-indicatoren. Gelet op de bestedingsvrijheid, zijn prestatie-indicatoren ook niet nodig voor de vaststelling van de uitkering of de bevoorschotting. Informatie over prestaties valt daarmee onder de categorie beleidsinformatie. Deze beleidsinformatie bevat wel informatie op basis waarvan de verantwoordelijke ministers de mate van doelmatigheid kunnen vaststellen:

- BDU rampenbestrijding: een drie-jaarlijkse kostenevaluatie met een vergelijking tussen de kosten van de andere veiligheidsregio's, reguliere regiogesprekken en inspecties door de Inspectie VenJ.
- Onderwijsachterstandenbeleid: de landelijke monitor Voor- en Vroegschoolse educatie (VVE: 0-6 en onderdeel van de kernmonitor GOA) geeft inzicht in onder andere vertraging, doorstroom, deelname en slagingsresultaten.

Bij *Stadshavens Rotterdam* en de *BDU verkeer en vervoer* is de mate van doelmatigheid afhankelijk van de mogelijkheid om meer prestaties te realiseren met dezelfde middelen. Het Nota Ruimte project *Stadshavens Rotterdam* is het enige in zijn soort in Nederland, waardoor een vergelijking met andere projecten niet mogelijk is. Uit interviews blijkt dat het ministerie de beleidsdoelen monitort via een evaluatie van de zogenaamde 'kwaliteitsdragers' en via voortgangsrapportages die zij ontvangt van de gemeente. Een kwaliteitsdrager is een voor het project onmisbaar planonderdeel waaraan het ministerie de subsidie verbindt. Op het moment van de subsidieverlening was de totale omvang van het project (op basis van een berekening van de contante waarde van de grondexploitatie) geraamd op 299 miljoen euro. De totale subsidie die verleend is, bedraagt 31 miljoen euro. Het verschil tussen de contante waarde-berekening en het veel lagere subsidiebedrag komt omdat ervan is uitgegaan dat het plan in de loop der tijd optimalisaties zou ondergaan en de gemeente in staat zou zijn om andere subsidies aan te boren. De vraag of het mogelijk zou zijn met dezelfde middelen (de eerder genoemde 31 miljoen euro) meer prestaties te leveren moet dan ook

⁴⁰ Toelichting besluit veiligheidsregio's.

⁴¹ Toelichting Besluit specifieke uitkeringen gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid 2011-2014.

negatief beantwoord worden. Daarnaast ontvangt het ministerie een jaarlijkse inhoudelijke voortgangsrapportage. Uit de nota van toelichting bij artikel 14 van de Wet *BDU verkeer en vervoer* blijkt dat het ministerie 'financiële informatie (niet zijnde verantwoordingsinformatie) om te bepalen in welke mate de BDU bijdraagt aan de in de Rijksbegroting opgenomen doelstellingen en of hetzelfde effect ook met minder middelen kan worden gerealiseerd, opvraagt als onderdeel van een periodiek evaluatieonderzoek.' In de begroting 2013 van het ministerie van I&M staat dat de evaluatie is uitgesteld.

Ad.7 Rechtmatigheid

Bij rechtmatigheid gaat het om de vraag in welke mate de middelen zijn besteed conform de regelgeving.

Bij de vier uitkeringen controleert de gemeentelijke accountant de SiSa-bijlage met verantwoordingsindicatoren in de SiSa-bijlage. De accountantsdienst Rijk voert vervolgens een review uit op deze controles. Met ingang van 2012 brengt de auditdienst Rijk over de bevindingen in deze review advies uit aan het ministerie van BZK. Als dit advies positief is, betekent dit dat de departementen kunnen steunen op de SiSa-verantwoording.

Daarnaast voert het ministerie van I&M na afronding van het project *Stadshavens Rotterdam* een schouw uit om met eigen ogen vast te stellen dat de realisatie van de kwaliteitsdragers conform de voorwaarden is uitgevoerd.

Bijlage C Lessen

Les 1 Verschil in beleid met betrekking tot bundeling specifieke uitkeringen.

Het Onderhoudsrapport Specifieke Uitkeringen 2012 bevat in totaal elf projecten uit de Nota Ruimte die allemaal afzonderlijk tellen als één specifieke uitkering. De elf projecten zijn allemaal afkomstig uit hetzelfde besluit: bijlage II van de crisis- en herstelwet. De wet- en regelgeving voor specifieke uitkeringen (zie bijlage A) spreekt een voorkeur uit voor het toevoegen van een nieuwe specifieke uitkering aan een bestaande specifieke uitkering (bundeling) boven het instellen van een nieuwe, afzonderlijke specifieke uitkering. Zie ook onderstaand tekstblok uit het recente afwegingskader van de Raad voor de financiële verhoudingen.

Voorkeursvolgorde onderscheid decentralisatie en specifieke uitkeringen⁴²

C. Binnen 2) en 3) geldt de volgende voorkeursvolgorde:

- 1. Toevoegen aan het gemeentefonds via de verdeelsleutel van de algemene uitkering*
- 2. Toevoegen aan het gemeentefonds via een integratie-uitkering*
- 3. Toevoegen aan het gemeentefonds via een decentralisatie-uitkering*
- 4. Toevoegen aan een bestaande brede-doeluitkering (of verzameluitkering als het gaat om een klein bedrag)*
- 5. Toevoegen aan een bestaande specifieke uitkering*
- 6. Nieuwe specifieke uitkering*

Ondanks deze voorkeur is in het Onderhoudsrapport Specifieke Uitkeringen in 2012 het elfde Nota Ruimte project als afzonderlijke specifieke uitkering toegevoegd: Almere. Hiermee wijken deze elf projecten, die als afzonderlijke specifieke uitkeringen op het Onderhoudsrapport Specifieke Uitkeringen voorkomen, af van andere uitkeringen die zijn samengevoegd in één specifieke uitkering, zoals de gebundelde uitkering van het ministerie van SZW.

Les 2 Onduidelijkheid over toepassing 'eenmalige' specifieke uitkering.

Artikel 17 van de Financiële-verhoudingswet bevat de term 'eenmalige specifieke uitkering'. Uit interviews blijkt dat onduidelijk is wat de wetgever met deze term bedoelt. Een korte zoekactie op internet (zoekterm 'eenmalige uitkering' op wetten.nl) leert dat twee van de vier 'hits' niet voorkomen op het jaarlijkse Onderhoudsrapport Specifieke Uitkeringen en ook niet zijn opgenomen in een verzameluitkering. Het betreft de volgende uitkeringen:

⁴² Uit: Raad voor de Financiële verhoudingen, mei 2013; Afwegingskader bekostigingsvormen, Handreiking voor de Vaste commissie voor BZK, FIN, SZW, VWS. Ten behoeve briefing Tweede kamer Financieel kader decentralisaties.

- Regeling eenmalige specifieke uitkering Gemeente Rotterdam in verband met het Project ontwikkeling programma beveiligingsplannen havenfaciliteiten: € 118.000;⁴³
- Regeling eenmalige specifieke uitkering gemeente Rotterdam i.v.m. Project Multi-core Pijpleidingnetwerk: € 250.350,55.⁴⁴

Dit betekent dat de budgetten voor bovenstaande specifieke uitkeringen niet zijn opgenomen in het jaarlijkse Onderhoudsrapport Specifieke uitkeringen en dat over deze uitkeringen geen verantwoording via SiSa wordt afgelegd.

Les 3 Onduidelijkheid over wanneer een uitkering verstrekt wordt als verzameluitkering.

Artikel 28a van het Besluit financiële verhouding bepaalt dat elke specifieke uitkering met een bedrag lager dan het grensbedrag van 10 miljoen euro wordt verstrekt als verzameluitkering.

Uit de interviews blijkt dat verschillende beelden bestaan over de toepassing van het grensbedrag in relatie tot het verstrekken van een uitkering als verzameluitkering:

- de totale verzameluitkering mag niet hoger zijn dan 10 miljoen euro; of
- als de jaarlijkse betaling zakt onder de grens van 10 miljoen euro is sprake van een verzameluitkering; of
- er is sprake van een verzameluitkering bij een bedrag gemiddeld kleiner dan 10 miljoen euro per jaar.

Het ministerie van BZK hanteert de stelregel dat een uitkering verstrekt wordt als een verzameluitkering als de hoogte van de *totale beschikking* en/of toekenning van de betreffende regeling lager is dan 10 miljoen euro. De beoordeling hangt dus niet af van het per jaar uitbetaald bedrag, maar van het bedrag in combinatie met de periode waarvoor dit bedrag geldt. Een beschikking voor een bedrag van 20 miljoen euro voor een periode van vier jaar die in vier gelijke delen wordt uitbetaald (dus 5 miljoen per jaar) geldt dus als een reguliere specifieke uitkering en niet als verzameluitkering.

Dit betekent ook dat bij meerjarige regelingen met een gespreid betalingsverloop de bedragen genoemd in het jaarlijkse Onderhoudsrapport Specifieke Uitkeringen geen maatstaf zijn voor het al dan niet toekennen van een uitkering als verzameluitkering. De jaarschijf 2012 voor bijvoorbeeld de Nota Ruimte Stadshavens Rotterdam (zie tabel 1.1) laat bijvoorbeeld een bedrag zien van 6 miljoen euro. Het totale, meerjarige budget van deze regeling is echter veel hoger dan 10 miljoen

⁴³ http://wetten.overheid.nl/BWBR0013074/geldigheidsdatum_02-05-2013

⁴⁴ http://wetten.overheid.nl/BWBR0013074/geldigheidsdatum_02-05-2013

euro waarmee deze regeling dus niet in aanmerking komt voor verstrekking als verzameluitkering. Dit is ook het geval bij de Brede Doeluitkering Sociaal, Integratie en Veiligheid (jaarschijf 2012 in het OSU 300.000 euro).

Andersom kan het daardoor ook voorkomen dat een verzameluitkering in totaliteit in het OSU een hoger bedrag laat zien dan 10 miljoen euro. Dit is in 2012 het geval bij de verzameluitkering BZK met een jaarschijf van meer dan 14 miljoen euro. De verzameluitkering kan immers bestaan uit meerdere regelingen die samen opgeteld op een hoger bedrag dan 10 miljoen euro uitkomen.

Het besluit waarin de verzameluitkeringen worden geregeld, wordt op dit punt al aangepast.

Les 4 Onduidelijkheid over uitzonderingsgronden voor verantwoording over specifieke uitkeringen via SiSa.

Uit de interviews blijkt dat niet alle bij specifieke uitkeringen betrokken medewerkers op de hoogte zijn van het feit dat niet over alle specifieke uitkeringen via SiSa verantwoordt hoeft te worden. Artikel 17a lid 6 van de Financiële-verhoudingswet kent drie uitzonderingsgronden voor de verantwoording via SiSa:

1. Indien de voorwaarden aan de EG-subsidies als bedoeld in artikel 1, onderdeel b, van de Wet toezicht Europese subsidies anders verplichten, voor zover die subsidies door tussenkomst van 's Rijks kas worden verstrekt;
2. Indien de specifieke uitkering is verstrekt aan een gemeente in de hoedanigheid van bevoegd gezag van een openbare school;
3. op het investeringsbudget, bedoeld in de Wet inrichting landelijk gebied.

Vervolgens blijkt uit interviews dat onduidelijkheid bestaat over de status van deze uitkeringen die onder deze uitzonderingsgronden vallen en of deze uitkeringen wel of niet 'tellen' als een specifieke uitkering en op het Onderhoudsrapport Specifieke Uitkeringen meegenomen moeten worden.

Les 5 Naast de Financiële-verhoudingswet is ook de Wet gemeenschappelijke regelingen van toepassing op specifieke uitkeringen.

Op grond van de Financiële-verhoudingswet zijn alleen uitkeringen aan gemeenten en provincies aan te merken als specifieke uitkeringen. Het Overzicht Specifieke Uitkeringen bevat echter ook een kolom met bedragen verstrekt aan samenwerkingsverbanden.

De BDU rampenbestrijding wordt beschouwd als een specifieke uitkering omdat deze uitkering 'op grond van artikel 34a van de Wet gemeenschappelijke regelingen aangemerkt wordt als specifieke uitkering

waarop de bepalingen van de Financiële-verhoudingswet van toepassing zijn'.⁴⁵ Hiermee lijkt artikel 34a van de Wet gemeenschappelijke verhoudingen een extra criterium toe te voegen aan de definitie van een specifieke uitkering in artikel 15a van de Financiële-verhoudingswet. Op grond van dit artikel wordt een specifieke uitkering namelijk alleen verstrekt aan gemeenten en provincies. Na bestudering van de tekst van artikel 34a (zie tekstblok hieronder) ontstaat twijfel over de reikwijdte van dit artikel.

Artikel 34a Wet gemeenschappelijke regelingen

1. Indien het openbaar lichaam een specifieke uitkering als bedoeld in artikel 15a van de Financiële-verhoudingswet ontvangt van het Rijk of middelen ontvangt van de deelnemende gemeenten, die afkomstig zijn uit een specifieke uitkering, zijn de artikelen, 17a en 17b van de Financiële-verhoudingswet op de informatie ten behoeve van de verantwoording over deze middelen, van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat:
 - a. voor gedeputeerde staten en het college van burgemeester en wethouders wordt gelezen: het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam;
 - b. de in artikel 17b, derde lid, van de Financiële-verhoudingswet bedoelde opschorting betrekking heeft op de betalingen op grond van artikel 15, eerste lid, Financiële-verhoudingswet aan de gemeenten die aan de regeling deelnemen.
2. De ingevolge artikel 186, tweede lid, aanhef en onder b, en derde lid, van de Gemeentewet gestelde regels, alsmede het vierde tot en met het achtste lid van dat artikel, zijn van overeenkomstige toepassing op het openbaar lichaam, met dien verstande dat:
 - a. voor het college wordt gelezen: het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam;
 - b. de in artikel 186, achtste lid, van de Gemeentewet bedoelde opschorting betrekking heeft op de betalingen op grond van artikel 15, eerste lid, Financiële-verhoudingswet aan de gemeenten die aan de regeling deelnemen.

Les 6 Politieke invloed op keuze specifieke uitkering erkennen.

Bij de vier van de uitkeringen uit deze analyse spelen meer afwegingen dan het wel of niet verantwoorden, of het wel of niet financieren van een gemeenschappelijke regeling. Voorbeelden:

- De mogelijkheid voor de minister om in de toekomst landelijke beleidsdoelstellingen te stimuleren (BDU Rampenbestrijding)⁴⁶;
- De behoefte van de Tweede Kamer om middelen al dan niet te blijven oormerken (Onderwijsachterstandenbeleid)⁴⁷;
- De vraag of een minister wel of geen verantwoordelijkheid wil blijven dragen (Stadshavens Rotterdam);
- De mogelijkheid voor de minister om de verdeling van middelen aan te passen aan gewijzigde prioriteiten (BDU verkeer en vervoer)⁴⁸.

Hierdoor ontstaat in de praktijk verschil tussen de formele behoefte aan verantwoordingsinformatie en politieke keuzes om een bepaalde

⁴⁵ Toelichting bij het Besluit uit 2004.

⁴⁶ Toelichting artikel 8.1 Besluit veiligheidsregio's.

⁴⁷ Zie tekstblok wet Oke in bijlage B.

⁴⁸ Memorie van toelichting 2004.

geldstroom 'te willen blijven volgen'. Dit is geen nieuwe bevinding. Al in de Miljoenennota 1996 werd dit knelpunt gesignaleerd bij een beoordeling van doelmatigheid van het instrument specifieke uitkering. Zie onderstaand tekstblok.

Uit Miljoenennota 1996, p.186-187:

Een tweede voorbeeld waarbij soms niet voor bekostiging door middel van de algemene uitkering wordt gekozen is indien op centraal niveau (regering of parlement) de politieke wens bestaat de beschikbare middelen gericht, naar eigen rijksprioriteiten en herkenbaar in te zetten. Niet de doelmatigheidsvraag staat dan voorop, maar de wens van centrale sturing. In zo'n situatie wordt soms een specifieke uitkering ingezet omdat dan de bestedingsrichting van de middelen kan worden voorgeschreven.

Bij het instellen van nieuwe specifieke uitkeringen waarbij de argumentatie niet helemaal 'passend' is, is het daarom van belang de motivatie voor het instellen van de specifieke uitkering in de toelichting bij de wet of het besluit expliciet te benoemen en het financierings- en informatiearrangement minimaal na vier jaar te evalueren.

Les 7 Wanneer is sprake van 'nee, tenzij' bij verantwoording samenwerkingsverbanden.

Op basis van het uitgangspunt 'nee, tenzij' zou slechts een klein aantal samenwerkingsverbanden gebruik moeten maken van SiSa. Tabel C.1 laat zien dat een kwart van de gebruikers van SiSa een samenwerkingsverband is. Van deze 150 samenwerkingsverbanden gebruikt het overgrote deel SiSa voor de verantwoording over de 2^e trap van SZW-regelingen (van samenwerkingsverbanden aan gemeenten).⁴⁹

Tabel C.1: Type gebruiker van SiSa⁵⁰

			aantal	%
Gemeenten en provincies			427	74%
Samenwerkingsverbanden:				
- Veiligheidsregio's	25	17%		
- Uitvoerders van SZW-regelingen	98	65%		
- Overige samenwerkingsverbanden	27	18%		
Subtotaal			150	26%
<i>Totaal aantal organisaties dat via SiSa verantwoordt</i>			577	

Voor een deel zijn de redenen om een samenwerkingsverband te laten verantwoorden pragmatisch ingestoken: Het verstrekken van middelen aan één regio in plaats van aan meerdere gemeenten zorgt immers voor minder administratieve lasten?⁵¹

⁴⁹ Veel van deze samenwerkingsverbanden gebruiken SiSa alleen voor de verantwoording over de Wsw (G1B).

⁵⁰ Gebaseerd op verantwoordingslijst 2012, versie januari 2013.

⁵¹ Minder beschikkingen en dus minder tijd nodig bij de afhandeling van die beschikkingen; geen splitsing van gezamenlijke bestedingen over de verschillende gemeenten; 1 vermelding in de verantwoordingslijst; 1 keer accountantscontrole en 1

Les 8 Van 'minder is beter' naar 'betere' indicatoren.

Een van de oorzaken van de tegenvallende resultaten bij de single review 2011 is dat fouten worden gemaakt bij het invullen van de SiSa-bijlage. Uit deze analyse blijkt dat het uitgangspunt dat een kleiner aantal indicatoren leidt tot minder administratieve lasten en meer eenvoud bij het invullen niet opgaat. Het afwijken van de strakke criteria voor indicatoren kan juist bijdragen aan het verminderen van afzonderlijke informatiestromen tussen verstrekker en ontvanger en het verminderen van de foutkans in de SiSa-bijlage. Voorbeelden:

- de cumulatieve indicator, zoals bij het onderwijsachterstandenbeleid (daar geformuleerd als opgebouwde reserve). Vooral bij projectuitkeringen is bij zowel verstrekkers als ontvangers van specifieke uitkeringen grote behoefte aan een indicator die snel inzichtelijk maakt of sprake is van een verschil in interpretatie over de stand van de bestedingen ten opzichte van de beschikking. Zonder een tussentelling komen deze interpretatieverschillen pas bij de afrekening van de beschikking aan bod; iets dat op dat moment zorgt voor herziene aanleveringen en/of bezwaarschriften.
- een 'doorlopende lijn', zoals bij de eerste verantwoordingslijn van de BDU verkeer en vervoer. Deze lijn kent zeven indicatoren, waarvan slechts vier indicatoren noodzakelijk zijn voor de vaststelling. Door de toevoeging van de drie andere indicatoren ontstaat een logisch verband tussen de indicatoren, een rekenkundige formule, van de beginstand op 1 januari naar de eindstand van het project op 31 december.⁵² Met deze doorlopende lijn kan de invuller zichzelf controleren.

Les 9 Bij projecten betekent SiSa niet eenmalig maar meerjarig verantwoorden.

Projectuitkeringen hebben geen aparte status binnen SiSa. Dit betekent dat ook over meerjarige projecten de medeoverheden ieder jaar over de betreffende jaarschijf verantwoording afleggen via SiSa. In een extreme vorm betekent dit, bijvoorbeeld bij het Nota Ruimte project 'Nijmegen Waalfront' dat nog loopt tot 2022, dat de betreffende medeoverheid in totaal twintig keer een verantwoording via SiSa indient.⁵³

Deze huidige praktijk is gebaseerd op het uitgangspunt dat SiSa aansluit bij de jaarrekening waarbij dus een jaarlijkse verantwoording past. Uit

keer aanleveren via SiSa. Minst belastend is een van de uitgangspunten op basis van de ibi-spelregelkaarten.

⁵² De formule voor E27 (eerste verantwoordingslijn BDU verkeer en vervoer) is als volgt: indicator 01 + indicator 02 + indicator 03 + indicator 04 – indicator 05 – indicator 06 = indicator 07.

⁵³ Ministerie van BZK, Onderhoudsrapport Specifieke Uitkeringen 2012, Kamerbrief 14 mei 2012.

de memorie van toelichting bij die wijziging van de Financiële-verhoudingswet in 2008 blijkt echter dat dit automatisme, juist bij projecten, niet de bedoeling was van de wetgever, zie onderstaand tekstblok.

Mogelijkheid tot eenmalige verantwoording over meerdere uitvoeringsjaren

Uit Memorie van toelichting Financiële-verhoudingswet 2008:

De in de Comptabiliteitswet 2001 voorziene controle- en verantwoordingstructuur met betrekking tot de uitvoering van de Rijksbegroting, inhoudende een jaarlijkse beleidsmatige en financiële verantwoording aan de hand van de (departementale) jaarverslagen (artikelen 51, 54 en 66 van de Comptabiliteitswet 2001), blijkt op gespannen voet te staan met de controle- en verantwoordingsarrangementen die worden geregeld bij interbestuurlijke beleidsuitbesteding, bijvoorbeeld via specifieke uitkeringen. Bij specifieke uitkeringen is het namelijk in toenemende mate gebruik om de decentrale overheden zich niet jaarlijks over de rechtmatige en doelmatige besteding van de specifieke uitkeringen tegenover de beleidsverantwoordelijke minister te laten verantwoorden, maar meerjaarlijks, bijvoorbeeld na afloop van het project waarvoor de specifieke uitkering is verstrekt. In de Comptabiliteitswet 2001 wordt om de voorgaande flexibiliteit en de vermindering van de bureaucratische drukte te realiseren een vijfde en zesde lid toegevoegd aan artikel 54 en een nieuw artikel 55a opgenomen.

Uit Comptabiliteitswet:

Art. 54.lid 6: Onze Minister van Financiën kan nadere regels stellen met betrekking tot de informatie die Onze overige verantwoordelijke Minister(s) in hun jaarverslag opnemen.

Art. 55a:

1. Indien voor een specifieke uitkering als bedoeld in artikel 15a, eerste en derde lid, van de Financiële-verhoudingswet of een bijzondere uitkering als bedoeld in artikel 91, eerste lid, van de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba geen jaarlijkse verantwoording verplicht is gesteld aan de ontvanger van de uitkering, volstaat Onze Minister wie het aangaat met het opnemen in het jaarverslag, bedoeld in artikel 51, van die verantwoordingsinformatie, die volgens het wettelijk voorschrift aan Onze Minister moet worden verstrekt.

2. Onze Minister van Financiën kan nadere regels stellen met betrekking tot de verantwoordingsinformatie.

Uit bovenstaande blijkt dus dat het knelpunt met de jaarlijkse verantwoording bij projecten opgelost kan worden. Hiervoor is het wel nodig dat de richtlijnen in het BBV hierop worden aangepast. Ook moet per regeling worden beoordeeld of door de eenmalige meerjarige verantwoording eventueel nieuwe risico's ontstaan en of die eventuele nadelen opwegen tegen de voordelen.

Les 10 Toekomst SiSa tussen mede-overheden.

In 2012 is bij elf specifieke uitkeringen sprake van getrapte verantwoording, zie tabel C.2. Dit betreft zowel uitkeringen waarvan de eerste verantwoordingstrap al eerder is afgewikkeld, als uitkeringen waarbij beide verantwoordingstrappen nog actueel zijn. Zie voor een toelichting over de getrapte verantwoording het tekstblok bij de beoordeling van het informatie-arrangement in bijlage B.

Door de steeds vaker voorkomende praktijk (zeker ook gelet op de aankomende decentralisaties van het Rijk) is de vraag actueel hoe

omgegaan moet worden met de verantwoording over de tweede trap als de eerste trap wegvalt.

Tabel C.2: Specifieke uitkeringen met getrapte verantwoording

Nr	Naam specifieke uitkering	1e trap	2e trap
C7C	Investering stedelijke vernieuwing (ISV) (1e en 2e tranche)		x
C8B	Besluit Locatiegebonden Subsidies 2005 (BLS)		x
E6B	Bodemsanering (excl. Bedrijvenregeling) 2005-2009 (SiSa tussen medeoverheden)	x	x
E11B	Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) SiSa tussen medeoverheden	x	x
E27B	Brede doeluitkering verkeer en vervoer SiSa tussen medeoverheden	x	x
E28B	Regionale mobiliteitsfondsen (Zuiderzeelijn) SiSa tussen medeoverheden	x	x
E28C	Regionale mobiliteitsfondsen SiSa tussen medeoverheden	x	x
E30B	Quick wins binnenhavens SiSa tussen medeoverheden	x	x
F4B	Deelproject 750 hectare natuur- en recreatiegebied (Project Mainportontwikkeling Rotterdam)	x	x
G1B	Wet sociale werkvoorziening (Wsw)	x	x
G2B	Gebundelde uitkering op grond van artikel 69 WWB	x	x
G3B	Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 (exclusief levensonderhoud beginnende zelfstandigen)	x	x
G5B	Wet participatiebudget (WPB)	x	x

Verschillende opties zijn mogelijk:

- de verantwoording over de tweede trap blijft via de SiSa-bijlage lopen omdat ooit sprake was van een specifieke uitkering, zoals bij de eerste en tweede tranche van het 'Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing en Besluit Locatiegebonden Subsidies (respectievelijk C7C en C8B uit bovenstaande tabel).
- de verantwoording via SiSa verdwijnt omdat via SiSa alleen specifieke uitkeringen verantwoord worden. Zonder financiering uit 's-Rijks kas is geen sprake van een specifieke uitkering. Dit is het geval bij de derde tranche van het 'Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing' die verloopt via de subsidieverordening van de provincie. De verantwoording over de derde tranche verloopt op grond van de provinciale subsidieverordening.

Bij deze keuze spelen de volgende argumenten een rol:

- Bij gemeenten waarbij nog niet alle projecten uit fase 1 en 2 zijn afgerond, betekent dit dat zij voor een – in hun ogen – vergelijkbaar budget (ISV) via twee verschillende systemen verantwoording afleggen: deels via SiSa en deels via de provinciale subsidieverordening.
- Verantwoording via de provinciale subsidieverordening betekent in sommige provincies dat verantwoordt wordt via:
 - een afzonderlijke accountantsverklaring: het systeem dat met de invoering van SiSa vanuit het oogpunt van lastenvermindering is afgeschaft.
 - een provinciale SiSa-bijlage. Deze provinciale SiSa-bijlage werkt volgens hetzelfde idee met betrekking tot de accountantsverklaring als de rijks-SiSa-regeling en zorgt dus voor weinig administratieve accountantslasten.
- Eenheid in verantwoording kan vanuit verschillende kanten bekeken worden:
 - vanuit de geldstroom: een specifieke uitkering verloopt via SiSa en een niet-specifieke uitkering verloopt niet via SiSa.

- o vanuit het Rijk: alle uitkeringen van Rijk aan medeoverheden waarover aan het Rijk verantwoording wordt afgelegd, verlopen via SiSa.
- o Vanuit een gemeente: verschillende geldstromen en verschillende verstrekkers met verschillende verantwoordingseisen. De invoering van SiSa heeft het aantal verschillen wel verminderd, maar verschillen zijn blijven bestaan. Provincies verstrekken immers ook subsidies aan gemeenten zonder dat sprake is (of was) van een specifieke uitkering.

Deze les illustreert ook dat het decentraliseren van specifieke uitkeringen met een getrapte verstrekking en verantwoording naar het provinciefonds niet automatisch zorgt voor minder administratieve lasten bij gemeenten.

Bovenstaande vraagt om een heroverweging van het systeem of gebruik van SiSa tussen medeoverheden, de tweede verantwoordingstrap.⁵⁴ In willekeurige volgorde:

- Verantwoording in tweede trap, zeker bij de BDU verkeer en vervoer, is te gedetailleerd in relatie tot de uitgangspunten SiSa (verantwoording op een hoog abstractieniveau), uitgangspunten bij een brede doeluitkering (grote bestedingsvrijheid, zie ook onderstaand tekstblok waarin de Raad voor de Financiële verhoudingen de voorwaarden schetst behorend bij een brede doeluitkering) en sluit niet aan bij het rijkssubsidiekader waarbij beschikkingen onder 125.000 euro niet door een accountant worden gecontroleerd.

Uit Afwegingskader bekostigingsvormen⁵⁵

J. De volgende voorwaarden gelden voor het instellen van een brede-doeluitkering:

- o *Breed geformuleerde beleidsdoelstelling (grote bestedingsvrijheid) onder de reikwijdte van één wettelijk regime en met een beperkt aantal verantwoordings-indicatoren gericht op beleidseffecten (outcome indicatoren, geen output of input indicatoren); en*
- o *Het budget is samengebracht op de begroting van één departement, onder de verantwoordelijkheid van één minister; en*
- o *Schotten tussen de afzonderlijke geldstromen zijn opgeheven (geen oormerking) en het budget wordt verdeeld met één verdeelsleutel.*

K. Wanneer niet aan de onder punt J. genoemde voorwaarden kan worden voldaan er in feite geen sprake is van een brede-doeluitkering. Een enkelvoudige specifieke uitkering is dan de aangewezen vorm. Bundeling van geldstromen heeft dan geen zin en wekt ten onrechte de indruk van grotere gemeentelijke beleidsvrijheid.

- Per provincie gelden andere bestedings- en subsidievoorwaarden wat voor problemen zorgt bij de informatieverstrekking door het ministerie van BZK. De ene provincie wil bijvoorbeeld alleen de subsidiabele

⁵⁴ Zie voor een toelichting over de getrapte verantwoording het tekstblok bij de beoordeling van het informatie-arrangement in bijlage B.

⁵⁵ Raad voor de financiële verhoudingen, ten behoeve van vergadering 16 mei 2013.

bestedingen weten, de andere provincie juist ook de niet-subsidiabele bestedingen en beide waarden moeten in één indicator worden ingevuld. Bij het opstellen van deze invulwijzer bleek dat per provincie verschillen bestaan in de manier waarop dezelfde indicatoren moeten worden geïnterpreteerd. De verantwoording via 1 set indicatoren is dus een te eenvoudige weergave van de werkelijkheid. Opties:

- Dezelfde werkwijze voor alle provincies/regio's
- Introductie van verschillende verantwoordingsvormen, zoals E27C (voor de doorlopende lijn), E27D (voor inzicht in de totale bestedingen voor een beschikking) en E27E (met alleen verantwoording over subsidiabele kosten).

Les 11 Loslaten van de verplichte verantwoording via SiSa.

De meerwaarde van de indicatoren is beperkt bij de BDU Rampenbestrijding, maar ook bij:

- de verzameluitkeringen. Deze hebben zodanig brede bestedingsvoorwaarden dat het logischerwijs niet mogelijk zou moeten zijn om terug te vorderen. Als dit wel aan de orde is, is de kans bovendien groot dat de betreffende medeoverheid onvoldoende zicht heeft op de bepalingen van deze uitkering. (een optie is om de verzameluitkering als decentralisatie-uitkering te beschouwen)
- de gebundelde uitkering van het ministerie van SZW (met daarin onder andere de bijstandsuitkeringen) verantwoordingsinformatie wordt opgevraagd die niet wordt gebruikt. Bij de gebundelde uitkering gebruikt het ministerie van SZW de informatie alleen voor de budgetverdeling.⁵⁶

Bij de beoordeling van de noodzaak om indicatoren in de SiSa-bijlage op te nemen zou moeten worden gekeken naar de 'noodzaak voor de vaststelling' waarbij meegewogen wordt in welke mate een reële kans bestaat op terugvordering. Het loslaten van de verplichte verantwoording via SiSa zou bij een aantal uitkeringen voor een vermindering van administratieve lasten kunnen zorgen. Op grond van artikel 17a lid 6 van de Financiële-verhoudingswet bestaan drie uitzonderingsgronden voor SiSa-verantwoording.

De huidige drie uitzonderingsgronden zouden aangevuld kunnen worden door een afwegingskader dat uitgaat van de volgende afwegingen:

- Meerwaarde bij de verantwoording voor het ministerie: het ministerie krijgt de benodigde informatie niet al via een andere bron die ook na SiSa blijft bestaan. Hieruit volgt dat bij de inrichting van het informatie-arrangement beter beoordeeld moet worden over welke informatie het departement al beschikt en wat daar, via SiSa, nog voor nodig is.

⁵⁶ Deze uitkering is betrokken bij de decentralisaties van het Rijk naar het gemeentefonds en verdwijnt mogelijk met ingang van 2015 als specifieke uitkering.

- Vermindering administratieve lasten bij de medeoverheid: bijvoorbeeld het geval als de medeoverheid al van SiSa gebruik maakt. De meeste veiligheidsregio's voldoen niet aan dit criterium. Van de 21 veiligheidsregio's op de verantwoordingslijst 2012 verantwoordt in 2012 alleen de veiligheidsregio Midden en West-Brabant over meer dan één uitkering⁵⁷. Het simpelweg opsturen van de jaarrekening direct naar het ministerie is eenvoudiger.

Hieruit volgt dat het onderscheid tussen verantwoordingsinformatie en beleidsinformatie kan vervagen. Vanuit medeoverheden is dit geen gemis, daar wordt deze splitsing over het algemeen als kunstmatig ervaren. Ook bij departementen is het onderscheid tussen beleidsinformatie en verantwoordingsinformatie niet altijd duidelijk. Het beeld bij 'verantwoording' is dus vaak breder dan de financiële verantwoording, maar kan ook monitoring omvatten, iets dat prima te regelen valt via al bestaande informatielijnen.

⁵⁷ Deze veiligheidsregio legt ook nog verantwoording af aan de provincie voor E11B.