

Kan het iets minder!

Het verminderen van de specifieke uitkeringen

Maryam Tallouch
Studentnummer: 306425

Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit Sociale Wetenschappen
Bestuurskunde
Scriptiebegeleider: Henk Klaassen
Tweede begeleider: Ton Bestebreur

November 2009

Het verminderen van de specifieke uitkeringen

Een kwalitatief onderzoek naar het verminderen van de specifieke uitkeringen in relatie tot de vermindering van de interbestuurlijke administratieve lasten.

Voorwoord

‘De laatste loodjes wegen het zwaarst’! Dit geldt zeker voor mijn scriptietraject. Na een periode waarin verschillende ontwikkelingen zich hebben voorgedaan, ben ik zeer verheugd om mijn scriptie af te ronden.

Na aanleiding van mijn stage bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heb ik gekozen voor het onderwerp specifieke uitkeringen en administratieve lasten. Het schrijven van mijn scriptie was een leerzame periode die gepaard ging met veel vragen. Uiteindelijk zijn de vragen beantwoord en in deze scriptie verwerkt. Ik beschouw mijn scriptie als zeer interessant voor al degene die zich willen verdiepen in de specifieke uitkeringen. Ik hoop dat mijn scriptie bijdraagt aan meer inzicht in de administratieve lasten van de specifieke uitkeringen.

De scriptie is de laatste fase van mijn opleiding. Ik realiseer mij dat ik veel dank verschuldigd ben aan een aantal mensen die mij hebben geholpen om mijn opleiding af te ronden. Ik wil mijn scriptiebegeleider Henk Klaassen zeer hartelijk bedanken voor zijn geduld en hulp bij het scriptietraject. Ton Bestebreur wil ik danken voor zijn bijdrage als tweede lezer. Ik wil ook mijn collega’s bij het ministerie van BZK bedanken voor de informatie en alle begrip om mijn scriptie af te maken.

De betrokken gemeenten en departementen wil ik bedanken voor de informatie en de tijd om mij te woord te staan.

Ten slotte gaat mijn grootste dank uit naar mijn familie. Mijn ouders die mij altijd hebben gesteund en gestimuleerd om de opleiding en de scriptie af te maken. Mijn zussen die intens hebben meegeleefd. Ik wil hen bedanken voor al die keren dat zij hebben meegelezen. Allen nogmaals bedankt, dankzij jullie heb ik mijn scriptie kunnen afronden.

November 2009

Inhoudsopgave

Samenvatting	6
1. Het verminderen van de interbestuurlijke administratieve lasten	11
1.1 Probleemanalyse	13
1.2 Probleemstelling	15
1.3 Methodologische verantwoording	16
1.3.1 Onderzoeksopzet	16
1.3.2 Literatuurstudie	16
1.3.3 Case study	17
1.3.4 Interviews	18
1.4 Indeling rapport	20
2. De transactiekosten en de specifieke uitkeringen	22
2.1 De institutionele economie	22
2.1.1 De transactiekostentheorie	23
2.1.2 De principaal-agenttheorie	24
2.2 De specifieke uitkeringen	27
2.2.1 De financieringsbronnen van gemeenten	27
2.2.2 Definitie specifieke uitkeringen	28
2.2.3 Soorten specifieke uitkeringen	29
2.2.4 Wettelijke grondslag specifieke uitkeringen	30
2.2.5 Verdeling specifieke uitkeringen	31
2.2.6 Motieven voor specifieke uitkeringen	32
2.3 De transactiekosten van een specifieke uitkering	35
2.4 Werkhypothesen	37
3. Het verminderen van de specifieke uitkeringen	41
3.1 1980 startpunt vermindering van de uitkeringen	41
3.2 Versterking vermindering specifieke uitkering	45
3.3 Een toename van de uitkeringen	49
4. Analyse specifieke uitkeringen	54
4.1 Drie casestudies	54
4.1.1 Innovatie Openbaar bestuur	55
4.1.2 Intensivering opsporing en controle ABW	60
4.1.3 Sanering verkeerslawaaai	65
4.2 Vergelijking van drie uitkeringen	70
4.3 Analyse van drie peiljaren	73
4.3.1 Specifieke uitkeringen 1987	73
4.3.2 Specifieke uitkeringen 1997	75
4.3.3 Specifieke uitkeringen 2003	77
4.4 Uitwerking werkhypotesen	82

5. Conclusie en aanbevelingen.....	90
5.1 Deelvragen.....	90
5.2 Conclusie	95
5.3 Aanbevelingen	96
6. Literatuurlijst	98
7. Bijlagen.....	101
7.1 Verantwoording gemeenten.....	101
7.2 Interviewvragen departementen	101
7.3 Interview vragen gemeenten.....	101
7.4 Interviews departementen.....	101
7.5 Interviews gemeenten	101

Samenvatting

Aanleiding

Het huidige kabinet heeft in het regeerakkoord vastgelegd dat zij de dienstverlening aan burgers, bedrijven en medeoverheden wil verbeteren. Deze dienstverlening wordt vaak belemmerd door de administratieve lasten van de overheid. Het kabinet heeft geconstateerd dat ook binnen de overheid sprake is van administratieve lasten. Om de lasten te verminderen wil zij de interbestuurlijke administratieve lasten tussen overheden verminderen. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en koninkrijksrelaties heeft de interbestuurlijke administratieve lasten benoemd als ‘de kosten voor de medeoverheden om te voldoen aan informatieverplichtingen richting de Rijksoverheid die voortvloeien uit wet- en regelgeving van de Rijksoverheid. Het gaat om het door de overheden verzamelen, bewerken, bewaren, registreren en ter beschikking stellen van informatie’ (SIRA, 2008, p.3). Het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft een aantal bronnen benoemd als oorzaak van de administratieve lasten. Een van de oorzaken is de financiële stromen tussen Rijk en medeoverheden en in het bijzonder de specifieke uitkeringen. Om de interbestuurlijke lasten te verminderen wil het kabinet de specifieke uitkeringen verminderen.

Om meer inzicht te krijgen in de specifieke uitkeringen heb ik deze inkomstenbron centraal gesteld in mijn onderzoek. Ik heb gekozen om de relatie tussen Rijk en gemeenten bij het gebruik van de specifieke uitkeringen centraal te stellen. Met dit onderzoek wil ik meer inzicht verschaffen in de ontwikkeling en vermindering van de specifieke uitkeringen om te kunnen verklaren waarom het lastig is om de interbestuurlijke administratieve lasten voor gemeenten te verminderen.

Vraagstelling

De vraagstelling die ik hierbij heb geformuleerd is als volgt;

In hoeverre zijn de beleidsinspanningen van het Rijk om de administratieve lasten terug te dringen door het verminderen van specifieke uitkeringen aan gemeenten effectief geweest?

Onderzoeksaanpak

Ik heb een kwalitatief onderzoek verricht naar de specifieke uitkeringen. Voor mijn onderzoek heb ik gekozen om een aantal instrumenten te gebruiken. Ik heb een literatuurstudie gedaan naar de transactiekostentheorie en naar de specifieke uitkeringen. Een aantal specifieke uitkeringen heb ik in de case study centraal gesteld en deze gedetailleerd beschreven. Dit zijn uitkeringen die een aantal veranderingen hebben ondergaan naar aanleiding van het streven om de specifieke uitkeringen te verminderen. De uitkeringen heb ik gekozen op basis van drie criteria. De drie belangrijkste veranderingen bij de vermindering van de specifieke uitkeringen betreffen het beëindigen, het overhevelen en het bundelen van de uitkeringen. Door de keuze voor de drie uitkeringen heb ik drie verschillende veranderingen in kaart gebracht.

Om de wijzigingen van de specifieke uitkeringen beter in kaart te brengen heb ik gebruik gemaakt van interviews. Ik heb gemeenten en de betrokken departementen geïnterviewd. In mijn onderzoek staan de gemeenten centraal, maar ik heb met departementen gesproken om hun visie over de specifieke uitkeringen te achterhalen. Ik heb een aantal diepte-interviews gehouden met de gemeenten Hogeveen, Nieuwegein en Vlaardingen.

Theoretisch kader

Voor het theoretisch kader heb ik gekozen voor de institutionele economie waaronder de transactiekosten- en de principaal-agenttheorie. De institutionele economie benadrukt dat individuen over onvolkomen en verschillende informatie beschikken. Om de benodigde informatie te verzamelen worden kosten gemaakt. Ik heb gekozen om de transactiekosten- en de principaal-agenttheorie te gebruiken. De kern van de transactiekostenbenadering is dat zij de kosten die verbonden zijn aan de transactie centraal stelt en niet alleen de productiekosten. De kosten verbonden aan deze ruiltransacties worden de transactiekosten genoemd. De Vries (2006) geeft de volgende definitie van transactiekosten; “*Transactiekosten bestaan uit zoekkosten, onderhandelingskosten, kosten van contracteren en van controle op nakoming en afdwingkosten van transactie van beschikkingsrechten*”(p.23). De transactiekosten worden niet alleen uitgedrukt in geld, maar ook in tijd, energie en personeel. De principaal-agenttheorie vestigt de aandacht voor de verschillende rollen van actoren die betrokken zijn bij een samenwerking of een transactie. De principaal is de opdrachtgever en de agent is de opdrachtnemer. De actoren zijn betrokken bij een samenwerking, maar “hebben verschillende doelen en belangen, en beschikken niet over volledige informatie over elkaars doen en laten” (Hazeu, 2007, p.85). Binnen deze relatie beschikken de partijen over verschillende informatie en is de informatie onvolledig. Het verschil in informatie waarover principaal en agent beschikken (de informatie-asymmetrie) is het centrale probleem binnen de principaal-agentbenadering. Om de informatie te verkrijgen en de agent te sturen moet de principaal kosten maken. Het aangaan van een samenwerking of transactie brengt daarom kosten met zich mee, vanwege de onzekerheid en het informatietekort.

De relatie tussen het departement en de gemeente kan worden gekenmerkt als de principaal-agentbenadering. Het departement en de gemeente gaan, door het verstrekken en ontvangen van een specifieke uitkering, een samenwerkingsverband aan. Binnen dit samenwerkingsverband wordt een taak gedelegeerd aan de gemeente. Bij het aangaan van het samenwerkingsverband maken beide partijen kosten, de transactiekosten. Dit zijn de kosten om de samenwerking op te zetten en het vastleggen van de afspraken. De gemeente stemt in om de taak uit te voeren en wordt financieel gecompenseerd door bekostiging uit de specifieke uitkering. Binnen dit samenwerkingsverband is er sprake van informatie-asymmetrie, omdat de gemeente en het departement over verschillende en onvolledige informatie beschikken. Om de informatietekorten te verkleinen heeft het departement allerlei voorwaarden verbonden aan de subsidie. Om de informatie te verkrijgen maken partijen kosten, de transactiekosten. Voor de gemeente geldt dat naast de uitvoeringskosten ook kosten optreden naar aanleiding van de informatieverplichtingen van het departement. De gemeente maakt kosten om de informatie naar aanleiding van de verplichtingen en voorwaarden behorend bij de specifiek uitkering aan te leveren.

De specifieke uitkeringen, die de gemeenten ontvangen worden door departementen ingezet voor de bekostiging van bepaalde taken. Er zijn verschillende definities van specifieke uitkeringen. Het ministerie van Binnenlandse Zaken publiceert jaarlijks een overzicht van alle specifieke uitkeringen. Ik heb voor mijn onderzoek de definitie gebruikt van Van den Heuvel (2005) “Specifieke uitkeringen of doeluitkeringen zijn uitkeringen uit de kas van de rijksoverheid aan provincies en (vooral) gemeenten, waarvan de bestedingsrichting vooraf is aangegeven of die worden versterkt voor het bestrijden van de kosten van bepaalde taken en activiteiten (p.86)”. Er zijn verschillende soorten specifieke uitkeringen, waarbij ook een andere wettelijke grondslag aan wordt verbonden. De vier soorten uitkeringen zijn; permanent, tijdelijk, eenmalig en spoedeisend. Er worden verschillende motieven gebruikt om

de specifieke uitkeringen in te voeren. De wettelijke grondslag, soort en het motief van de uitkering hebben invloed op de wijze waarop de specifieke uitkeringen worden verstrekt aan gemeenten. De invulling heeft ook invloed op de informatieverplichtingen die worden verbonden aan de specifieke uitkeringen.

Analyse specifieke uitkeringen

In hoofdstuk drie zijn de ontwikkelingen van de specifieke uitkeringen en de beleidsinspanningen van het Rijk om de uitkeringen te verminderen beschreven. Sinds 1980 zet het kabinet in op vermindering van de specifieke uitkeringen. Dit streven werd veroorzaakt door bezuinigingen van de overheid. Het Rijk vond dat er teveel specifieke uitkeringen werden gebruikt. In 1980 was er sprake van 532 uitkeringen. Om de uitkeringen te verminderen werden een aantal wettelijke bepalingen in de Financiële-verhoudingswet opgenomen. Dit heeft er toe geleid dat de uitkeringen stevig zijn verminderd. Van 532 naar 243 uitkeringen in 1989. In de jaren negentig werd dit streven voortgezet. De vermindering werd dit keer gestimuleerd door een decentralisatie-impuls vanuit het Rijk. Veel taken werden met bijbehorende financiële middelen gedecentraliseerd naar gemeenten. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Financiën geven aan dat er bestuurslasten betrokken zijn bij de specifieke uitkeringen. Naar aanleiding van het advies van de commissie Griffioen vraagt het kabinet aan alle departementen om hun specifieke uitkeringen door te lichten. De doorlichting zorgt voor meer bewustwording bij de departementen over het gebruik van de specifieke uitkeringen. Het was voor het eerst dat de specifieke uitkeringen intensief werden onderzocht.

In 1990 was er sprake van 216 uitkeringen en in 1999 was dit aantal verminderd tot 116 uitkeringen. In 1996 wil het kabinet meer mogelijkheden hebben om de specifieke uitkeringen als financieringsbron in te zetten. De criteria in de Financiële-verhoudingswet worden gewijzigd en verruimd. De wijziging zorgde voor een verandering in de daling van het aantal specifieke uitkeringen. In 1998 nam het aantal uitkeringen na jarenlange daling weer toe. De omslag naar vermindering komt pas weer in 2005. In 2004 onderzoekt de commissie Brinkman alle specifieke uitkeringen en komt tot de conclusie dat een aantal uitkeringen kunnen worden beëindigd, overgeheveld, gebundeld of afgekocht. Volgens de commissie kunnen de uitkeringen worden verminderd tot 34 uitkeringen. Het kabinet zet na dit rapport weer in op vermindering van de uitkeringen. Een aanbeveling die het kabinet van de commissie overneemt is de invoering van Single information Single audit. Het basisprincipe van “Single information single audit is dat het Rijk bij het vragen van informatie zoveel mogelijk aansluit bij de informatiebehoefte en verantwoordingsmomenten van de medeoverheden zelf” (Ministerie van BZK, 2006, p.3). Hierdoor moeten een aantal informatieverplichtingen bij de specifieke uitkeringen worden verminderd. Het ministerie van Binnenlandse Zaken voert in 2008 voor bijna alle uitkeringen deze maatregel in. In 2008 is er sprake van 101 uitkeringen. Het huidige kabinet streeft ernaar om dit aantal te verminderen tot hooguit 45 uitkeringen in 2011. Sinds 1980 is succesvol ingezet op vermindering van het aantal uitkeringen, maar niet op vermindering van het volume. Hierdoor is het aantal wel gedaald, maar is het bedrag aan specifieke uitkeringen bijna even groot als het bedrag van het gemeentefonds.

In hoofdstuk vier is de analyse van de case study beschreven. De drie specifieke uitkeringen zijn nauwkeurig en gedetailleerd beschreven. Bij de analyse zijn de ervaringen van de gemeenten met de uitkeringen verwerkt. Uit de analyse blijkt dat de gemeenten verschillende ervaringen hebben met de uitkeringen. De gemeenten Vlaardingen en Hoogeveen hebben gebruik gemaakt van de Uitkering ‘Innovatie openbaar bestuur’. De gemeente Vlaardingen heeft weinig lasten ervaren bij het gebruik van de regeling. De gemeente Hoogeveen vond de

lasten in het kader van de menskracht en het opstellen van een accountantsverklaring niet in verhouding staan tot de ontvangen subsidie. Na beëindiging van de uitkering ‘Innovatie openbaar bestuur’ zijn de werkzaamheden voor de uitkering beëindigd. De projecten zijn binnen de gemeenten gecontinueerd.

De gemeenten Nieuwegein en Hoogeveen hebben gebruik gemaakt van de regeling ‘Intensivering en controle ABW. De gemeenten vonden de verantwoording erg tijdrovend en intensief. Bij de verantwoording dienden de gemeenten zeer gedetailleerd weer te geven waar de subsidie aan is besteed. Na de overheveling zijn de informatieverplichtingen en de verantwoording aan het ministerie weggevallen. De gemeenten ontvangen nog de subsidie, maar de werkzaamheden en de bijbehorende lasten zijn verminderd.

De gemeenten Nieuwegein en Vlaardingen maken gebruik van de regeling ‘Sanering verkeerslawaaï’. De gemeente Nieuwegein is bezig met de aanvraagprocedure voor de subsidie. De gemeente Vlaardingen heeft het project afgerond. De gemeente Vlaardingen vond de verantwoording over de subsidie niet belastend. Hoewel een accountantsverklaring niet was vereist heeft de gemeente deze wel opgesteld, vanwege informatieverplichtingen uit een andere subsidieregeling. De uitkering ‘Sanering Verkeerslawaaï’ is ontstaan na bundeling van meerdere uitkeringen tot één uitkering. De bundeling heeft echter geen gevolgen gehad voor de gemeenten. De werkzaamheden en de informatieverplichtingen zijn na de bundeling niet veranderd. De bundeling werd ingezet met het argument om de lasten voor gemeenten te verminderen. In dit geval heeft de bundeling geen gevolgen gehad voor de informatieverplichtingen en zijn de werkzaamheden en de lasten voor gemeenten niet verminderd.

De tweede analyse in dit hoofdstuk heeft betrekking op drie verschillende peiljaren; 1987, 1997 en 2003. De peiljaren zijn onderzocht om na te gaan of er een relatie is tussen het motief voor invoering van de specifieke uitkering en de drie vormen van verandering om de uitkeringen te verminderen. De veranderingen betreffen het beëindigen, het overhevelen en het bundelen van specifieke uitkeringen. Uit de analyse blijkt dat er geen verband is tussen het motief en de wijziging van de uitkering. De bevindingen uit de analyse zijn gebruikt om de werkhypothesen te toetsen.

Conclusie en aanbevelingen

In hoofdstuk vijf is de vraagstelling beantwoord. De vraagstelling die ik aan het begin van mijn onderzoek heb geformuleerd is: *In hoeverre zijn de beleidsinspanningen van het Rijk om de administratieve lasten terug te dringen door het verminderen van specifieke uitkeringen aan gemeenten effectief geweest?*

Het Rijk heeft een aantal beleidsinspanningen ingezet om de administratieve lasten voor gemeenten te verminderen. Uit mijn onderzoek blijkt dat de beleidsinspanningen van het Rijk op een aantal punten effectief zijn. Bij het overhevelen van de uitkeringen naar het gemeentefonds vallen de verantwoordingslasten weg. Het Rijk maakt gebruik van het bundelen van meerdere specifieke uitkeringen tot een uitkering. Deze beleidsinspanning heeft geen effect op de vermindering van de administratieve lasten voor gemeenten. Het Rijk focust bij de vermindering van de administratieve lasten alleen op het verantwoordingstraject en niet op de aanvraagprocedure. Hierdoor worden geen inspanningen verricht om de informatieverplichtingen en de lasten bij de aanvraagprocedure van de specifieke uitkeringen te verminderen.

Niet alle beleidsinspanningen van het Rijk zijn effectief om de administratieve lasten te verminderen. Het verminderen van het aantal uitkeringen leidt niet tot vermindering van de lasten. Het Rijk dient meer aandacht te besteden aan de wijzigingen die zij inzet om de uitkeringen te verminderen. Het bundelen leidt voor gemeenten niet tot vermindering van informatieverplichtingen. Bij het aanvraagtraject moeten gemeenten ook aan informatieverplichtingen voldoen. Het Rijk moet ook aandacht besteden aan de informatieverplichtingen die optreden bij het aanvragen van een uitkering. Het Rijk dient de administratieve lasten niet alleen voor de verantwoording, maar ook voor de aanvraagprocedure te verminderen.

1. Het verminderen van de interbestuurlijke administratieve lasten

Het kabinet-Balkenende IV heeft in het regeerakkoord vastgelegd dat zij de administratieve lasten voor burgers, bedrijven en medeoverheden wil verminderen. Het kabinet geeft aan dat “een dienende overheid is een overheid die burgers centraal stelt. Minder regels en bureaucratische lasten en een heldere handhaving zijn daarbij nodig, evenals een hoge kwaliteit van publieke voorzieningen” (Regeerakkoord, 2007 p.36).¹ Het kabinet wil door het verminderen van de administratieve lasten de dienstverlening van de overheid verbeteren.

De overheid wil de dienstverlening aan de burger verbeteren en streeft naar een optimale en kwalitatieve dienstverlening. De overheid maakt gebruik van wet- en regelgeving om de samenleving te reguleren en maatschappelijke problemen op te lossen. Veel wet- en regelgeving vragen echter om dusdanige informatieverplichtingen dat burgers en bedrijven veel tijd en kosten kwijt zijn om te voldoen aan deze informatieverplichtingen. Daarnaast worden de informatieverplichtingen ook opgelegd om de naleving van regels te controleren.² De overheid wordt steeds meer bewust dat bepaalde informatieverplichtingen een last zijn voor burgers en bedrijven en tracht overbodige informatieverplichtingen af te schaffen. Deze lasten worden de administratieve lasten genoemd en staan al vele jaren op de politieke agenda. Vele projecten, rapporten en commissies hebben getracht een bijdrage te leveren aan de vermindering van deze lasten op allerlei manieren. De overheid wil niet alleen de lasten voor burgers verminderen, maar ook voor bedrijven en medeoverheden.

De administratieve lasten voor burgers en bedrijven

Om duidelijk te maken wat de administratieve lasten zijn hanteert het Ministerie van Binnenlandse Zaken de volgende twee definities. Administratieve lasten voor het bedrijfsleven zijn: “de kosten om te voldoen aan informatieverplichtingen voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid. Het gaat om het verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie” (Actal, Wat zijn administratieve lasten?, 21 oktober 2009)³.

De administratieve lasten voor burgers zijn: “de kosten voor burgers om te voldoen aan informatieverplichtingen voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid. Het gaat daarbij zowel om het nakomen van verplichtingen als het uitoefenen van rechten. Deze kosten hebben betrekking op de tijd die de burger er aan besteedt (uitgedrukt in uren) en de gemaakte out-of-pocket kosten (uitgedrukt in euro’s)” (Actal, Wat zijn administratieve lasten?, 21 oktober 2009)⁴.

Het kabinet heeft voor de aanpak van de administratieve lasten voor burgers een top 10 van knelpunten vastgesteld. Deze top 10 van knelpunten wil de overheid oplossen om de regeldruk voor burgers te verminderen. Het kabinet streeft ernaar om de overheidsdienstverlening te verbeteren door in te zetten op twee lijnen, namelijk “het verminderen van regeldruk en het verbeteren en versterken van informatiebeleid” (Ministerie

¹ http://www.regering.nl/Het_kabinet/Regeerakkoord#internelink9 (bezoekt op 21-10-2009)

² Werkgroep min Jus., Fin., EZ. en BZK (2006). Essay: In regels gevangen? Een verkenning van mogelijke oorzaken van regeldruk.

³ <http://www.minderadministratievelasten.nl/intro.html>, bezocht op 21 oktober 2009

⁴ <http://www.minderadministratievelasten.nl/intro.html>, bezocht op 21 oktober 2009.

van BZK, 2008 p.1)⁵. De doelstelling die het kabinet in het regeerakkoord heeft vastgelegd is de vermindering van de kwantitatieve doelstelling van 25%. De administratieve lasten hebben betrekking op drie doelen:

- “het verminderen van de administratieve lasten voor burgers met 25% ten opzichte van 2002,
- het verminderen van de administratieve lasten voor burgers bij de medeoverheden met 25% ten opzichte van 2007,
- het verminderen van de interbestuurlijke lasten met 25% voor de kabinetsperiode 2007-2011” (Ministerie van BZK, 2008, p.16)⁶.

De eerste doelstelling is een rijksdoelstelling en de tweede doelstelling heeft betrekking op administratieve lasten voor burgers bij gemeenten. Het verminderen van de administratieve lasten interbestuurlijk is een doelstelling die het kabinet recentelijk deze kabinetsperiode in een kwantitatieve doelstelling heeft geformuleerd. In 2008 is het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gestart met een nulmeting van de interbestuurlijke administratieve lasten. Het kabinet wil in deze kabinetsperiode de interbestuurlijke lasten verminderen met 25%.

De interbestuurlijke lasten voor medeoverheden

Het kabinet heeft geconstateerd dat er ook sprake is van administratieve lasten tussen overheden, de interbestuurlijke administratieve lasten. Het kabinet wil daarom een vermindering van de interbestuurlijke lasten door de bureaucratie binnen de overheid aan te pakken. Dit wil zij bereiken door de lasten voor gemeenten en provincies te verminderen. Het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft een aantal aspecten genoemd waar specifieke maatregelen zullen worden genomen. Dit heeft betrekking op het verminderen van het aantal specifieke uitkeringen, het aantal monitoringstrajecten en het verminderen van interbestuurlijke toezichtslasten.

De definitie die het Ministerie van Binnenlandse Zaken hanteert is ook gebaseerd op de definitie van administratieve lasten voor bedrijven en burgers. De definitie voor de interbestuurlijke lasten luidt als volgt:

“De Administratieve Lasten Interbestuurlijk zijn de kosten voor de medeoverheden om te voldoen aan informatieverplichtingen richting de Rijksoverheid die voortvloeien uit wet- en regelgeving van de Rijksoverheid. Het gaat om het door de medeoverheden verzamelen, bewerken, bewaren, registreren en ter beschikking stellen van informatie.”(SIRA, 2008, p.3)

Er zijn een aantal bronnen benoemd als oorzaak van de interbestuurlijk administratieve lasten.

1. “De financiële stromen tussen rijk en medeoverheden, in het bijzonder de specifieke uitkeringen,
2. Verantwoordings- en beleidsinformatie vanuit het rijk,
3. Interbestuurlijk toezicht”(Ministerie van BZK, 2008, p.16)⁷.

Als het gaat om interbestuurlijke lasten dan gaat het om informatieverplichtingen die de overheden elkaar onderling opleggen. Dit betreft bijvoorbeeld de financiële verplichtingen in verband met financieel toezicht vanuit het Rijk richting provincies en provincies richting gemeenten. Andere verantwoordingsvereisten hebben betrekking op de verplichtingen bij

⁵ Ministerie van BZK, (2008). Modernisering van de overheid 2008–2009, 29 362, nr. 145, p.1.

⁶ Ministerie van BZK, (2008). Modernisering van de overheid 2008–2009, 29 362, nr. 145, p.16

⁷ Ministerie van BZK, (2008). Modernisering van de overheid 2008–2009, 29 362, nr. 145, p.14

specifieke uitkeringen. Andere lasten worden veroorzaakt door de rapportages die het Rijk vraagt aan gemeenten in verband met de uitvoering van beleid.

Administratieve lasten rondom toezicht

Veel administratieve lasten worden veroorzaakt door het interbestuurlijk toezicht van het Rijk op provincies en gemeenten. Het kabinet heeft in 2006 besloten tot de doorlichting van het interbestuurlijk toezicht, omdat zij ernaar streeft om het interbestuurlijk toezicht te verminderen. Hiervoor is de Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen ingesteld, ook wel de commissie Oosting genoemd. De commissie had als opdracht om de doorlichting te begeleiden en een oordeel te geven over de mogelijkheden om het interbestuurlijk toezicht terug te dringen.

De commissie heeft haar bevindingen verwerkt in het rapport 'Van specifiek naar generiek'. In het rapport concludeert de commissie dat het specifieke toezicht dat het Rijk uitoefent op provincies en gemeenten aanzienlijk kan worden verminderd. Door enkel gebruik te maken van generiek toezicht worden de decentrale overheden minder belast en komt er een einde aan allerlei toezichtsvormen. "De commissie is van oordeel dat voor de invloeduitoefening op decentrale overheden- zowel op hun besluiten als op hun feitelijke handelen- in beginsel kan worden volstaan met de generieke instrumenten: de bevoegdheid tot schorsing en spontane vernietiging (door de Kroon) en de bevoegdheid tot ingrijpen bij taakverwaarlozing (door de naast-hogere bestuurslaag)" (Commissie Oosting, 2007, p.11). In een aantal bijzondere situaties kan van dit uitgangspunt volgens de commissie worden afgeweken en is specifiek toezicht mogelijk. De commissie erkent dat elke vorm van toezichtuitoefening gepaard gaat met de beschikbaarheid van informatie. "Daarom zal ook moeten worden voorzien in een informatiearrangement, dat passend is bij het gebruik van het generieke instrumentarium en daarvoor toereikend is" (Commissie Oosting Specifieke naar generiek, 2007, p.11). Als reactie op het rapport laat het kabinet weten een fundamentele koerswijziging aan te brengen in het interbestuurlijke toezicht. Het kabinet heeft de aanbevelingen van de commissie dan ook in grote lijnen overgenomen.

De overheid is zich steeds meer bewust van de interbestuurlijk administratieve lasten. Voor het verminderen van de administratieve lasten lag de focus voornamelijk op bedrijven en burgers. De overheid verbreedt deze focus ook naar de medeoverheden. Het Rijk streeft ernaar om de interbestuurlijke administratieve lasten voor gemeenten en provincies te verminderen. De overheid zet een aantal activiteiten in die voornamelijk gericht zijn op het verminderen van het toezicht op medeoverheden en het verminderen van de financiële stromen door het verminderen van de specifieke uitkeringen.

1.1 Probleemanalyse

Het verminderen van specifieke uitkeringen

Een van de aspecten waar het kabinet op focust, in het kader van vermindering van administratieve lasten, is de vermindering van de specifieke uitkeringen. Staatssecretaris Bijleveld van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft aan de Tweede Kamer laten weten dat zij het aantal specifieke uitkeringen stevig wil verminderen. Zij ervaart deze specifieke uitkeringen als administratieve lasten voor gemeenten en wil "een vermindering van minimaal 25%"⁸ (Ministerie van BZK, 2007, p.3) realiseren. Gemeenten en

⁸ Ministerie van BZK, (2007). Modernisering van de overheid, p. 3

provincies ontvangen specifieke uitkeringen voor een specifieke taak die zij moeten uitvoeren. De gemeenten en provincies moeten zich vervolgens verantwoorden over de besteding van de specifieke uitkeringen. “Specifieke uitkeringen zijn de financiële middelen voor een bepaald- veelal zeer gespecificeerd- doel bestemd”⁹ (Ministerie van BZK, 2007, p.4). Een specifieke uitkering leidt tot administratieve lasten, omdat een specifieke uitkering niet in het gemeentefonds is opgenomen. Naast de verantwoording over het gemeentefonds dienen gemeenten zich dan ook te verantwoorden over de specifieke uitkeringen. Voor een gemeente betekent dit extra handelingen en informatieverplichtingen naast de reguliere verantwoordingsactiviteiten.

De overheid neemt al sinds 1980 maatregelen om de specifieke uitkeringen te verminderen. De toenmalige Raad voor de Gemeentefinanciën constateerde in de jaren zeventig dat er geen inzicht bestond in het aantal specifieke uitkeringen. Bij de allereerste inventarisatie van de specifieke uitkeringen werden er in totaal 532 uitkeringen in kaart gebracht. Vervolgens heeft het kabinet toentertijd besloten om het aantal uitkeringen te verminderen. Nadien hebben alle kabinetten dit streven voortgezet. In tien jaar tijd is het aantal vervolgens met meer dan 50 % gedaald, waarbij in 1989 sprake was van 243 uitkeringen. In de jaren negentig is het aantal uitkeringen vervolgens weer toegenomen. In hoofdstuk drie worden de ontwikkelingen omtrent het streven naar vermindering van de specifieke uitkeringen uitgebreid beschreven. Een van de recente activiteiten, die de overheid inzet om de interbestuurlijke administratieve lasten van de specifiek uitkeringen te verminderen is Single information Single audit. Sinds 2007 wordt gebruik gemaakt van SiSa, het Single information Single audit systeem. Door de introductie van SiSa vervallen de aparte verantwoordingsrapportages en de accountantsverklaringen die gelden bij de verantwoording over de specifieke uitkeringen. Dit betekent dat de reguliere jaarstukken van de gemeenten voldoende zijn.

De administratieve lasten die verbonden zijn aan de specifieke uitkeringen hebben voornamelijk betrekking op de aanvraagprocedure en de verantwoording. Gemeenten dienen een aanvraag in te dienen voor een specifieke uitkering. Na de afronding van het project dient de gemeente vervolgens ook weer verantwoording af te leggen over de bestede middelen, waarbij een accountant de rekening van de uitkering moet goedkeuren. De administratieve lasten die kunnen optreden bij de specifieke uitkeringen hebben betrekking op de transactiekosten. De transactiekosten hebben betrekking op de kosten die niet worden begroot of waar geen rekening mee wordt gehouden. Hazeu (2007) duidt aan dat deze kosten ontstaan bij het aangaan van een contract of een samenwerking. De kosten uiteten zich bijvoorbeeld in onderhandelingskosten en informatiekosten. Deze kosten kunnen als administratieve lasten worden beschouwd, omdat de gemeente naast de verantwoording die zij aflegt over het gemeentefonds zich ook moet verantwoorden over de specifieke uitkeringen. De transactiekosten worden besproken in hoofdstuk twee.

Ook het huidige kabinet zet het streven naar vermindering van de uitkeringen en de bijbehorende administratieve lasten voort. In een persbericht¹⁰ van 16 mei 2008 laat het kabinet weten, het aantal regels voor medeoverheden flink te schrappen. De ministerraad heeft op voorstel van de staatssecretaris van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties besloten om 100 specifieke uitkeringen in 2008 en 2009 af te schaffen. Verwacht wordt dat dit voor gemeenten en andere medeoverheden een verlichting betekent. In

⁹ Ministerie van Binnenlandse Zaken, (2007). Overzicht specifieke uitkeringen 2007. p. 4

¹⁰http://www.regering.nl/Actueel/Persberichten_ministerraad/2008/mei/16/Kabinet_schrapt_fors_in_regels_voor_medeoverheden (Bezocht op 16 mei 2008)

2007 is er sprake van 134 specifieke uitkeringen en in 2008 staat de teller op 101 uitkeringen. Het streven van het kabinet is gericht op de vermindering van de specifieke uitkeringen. Wat betekent de vermindering van de uitkeringen voor departementen en gemeenten? Wat hebben deze veranderingen teweeg gebracht? en welke activiteiten zijn in al die jaren ingezet? Om na te gaan welke rol de specifieke uitkeringen hebben, welke administratieve lasten hieraan verbonden zijn en welke ontwikkelingen zich sinds het streven van de kabinetten naar vermindering hebben voorgedaan, wil ik in mijn onderzoek de specifieke uitkeringen centraal stellen.

1.2 Probleemstelling

In de vorige paragraaf heb ik de richting van mijn onderzoek aangeduid. De specifieke uitkeringen zijn al vele jaren een onderwerp van discussie, waarbij alle voorgaande kabinetten het zelfde streven hadden. De dwang naar vermindering heeft voor veranderingen gezorgd in het gebruik van de uitkeringen als instrument. Met dit onderzoek wil ik meer inzicht verschaffen in de ontwikkeling en vermindering van de specifieke uitkeringen om zodoende te kunnen verklaren waarom het lastig is om de interbestuurlijke administratieve lasten voor gemeenten te verminderen.

De vraagstelling die ik hierbij heb geformuleerd is als volgt;

In hoeverre zijn de beleidsinspanningen van het Rijk om de administratieve lasten terug te dringen door het verminderen van specifieke uitkeringen aan gemeenten, effectief geweest?

De overheid en het ministerie van Binnenlandse Zaken hechten veel belang en waarde aan de vermindering. Hierdoor zijn al vele beleidsinspanningen ingezet ten behoeve van de vermindering van de specifieke uitkeringen. Dit betekent dat een vermindering van een uitkering gerelateerd is aan vermindering van de administratieve lasten. Om na te gaan of dit daadwerkelijk zo is, wil ik naar aanleiding van mijn onderzoek antwoord geven op de centrale vraag. Voor mijn onderzoek zal ik eerst een aantal aspecten en de ontwikkelingen rondom de specifieke uitkeringen in kaart brengen.

Hierbij heb ik een aantal deelvragen geformuleerd die na beantwoording mij verder zullen helpen met de beantwoording van de centrale vraag:

- 1) Wat is het aantal, het volume en de dynamiek van de specifieke uitkeringen gedurende de laatste twintig jaar?
- 2) In hoeverre kan de institutionele economie en met name de transactiekostentheorie worden gehanteerd als kader voor beoordeling van de ontwikkeling van de administratieve lasten van de specifieke uitkeringen en wat zijn de transactiekosten die met deze specifieke uitkeringen samenhangen?
- 3) Welke afwegingen maken de departementen bij de inzet van specifieke uitkeringen en welke inspanningen zijn er verricht om de administratieve lasten interbestuurlijk te verminderen?
- 4) Wat is de verklaring dat het verminderen van de administratieve lasten van de specifieke uitkeringen aan gemeenten gericht moeizaam verloopt?

Het Rijk maakt gebruik van specifieke uitkeringen als bekostigingsinstrument voor provincies en gemeenten. In mijn onderzoek richt ik mij voornamelijk op de interbestuurlijke relatie tussen medeoverheden, waarbij de focus ligt op de relatie tussen het Rijk en de gemeenten. Voor het theoretische inzicht zal ik gebruik maken van de transactiekostentheorie. De transactiekostentheorie staat stil bij de kosten die optreden bij het sluiten van een contract, samenwerking of het aangaan van andere verplichtingen tussen partijen. De transactiekosten zijn de kosten die voor en na een transactie optreden en veelal niet worden begroot of in kaart worden gebracht. Dit zijn de kosten, die vanwege een specifieke uitkering niet voor andere doeleinden kunnen worden ingezet. De kosten worden niet alleen uitgedrukt in geld, maar ook in tijd, energie en personeel. De transactiekostentheorie zal uitgebreid worden besproken in hoofdstuk twee.

Voor het onderzoek wordt gebruikt gemaakt van een case study, waarbij drie specifieke uitkeringen als casus centraal worden gesteld. Daarbij heb ik gebruik gemaakt van interviews en ook een literatuurstudie gehouden. In de volgende paragraaf is de methodologische verantwoording van het onderzoek nader uitgewerkt.

1.3 Methodologische verantwoording

In deze paragraaf bespreek ik de methoden en technieken die ik gebruik voor mijn onderzoek. Hierbij maak ik gebruik van een aantal technieken. Een literatuurstudie, het bestuderen van diverse rapporten, een case study naar specifieke uitkeringen en interviews met departementen en gemeenten.

1.3.1 Onderzoeksopzet

Het doen van onderzoek kan kwalitatief of kwantitatief worden vormgegeven. Ik heb een explorende vraagstelling geformuleerd, waardoor ik een kwalitatief onderzoek zal doen. Er zijn verschillende onderzoeksmethoden die gebruikt kunnen worden zoals een experiment, een case study en een survey. Voor dit onderzoek wordt gestreefd naar het achterhalen van informatie en kennis over slechts enkele gevallen, waardoor een case study de aangewezen onderzoeksmethode is.

1.3.2 Literatuurstudie

Een belangrijk onderdeel van een case study is het gebruik van diverse databronnen, waarbij de beschikbare documenten een nuttige bron van informatie zijn om meer te weten te komen over het te bestuderen verschijnsel. Allereerst is er een literatuurstudie verricht naar de specifieke uitkeringen. In hoofdstuk twee en drie zijn de bevindingen van deze studie weergegeven. De literatuurstudie is belangrijk om inzicht te krijgen in het onderwerp en alle ontwikkelingen rondom de specifieke uitkeringen. Over de financiële verhouding van gemeenten en de specifieke uitkeringen is veel geschreven. Het rapport ‘Overzicht specifieke uitkeringen’ van het ministerie van BZK is een belangrijk document dat al sinds 1980 jaarlijks de ontwikkelingen weergeeft van de specifieke uitkeringen. Daarnaast heeft het kabinet door de jaren heen verschillende activiteiten en commissies ingezet om de specifieke uitkeringen te verminderen. De rapporten en documenten verschaffen veel informatie en zijn een nuttige informatiebron.

Er is ook een literatuurstudie verricht naar de transactiekostentheorie. De transactiekostentheorie is toegepast op de specifieke uitkeringen om een aantal aspecten te belichten en te bespreken. De transactiekostentheorie bespreekt de kosten die optreden bij het

sluiten van contracten. Hierbij gaat het niet om de kosten die daadwerkelijk worden begroot, maar de kosten die worden gemaakt bij het sluiten en naleven van een contract. De theorie wordt ook gebruikt om enkele verklaringen te geven over de vermindering van de specifieke uitkeringen.

1.3.3 Case study

Voor mijn onderzoek maak ik gebruik van een case study. Swanborn (1996, 2002) geeft aan dat een case study een onderzoek betreft naar een sociaal verschijnsel of verschijnselen. De case study betreft de bestudering van het sociaal verschijnsel bij “*een drager*’, of *slechts enkele ‘dragers*” (Swanborn 1996, p.22). Verder duidt hij aan dat het verschijnsel in het onderzoek voor een periode op de voet wordt gevolgd of als alternatief “door achteraf informatie te verzamelen over de ontwikkelingen gedurende een bepaalde periode” (Swanborn, 2002, p. 115). Een case study kenmerkt zich ook door het gebruik van diverse databronnen, waarvan de belangrijkste gevormd wordt door beschikbare documenten, interviews met sleutelpersonen en participerende observatie. Swanborn (1996) noemt dat bij een case study “de onderzoeker gericht is op een gedetailleerde beschrijving van stabiliteit en verandering van *tal van variabelen*, en het daardoor op het spoor komen van verklaringen van processen (...) en deze beschrijvingen en verklaringen getoetst worden (...) aan de beschrijvingen en verklaringen die door de *onderzochten zelf* worden gegeven” (p.22).

Case study; drie specifieke uitkeringen

Om na te gaan wat daadwerkelijk verandert bij vermindering van specifieke uitkeringen stel ik drie specifieke uitkeringen centraal. Voor mijn case study stel ik het verschijnsel van vermindering van specifieke uitkeringen centraal, waarbij ik als drager van dit verschijnsel gekozen heb voor drie specifieke uitkeringen. Vervolgens breng ik het proces van deze uitkeringen in kaart. Ik heb gekozen voor de beperking tot drie specifieke uitkeringen, omdat drie uitkeringen voldoende zijn om gedetailleerd de veranderingen te beschrijven. Bij de uitkeringen treedt verandering op bij afloop, overheveling en bundeling.

De drie specifieke uitkeringen kies ik op basis van drie centrale elementen.

- Een specifieke uitkering die beëindigd is.
- Een specifieke uitkering die is overgeheveld naar het gemeentefonds.
- Een specifieke uitkering die gebundeld is met andere uitkeringen tot een brede doeluitkering.

De specifieke uitkeringen zijn alle drie verschillend en hebben betrekking op verschillende doelgroepen en richten zich op het realiseren van verschillende doelen. Daarnaast is er verschil in; ministerie, jaar, thema, de verandering, start en beëindiging van de uitkering.

Er is bewust gekozen voor verschillende uitkeringen om zodoende drie verschillende processen van verandering weer te geven. De drie belangrijkste veranderingen bij de vermindering van de specifieke uitkeringen betreffen het beëindigen, het overhevelen en de bundeling van de uitkeringen. Door de keuze voor een uitkering die een van de processen weergeeft, worden drie verschillende veranderingen in kaart gebracht. Gemeenten die gebruik maken van de uitkeringen krijgen ook te maken met de veranderingen. Daarbij zijn dit de belangrijkste veranderingen die de overheid heeft ingezet om de specifieke uitkeringen en de bijbehorende administratieve lasten te verminderen. Voor het beantwoorden van de vraagstelling is het van belang om na te gaan of de veranderingen daadwerkelijk hebben bijgedragen aan de vermindering van de interbestuurlijke administratieve lasten.

De drie specifieke uitkeringen die ik centraal stel voor mijn onderzoek zijn de volgende uitkeringen:

- **Afloop**: Tijdelijke stimuleringsregeling Innovatie Openbaar Bestuur (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)
- **Overgeheveld**: Tijdelijke stimuleringsregeling intensivering opsporing en controle ABW¹¹ (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid)
- **Gebundeld**: Sanering Verkeerslawaaï (Ministerie van Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer)

Deze uitkeringen zijn gekozen in overleg met de betrokken senior beleidsmedewerker van het ministerie van Binnenlandse Zaken. De beleidsmedewerker is binnen het departement de deskundige en verantwoordelijke voor de specifieke uitkeringen. Deze uitkeringen hebben allen in 2006 een verandering ondergaan. Voor het onderzoek is gekozen voor de periode van 2006- 2007, omdat de verandering dan al heeft plaatsgevonden en gemeenten de verandering al hebben ervaren. Hierdoor is het mogelijk om de betrokken actoren van zowel de ministeries als de gemeenten te vragen naar hun beleving van de veranderingen. Voor veel uitkeringen geldt dat de verantwoording van een uitkering pas in het volgende jaar plaatsvindt. Voor de uitkeringen betekent dit dat in het jaar 2007 de verantwoording plaatsvindt over het jaar 2006. Indien er veranderingen zijn opgetreden bij de uitkeringen door middel van afloop, overheveling en bundeling kunnen gemeenten aangeven welke veranderingen zij hebben ervaren en wat zij van deze veranderingen vinden.

1.3.4 Interviews

Om de studie naar de specifieke uitkeringen compleet te maken zal ik ook een aantal interviews afnemen bij actoren die betrokken zijn bij de specifieke uitkeringen. Door middel van interviews kan het proces beter in kaart worden gebracht. Swanborn (1996) geeft aan dat interviews met de sleutelpersonen bij een case study een belangrijk onderdeel is van het onderzoek (p.22). Ik zal de betrokken departementen, BZK, VROM en SZW interviewen. De interviews dienen om de motieven en beweegredenen van de departementen te achterhalen voor het instellen van een specifieke uitkering. In de tweede ronde van de interviews komen de gemeenten aan de orde. Het interviewen van de gemeenten is om de meningen en ervaringen van de gemeenten te achterhalen. Als gebruiker en uitvoerder van de specifieke uitkeringen zijn zij de agent met de specialisatie. Volgens Baarda en De Goede (2006) zijn interviews de aangewezen methode indien het gaat om gevoelens, attitude, kennis en opinie. Het gebruiken van interviews is een goed instrument om informatie te achterhalen die veelal niet is vastgelegd en om de kennis en ervaringen van gemeenten en departementen te achterhalen. Daarnaast dragen de interviews bij aan het inzichtelijk maken van het proces achter de specifieke uitkering. De interviews die worden afgenomen zijn “open interviews, om flexibel in te kunnen spelen op de onderzoekssituatie en op de informatie die de respondenten geven” (Baarda, De Goede, Kalmijn, 2000, p. 5). Baarda (2000) geeft aan dat de term ‘open interview’ een verzamelnaam is voor alle interviews die niet zijn gestructureerd (p.5). Ik kies echter voor een half- gestructureerde vragenlijst. Dit betekent dat de hoofdvragen op papier worden gezet en dat deze zeker aan de orde komen tijdens het interview. Er wordt echter ook enige ruimte en vrijheid behouden om vragen te stellen buiten de vragenlijst om. Het eerste interview dat ik afneem, is tevens een proefinterview om na te gaan of de vragen helder en duidelijk zijn. Indien nodig zal ik na het eerste interview de vragen en de vorm van het interview wijzigen.

¹¹ ABW is de Algemene Bijstandswet, de huidige Wet Werk en Bijstand

De actoren waarbij ik de interviews afneem zijn de departementen en gemeenten. De departementen hebben als vakministerie de specifieke uitkering in het leven geroepen. Zij kunnen meer vertellen over de motieven en het proces voor de inzet van de uitkering. De interviews worden afgenomen met medewerkers van de directies die de specifieke uitkering in het leven hebben geroepen.

Departementen

- Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- Het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer
- Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Gemeenten

Bij het onderzoek zijn drie gemeenten betrokken. Ik ben ervan bewust dat na onderzoek bij de drie gemeenten wellicht nog geen goed beeld is ontstaan van de veranderingen bij de specifieke uitkeringen. Het onderzoek kan dan alsnog worden uitgebreid indien dit nodig is. Afhankelijk van de doelgroep van de specifieke uitkeringen worden de gemeenten gekozen. Dit betreft middelgrote gemeenten gelet op het inwonersaantal. Voor het onderzoek zijn de volgende gemeenten geselecteerd: Vlaardingen, Hoozevee en Nieuwegein. In totaal worden zeven diepte-interviews afgenomen. De gemeenten die zijn geselecteerd nemen ieder deel aan ten minste twee dezelfde uitkeringen. Alleen de gemeente Vlaardingen ontvangt van alle drie de uitkeringen subsidie. Doordat een gemeente deelneemt aan meerdere uitkeringen kunnen de uitkeringen enigszins vergeleken worden. Voor een uitgebreide toelichting over de verantwoording van de keuze van gemeenten zie bijlage 1.

Bij elke gemeente wil ik een beeld krijgen van de veranderingen bij de specifieke uitkeringen. Ik wil binnen de gemeente medewerkers interviewen die met de uitkering te maken hebben en veel kennis hebben van het gehele proces van de uitkering. Het gehele proces houdt in vanaf de aanvraagprocedure tot en met de verantwoording. Het vermoeden is dat binnen een gemeente twee afdelingen betrokken zijn bij de specifieke uitkering. De financiële afdeling houdt zich bezig met het beheer van de middelen en zodoende ook met de verantwoording. De beleidsmatige afdeling houdt zich bezig met de invulling en de realisatie van het vastgelegde doel van de uitkering. Om een adequaat beeld te krijgen van het proces van de uitkering worden beide afdelingen betrokken bij de interviews. Indien bij een gemeente deze afdelingen zijn gescheiden, zal van elke afdeling een medewerker worden geïnterviewd.

Samenvattende conclusie

Het kabinet streeft ernaar om de overheidsdienstverlening te verbeteren. Voor het verminderen van administratieve lasten heeft de overheid verscheidene activiteiten en beleidsaanpakken geformuleerd. De specifieke uitkeringen zijn als bron van de administratieve lasten benoemd. Het kabinet zet in op vermindering van de administratieve lasten door vermindering van de specifieke uitkeringen. Ik heb daarom gekozen om nadrukkelijker stil te staan bij de specifieke uitkeringen. De vraagstelling voor het onderzoek is als volgt geformuleerd *“In hoeverre zijn de beleidsinspanningen van het Rijk om de administratieve lasten terug te dringen door het verminderen van specifieke uitkeringen aan gemeenten, effectief geweest?”*. Om een antwoord te geven op de vraagstelling heb ik een aantal deelvragen geformuleerd. Tot slot heb ik een beschrijving gegeven van de methoden en technieken die ik gebruik voor mijn onderzoek. Ik zal gebruikmaken van een literatuurstudie, het bestuderen van diverse rapporten, een case study naar specifieke uitkeringen en interviews

met departementen en gemeenten. In de volgende paragraaf bespreek ik de indeling van het rapport.

1.4 Indeling rapport

In de volgende hoofdstukken zal ik nader ingegaan op de specifieke uitkeringen. De specifieke uitkeringen zijn sinds 1980 aan een aantal veranderingen onderhevig. De uitkeringen staan dan ook meerdere malen centraal om te worden verminderd. Daarbij wordt steeds meer een verband gelegd met de administratieve lasten, die optreden bij gebruik van de uitkeringen. De administratieve lasten zijn hierbij de opgelegde informatieverplichtingen vanuit het Rijk. Om nader stil te staan bij de administratieve lasten heb ik gekozen voor de transactiekostentheorie. De transactiekostentheorie komt in hoofdstuk twee aan de orde en dient als theoretisch kader. De transactiekostentheorie gaat in op de kosten die optreden bij het aangaan van een transactie of een samenwerking. De transactiekosten ontstaan naast de productiekosten en zijn veelal de kosten die niet worden begroot of worden benoemd. Deze kosten hebben betrekking op het zoeken van informatie, de onderhandelingskosten, het overleggen en het nakomen van afspraken. De kosten kunnen in financiële vorm, maar ook in andere vormen, zoals tijd en arbeid, optreden.

In hoofdstuk twee wordt een link gelegd tussen de specifieke uitkeringen, de verantwoordingslasten en de kosten die optreden bij het gebruik van specifieke uitkeringen. In dit hoofdstuk wordt het begrip specifieke uitkering ook nader uitgewerkt. Ik heb gekozen voor de uitwerking in dit hoofdstuk, omdat de werkhypothesen een aantal begrippen omvatten die zonder de toelichting erg onduidelijk zijn. In paragraaf 2.2 sta ik daarom stil bij het begrip specifieke uitkering, de diverse soorten uitkeringen, de wettelijke grondslag, de verdeling en de motieven voor invoering van de uitkeringen. In paragraaf 2.3 worden de transactiekosten van de specifieke uitkeringen besproken die kunnen optreden door gebruik te maken van de subsidie. Aan het eind van hoofdstuk twee worden in paragraaf 2.4 een aantal werkhypothesen geformuleerd die getoetst zullen worden. Deze werkhypothesen gaan in op de motieven voor invoering en de diverse veranderingen door vermindering van de specifieke uitkeringen.

Andere ontwikkelingen die het Rijk heeft ingezet om de uitkeringen te verminderen behandel ik in hoofdstuk drie. Sinds 1980 heeft bijna elk kabinet gestreefd naar vermindering van de specifieke uitkeringen. Verschillende initiatieven en beleidsvoorstellen zijn geformuleerd om de vermindering vorm te geven, van decentralisatie tot wijziging van de Financiële verhoudingswet. In hoofdstuk drie behandel ik de perioden 1980- 1989, 1990-1999 en 2000-2009 met de belangrijkste inspanningen van de overheid om de specifieke uitkeringen te verminderen. De brede scoop over de verschillende perioden geeft enigszins een beeld van de diverse ontwikkelingen. Om echter dieper en specifiek bij enkele specifieke uitkeringen stil te staan zal ik in het volgende hoofdstuk gedetailleerder ingaan op de case study van de drie uitkeringen en drie peiljaren.

Na het bespreken van de inspanningen van het Rijk om de uitkeringen te verminderen wil ik in hoofdstuk vier dieper ingaan op drie specifieke uitkeringen. Voor mijn case study heb ik drie uitkeringen geselecteerd, waarbij een aantal veranderingen zijn opgetreden. De uitkering ‘Innovatie openbaar Bestuur’ is uiteindelijk beëindigd, de uitkering ‘Intensivering en controle ABW’ is overgeheveld naar het gemeentefonds en de uitkering ‘Sanering Verkeerslawaaï is ontstaan na bundeling van drie uitkeringen. De drie uitkeringen worden uitgebreid besproken en geanalyseerd waarbij de bevindingen vanuit de interviews ook worden weergegeven. De tweede analyse in dit hoofdstuk betreft de analyse van drie peiljaren. De reden dat ik de jaren,

1987, 1997 en 2003 centraal stel is om uitgebreid en zeer gedetailleerd in te gaan op de veranderingen van de specifieke uitkeringen. Hierbij worden de motieven van de specifieke uitkeringen beschreven die zijn beëindigd, samengevoegd of overgeheveld. Door middel van de analyse van de veranderingen in deze jaren wil ik mijn hypothesen toetsen. Deze analyse verschilt dus van de algemene beschrijving van de beleidsontwikkelingen in hoofdstuk drie.

Na afronding van de analyse worden de deelvragen en de vraagstelling in hoofdstuk vijf beantwoord. Dit hoofdstuk is het afsluitende hoofdstuk met de beantwoording van de vraagstelling. De bevindingen uit voorgaande hoofdstukken komen in dit hoofdstuk aan de orde en worden gebruikt voor de conclusie en de aanbevelingen. De conclusie heeft betrekking op de beantwoording van de vraagstelling. Ik zal naar aanleiding van mijn onderzoek en de diverse analyses een aantal aanbevelingen formuleren in het kader van het verminderen van specifieke uitkeringen en de administratieve lasten.

In de bijlagen zijn een aantal documenten opgenomen. In bijlage een is de verantwoording over de keuze van de gemeenten voor de interviews opgenomen. Bijlage twee betreft de interviewvragen voor de departementen en in bijlage drie de vragen voor de gemeenten. In bijlage vier worden ten slotte de bewerkte interviews opgenomen. De interviews zijn deels bewerkt om de anonimiteit van de geïnterviewden te waarborgen.

2. De transactiekosten en de specifieke uitkeringen

In dit hoofdstuk bespreek ik de transactiekostentheorie, die ingaat op de extra kosten die optreden bij het aangaan van transacties. Deze theorie gebruik ik om de administratieve lasten van de specifieke uitkeringen nader toe te lichten. Vervolgens zal ik stilstaan bij de specifieke uitkeringen in paragraaf 2.2. De reden dat ik in dit hoofdstuk de specifieke uitkeringen toelicht, is om de werkhypothese te verduidelijken. Zonder toelichting over de motieven en de verschillende vormen van de uitkeringen zijn de werkhypothese erg onduidelijk. Na het bespreken van de specifieke uitkeringen zal ik in paragraaf 2.3 stil staan bij de transactiekosten van de uitkeringen. In paragraaf 2.4 bespreek ik de werkhypothese.

2.1 De institutionele economie

De transactiekostenbenadering

Als theorie heb ik gekozen voor de transactiekostenbenadering. Een van de belangrijkste argumenten die het kabinet gebruikt voor vermindering van de specifieke uitkeringen zijn de administratieve lasten. De administratieve lasten zijn de informatieverplichtingen waaraan gemeenten moeten voldoen om gebruik te maken van de specifieke uitkeringen. Deze informatieverplichtingen brengen vaak veel kosten met zich mee. Ook departementen ervaren administratieve lasten bij het gebruik van de specifieke uitkeringen. De transactiekostenbenadering benadrukt de kosten die optreden bij het uitvoeren van transacties of een samenwerkingsverband. Deze kosten zijn vaak niet voorzien of worden niet in kaart gebracht. De transactiekostentheorie besteedt aandacht aan deze onvoorziene kosten en bijbehorende handelingen die als administratieve lasten worden gezien. Deze theorie zal ik gebruiken om na te gaan welke kosten optreden bij gemeenten, indien zij gebruik maken van specifieke uitkeringen.

De institutionele economie

Het beschikken over informatie is een belangrijk goed bij het aangaan van contracten en andere transacties. Partijen die over informatie beschikken, hebben een sterkere positie dan actoren zonder informatie. Met name bij het aangaan van contracten en transacties speelt informatie een belangrijke rol. De informatie helpt de betrokken partijen om een volledig contract af te sluiten, waarbij alle aspecten omtrent de samenwerking in het contract worden opgenomen. Om een contract af te sluiten of een gunstig samenwerkingsverband aan te gaan, verzamelen de partijen alle informatie die hen hierbij kan helpen. Het aangaan van een transactie of het verzamelen van informatie kan echter gepaard gaan met kosten, die per actor kunnen verschillen. De nieuwe institutionele economie stelt deze transactie- en informatiekosten centraal.

De institutionele economie is een aanvulling op de neoklassieke economie. De neoklassieke theorie, ook wel bekend als de markt- en prijstheorie, gaat over de werking van prijzen en markten. De neoklassieke theorie tracht te verklaren “hoe markten werken en na te gaan hoe vragers en aanbieders reageren op prijsveranderingen en ‘verstoringen’” en gaat ervan uit dat partijen over informatie beschikken waarbij geen kosten worden gemaakt (Hazeu, 2007, p.21). De neo-institutionele economie wijkt op een aantal punten af van de neoklassieke economie. Bij de neo-institutionele economie wordt niet uitgegaan van individuen die kosteloos over informatie beschikken van alle denkbare handelingsmogelijkheden (Bogt, 1997). Deze theorie benadrukt met name dat individuen vooral over onvolkomen en

verschillende informatie beschikken. “Op basis van die informatie zal de interactie tussen individuen tot suboptimale uitkomsten (kunnen) leiden.” Dit geldt met name voor belangentegenstellingen tussen partijen (Mol en Verbon, 1993, p.1). De neoklassieke economie richt zich verder op de externe en niet de interne besluitvorming van een organisatie. De institutionele economie besteedt veel aandacht aan de interne organisatie en de gevolgen die instituties kunnen hebben op het beleid en het handelen van individuen en organisaties (Bogt, 1997, p.44). Binnen de neo-institutionele economie worden een aantal stromingen onderscheiden, te weten; de property rightstheorie (eigendomsrechtenbenadering), de transactiekostentheorie en de principaal-agenttheorie. Hazeu (2007) noemt deze economie de nieuwe institutionele economie. Mol en Verbon en andere auteurs gebruiken de term neo-institutionele economie. Om onduidelijkheid te voorkomen zal ik de term neo-institutionele economie aanhouden.

Definitie transactiekosten

In een economie is sprake van handel en ruil van eigendomsrechten. De ruil van eigendomsrechten vinden niet alleen op een markt plaats, maar ook binnen en tussen organisaties, ondernemingen, werkgevers, werknemers en overheidsorganisaties. Binnen de overheidsorganisaties kan het bijvoorbeeld gaan om een beleidsbepalende en een uitvoerende overheidsorgaan. De kern van de transactiekostenbenadering is dat zij de kosten die verbonden zijn aan de ruil centraal stelt en niet alleen de productiekosten. De kosten verbonden aan deze ruiltransacties worden de transactiekosten genoemd. De Vries (2006) geeft de volgende definitie van transactiekosten; “*Transactiekosten bestaan uit zoekkosten, onderhandelingskosten, kosten van contracteren en van controle op nakoming en afdwingkosten van transactie van beschikkingsrechten*” (De Vries, 2006, p.23). De transactiekosten worden niet alleen uitgedrukt in geld, maar ook in tijd, energie en personeel.

Volgens Hazeu (2007) gaan transacties ook gepaard met informatiekorten en onzekerheid. Een manier om de onzekerheid te verkleinen, is door middel van instituties. “In de institutionele economie wordt de rol van instituties zó uitgelegd dat zij helpen om die onzekerheid in het economische verkeer te verkleinen” (p.14). Hazeu definieert instituties als “door mensen ontworpen structuren die beperkingen opleggen aan hun economische, sociale en politieke gedrag. Daardoor verkleinen ze onzekerheid” (p.15). Er kan een onderscheid worden gemaakt tussen formele en informele instituties. Formeel zijn de besluitvormingsregels, wetten, contracten, maar ook organisatievormen als de overheid. Informeel gaat het om gedragsregels en gezamenlijke gewoonten. De Vries (2006) geeft aan dat instituties regels zijn “al dan niet wettelijk vastgelegd, en organisaties die de economische keuzevrijheid beïnvloeden” (p.22).

Binnen de neo-institutionele economie wordt naast de transactiekostentheorie ook de principaal-agenttheorie onderscheiden. Deze twee stromingen worden hier nader besproken en toegelicht in relatie tot de specifieke uitkeringen.

2.1.1 De transactiekostentheorie

Oliver Williamson is een Amerikaanse econoom die een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan de transactiekostentheorie. De transactiekostentheorie stelt in de analyse de kosten centraal die verbonden zijn aan transacties. Het begrip transactie duidt op de overdracht van goederen of diensten zowel op de markt als binnen een organisatie (Bogt, 1997, p.49). Elke transactie die wordt ondernomen gaat gepaard met kosten, dit zijn de transactiekosten. Van belang is dat partijen naast de productiekosten ook stil staan bij deze transactiekosten. Deze

kosten kunnen bestaan uit noodzakelijke kosten voor “information, negotiation and enforcement” (Hazeu, 2007, p.79). Volgens Hazeu heeft het begrip transactiekosten vooral een conceptueel karakter, “het gaat om alle kosten die noodzakelijk zijn om het ‘contract’ in ruime zin tussen partijen volledig te maken” (p.79). De kosten kunnen bestaan uit zoekkosten, de kosten van het overleg, het opstellen van contracten, het houden van toezicht en inspecties en de coördinatiekosten. De transactiekosten betreffen niet alleen kosten van transacties op de markt, maar ook organisatiekosten, kosten van publieke regelingen en kosten die worden gemaakt om het vertrouwen van partijen te winnen.

Bij de transactiekostentheorie is het van belang dat naast de productiekosten ook de transactiekosten bepalend zijn voor de keuze van een organisatie- of contractvorm. Mol en Verbon (1993) duiden aan dat een ‘governance structure’ of besturingsstructuur wordt bepaald door “een combinatie van methoden, technieken, procedures, en organisaties die nodig zijn om een transactie of reeks van transacties voor te bereiden, de benodigde contracten af te sluiten en vervolgens af te wikkelen”(p.53) Verschillende besturingsstructuren leiden ook tot verschillende transactiekosten. Getracht wordt om een besturingsstructuur te vinden, waarbij zowel de productiekosten als de transactiekosten zo laag mogelijk zijn. Als deze structuur is bereikt kan gezegd worden dat er sprake is van efficiënte transacties (Bogt, 1997, p.49). De regels en gebruiken waarbinnen de transacties worden afgehandeld en de kenmerken van deze transacties zijn bepalend voor de efficiëntie en de vorm van de besturingsstructuur (Bogt, 1997, Mol & Verbon, 1993).

Volgens Hazeu kan de transactiekostentheorie worden gebruikt om te verklaren welke “*institutionele* mechanismen een comparatief voordeel hebben bij de uitvoering van bepaalde soorten transacties” (p.80). De betreffende institutie heeft als voordeel dat hierdoor de omvang van bepaalde transactiekosten (zoals informatiekosten) beperkt kan worden. Oliver Williamson duidt aan dat de hoogte van de transactiekosten wordt bepaald door de eigenschappen van de betrokken personen en de kenmerken van de transacties. Williamson heeft enkele veronderstellingen geformuleerd omtrent het menselijke gedrag, te weten; begremsd rationeel handelen en opportunisme.

- Begremsd rationeel handelen, houdt in dat de mens ernaar streeft om rationeel te handelen, maar dit niet waar kan maken. De mens kent niet alle alternatieven, hoewel hij ernaar streeft om te kiezen voor het alternatief met de laagste kosten.

- Opportunisme houdt in dat mensen hun eigen belang nastreven, maar daarbij ook bereid zijn om slinkse middelen te gebruiken, zoals bijvoorbeeld list en bedrog en het verdraaien of achterhouden van informatie. Indien partijen een contract willen sluiten, waarbij sprake is van onzekerheid en ongelijke verdeling van informatie over de partijen, kan dit leiden tot opportunistisch gedrag (Bogt, 1997, p.50 en Mol & Verbon, 1993, p.53-54).

2.1.2 De principaal-agenttheorie

De principaal-agenttheorie wordt ook wel naar gerefereerd als de agencytheorie of de agentschapstheorie. Bij de principaal-agenttheorie is er aandacht voor de verschillende rollen van actoren die betrokken zijn bij een samenwerking of een transactie. De principaal is de opdrachtgever en de agent is de opdrachtnemer. De actoren zijn betrokken bij een samenwerking, maar “hebben verschillende doelen en belangen, en beschikken niet over volledige informatie over elkaars doen en laten” (Hazeu, 2007, p. 85). De principaal beschikt niet over de informatie of de agent de opdracht naar behoren uitvoert. De agent heeft daarentegen deze informatie wel en heeft hierdoor een informatievoorsprong op de principaal. Hazeu geeft aan dat deze informatie niet alleen onvolledig, maar ook asymmetrisch is. Door

de informatie-asymmetrie heeft de agent mogelijkheden om zijn belangen voorop te stellen ten koste van de principaal. “Het verschil in informatie waarover principaal en agent beschikken (de informatie-asymmetrie), is het centrale probleem in een agentsschapsrelatie en in de agentschapstheorie. Deze informatie-asymmetrie vormt dan ook het specifieke aspect van de agentschapstheorie” (Bogt, 1997, p.54). In de principaal-agentrelatie neemt de agent de beslissingen ten behoeve van de principaal. De agent beschikt in deze situatie over enige mate van beleidsvrijheid. De beslissingen die hij neemt, hebben invloed op zijn nutsbeleving, maar ook op de beleving van de principaal (Mol en Verbon, 1993, p.75). Deze theorie stelt de vraag centraal “wat de beste keuze is van de contractuele vorm van de ruilrelatie tussen de actoren” (Hazeu, 2007, p. 85).

Binnen de relatie van de principaal-agent speelt specialisatie¹² een belangrijke rol. De agent, anders dan de principaal, kan een bepaalde activiteit efficiënter uitvoeren. Door de specialisatie en de taakverdeling is er binnen een organisatie sprake van het delegeren van bevoegdheden. Hierbij is een rol weggelegd voor een opdrachtgever, de principaal, en een uitvoerder, de agent. Binnen deze situatie is een aantal aspecten van belang. De agent voert een opdracht uit ten behoeve van de principaal en ontvangt hiervoor een vergoeding. De actoren streven hun eigen belang na, waarbij zij ook te maken hebben met onvolledige informatie. De agent beschikt daarbij echter over meer informatie dan de principaal. De principaal wordt hierbij geconfronteerd met “imperfecte monitoring. Dit betekent dat: hij niet alle beslissingen en activiteiten van de agent kan observeren. [*De principaal kan daarbij*] de beslissingen en activiteiten van de agent ook niet afleiden uit de bewerkstelligde resultaten” (Mol en Verbon, 1993, p.75). De principaal wordt in deze relatie vaak geconfronteerd met informatie-asymmetrie en belangentegenstellingen. De principaal zal echter trachten de agent zodanig te sturen dat deze enkel de beslissingen en doelen voor ogen heeft die de principaal ook nastreeft. Dit betekent echter dat het voor de principaal onmogelijk is om zonder kosten de agent bij te sturen. De kosten die hierbij worden gemaakt zijn de agencykosten (Hazeu, 2007, p. 86).

Agencykosten

De agencykosten kunnen worden onderverdeeld in drie kostengroepen;

- **Monitoring costs** zijn alle kosten die de principaal maakt om de agent te stimuleren te handelen naar de belangen van de principaal. De agent wordt door de principaal geobserveerd door middel van monitoring om inzicht te krijgen in de beslissingen die de agent neemt, zodat geen beslissingen verborgen blijven. Monitoring kan hierbij op verschillende manieren worden ingevuld.
- **Bonding costs** zijn de kosten die de agent maakt om de principaal te overtuigen dat hij handelt naar diens belangen en dat hij geen beslissingen neemt die schadelijk zijn voor de principaal. De agent kan door middel van jaarverslagen, nieuwsbrieven en rapporten verantwoording afleggen over diens beslissingen. Volgens Mol en Verbon (1993) betreft dit ook de door de agent voorgestelde verplichting om de financiële resultaten door een externe account te laten controleren. (p.87)
- **Residual loss** is het verlies dat optreedt, doordat er toch bepaalde afwijkingen optreden tussen de beslissingen die de agent neemt en de beslissingen die kunnen leiden tot een maximale opbrengst voor de principaal. Daarbij zal de agent zich niet op dezelfde manier inzetten voor de principaal als hij zich inzet voor zijn eigen zaak. Hierdoor kan er een verschil ontstaan in de waarde. Dit wordt ook wel ‘job consumption of shirking’ (Hazeu, 2007, p. 63)

¹² Hazeu, C.A., (2007), Institutionele economie, Een optiek op organisatie- en sturingsvraagstukken, p. 85

of 'dienstontduiking' (Mol en Verbon, 1993, p.77) genoemd. (Hazeu, 2007, p.64, Mol en Verbon, 1993, p. 77, Bogt, 1997, p.53)

Kostencategorieën

Mol en Verbon (1993) geven aan dat alle agencykosten, die gemaakt worden, gedragen worden door degene die de principaal-agent verhouding heeft opgesteld. Dit zal veelal de principaal zijn. De principaal zal, gegeven de veronderstelling dat hij streeft naar nutsmaximalisatie, ernaar streven om de agencycosts zoveel mogelijk te minimaliseren. Mol en Verbon vragen zich af of het nodig is om een onderscheid te maken tussen de monitoring costs en de bonding costs, omdat deze activiteiten aan elkaar gelijk zijn en leiden naar hetzelfde resultaat. Daarbij worden de kosten door dezelfde actor gedragen. De agencykosten worden vervolgens door de auteurs op een andere manier ingedeeld. Hierbij worden drie kostencategorieën¹³ onderscheiden:

- Preventiekosten

Preventiekosten zijn de kosten die betrekking hebben op het begrenzen van de handelingsruimte van de agent door middel van regels en voorschriften (het opleggen van randvoorwaarden conform de belangen van de principaal).

- Inspectiekosten

De inspectiekosten bedragen de kosten die de principaal maakt, indien hij nagaat in hoeverre de agent zich daadwerkelijk committeert aan diens regels en voorschriften.

- Consequentiekosten

De consequentiekosten zijn gelijk aan de kosten van residual loss. Dit is het verlies dat ontstaat doordat het handelen van de agent slechts leidt tot een suboptimaal resultaat (Mol en Verbon, 1993, p.78).

De principaal heeft in de relatie met de agent te maken met beheersings- en controleproblemen in een situatie, waarbij sprake is van belangentegenstellingen en informatie-asymmetrie. De principaal zal door middel van verschillende sturingsmechanismen trachten de agent bij te sturen, maar tegelijkertijd proberen om de agencykosten te minimaliseren.

De transactiekostentheorie legt de nadruk op de kosten die ontstaan bij het aangaan van een transactie of een samenwerkingsverband. Dit zijn de transactiekosten. Deze kosten worden veelal niet begroot of in kaart gebracht. De principaal-agenttheorie gaat in op de relatie tussen de opdrachtgever en de opdrachtnemer. Bij de relatie is er sprake van informatie-asymmetrie, omdat de partijen niet over dezelfde informatie beschikken. De principaal probeert de agent door middel van allerlei beperkingen en voorwaarden te sturen. Hierbij worden kosten gemaakt door beide partijen. In paragraaf 2.3 zal ik deze kosten en de relatie betrekken op de specifieke uitkeringen. In de volgende paragraaf zal ik eerst stilstaan bij het begrip specifieke uitkeringen. Hierbij zal ik nader ingaan op de juridische achtergrond, de verdeling en de motieven voor inzet van de specifieke uitkeringen.

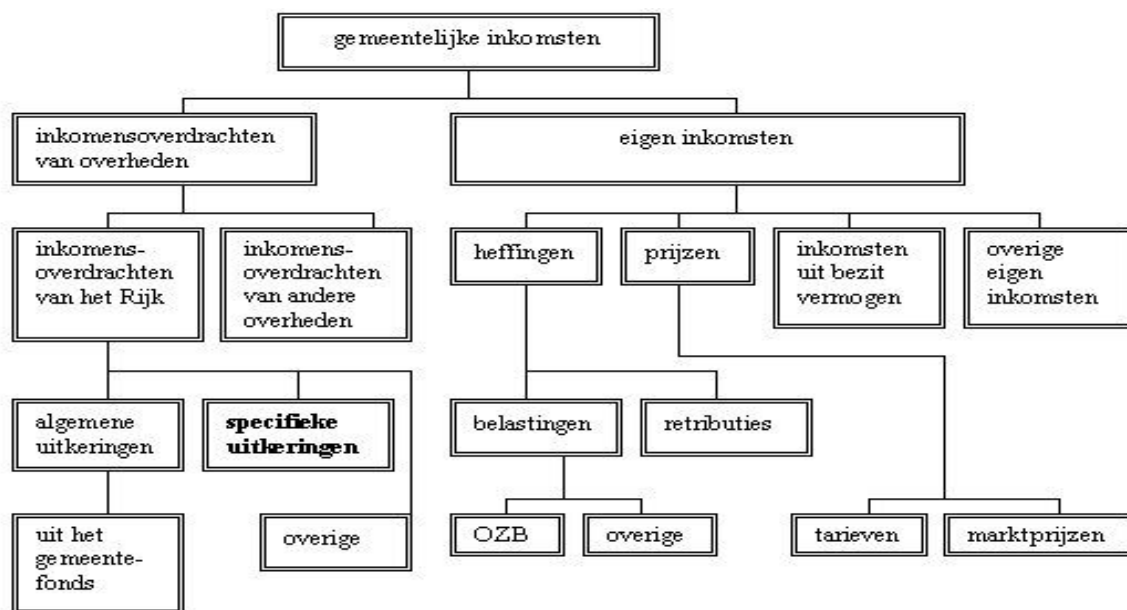
¹³ Mol en Verbon, (1993). Institutionele economie en openbaar bestuur, Perspectieven op de verzelfstandiging van overheidsdiensten, p. 78

2.2 De specifieke uitkeringen

Naar aanleiding van de theorie in de voorgaande paragrafen, wil ik een aantal werkhypothese formuleren. De hypothesen zijn gebaseerd op de specifieke uitkeringen, de verschillende motieven en de diverse opties om uitkeringen te verminderen, waarbij een aantal begrippen worden geïntroduceerd. Om de werkhypothese te verduidelijken is het voor de lezer van belang om de diverse begrippen te begrijpen die daarbij worden genoemd. Ik zal daarom in dit hoofdstuk en in deze paragraaf uitgebreid ingaan op het begrip specifieke uitkeringen. Hierbij zal ik de diverse uitkeringen bespreken, de verschillende soorten, de wettelijke grondslag en de diverse motieven voor invoering van de uitkering. In paragraaf 2.3 stil ik stil bij de transactiekosten en de specifieke uitkeringen en in 2.4 zal ik de werkhypothese bespreken.

2.2.1 De financieringsbronnen van gemeenten

Gemeenten voeren verschillende taken uit en ontvangen van het Rijk geld om de activiteiten te bekostigen. Het geld dat de gemeenten ontvangen, komt uit het gemeentefonds. Dit fonds wordt beheerd door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Ministerie van Financiën. Naast het gemeentefonds ontvangen gemeenten ook inkomsten uit andere bronnen.



Figuur 2.1 Indeling van de gemeentelijke inkomsten (bron: Verhagen, 2000, p.9)

De inkomsten van gemeenten bestaan uit eigen inkomsten en inkomstenoverdrachten van overheden. De ‘eigen inkomsten’ stellen de gemeenten zelfstandig vast en zij hebben invloed op de hoogte van deze inkomsten. De inkomstenoverdrachten kunnen worden onderverdeeld in inkomsten vanuit het Rijk en inkomsten van andere overheden zoals de provincies. De inkomsten vanuit het Rijk kunnen weer verdeeld worden in ‘Algemene uitkeringen’ (ook wel het gemeentefonds) en ‘Specifieke uitkeringen’. In figuur 2.1 zijn de inkomsten voor gemeenten weergegeven (Verhagen, 2000, p.10).

De belangrijkste inkomstenbron voor gemeenten is het gemeentefonds. De uitgaven van het gemeentefonds bedroegen in 2008 € 16,2 miljard¹⁴. Het gemeentefonds dient om de gemeentelijke taken te bekostigen. Het gemeentefonds wordt vastgesteld op basis van een aantal variabelen, zoals het inwonersaantal en de samenstelling van de lokale bevolking. Er zijn ongeveer 50 variabelen. Het gemeentefonds is gekoppeld aan de uitgaven van het Rijk. Dit betekent dat indien de uitgaven van het Rijk toenemen, de gemeenten meer inkomsten krijgen, bij afname van de uitgaven nemen de inkomsten van gemeenten ook af. De gemeenten kunnen gelden uit het gemeentefonds geheel zelfstandig verdelen en uitgeven. Een andere belangrijke inkomstenbron voor gemeenten zijn de specifieke uitkeringen. Het totale bedrag aan specifieke uitkeringen bedroeg in 2008 € 15,2 miljard. De specifieke uitkeringen worden niet opgenomen in het gemeentefonds. Gemeenten moeten bij het ontvangen van inkomsten uit specifieke uitkeringen dit geld enkel besteden aan het vastgelegde doel.

2.2.2 Definitie specifieke uitkeringen

De specifieke uitkeringen vallen binnen de categorie van het financiële beleidsinstrumentarium. De naam specifieke uitkeringen werd pas in de jaren zeventig gebruikt. Voorheen werd gesproken over de inkomens- of vermogensoverdrachten met betrekking tot een bepaalde taak. Andere benamingen waren doeluitkeringen of rijkssubsidies. Er zijn verschillende definities van de specifieke uitkeringen. In het overzicht specifieke uitkeringen dat jaarlijks verschijnt, worden specifieke uitkeringen benoemd als: “De financiële middelen voor een bepaald- veelal zeer gespecificeerd- doel.”¹⁵

De commissie Brinkman¹⁶ die een doorlichting heeft gedaan van de specifieke uitkeringen en een advies heeft uitgebracht over de toekomst van deze uitkeringen gaat uit van de volgende invulling:

“Specifieke uitkering

Bestuurlijk arrangement: Rijk stuurt met specifieke voorwaarden op een smal gedefinieerd beleidsterrein.

Financieel arrangement: Beperkte ruimte bij inzet van middelen.

Informatie arrangement: Omvangrijke financiële en beleidsmatige verantwoording” (Commissie Brinkman, 2003, p.11).

“Specifieke uitkeringen dienen in de sturingsrelatie tussen Rijk en medeoverheden als innovatie- of experimenteergeld voor het ontwikkelen of uittesten van bepaald beleid bij decentrale overheden en daarom hebben zij in principe een tijdelijk karakter. Specifieke uitkeringen kunnen ook betrekking hebben op een smal gedefinieerd(e) doel of doelgroep.

(...) Deze focus leidt tot aansturing van het beleid met specifieke voorwaarden. (Commissie Brinkman, 2003, p.26)”¹⁷

Van Zaalen, secretaris van de Raad voor de Gemeentefinanciën en later secretaris van de Raad voor de Financiële Verhoudingen geeft in het rapport ‘De financiële verhoudingen in Nederland’ een andere definitie. Specifieke uitkeringen zijn; “overdrachten van de ene overheid aan een andere waarvan de besteding op grond van verkrijging gebonden is aan de door de versterker aangegeven doelstelling of voorziening.” (p.73)

¹⁴ <http://www.minbz.nl/onderwerpen/openbaar-bestuur/financien-provincies/@121753/jaarverslag>, bezocht op 20 november 2009

¹⁵ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. *Overzicht specifieke uitkeringen 2007*. p 4

¹⁶ De commissie Brinkman (2003). *Anders gestuurd, beter gestuurd; De specifieke uitkeringen doorgelicht*.

¹⁷ De commissie Brinkman (2003). *Anders gestuurd, beter gestuurd; De specifieke uitkeringen doorgelicht*. P.11 en p.26

Verhagen (2000) geeft in zijn rapport ‘Coelo Overzicht specifieke uitkeringen 1999’ een inventarisatie weer van alle specifieke uitkeringen aan gemeenten. Hierbij heeft hij ook getracht om de definitie van de specifieke uitkeringen aan te scherpen. Op basis van zijn inventarisatie geeft hij een andere definitie. “Een [*specifieke uitkering is een*] uitkering van het Rijk aan een of meer gemeenten voor de bekostiging van nader aangeduide activiteiten, niet zijnde

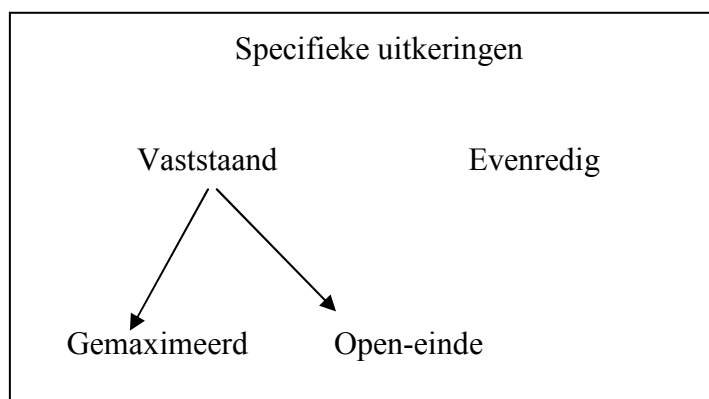
- een uitkering uit het gemeentefonds;
- Een schadevergoedingsregeling;
- een uitkering waarbij hetzij het Rijk, hetzij de gemeente niet als overheid optreedt;
- prijzen in de betekenis van eerbewijzen;
- een uitkering in natura.” (p.15)

Van den Heuvel (2005) geeft in zijn boek ‘Beleidsinstrumentatie’ de volgende definitie: “Specifieke uitkeringen of doeluitkeringen zijn uitkeringen uit de kas van de rijksoverheid aan provincies en (vooral) gemeenten, waarvan de bestedingsrichting vooraf is aangegeven of die worden versterkt voor het bestrijden van de kosten van bepaalde taken en activiteiten (p.86)”.

Uit voorgaande definities blijkt dat er niet een eenduidige definitie wordt gehanteerd. De verschillende actoren gaan uit van verschillende aspecten. In elke definitie zijn toch een aantal elementen welke steeds worden gehanteerd. De specifieke uitkering is een sturingsinstrument vanuit het Rijk naar gemeenten. Het gemeenschappelijke element van alle definities is dat de uitkering besteed moet worden aan de geformuleerde doelstelling. Voor mijn onderzoek zal ik uitgaan van de definitie van Van den Heuvel.

2.2.3 Soorten specifieke uitkeringen

Naast de vele definities wordt ook gebruik gemaakt van verschillende soorten specifieke uitkeringen.



Figuur 2.2 Typen uitkeringen aan decentrale overheden (Bron: Wassenaar, Verhagen, 2002, p.92)

De specifieke uitkeringen, waarbij het doel is vastgelegd, kunnen worden onderverdeeld in vaststaande en evenredige uitkeringen. Bij een vaststaande uitkering “wordt een vooraf vaststaand bedrag aan middelen overgedragen. [*De hoogte van een evenredige uitkering is*] afhankelijk van de hoogte van de uitgaven van de decentrale overheid”. (Wassenaar at al., 2002, p.92) Als de gemeente meer aan een bepaalde activiteit besteedt, kan zij een hoge uitkering ontvangen. Gemeenten worden op deze wijze gemotiveerd om meer eigen middelen

aan de activiteit te besteden. De vaststaande uitkering kan worden onderverdeeld in gemaximeerd en open-einde regelingen. Bij een gemaximeerde regeling staat de totale omvang aan uitkeringen al vast. Indien de ene gemeente een grotere aanspraak maakt op de uitkering gaat dit ten koste van een andere gemeente. Door het maximale bedrag kan het Rijk niet meer uitgeven dan is begroot. Een open-einde regeling heeft geen maximale budget. Een hoge toegekende uitkering gaat hierbij niet ten koste van andere gemeenten, maar wordt bekostigd door het Rijk. (Wassenaar et al. 2002, p.92)

Wassenaar en Verhagen (2002) geven aan dat in de praktijk ook allerlei andere soorten specifieke uitkeringen worden ingezet. Bijvoorbeeld de brede doeluitkering, de koppeluiterkering en de uitkering van cofinanciering.

- Brede doeluitkering is een uitkering met een ruimere omschreven taakstelling, waarbij de gemeente de keus heeft om het budget aan een beperkt aantal doelen te besteden. Bijvoorbeeld de uitkering voor de stedelijke vernieuwing.
- De koppeluiterkering is een uitkering die het Rijk verstrekt aan een andere partij dan de gemeente. De uitkering is echter wel afhankelijk van de bijdrage van de gemeente.
- Bij cofinanciering wordt de gemeente verplicht om een eigen bijdrage in te zetten en vergoedt het Rijk enkel een deel van de kosten. Bij de instelling van een plafondbedrag moet de gemeente een maximale bedrag inzetten. Bij een drempelbedrag dient de gemeente een bepaald bedrag aan kosten te vergoeden, voordat zij in aanmerking komt voor de uitkering. (p.93)

2.2.4 Wettelijke grondslag specifieke uitkeringen

In het ‘Overzicht Specifieke Uitkeringen’ (OSU) van het ministerie van Binnenlandse Zaken worden vier soorten specifieke uitkeringen op basis van de juridische grondslag onderscheiden; permanente, tijdelijke, eenmalige en spoedeisende uitkeringen.

Tabel 2.1 Soorten uitkeringen en juridische grondslag (Bron: Ministerie van BZK, 2003)

Soort uitkering	Juridische grondslag
- Permanent	- Wet
- Tijdelijk	- Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB)
- Eenmalig	- Ministeriele regeling
- Spoedeisend	- Ministeriele regeling

Specifieke uitkeringen hebben vier mogelijkheden voor een juridische grondslag. Artikel 17.1 van de Financiële-verhoudingswet (Fvw) geeft aan dat “specifieke uitkeringen worden geregeld bij of krachtens de wet”. (Fvw, artikel 17.1) “‘Geregeld bij de wet’ wil zeggen dat een permanente specifieke uitkering in de wet zelf geregeld is. ‘Geregeld krachtens de wet’ wil zeggen dat er in een wet is opgenomen dat specifieke uitkering(en) middels een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) kunnen worden geregeld” (Ministerie van BZK, 2003, p.13).

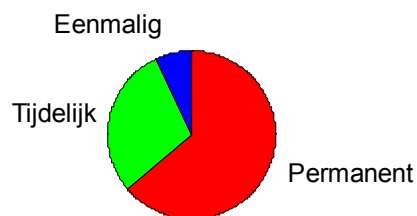
Om te voldoen aan de eis dat de specifieke uitkeringen bij invoering gebaseerd zijn op een wet, heeft de overheid de kaderwetten¹⁸ ingesteld. Door middel van een kaderwet kunnen specifieke uitkeringen relatief snel worden geregeld. Er zijn diverse kaderwetten in gebruik zoals; de Wet Justitie-subsidies, de Kaderwet SZW-subsidies en de Kaderwet LNV-subsidies (Wassenaar en Verhagen, 2002. p.92).

¹⁸ Wassenaar, M.C. Verhagen, A.J.W.M. (2002) De financiële verhouding in Nederland. p. 92

Een tijdelijke uitkering wordt volgens artikel 17.3 van de Fvw. geregeld door een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB). Na vier jaar vervalt de AMvB en zo ook de specifieke uitkering, tenzij de verlening bij of krachtens de wet wordt geregeld. In artikel 17.5 van de Fvw staat dat “eenmalige specifieke uitkeringen kunnen worden geregeld bij ministeriële regeling” (Fvw, artikel 17.5) Een spoedeisende specifieke uitkering wordt ook geregeld door middel van een ministeriële regeling. Hierbij geldt dat nog aan de voorbereiding van de juridische grondslag van de specifieke uitkering wordt gewerkt.

Uit de inventarisatie bij het overzicht van de specifieke uitkeringen in 2003 blijkt dat de permanente (64%) en de tijdelijke uitkeringen (29%) het meest worden gebruikt. De eenmalige uitkering (7%) wordt weinig gebruikt en de spoedeisende uitkering (0%) is in 2003 niet ingezet (Ministerie van BZK, 2003, p.13).

Inzet soorten specifieke uitkeringen



Figuur 2.3 Inzet soorten specifieke uitkeringen (bron: Ministerie van BZK, 2003, p.13)

Uit bovenstaande figuur blijkt duidelijk dat de permanente uitkering veel meer wordt gebruikt dan de eenmalige uitkering. De figuur laat zien dat in 2003 vakdepartementen de voorkeur hadden voor een specifieke uitkering die langer duurde dan vier jaar.

2.2.5 Verdeling specifieke uitkeringen

Om de specifieke uitkeringen te verdelen over de betrokken gemeenten kunnen verschillende mogelijkheden gebruikt worden. Bonnema, Cuppen, Evers, Rikken en Verhagen (2001) geven aan dat elke minister verantwoordelijk is voor de verdeling van de specifieke uitkeringen en dat er een aantal methoden gebruikt kunnen worden voor de verdeling van de uitkeringen (p.234). Wassenaar en Verhagen (2002) geven aan dat ook combinaties van vormen mogelijk zijn. Bonnema et al. en Wassenaar et al. onderscheiden de volgende verdelingen;

- *Verdeling met objectieve maatstaven*; deze methode is hetzelfde als de verdeling van het gemeentefonds en gebeurt op basis van de gekozen variabelen. Wassenaar (2002) noemt als voordeel van deze verdeling “de objectiviteit” en als nadeel de langdurige discussie over “de optimale verdeelmethode”. Daarbij weten zowel het Rijk als gemeenten al van te voren waar zij aan toe zijn doordat de methode geen open-einde kent en het bedrag aan uitkering dus vaststaat (p.98).
- *Verdeling op basis van declaraties*; bij deze regeling kunnen gemeenten de gemaakte kosten of een deel hiervan bij het Rijk declareren. Bonnema en Wassenaar geven aan dat de gemeenten bij deze verdeling niet gemotiveerd worden om de uitgaven te beperken of doelmatig in te zetten. Het Rijk kan de uitkering niet stopzetten als het budget op is of de uitgaven beperken, omdat het een open-einde regeling is. Wassenaar verklaart dat deze verdeling ook leidt tot hoge bureaucratiekosten voor

- gemeenten en het Rijk. Gemeenten hebben echter als voordeel dat bij deze verdeling de daadwerkelijke uitgaven worden begroot en geen sprake is van bezuinigingen.
- *Verdeling op basis van tenderprocedures of projectbijdragen*; Gemeenten moeten bij deze verdeling projectvoorstellen indienen om in aanmerking te komen voor de uitkering. In het projectplan wordt een voorstel gedaan over de wijze waarop zij de doelen willen behalen en over de besteding van de uitkering. De minister kiest de beste projectvoorstellen die voldoen aan de vastgelegde criteria. Voor het Rijk betekent dit dat alleen de beste projecten een uitkering krijgen. Het nadeel voor gemeenten is dat indien het projectvoorstel wordt afgewezen de geïnvesteerde tijd verloren is.
 - *Verdeling op volgorde van aanvraag*. De minister verleent bij deze methode een uitkering aan gemeenten op basis van binnenkomst van de aanvragen totdat het budget op is. Volgens Wassenaar biedt deze methode voor zowel het Rijk als voor gemeenten niet veel voordelen. De belangrijkste reden voor toepassing is volgens hem dat de bureaucratiekosten voor het Rijk beperkt blijven en loopt het Rijk geen risico van budgetoverschrijding. Voor gemeenten geldt dat zij gemotiveerd worden om snel een aanvraag in te dienen. Deze methode wordt vooral gebruikt bij kleine specifieke uitkeringen (Wassenaar, 2002, p.98).
 - Een methode die alleen door Wassenaar wordt genoemd is de “*verdeling met convenanten en resultaatafspraken*”. Bij deze methode is sprake van onderhandeling tussen het Rijk en gemeenten over de hoogte van de uitkering en de prestaties die de gemeenten moeten leveren. Een voordeel voor het Rijk en gemeenten is dat maatwerk geleverd kan worden. Het nadeel voor gemeenten is dat het Rijk te veel invloed kan uitoefenen en de gemeente veranderd in uitvoerder van het rijksbeleid (Wassenaar, 2002, p.98).

Het is niet eenvoudig om de juiste criteria en verdeelmaatstaven te kiezen. Van belang is om het doel van de uitkering centraal te stellen en de wijze waarop dit doel het beste bereikt kan worden. Vervolgens dient de verdeling gekozen te worden die hierbij past en de bekostigingswijze die het beste een bijdrage kan leveren (Ministerie van Financiën, 1997, p.20).

2.2.6 Motieven voor specifieke uitkeringen

Indien de overheid geld wil toekennen aan gemeenten voor de uitvoering van decentraal beleid kan dat via een algemene uitkering of een specifieke uitkering. Als het beleid of de problematiek enkel op een aantal gemeenten betrekking heeft, kan gekozen worden voor een specifieke uitkering. Als het geld niet goed verdeeld kan worden via de verdeelmaatstaven of de criteria van het gemeentefonds dan kiezen de departementen ook voor een specifieke uitkering. Soms is echter de keus voor een specifieke uitkering niet geheel duidelijk en dient de afweging gemaakt te worden tussen de algemene of specifieke uitkering

In de financiële verhoudingswet is vastgelegd dat bekostiging door middel van een specifieke uitkering enkel in bijzonder aangewezen situaties mogelijk is. Dit is mogelijk indien:

- “De bekostiging via eigen gemeentelijke inkomsten niet mogelijk is (+ één van de onderstaande motieven)
- De uitkering een tijdelijk karakter heeft door de aard van het onderwerp;
- Er nog onvoldoende inzicht bestaat in de omvang van de betrokken taak of activiteit;

- Voor de kosten geen structuurkenmerk van de ontvanger kan worden vastgesteld op basis waarvan verdeling door middel van de algemene uitkering mogelijk is”¹⁹ (Ministerie van BZK, 2003, p.9).

De auteur Bonnema en anderen (2001) geven aan dat het Rijk in de praktijk nog andere motieven hanteert:

- “Het Rijk kan dwingen om het geld op bepaalde manier te besteden,
- Het beperken van de financiële risico’s voor gemeenten,
- Het beklijven van bepaalde uitgaven,
- Het evenwicht in de algemene uitkering behouden,
- Een vliegwieleffect genereren,
- Het zuiver houden van de ‘kostenoriëntatie’ als uitgangspunt voor de verdeling van de algemene uitkering” (Bonnema etc. 2001, p.231).

De specifieke uitkeringen worden ook ingezet, omdat het systeem van de algemene uitkering niet voldoende is. In het boek ‘Leiden leed geleden?’²⁰ noemen de auteurs Klaassen, Dekkers, Lugtenburg en Bordewijk zes motieven waarom de specifieke uitkeringen worden ingezet. De Raad voor de financiële verhoudingen heeft deze motieven al eerder benoemd en licht in het rapport ‘*Heiligt het doel alle (specifieke) uitkeringen*’ deze zes motieven toe.

De zes motieven zijn:

- Paternalistisch motief
- Gelijkheidsbeginsel
- Draagkrachtmotief
- Knelpuntenmotief
- Ontwikkelingsmotief
- Schaalvoordelenmotief

Het paternalistische motief: De overheid vindt het noodzakelijk om ten aanzien van bepaalde voorzieningen de besluitvorming niet over te laten aan de lokale overheid. De overheid maakt vaak gebruik van het paternalistische motief, doordat zij bepaalde voorzieningen stimuleert en de gemeenten niet betreft in de besluitvorming. Door het toekennen van specifieke uitkeringen worden gemeenten gestimuleerd om bepaalde voorzieningen te realiseren ten koste van de lokale behoefte.

Het gelijkheidsmotief: De overheid zet specifieke uitkeringen in, omdat zij ernaar streeft dat voorzieningen in “een bepaalde kwantiteit en kwaliteit voor alle burgers bereikbaar zijn” (Rfv, 1981, p.11). De overheid wil een regelmatige spreiding van die voorzieningen over het hele land, omdat zij deze voorzieningen als basisvoorzieningen ziet.

Het draagkrachtmotief: Bij dit motief zet de overheid specifieke uitkeringen in om projecten van de grond te krijgen die “de plaatselijke financiële draagkracht te boven gaan” (Rfv, 1981, p.12). De gemeenten kunnen grote projecten niet financieren, omdat het gaat om zeer grote investeringen. Het Rijk springt bij met extra middelen in de vorm van een specifieke uitkering.

Het knelpuntenmotief: Tussen regio’s is soms een groot verschil in overheidsvoorzieningen en dit kan leiden tot ongewenste gevolgen en vestigingspatronen zowel van mensen als

¹⁹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en koninkrijksrelaties (2003) Overzicht Specifieke uitkeringen 2003, p.9

²⁰ Klaassen, Dekkers, Lugtenburg en Bordewijk (1992). Leiden leed geleden p.36

bedrijven. De overheid wil door middel van het beschikbaar stellen van specifieke uitkeringen de verschillen opheffen voor “de industriële en maatschappelijke infrastructuur” (Rfv, 1981, p.12). Door extra middelen beschikbaar te stellen, kunnen de verschillen en de achterstanden in de regio’s worden weggewerkt. De overheidsvoorzieningen worden dan evenwichtig verdeeld tussen de regio’s.

Het ontwikkelingsmotief: De overheid tracht dat bij bepaalde nieuwe voorzieningen eerst een beperkt aantal experimenten worden uitgevoerd, voordat het nieuwe beleid wordt ingevoerd. Door het beschikbaar stellen van specifieke uitkeringen is het mogelijk om de experimenten uit te voeren (Rfv, 1981, p.13).

Het schaalvoordelenmotief: Bij bepaalde voorzieningen geldt dat schaalgrootte meer kostenvoordelen oplevert dan de voorziening op kleine schaal aan te bieden. Een gemeente die besluit om de voorziening op grote schaal aan te bieden, heeft echter tot gevolg dat andere gemeenten ook van deze voorziening profiteren. Hierdoor ontstaat geen evenwichtige verdeling van de kosten en de baten. Om de gemeente die de voorziening verzorgt tegemoet te komen, verleent de overheid aan deze gemeente een specifieke uitkering (Rvf, 1981, p. 13).

De Raad voor de Financiële verhoudingen geeft aan dat in bepaalde situaties specifieke uitkeringen gerechtvaardigd zijn. De overheid moet echter ervoor waken om in die situaties beleid of voorzieningen te financieren waar de gemeente zelfstandig ook toe in staat is. Daarbij moet de overheid voorkomen om vanuit bevoogdende en paternalistische motieven de specifieke uitkeringen te verstrekken. Gemeenten herkennen de lokale vraag eerder dan het Rijk en dienen de mogelijkheid te krijgen om zelfstandig tegemoet te komen aan de lokale behoefte.

Het vakministerie dat een specifieke uitkering wil inzetten, dient vooraf aan te geven welke taken of activiteiten van gemeenten veranderen door de inzet van de specifieke uitkering. De ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Financiën hebben een systeemverantwoordelijkheid voor het geheel van de specifieke uitkeringen en gaan na of er sprake is van een verantwoorde invulling. De vakminister is verantwoordelijk voor de inrichting van de specifieke uitkering. Bij de inrichting zijn twee belangrijke elementen van belang; het bestuurlijke en het financiële arrangement.

“Het bestuurlijke arrangement van een specifieke uitkering bestaat uit:

- De taken en verantwoordelijkheden van de decentrale overheid bij de besteding van de specifieke uitkering;
- De doelstelling die wordt nagestreefd;
- Het type en de juridische grondslag van de specifieke uitkering.

Het financiële element van een specifieke uitkering bestaat uit:

- Het sturingsprincipe van de specifieke uitkering;
- De wijze waarop volume en verdeling van de specifieke uitkering bepaald wordt (de verdeelmethode);
- De financiële en beleidsmatige verantwoordingsinformatie (de bestuurslast)” (Ministerie van BZK, 2003, p.8)

Het bestuurlijke arrangement is leidend voor het financieel arrangement. Het financieel element dient aan te sluiten bij het bestuurlijke arrangement. Bij het instellen van een specifieke uitkering dient het vakministerie bij de beheerders van het gemeentefonds te

motiveren waarom de specifieke uitkering wordt ingevoerd en wat de gevolgen voor de gemeenten zullen zijn op bestuurlijk niveau. Bij de motivatie dient nadrukkelijk aandacht besteed te worden aan het bestuurlijke en financiële element van de uitkeringen.

In deze paragraaf heb ik het begrip specifieke uitkering besproken. Er zijn verschillende soorten specifieke uitkeringen. De verdeling, de juridische grondslag en het motief worden allen bepaald door het vakministerie dat de specifieke uitkering introduceert. De beheerders van de specifieke uitkeringen hebben de verantwoordelijkheid om na te gaan of er sprake is van een verantwoorde invulling. In de volgende paragraaf zal ik teruggaan naar de bespreking van de transactiekosten- en de principaal-agenttheorie. In paragraaf 2.4 worden de werkhypothesen besproken.

2.3 De transactiekosten van een specifieke uitkering

Uit de beschrijving van de transactiekostentheorie in paragraaf 2.1 blijkt dat het aangaan van een transactie of samenwerking kosten met zich meebrengt, vanwege de onzekerheid en het informatiekort omtrent de samenwerking. De specifieke uitkering brengt kosten met zich mee, zowel voor de agent als voor de principaal. In het gehele proces van de specifieke uitkering zijn kosten betrokken. Bij het opzetten, invoeren en de evaluatie van de specifieke uitkering worden transactiekosten gemaakt. Het proces van de uitkering bestaat uit drie fasen. Allereerst is er de invoeringsfase waarin de uitkering wordt geïntroduceerd. De kosten die hierbij worden gemaakt zijn voornamelijk onderhandelings- en informatiekosten. Vervolgens wordt de specifieke uitkering toegekend aan gemeenten, waarna de uitkering aan het specifieke doel wordt besteed. Nadat een gemeente de uitkering ontvangt, dient deze zich ook te verantwoorden over de besteding, dit zijn de verantwoording- of evaluatiekosten.

De relatie tussen een departement en een gemeente kan worden gekenmerkt als een principaal-agentbenadering. De principaal is het departement die optreedt als opdrachtgever. De gemeente is de agent en heeft de rol van opdrachtnemer. Het departement als principaal streeft een bepaald doel na, maar kan dit niet zelf realiseren. Hiervoor heeft zij de hulp en specialisatie nodig van gemeenten. De gemeenten, als opdrachtnemer, wil enkel bepaalde opdrachten van het departement uitvoeren als zij hiertoe wordt gecompenseerd. Om bepaalde activiteiten uit te voeren stelt het departement een vergoeding in. Deze vergoeding wordt echter wel gekoppeld aan de activiteiten die de gemeente moet uitvoeren. De vergoeding, in de vorm van een uitkering, mag de gemeente niet aan andere doelen besteden.

Specialisatie

Hazeu geeft aan dat een belangrijk onderdeel van een principaal-agentbenadering het verschijnsel specialisatie is. Het departement voert de opdracht niet zelf uit vanwege het gebrek aan specialisatie. Gemeenten hebben meer zicht op de lokale situatie en kunnen beter hierop aansluiten met beleid. Het departement delegeert een taak aan gemeenten, omdat zij veelal de kennis en expertise hebben van het onderwerp om de opdracht uit te voeren. Daarbij ligt de taak veelal bij gemeenten, omdat zij de verantwoordelijkheid hebben over het betreffende taakgebied.

Informatie-asymmetrie

Een gemeente beschikt over meer informatie over de situatie op lokaal niveau dan de departementen. De gemeente heeft meer kennis, staat dichterbij het uitvoeringsbeleid en richt het beleid op microniveau in. Een departement daarentegen ontbreekt het veelal aan de informatie over dit uitvoeringsbeleid. Binnen een transactie of samenwerking speelt

informatie een belangrijke rol. Partijen beschikken niet altijd over volledige informatie. Het ontbreekt hen aan de informatie, waardoor zij geen beslissingen kunnen nemen over bepaalde factoren die van belang zijn. Bij informatie-asymmetrie is de informatie ongelijk verdeeld over de betrokken partijen. Een departement beschikt niet over dezelfde informatie als een gemeente. Om de taak uit te voeren, moet het departement informatie verwerven. Bij het verwerven van informatie worden kosten gemaakt, de informatiekosten. Om deze kosten te beperken en gezien de verantwoordelijkheden van de gemeente, delegeert een departement de taak aan de gemeente.

Decentralisatie

Het departement beschikt soms niet over de bevoegdheden om bepaalde activiteiten op gemeentelijk niveau uit te voeren. In het kader van decentralisatie zijn veel taken aan gemeenten gedelegeerd. Indien departementen bepaalde doelen nastreven dienen zij dit in samenwerking te doen met gemeenten. De overheid gaat uit van het streven ‘decentraal wat kan en centraal wat moet’, zoals in de Code Interbestuurlijke verhoudingen is vastgelegd. Taken die op decentraal niveau kunnen worden uitgevoerd, dienen ook te worden gedecentraliseerd aan gemeenten.

In de Code interbestuurlijke verhoudingen is opgenomen dat op basis van maatschappelijke vraagstukken, de verantwoordelijkheden tussen de overheidslagen verdeeld. Op die manier kunnen alle overheidslagen afzonderlijk goed presteren, waardoor de overheid als geheel goed zal presteren. Dit is als visie geformuleerd op de interbestuurlijke verhoudingen en die het fundament vormt van de Code interbestuurlijke verhoudingen (Code interbestuurlijke verhoudingen, 2005, p.9). Deze benadering is ook vastgelegd voor de financiële verhoudingen. Als uitgangspunt is opgenomen dat voor “de financiële verhoudingen [*geldt*] dat de financiële verantwoording in overeenstemming is met de verdeling van de verantwoordelijkheden tussen rijk, provincies en gemeenten: het financiële arrangement volgt het bestuurlijke arrangement.” Daar komt ook uit voort dat volgens de overheden “prestatiebesturing met financiële sanctionering alleen bij specifieke uitkeringen” kan plaatsvinden (Code interbestuurlijke verhoudingen, 2005, p.9). In de Code is over de specifieke uitkeringen opgenomen dat het financiële arrangement het bestuurlijke arrangement volgt. Dit betekent dat wie een taak uitvoert ook over de benodigde financiële middelen en budgetflexibiliteit moet beschikken. Vanuit de verantwoordelijkheidsverdeling tussen het Rijk, provincie en gemeenten is ook de financiële verantwoording afgeleid. Opgenomen is dat bij sprake van medebewind, het Rijk compensatie moet bieden op basis van art. 108 van de gemeentewet. Het Rijk moet de kosten vergoeden die gemaakt worden bij de uitvoering van de opgelegde verplichting, inclusief de kosten die verbonden zijn aan de verplichte informatieverstrekking.

Belangenstellingen

Bij een samenwerking of een relatie tussen een principaal en een agent wordt verondersteld dat zowel de gemeente als het departement diens belang nastreeft. Door de onvolledige informatie is het ook moeilijk na te gaan of de ene partij zich ook inzet voor het gezamenlijke doel. Een departement tracht dit te voorkomen door de gemeente de specifieke uitkering te verstrekken die de gemaakte kosten compenseert. Een departement kan echter niet voorkomen dat de gemeente toch haar eigen belang nastreeft. Om de gemeente te motiveren, maar ook te dwingen het belang van de principaal na te streven, maakt het departement gebruik van de agencycosts. Door middel van monitoring, evaluatie en verantwoording wil het departement de gemeente dwingen om zich in te zetten voor het beleid of het beoogde doel van het departement.

Met name de monitoring, evaluatie en verantwoording brengen veel transactiekosten met zich mee. Om na te gaan of de agent daadwerkelijk de opdracht naar de wensen van de principaal uitvoert, maakt het departement gebruik van verschillende monitoringsmechanismen om de gemeente te controleren. Binnen de principaal-agentbenadering wordt monitoring als een oplossing gezien om het informatietekort en de onzekerheid te beperken. Dit is niet altijd een geschikte oplossing vanwege de hoge transactiekosten die worden gemaakt. Daarbij brengt monitoring veel administratieve lasten met zich mee, zowel voor het departement als voor de gemeente. Een oplossing die meer oplevert, is het creëren van een goede relatie tussen het departement en de agent waarbij naar hetzelfde belang wordt gestreefd. Indien partijen hetzelfde belang nastreven, zal het vertrouwen tussen de partijen worden vergroot en dit kan uitmonden in lagere transactiekosten.

De principaal-agentrelatie kan dus toegepast worden op de relatie tussen departement en gemeente. Het departement en de gemeente gaan een samenwerkingsverband aan. Binnen dit samenwerkingsverband wordt een taak gedelegeerd aan de gemeente. Bij het aangaan van het samenwerkingsverband maken beide partijen kosten, de transactiekosten. Dit zijn de kosten om de samenwerking op te zetten en het vastleggen van de afspraken. De gemeente stemt in om de taak uit te voeren en wordt financieel gecompenseerd door bekostiging uit een specifieke uitkering. Binnen dit samenwerkingsverband heeft het departement geen zicht in hoeverre de gemeente de taak goed uitvoert. Het departement beschikt niet over de informatie en heeft geen zicht op beslissingen van de gemeente. Om de informatie te verkrijgen maakt het departement allerlei kosten, de informatiekosten. De gemeente heeft deze informatie wel. Binnen dit samenwerkingsverband is sprake van informatie-asymmetrie. Om de informatietekorten te verkleinen heeft het departement allerlei voorwaarden verbonden aan de subsidie. De gemeente ontvangt de subsidie, nadat zij aan de voorwaarden en de verplichtingen heeft voldaan. Voor de gemeente geldt dat naast de uitvoeringskosten ook kosten optreden naar aanleiding van de informatieverplichtingen van het departement.

De principaal hanteert verschillende motieven voor het introduceren van een specifieke uitkering. Afhankelijk van het motief wordt ook de relatie tussen het departement en de gemeente bepaald. Bij de volgende alinea's zal ik stil staan bij de motieven van de uitkeringen en deze koppelen aan werkhypothesen voor mijn onderzoek.

2.4 Werkhypothesen

In dit onderdeel worden enkele werkhypothesen benoemd die dienen bij te dragen aan de beantwoording van de vraagstelling. De werkhypothesen gaan in op de vermindering van de specifieke uitkeringen. De eerste werkhypothesen staan stil bij het motief voor de invoering van de specifieke uitkeringen. Ik veronderstel dat het motief voor invoering van specifieke uitkering invloed heeft of een uitkering wordt afgeschaft, beëindigd, gebundeld of overgeheveld naar het gemeentefonds. Deze veronderstelling zal ik toetsen door werkhypothese 1 tot en met 4. De andere werkhypothesen staan stil bij de veronderstelling dat de vermindering van de uitkeringen met zich meebrengt een vermindering van de transactiekosten. Deze vermindering wordt vormgegeven door het bundelen van de uitkeringen en de overheveling naar het gemeentefonds.

Werkhypothese 1 Gelijkheidsbeginsel

Als een uitkering naar aanleiding van een gelijkheidsbeginsel wordt ingesteld dan wordt deze niet beëindigd.

Een specifieke uitkering wordt vanuit een gelijkheidsmotief ingevoerd, omdat de overheid ervan overtuigd is, dat alle burgers toegang moeten hebben en moeten beschikken over dezelfde voorzieningen, in een bepaalde kwantiteit en kwaliteit. De overheid streeft daarom naar een regelmatige spreiding van deze basisvoorzieningen over het land. Ik veronderstel dat uitkeringen, die zijn ingevoerd met dit motief, niet zullen worden beëindigd en een status krijgen van ‘permanente specifieke uitkering’. De specifieke uitkeringen worden ingezet om de voorzieningen op te zetten en in stand te houden.

Werkhypothese 2 Draagkrachtmotief

Als een uitkering naar aanleiding van een draagkrachtmotief wordt ingesteld dan wordt deze uitkering gebundeld, overgeheveld of beëindigd.

Een specifieke uitkering met een draagkrachtmotief wordt ingesteld om gemeenten financieel te ondersteunen bij projecten, die de gemeenten financieel niet zelfstandig kunnen opzetten. Dit zijn met name grote projecten die een grote investering vergen. Ik veronderstel dat deze projecten voor een langdurig traject worden opgezet en dat de financiële bijdrage voor een lange periode geldt. De specifieke uitkeringen die hierbij worden ingezet, kunnen dan worden gebundeld met andere soortgelijke uitkeringen. Vanwege de lange termijn veronderstel ik dat deze ook worden overgeheveld naar het gemeentefonds. Na verloop van het project worden deze uitkeringen beëindigd. Vanwege de termijn krijgen deze uitkeringen een status van ‘tijdelijke uitkering’.

Werkhypothese 3 Ontwikkelingsmotief

Als een uitkering naar aanleiding van een ontwikkelingsmotief wordt ingesteld dan wordt deze afgeschaft.

Een specifieke uitkering met een ontwikkelingsmotief wordt ingesteld om experimenten mogelijk te maken. Deze specifieke uitkeringen worden in het leven geroepen om bepaalde korte projecten te financieren. Deze korte projecten worden opgezet om nieuw beleid te testen, voordat deze wordt ingevoerd. Gemeenten voeren deze experimenten uit en worden door het Rijk financieel gecompenseerd. Aangezien dit motief wordt gebruikt om experimenten te bekostigen, veronderstel ik dat de uitkeringen enkel voor korte termijn worden geïntroduceerd en de status krijgen van ‘eenmalige uitkering’.

Om bovenstaande werkhypothesen te toetsen, zal ik de specifieke uitkeringen van 1987, 1997 en 2003 analyseren. Ik wil hierbij nagaan hoeveel specifieke uitkeringen in deze periode zijn verminderd, het aantal en het motief van de uitkeringen. Vervolgens zal ik conclusies trekken uit het aantal dat te maken heeft met een verandering en het motief van deze uitkeringen. Ik wil nagaan of er een verband is tussen het motief voor de invoering en de verandering die de uitkering ondergaat.

Werkhypothese 4

Als het aantal specifieke uitkeringen wordt verminderd, dan verminderen de administratieve lasten voor gemeenten.

Het streven en het beleid van de overheid is erop gericht om de administratieve lasten te verminderen. De administratieve lasten behelzen onder andere de transactiekosten rondom de specifieke uitkeringen. De overheid heeft ingezet op vermindering van de administratieve lasten van gemeenten door de vermindering van de specifieke uitkeringen. Ik veronderstel dan ook dat een vermindering van de uitkeringen betekent dat een vermindering optreedt van de

administratieve lasten. Om na te gaan of dit verband klopt zal ik onderstaande hypothesen toetsen.

Werkhypothese 5

Als specifieke uitkeringen worden gebundeld, dan verminderen de administratieve lasten voor gemeenten niet.

Gemeenten maken gebruik van de specifieke uitkeringen en maken hierbij kosten om de aanvraag in te dienen en zich te verantwoorden over de bestede middelen. De transactiekosten uit zich in het aanvragen van informatie over de uitkering, het schrijven en indienen van projectaanvragen, rapportages, evaluaties, controle en verantwoordingsrapportages. Voor iedere specifieke uitkering waaraan de gemeente deelneemt, dient afzonderlijk een aanvraag en verantwoordingstraject te worden doorlopen. Een van de middelen die de beheerders van het gemeentefonds inzetten om de administratieve lasten en de specifieke uitkeringen te verminderen, is het bundelen van meerdere uitkeringen tot 1 uitkering. Dit wordt ook wel een brede doeluitkering genoemd. Meerdere uitkeringen worden samengevoegd tot een uitkering, waardoor er sprake is van 1 aanvraag en verantwoordingstraject. Bij de bundeling wordt ook de beleidsvrijheid van de gemeente vergroot, omdat zij de keus heeft om het budget aan een beperkt aantal doelen te besteden.

Om na te gaan of door bundeling de administratieve lasten daadwerkelijk verminderen, zal ik dit toetsen aan de hand van de verantwoordingseisen opgenomen in de regelgeving en de gesprekken met gemeenten.

Werkhypothese 6

Als specifieke uitkeringen worden overgeheveld naar het gemeentefonds, dan treedt een vermindering op van de administratieve lasten voor gemeenten.

Specifieke uitkeringen zijn niet opgenomen in het gemeentefonds, waardoor de aanvraag en de verantwoording afzonderlijk wordt vastgelegd. De middelen die zijn opgenomen in het gemeentefonds mag de gemeente vrij besteden en de verantwoording vindt eenmaal plaats via de jaarrekening. De gemeenten dienen zich over de specifieke uitkeringen afzonderlijk te verantwoorden. Om de administratieve lasten te beperken wil het kabinet daar waar mogelijk de middelen aan gemeenten via het gemeentefonds verstrekken. Het kabinet wil daarom steeds meer uitkeringen overhevelen naar het gemeentefonds om de lasten te verminderen. Ik wil nagaan of er daadwerkelijk een vermindering optreedt van de administratieve lasten door overheveling van de uitkeringen naar het gemeentefonds. Ik wil dit toetsen door middel van gesprekken met departementen en gemeenten.

Uit de analyse van de specifieke uitkeringen, de casestudie en de gesprekken met departementen en gemeenten zal ik vervolgens nagaan in welke vorm de specifieke uitkeringen zijn verminderd, (beëindiging, samenvoeging of overheveling). Ik zal hierbij nagaan in hoeverre de administratieve lasten zijn verminderd. Het is moeilijk om daadwerkelijk de vermindering van lasten na te gaan. Ik zal daarom een vermindering van de lasten toetsen door het proces van aanvraag, verantwoording en controle na te gaan en de veranderingen die optreden. Wat betekent de beëindiging, samenvoeging en overheveling voor het proces van de aanvraag en de verantwoording (accountantscontrole). Dus nagaan welke veranderingen zijn opgetreden na de samenvoeging of de overheveling van de specifieke uitkeringen.

In hoofdstuk vier zal ik de case study van de drie specifieke uitkeringen beschrijven en de bevindingen uit de gesprekken met de departementen en gemeenten. Ook komt aan de orde de bevindingen naar aanleiding van de toetsing van de hypothesen. In het volgende hoofdstuk zal

ik eerst uitgebreid stilstaan bij de specifieke uitkeringen en de ontwikkelingen van deze regelingen sinds de jaren tachtig.

Samenvattende conclusie

In dit hoofdstuk is de transactiekostenbenadering beschreven die ik heb gekozen als theoretisch kader. De transactiekostentheorie benadrukt de kosten die optreden bij het uitvoeren van transacties of samenwerkingsverbanden. Deze theorie is gebruikt om na te gaan welke kosten optreden bij departementen en gemeenten, indien zij gebruik maken van een specifieke uitkering. Ik heb in dit hoofdstuk ook het begrip specifieke uitkering toegelicht, om de werkhypothesen te verduidelijken. Ik heb gekozen voor de uitwerking in dit hoofdstuk, omdat de werkhypothesen een aantal begrippen omvatten die zonder de toelichting erg onduidelijk zijn. Ik heb ook de diverse soorten uitkeringen, de wettelijke grondslag, de verdeling en de motieven voor invoering van de uitkeringen besproken. Ik heb vervolgens een aantal werkhypothesen geformuleerd, die dienen bij te dragen aan de beantwoording van de vraagstelling. De werkhypothesen gaan in op de motieven voor invoering van de uitkeringen en de veranderingen voor vermindering van de specifieke uitkeringen.

3. Het verminderen van de specifieke uitkeringen

In dit hoofdstuk zal ik de beleidsinspanningen van het Rijk om de specifieke uitkeringen te verminderen bespreken. Het verminderen van de specifieke uitkeringen is al jaren aan de gang en er zijn vele beleidsdoelstellingen geformuleerd om de uitkeringen te verminderen. In dit hoofdstuk zal ik stil staan bij het streven en de beleidsinspanningen van het Rijk om de specifieke uitkeringen te verminderen.

Het verminderen van de specifieke uitkeringen is in de jaren tachtig zeer actief opgepakt. Na de wildgroei van de specifieke uitkeringen werden veel activiteiten ingezet om deze uitkeringen te saneren. Het saneren van de specifieke uitkeringen kan op verschillende manieren worden vormgegeven:²¹

- Door het **opheffen** van de specifieke uitkering
- Door het **overhevelen** van de specifieke uitkering naar het gemeentefonds
- Door het **samenvoegen/ bundelen** van de specifieke uitkeringen tot brede doeluitkering
- Door **herziening** van de toekenningsvoorwaarden (Ministerie van Financiën, 1997, p.32).

In de volgende paragrafen komen de beleidsinspanningen van het Rijk aan bod om de specifieke uitkeringen te verminderen. Hierbij heb ik als startpunt gekozen voor 1980, een belangrijk omslagpunt in het gebruik van de specifieke uitkeringen. Dit was tevens het startpunt om de specifieke uitkeringen te verminderen.

3.1 1980 startpunt vermindering van de uitkeringen

De Kam en De Haan (1991) geven aan dat in de jaren van 1983 tot 1989 sprake is geweest van een grote dereguleringsfilosofie²². De filosofie ging over “de beheersbaarheid van overheidsinterventies en het terugdringen van beleidslasten” (De Kam & De Haan, 1991, p. 60). Deze terugtred van de overheid komt overeen met de activiteiten vanuit het decentralisatiebeleid in die jaren, de sanering van de bestuursinstrumenten. Decentralisatie is toentertijd volgens De Kam en De Haan vaak als optie genoemd om de organisatie van de centrale overheid “doeltreffender, doelmatiger en democratischer in te richten”. In deze periode is ook meer aandacht besteed aan de beleidslasten. Vanwege de budgettaire krapte is besloten om over te gaan tot budgetfinanciering in samenhang met decentralisatie. De bestuursinstrumenten boden in die tijd de beste sturingsmogelijkheden voor een algemeen decentralisatiebeleid. De specifieke uitkeringen spelen hierbij een belangrijke rol, zoals het saneren van de verplichte accountantsverklaringen en de (financiële) informatieverplichtingen. Bij het decentralisatiebeleid lag het streven op een kritische heroverweging van de verschillende bestuursinstrumenten. Het kabinet wilde ook meer greep krijgen op de relatie tussen het Rijk en decentrale overheden en trachtte het aantal bestuursinstrumenten te verminderen. Deze instrumenten werden voornamelijk ingezet om het beleid van decentrale overheden te beïnvloeden. Een aantal instrumenten die werden ingezet zijn; de specifieke uitkeringen, toezicht, circulaires, inspraakbepalingen, planvoorschriften en de verplichting

²¹ Ministerie van Financiën (1997). *Financiële verhoudingen Rijk-lagere overheden*. p. 32

²² De Kam, D.A. De Haan, J. (red.) (1991). *Terugtrekkende Overheid Realiteit of Retoriek? Een evaluatie van de grote operaties*. P. 60

om de centrale overheid te informeren.²³ De specifieke uitkeringen werden beschouwd als de belangrijkste bestuursinstrumenten en kregen de meeste aandacht. De Kam en de Haan (1991) geven de verklaring dat bij de specifieke uitkeringen de verkokering van de middelenvoorziening bij lagere overheden centraal staat. Daarnaast brengen de specifieke uitkeringen altijd nevenvoorwaarden met zich mee, die zich richten op de informatieverplichtingen, inspraakbepalingen en de planvorming. De specifieke uitkeringen zorgen zodoende voor veel administratieve rompslomp (p.66).

In 1980 was er sprake van 532²⁴ specifieke uitkeringen. In deze periode beseftte het Rijk dat het gebruik van de specifieke uitkeringen een aantal negatieve consequenties heeft voor gemeenten. De Algemene Rekenkamer noemt een aantal punten;

- “De geormerkte bestemming kan een goede verdeling van middelen op gemeentelijk niveau in de weg staan.
- De vastliggende bestemming bemoeilijkt ook het voeren van een flexibel en samenhangend beleid.
- De verantwoording aan het ministerie, brengt extra beheerslasten voor de decentrale overheden met zich mee”(Algemene Rekenkamer, 2006, p.14).

In het boek ‘Financiële verhoudingen in Nederland’ wordt aangegeven dat de efficiency wordt geschaad door het proces van de specifieke uitkeringen. De wijze waarop de specifieke uitkeringen worden aangevraagd, toegekend en de verantwoording over de besteding van de uitkeringen zorgen voor veel werk bij de gemeenten (Zaalen, 2002, p.75).

Heiligt het doel alle (specifieke) uitkeringen

In de jaren zeventig deed de toenmalige Raad voor de Gemeentefinanciën een onderzoek naar de specifieke uitkeringen. Uit een eerdere onderzoekspoging bleek dat er geen inzicht bestond in de specifieke uitkeringen.²⁵ Hierbij bleek dat er ook sprake was van uitkeringen die niet op schrift stonden, maar waarbij verschillende departementen betrokken waren. Om meer inzicht te krijgen in de specifieke uitkeringen en hierop beleid te ontwikkelen, was een nader onderzoek nodig. Het onderzoek leidde tot de publicatie ‘Heiligt het doel alle (specifieke) uitkeringen’. De Raad deed in het rapport een aantal aanbevelingen die betrekking hadden op de sanering van de specifieke uitkeringen. Het rapport “kan als een belangrijk markeringspunt worden gezien in het denken over specifieke uitkeringen. Het vormde destijds de aanzet voor het saneren van specifieke uitkeringen en het formuleren van wettelijke bepalingen over specifieke uitkeringen” (Ministerie van BZK, 2000). Het rapport heeft er ook toe geleid dat jaarlijks het ‘Overzicht specifieke uitkeringen’ wordt gepubliceerd. Naar aanleiding van de publicatie heeft het kabinet besloten dat alleen in uitzonderlijke gevallen gebruik mocht worden gemaakt van een specifieke uitkering.

De specifieke uitkeringen zijn twee keer onderwerp geweest van het regeerakkoord voor een taakstellende sanering. Het eerste kabinet Lubbers (1982-1986) besloot dat de specifieke uitkeringen jaarlijks met 10%²⁶ moesten worden verminderd. Het tweede kabinet Lubbers (1986-1989) voegde daarbij de doelstelling van 25%²⁷ voor de hele kabinetsperiode. De

²³ De Kam, D.A. De Haan, J. (red.) (1991). *Terugtrekkende Overheid Realiteit of Retoriek? Een evaluatie van de grote operaties*. P. 66

²⁴ Algemene Rekenkamer (2006). *Beleidsvrijheid en specifieke uitkeringen*. p.14

²⁵ Raad voor de gemeentefinanciën (1996). *Vijf&dertig jaar Raad voor de gemeente financiën, Opmaat tot beleid*. P.34.

²⁶ Ministerie van Financiën (1997) *Financiële verhouding Rijk- lagere overheden*. p.32

²⁷ Ministerie van Financiën (1997) *Financiële verhouding Rijk- lagere overheden*. p.32

saneringsoperaties hebben veel invloed gehad op de bewustwording van de departementen bij het gebruik van de “bevoogdende bestuursinstrumenten” (De Kam & De Haan, 1991. p.61).

Naar aanleiding van het advies van de Raad voor de Gemeentefinanciën is een wettelijke saneringsproces op gang gebracht. De provincie- en gemeentewet zijn samen met de Financiële Verhoudingswet in 1984 gewijzigd en vervolgens zijn een aantal bepalingen opgenomen die bijdragen aan de sanering van de specifieke uitkeringen. Bij de wet is tevens een bijlage opgenomen met 27 specifieke uitkeringen die voor 1990 dienden te worden gesaneerd. Het verminderen van de specifieke uitkeringen in de saneringsoperaties werd vormgegeven door het opheffen, overhevelen of samenvoegen van de specifieke uitkeringen. Toch kwam de sanering volgens de Raad (Raad voor de Financiële Verhoudingen, 1996) moeilijk op gang. In 1985 was de overheveling van de specifieke uitkeringen naar het gemeentefonds “erg mager” (Rfv, 1996, p.85). In 1984 was f9.5 miljard gulden (€4,3 miljard euro) en in 1985 slechts f8,2 miljard gulden (€3,7 miljard euro) overgeheveld naar het gemeentefonds (Rfv, 1996, p.85). Het totaal bedrag aan specifieke uitkeringen bedroeg in 1985 f40 miljard gulden (€18,2 miljard euro). Daarbij kwamen in 1985 vijftien nieuwe specifieke uitkeringen bij. In het jaar daarop is er iets meer resultaat bereikt met de samenvoeging van kleine specifieke uitkeringen tot brede doeluitkeringen en met het opheffen van de specifieke uitkeringen. Een belangrijke wijziging is de rol van de ministers van Financiën en Binnenlandse Zaken. Zij moeten als beheerders van het gemeentefonds toezien op de specifieke uitkeringen. Vakdepartementen moeten bij wijziging of invoering van een specifieke uitkering eerst overleggen met de ministers. Dit vormde enigszins een belemmering voor de invoering van specifieke uitkeringen.

Vermindering door bezuinigingen

In de jaren tachtig werd het rijksbeleid op een groot aantal beleidsterreinen verminderd of stopgezet in verband met de vermindering van rijksuitgaven. Als gevolg hiervan werden de specifieke uitkeringen die samenhangen met dat beleid afgeschaft of werden deze sterk in omvang verminderd (Rfv, 1996, p.85). Dit was bijvoorbeeld het geval bij de rijksbijdrage Sociaal cultureel werk, nadat het Rijk op de uitkering had bezuinigd, is deze overgeheveld naar het gemeentefonds. Een ander voorbeeld is de uitkering voor het leerlingenvervoer, die in 1987 is overgeheveld naar het gemeentefonds.

Wijziging van de Financiële-verhoudingswet

In 1984 is de Financiële-verhoudingswet gewijzigd om de vermindering van de specifieke uitkeringen te bevorderen. In deze wet zijn ook voor het eerst regels opgenomen over de specifieke uitkeringen. Bij de wijziging van de Financiële-verhoudingswet zijn bepalingen opgenomen over “de procedures voor invoering of wijziging van specifieke uitkeringen en over de informatievoorziening over die uitkeringen” (Zaalen, 2002 p.76). Met de bepalingen is vastgelegd dat indien beleidsvoornemens wijzigingen met zich meebrengen in de financiële middelen van gemeenten, deze wijzigingen gemotiveerd en onderbouwd moeten worden. Daarbij moet ook vooraf met de beheerders van het gemeentefonds overlegd worden, voordat wijzigingen kunnen plaatsvinden. In de memorie van toelichting behorend bij deze wet werd ook expliciet een voorkeursvolgorde aangegeven in de bekostigingsbronnen van gemeenten. Bij de bekostigingsbronnen van gemeentelijke uitgaven dient eerst begonnen te worden met eigen inkomsten, vervolgens de algemene uitkering en pas daarna de specifieke uitkeringen. In de memorie van toelichting werd ook beschreven wanneer een specifieke uitkering is toegestaan. Hierbij gaat het om de volgende situaties:

- “De uitkering is tijdelijk van aard.

- Er bestaat nog geen of onvoldoende inzicht in de omvang van de kosten van ieder van de betrokken gemeenten.
- Er is een ongelijkmatige kostenspreiding: de spreiding van de kosten over de gemeenten is zodanig dat het verdeelstelsel van het gemeentefonds niet in staat is die kostenspreiding, ook in de tijd gezien, voldoende te volgen.
- De uitkering is eenmalig” (Van Zaalen, 2002. p.76).

Deze beperkingen dienden om de beleidsvrijheid van gemeenten te vergroten en de specifieke uitkeringen te verminderen. In de regeerperiode van de kabinetten Lubbers één en twee, van 1982 tot 1989 zijn de specifieke uitkeringen verminderd van 519 naar 243 specifieke uitkeringen. In onderstaande tabel zijn alle uitkeringen opgenomen²⁸.

Tabel 3.1 Specifieke uitkeringen 1980- 1989 (Bron: De Kam en De Haan, 1991, p.67)

Jaar	Aantal uitkeringen	Omvang uitkering € ²⁹ (x mln.)
1980	532	€12.072
1981	534	€13.310
1982	519	€14.941
1983	514	€18.872
1984	449	€19.501
1985	432	€18.460
1986	406	€18.833
1987	370	€18.449
1988	322	€16.887
1989	243	€15.403

De regels en het beleid van het toenmalige kabinet hebben geleid tot een drempel voor het inzetten van de specifieke uitkeringen. In de periode 1980 tot en met 1989 is met succes het aantal specifieke uitkeringen verminderd. De vermindering komt door de ingezette activiteiten en ook door de beperking van de overheidsuitgaven in deze periode. De specifieke uitkeringen zijn verminderd, doordat beleid is beëindigd en specifieke uitkeringen zijn gebundeld, overgeheveld naar het gemeentefonds of afgeschaft.

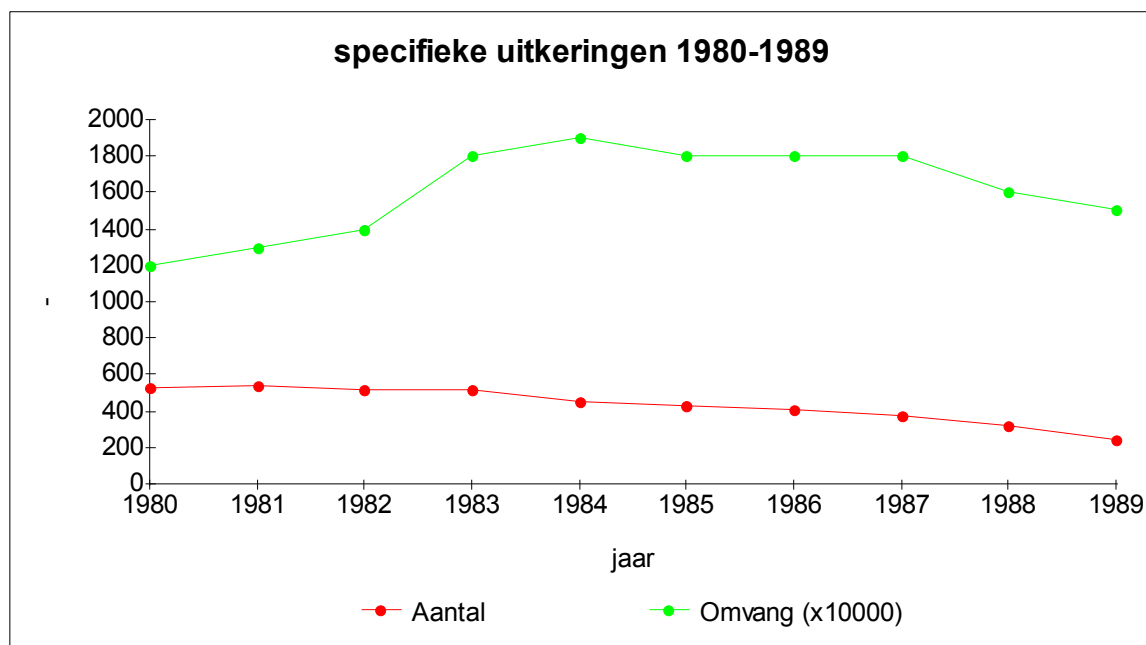
Vermindering van het aantal, toename van het volume

Het aantal specifieke uitkeringen is tussen 1980 en 1989 verminderd, maar het volume van de uitkeringen is toegenomen. In 1980 bedroeg het aantal specifieke uitkeringen 12 miljard euro en in 1989 is dit bedrag toegenomen tot 15 miljard. Het aantal specifieke uitkeringen is gedaald met 279 uitkeringen, maar het bedrag is toegenomen met 3 miljard. In 1984 was het aantal uitkeringen al gedaald tot 449, een vermindering van 73 uitkeringen, terwijl het bedrag toenam tot 19,5 miljard euro. In 1984 is het hoogste bedrag uitgekeerd aan specifieke uitkeringen sinds de overzichten worden gepubliceerd. Na 1984 is de omvang aan specifieke uitkeringen ook afgenomen. De vermindering van de omvang is echter niet vergelijkbaar met de vermindering van het aantal uitkeringen. Het aantal specifieke uitkeringen nam veel sneller af dan het bedrag van de specifieke uitkeringen. Het kabinet streefde naar een vermindering van het aantal uitkeringen, maar richtte zich niet op vermindering van het bedrag aan

²⁸ In de overzichten zijn alle specifieke uitkeringen opgenomen, ook die gericht andere partijen. De gemeenten ontvangen echter bijna alle uitkeringen.

²⁹ De bedragen van de specifieke uitkeringen zijn voor alle jaren omgezet in euro's om de bedragen beter te kunnen vergelijken.

uitkeringen. In de jaren tachtig zijn veel specifieke uitkeringen gebundeld. Hierdoor werden de kleine uitkeringen samengevoegd tot een brede doeluitkering. Hierdoor verminderde het aantal specifieke uitkeringen, maar niet de omvang. In 1987 zijn bijvoorbeeld 39 specifieke uitkeringen samengevoegd tot 18 uitkeringen. In onderstaande figuur is de vermindering van het aantal uitkeringen weergegeven naast de vermindering van het volume van de uitkeringen.



Figuur 3.1 Omvang en aantal specifieke uitkeringen in 1980 tot en met 1989 (Bron: gegevens ministerie van BZK)

3.2 Versterking vermindering specifieke uitkering

In de periode 1990 tot en met 1999 speelt decentralisatie een belangrijke rol bij de vermindering van de specifieke uitkeringen. Het Rijk is in deze periode bezig met bezuinigen en veel taken met bijbehorende middelen worden gedecentraliseerd naar gemeenten en provincies. Het kabinet Lubbers kiest expliciet voor decentralisatie als middel voor bezuinigingen. In 1991 komt het kabinet met de decentralisatie-impuls. De decentralisatie-impuls is een akkoord tussen het Rijk, VNG³⁰ en IPO³¹ waarin was opgenomen dat gestreefd zou worden naar ‘een overdracht van taken van het Rijk naar gemeenten en provincies met gelijkwaardige overdracht van de financiële rijksmiddelen naar het gemeente- of provinciefonds’ (Algemene Rekenkamer, 2006. p.15). De overdracht betrof ook de specifieke uitkeringen en leidde tot een vermindering van de uitkeringen.

Het kabinet besloot in deze periode ook om een aantal activiteiten te decentraliseren. Naar aanleiding van de decentralisatieslag zijn een aantal grote specifieke uitkeringen afgeschaft door overheveling naar het gemeentefonds. Dit betreft bijvoorbeeld de uitkeringen voor “de onderwijshuisvesting, de rijksbijdrageregelingen voor sociaal-cultureel werk, het leerlingenvervoer, de uitkeringen op grond van de wet uitkeringen wegen en het fonds Sociale Vernieuwing” (Zaalen, 2002 p.76), allen zijn overgeheveld naar het gemeentefonds. Door de

³⁰ VNG is Vereniging van Nederlandse Gemeenten

³¹ IPO is interprovinciaal overleg

overheveling van de specifieke uitkeringen naar het gemeentefonds werd het totaal aantal uitkeringen verder teruggebracht.

Aandacht voor de bestuurslasten van de specifieke uitkeringen

Een van de nadelige consequenties van de specifieke uitkeringen zijn de bestuurslasten die hiermee gemoeid zijn. De saneringsslag die werd gemaakt diende om de bestuurslasten terug te dringen. In 1994 start de commissie Griffioen “een onderzoek naar de mogelijkheden tot terugdringing van de beheerskosten van specifieke uitkeringen en in het bijzonder naar de kosten die samenhangen met de controle en de verantwoording” (Zaalen, 2002 p.78). Het doel van de toetsingsoperatie³² “is een vermindering van de administratieve lasten en een kwalitatief betere, transparantere inrichting van de specifieke uitkeringen” (Ministerie van BZK, 2001, p.3). De commissie concludeert dat “de controle-, verantwoordings- en informatieverplichtingen in specifieke uitkeringen leiden tot omvangrijke informatiestromen tussen het Rijk en de andere overheden” (Zaalen, 2002 p.78). De commissie Pennekamp die later wordt ingesteld bevestigt deze conclusie. De commissies Griffioen en Pennekamp geven aan dat het probleem ligt bij “de regeling van verantwoordelijkheden tussen de bestuurslagen en de bekostigingswijze die in de regeling van de specifieke uitkeringen besloten ligt” (Zaalen, 2002 p.78). De Commissie Griffioen heeft er op gewezen om het streven naar vermindering van de uitvoeringslasten van specifieke uitkeringen vanuit een andere invalshoek te bekijken. Deze invalshoek houdt in dat niet gekeken dient te worden naar de wijze waarop de controle is georganiseerd, maar naar de manier waarop in de regeling de verantwoordelijkheden zijn verdeeld (Commissie Pennekamp, 1996, p.3).³³ De commissie Griffioen geeft aan dat het geen accountantsprobleem, maar een bestuurlijk probleem is, waarbij de bron van de uitvoeringslasten besloten ligt in de regelgeving en de gekozen bekostigingswijze. De commissie heeft vervolgens een handreiking opgesteld met toetsingspunten waarmee de doelmatigheid van de opgenomen informatie- en verantwoordingsplichten van de specifieke uitkeringen beoordeeld kunnen worden. De commissie heeft voorgesteld om enkele specifieke uitkeringen aan de hand van de handreiking te laten doorlichten door alle ministeries. Het kabinet heeft het advies van de commissie Griffioen overgenomen en alle ministeries gevraagd hun specifieke uitkeringen door te lichten.

Naar aanleiding van deze bevindingen werden een aantal onderzoeken gestart naar de specifieke uitkeringen. Elk departement werd verantwoordelijk gehouden voor de toetsing van de specifieke uitkeringen. Een ambtelijke visitatiecommissie met vertegenwoordigers van enkele departementen, provincies en gemeenten toetste de bevindingen van de departementen. De minister van Binnenlandse Zaken was verantwoordelijk voor de coördinatie van de toetsingen en rapporteerde de bevindingen aan de Tweede Kamer. In de periode 1997 tot 2000 onderwerpen alle vakdepartementen hun specifieke uitkeringen aan een toetsingsoperatie. Elk departement start een onderzoek naar de specifieke uitkeringen om te achterhalen of de uitkeringen van belang zijn of dat de financiering van activiteiten aan gemeenten op andere wijze kan worden vormgegeven. Het ministerie van Binnenlandse Zaken publiceerde een handreiking voor de toetsing van de uitkeringen. Alle departementen namen deel aan de toetsing van de specifieke uitkeringen. Het was voor het eerst dat de specifieke uitkeringen intensief werden onderzocht.

³² Ministerie van Binnenlandse Zaken (2001). *Specifieke uitkeringen getoetst, Eindrapportage interbestuurlijke visitatiecommissie specifieke uitkeringen*. p. 3

³³ Commissie Pennekamp (1996). *Controle- verantwoordings- en informatieverplichtingen bij specifieke uitkeringen aan decentrale overheden*, p. 3

Het Ministerie van Financiën, dat net als het ministerie van Binnenlandse Zaken verantwoordelijk is voor het beheer van de specifieke uitkeringen publiceert in 1997 het rapport 'Financiële verhouding Rijk-lagere overheden'. In dit rapport gaat zij nader in op de financiële verhoudingen tussen het Rijk, gemeenten en provincies. Zo bespreekt zij de specifieke uitkeringen waarbij nadrukkelijk wordt stil gestaan bij de indirecte kosten van de specifieke uitkeringen (p.18). In het rapport geeft de minister van Financiën aan dat de indirecte kosten voor de specifieke uitkeringen groter zijn dan de kosten voor de algemene uitkeringen uit het gemeentefonds. "Zowel de ontvangende instanties (de lagere overheden) als de uitkerende instanties (centrale overheid) ... maken kosten voor deze geldverwerkingen en -verstrekkingen" (Ministerie van Financiën, 1997, p.18). Volgens Financiën kunnen indirecte kosten bijvoorbeeld optreden bij het opstellen van een beleidsplan of het indienen van declaraties door de gemeenten. Kosten kunnen bij het Rijk optreden door het controleren van de projecten, de begrotingen of de plannen die de gemeenten hebben opgesteld. Vanwege deze nadelige kosten zijn veel specifieke uitkeringen gesaneerd door middel van bundeling, afschaffing of overheveling naar het gemeentefonds.

Tweede wijziging Financiële-verhoudingswet

In 1984 zijn een aantal bepalingen in de Financiële-verhoudingswet (Fvw) opgenomen om de toename van de specifieke uitkeringen aan banden te leggen. Het Paarse kabinet wilde echter in de tweede helft van de jaren negentig de mogelijkheden van de specifieke uitkeringen verruimen. In 1984 was in de Fvw opgenomen dat alleen, indien het technisch niet mogelijk was, een specifieke uitkering kon worden ingesteld. In 1996 vond het kabinet dat de criteria te veel beperkingen oplegde. Het kabinet wilde ook vanuit beleidsinhoudelijke afwegingen een keuze maken voor het wel of niet instellen van een specifieke uitkering. Het Rijk wilde de mogelijkheid hebben om beleid op decentraal niveau voor korte of lange periode te stimuleren. De Financiële Verhoudingswet werd in 1996 gewijzigd om de criteria die in 1984 waren opgenomen te laten vervallen. In plaats van de criteria werd opgenomen dat bekostiging van beleid door middel van een specifieke uitkering "bijzonder aangewezen moet zijn" (Algemene Rekenkamer, 1996, p.16). De inzet van de specifieke uitkering moet nadrukkelijk gemotiveerd worden en de beheerders van het gemeentefonds, de bewindslieden van BZK en Financiën dienen deze motivering te toetsen.

De wijziging van de Financiële Verhoudingswet betekende ook een wijziging in de vermindering van de specifieke uitkeringen. Daalde voorheen het aantal specifieke uitkeringen, in 1998 namen de uitkeringen toe. In 1990 was er sprake van 216 uitkeringen en daalde het aantal in 1998 tot 114. Na 1998 was er sprake van een lichte stijging, van 114 naar 116. In 2000 nam het aantal toe tot 131. In de volgende paragraaf wordt de stijging van het aantal na 1999 besproken. In de periode van 1990-1999 is de stijging van de omvang van de uitkeringen heel wisselend. In tabel 3.2 zijn alle specifieke uitkeringen weergegeven voor de periode 1990-1999.

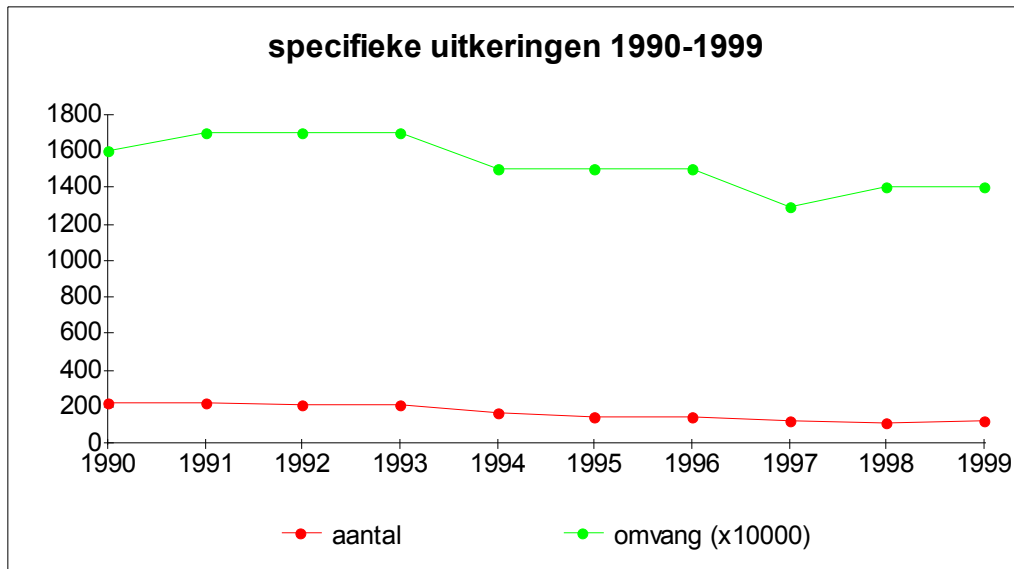
Tabel 3.2 Overzicht specifieke uitkeringen 1990- 1999 (Bron: Ministerie van BZK, 2000, p.14)

Jaar	Aantal uitkeringen	Omvang uitkering € ³⁴ (x mln.)
1990	216	€16.035
1991	218	€ 16.654
1992	208	€ 17.254
1993	205	€17.016
1994	161	€15.475
1995	143	€14.704
1996	141	€15.150
1997	125	€12.919
1998	114	€13.975
1999	116	€14.235

Een geleidelijke toename en afname van uitkeringen

Ook in deze periode blijkt dat de vermindering van het aantal niet gelijk opgaat met de vermindering van het volume van de specifieke uitkeringen. In 1990 was de omvang van de specifieke uitkeringen 16 miljard. In 1993 is de omvang toegenomen tot 17 miljard. In de daarop volgende jaren is de omvang erg wisselvallig. In 1999 is de omvang 14 miljard euro. In de jaren negentig laat het aantal specifieke uitkeringen tot 1998 een gestage afname zien. De omvang van de uitkeringen is echter heel wisselend en neemt af dan weer toe. Bordewijk (1995) verklaart dat het ingezette beleid ter vermindering van de specifieke uitkeringen zijn vruchten heeft afgeworpen, waar het de aantallen specifieke uitkeringen betreft. Sinds 1980 tot 1998 is een trend gezet in sanering. De resultaten waar het de bedragen betreft noemt Bordewijk echter 'veel minder imponerend' (Bordewijk, 1995, p. 42). Volgens Bordewijk zijn het vooral de kleinere regelingen die het veld hebben moeten ruimen door overheveling naar het gemeentefonds, door samenvoeging of door beëindiging. Als voorbeeld noemt hij de reductie van 1993 op 1994. De reductie is het gevolg van de verzelfstandiging van de politie, waardoor de bekostiging niet meer via de gemeenten verloopt. Bordewijk redeneert "dit kan moeilijk als een bijdrage aan de beleidsvrijheid van de gemeenten worden aangemerkt" (p.42). De sanering van het aantal geeft aan dat het Rijk meer belang hechtte aan de vermindering van het aantal dan aan vermindering van de omvang van de uitkeringen.

³⁴ De bedragen van de specifieke uitkeringen zijn voor alle jaren omgezet in euro's om de bedragen beter te kunnen vergelijken.



Figuur 3.2 Aantal en omvang specifieke uitkeringen 1990 tot en met 1999 (Bron: gegevens ministerie van BZK)

3.3 Een toename van de uitkeringen

Door de wijziging van de Financiële-verhoudingswet in 1996 nam het aantal specifieke uitkeringen geleidelijk toe. Naar aanleiding van een aantal onderzoeken die zijn verricht naar de specifieke uitkeringen, die de negatieve consequenties voor gemeenten en provincies benadrukten, besloot het kabinet om meer aandacht te besteden aan de vermindering van de specifieke uitkeringen. Het kabinet van Balkenende besloot om de vermindering van specifieke uitkeringen voort te zetten. Naar aanleiding van de commissie Griffioen en de MWD-werkgroep is gestart met de toetsingsoperatie van de specifieke uitkeringen. De toetsing diende om na te gaan welke verantwoordingsinformatie daadwerkelijk nodig is en het realiseren van “een vermindering van de bestuurslasten die gemoeid zijn met de uitvoering van de specifieke uitkeringen” (Ministerie van BZK, 1999, p.2). In 2001 is de toetsing van alle uitkeringen afgerond.

Eindrapportage toetsing Specifieke uitkeringen

In het rapport “Specifieke uitkeringen getoetst” doet de Commissie Schouten een aantal aanbevelingen om de bestuurlijke inrichting van de specifieke uitkeringen te verbeteren. De commissie heeft 58 specifieke uitkeringen onderzocht. De commissie beschouwt de specifieke uitkeringen als een effectief instrument voor het realiseren van doelen van het Rijk en de medeoverheden. In de toetsingsoperatie stond centraal de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de departementen en medeoverheden. Uit de toetsing blijkt dat bij ongeveer de helft van de uitkeringen er een zwaar accent ligt op de bestedingsvoorwaarden. Dit zorgt ervoor dat er sprake is van omvangrijke financiële verantwoordingsinformatie. De commissie concludeert dat “bij de inrichting niet langer de bestedingsvoorwaarden centraal staan, maar de maatschappelijk beoogde effecten en de daaraan gekoppelde output” (Commissie Schouten, 1999, p.2). De redeneerlijn van de commissie is dat de mate van bestuurslasten bepaald moet worden door de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de bestuurslagen. Volgens de commissie worden de administratieve lasten beperkt naarmate de gemeenten meer verantwoordelijkheden hebben bij de uitvoering. Uit de toetsing concludeert de commissie dat de bekostigingswijze van veel uitkeringen niet past bij de verantwoordelijkheidsverdeling. De

aanbevelingen van de commissie hebben veelal betrekking op verduidelijking van de verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden van de bestuurlijk betrokken actoren. De commissie Schouten legt sterk een relatie tussen de verdeling van de verantwoordelijkheden, de bekostigingswijze en de informatiebehoefte. Onduidelijkheid kan leiden tot een sterke informatiebehoefte en een hoge mate van administratieve lasten (Commissie Schouten, 1999, p.16).

Meer verduidelijking beveelt de commissie ook aan voor de financiële rechtmatigheid. Door meer duidelijkheid over de rechtmatigheid wordt duidelijk welke verantwoordingsinformatie nodig is. Dit moet er toe leiden dat de “benodigde controle informatie die voor de specifieke uitkeringen nodig is voor de ministeries uit het jaarlijkse verslag van bevindingen bij de accountantscontrole bij gemeentelijke jaarrekening kan worden gehaald” (p7). Aparte accountantscontroles voor de specifieke uitkeringen worden hierdoor overbodig. Door de vele verschillende structuren en inrichting van specifieke uitkeringen kan een gemeente geconfronteerd worden met op een beleidsterrein verschillende verantwoordingseisen. Het bundelen van de uitkeringen wordt door de verschillende vormen ook bemoeilijkt. De commissie adviseert om de uitkeringen op een beleidsterrein zoveel mogelijk op een basis te brengen, zowel voor de verantwoordelijkheidsverdeling als voor de inrichtingsstructuur.

Het ministerie van BZK heeft de aanbevelingen van de commissie overgenomen. Een daarvan is het verminderen van de administratieve lasten door vermindering van de accountantscontrole bij specifieke uitkeringen. Het afschaffen van de accountantscontrole is vormgegeven in het traject, Single information Single Audit, SiSa dat in 2006 is opgezet.

Commissie Brinkman

Een ander belangrijk rapport dat in deze periode verscheen en ook weer betrekking heeft op de administratieve lasten is het rapport “Anders gestuurd, beter bestuurd” van de commissie Brinkman. De commissie Brinkman heeft in 2004 alle specifieke uitkeringen doorgelicht. Hierbij heeft de commissie rekening gehouden met de doelstelling van het project ‘Andere Overheid’ waarbij het Rijk zoveel mogelijk stuurt op hoofdlijnen en de medeoverheden meer beleidsruimte geeft. Het advies van de commissie na de doorlichting is om het merendeel van de uitkeringen te bundelen, op te heffen, over te hevelen, af te kopen dan wel te laten bestaan. Te bundelen vanwege de beleidssamenhang, op te heffen vanwege hun korte doorloop tijd, over te hevelen om meer beleidsvrijheid te creëren, af te kopen omdat de administratieve verwerking te veel tijd kost, dan wel de uitkering te laten bestaan, omdat deze een onderscheidende rol speelt. De conclusie van de commissie Brinkman is dat het aantal uitkeringen van 155 verminderd kan worden tot 34 uitkeringen, waarvan 12 brede doeluitkeringen en 22 specifieke uitkeringen.

Om de administratieve lasten rondom de verantwoording terug te dringen beveelt de commissie aan om de verantwoordingsinformatie terug te brengen. De financiële verantwoordingsinformatie kan worden teruggebracht door gebruik te maken van Single Information Single Audit, “waarbij één accountantscontrole plaatsvindt voor de gemeentelijke rekening als de specifieke uitkeringen en eenmalige aanlevering van beleids- en financiële verantwoordingsinformatie door de lokale overheid” (Commissie Brinkman, 2004, p.27). Het kabinet heeft niet alle aanbevelingen van de commissie overgenomen, omdat de Specifieke uitkeringen niet zijn verminderd tot het gestreefde aantal van 34. Wel is de aanbeveling van Single information, Single audit overgenomen.

Single information Single audit

In het kabinetsstandpunt over het rapport ‘Anders gestuurd beter gestuurd’ van de commissie Brinkman heeft het kabinet besloten dat zij bij de verdeling van taken en verantwoordelijkheden meer zal sturen op hoofdlijnen. Voor de specifieke uitkeringen betekent dit dat gekozen wordt voor verantwoording op hoofdlijnen en dat het systeem van Single information en single audit, SiSa, wordt ingevoerd. Het basisprincipe van “Single information Single audit is dat het Rijk bij het vragen van informatie zoveel mogelijk aansluit bij de informatiebehoefte en verantwoordingsmomenten van de medeoverheden zelf” (Ministerie van BZK, 2006, p.3). Bij single information hoeft de gemeente geen aparte verantwoording meer op te stellen, maar kan het jaarverslag worden gebruikt. De benodigde verantwoordingsinformatie over de specifieke uitkering dient de gemeente in een bijlage op te nemen bij de jaarrekening. De single audit houdt in dat geen afzonderlijke accountantscontrole nodig is, maar dat gebruik wordt gemaakt van de reguliere accountantscontrole van de jaarrekening. Het kabinet heeft verder aangegeven om het aantal specifieke uitkeringen drastisch te verminderen en nieuwe uitkeringen tegen te gaan.

SiSa is in 2007 voor het verantwoordingsjaar 2006 ingevoerd voor 29 specifieke uitkeringen, in 2008 is het op 84 van de totale 101 specifieke uitkeringen toegepast. Het aanleveren van de informatie conform SiSa-eisen dient elk jaar op een datum te worden aangeleverd, dit is uiterlijk 15 juli. Indien een gemeente niet kan leveren, dient een uitstelverzoek te worden ingediend. Het niet tijdig aanleveren van de verantwoordingsinformatie kan uiteindelijk leiden tot opschorting van de bevoorschotting van de algemene uitkering. Door deze maatregel worden medeoverheden er toe aangezet om de verantwoordingsinformatie tijdig en correct aan te leveren (Ministerie van BZK, 2008, p.3).

Wijziging Financiële-verhoudingswet

In 2008 is de Financiële-verhoudingswet aangepast. De wet is aangepast om het principe van Single information Single audit op te nemen en de introductie van drie nieuwe uitkeringen. In het streven om het aantal uitkeringen te verminderen, is bij de wetswijziging ook opgenomen dat nieuwe specifieke uitkeringen expliciet instemming vergen van de ministerraad. Het argument om de nieuwe uitkeringen in te voeren, is dat de verdeling van de fondsen te weinig flexibel waren. Om meer flexibiliteit te creëren binnen het gemeentefonds is de decentralisatie-uitkering geïntroduceerd. De decentralisatie-uitkering is een uitkering die bestemd is voor tijdelijke en structurele middelen waarvan onbekend is wanneer deze overgaan naar de algemene uitkering. Indien wel bekend is binnen welk termijn de middelen overgaan naar de algemene uitkering, is sprake van een integratie-uitkering. De verzameluitkering is een bundeling van kleine uitkeringen. De bundeling is per thema per departement vormgegeven waarbij het ideaal is om de aanvraag, de toekenning en de verantwoording op een onbureaucratische wijze te laten plaatsvinden. Binnen deze thema's betreft het thema's met bedragen onder de 10 miljoen euro. De introductie van deze uitkeringen dient bij te dragen aan de kabinetsdoelstelling van minder uitkeringen.

Het verschil tussen een decentralisatie-uitkering en een specifieke uitkering is dat de decentralisatie-uitkering tot de algemene middelen van de medeoverheden behoort. Volgens het ministerie van Binnenlandse Zaken en Financiën past deze financiering bij de afweging die de lokale overheid maakt welke beleidsvelden prioriteit hebben. De verantwoording bij deze uitkering is beperkt. In het rapport wordt vermeld dat deze uitkeringen bijdragen aan een nieuw element van de decentrale bekostigingswijze. Opmerkelijk is wel dat in het rapport ook is opgenomen dat in de praktijk aanvullende regels en bestuurlijke afspraken zullen worden

gemaakt om de ruimte weer in te perken. De beleidsvrijheid en de lokale afwegingen worden zo weer ingeperkt (Min BZK, 2009, p.4).

In 2009 is het rapport “Overzicht specifieke uitkeringen” gewijzigd in “Onderhoudsrapportage specifieke uitkeringen”. De titel is gewijzigd, omdat volgens het ministerie van BZK een verschuiving heeft plaatsgevonden van de focus van de presentatie in het overzicht van de specifieke uitkeringen naar de beleidsontwikkeling van de uitkeringen. Het doel van de rapportage is echter nog steeds om meer inzicht te bieden in de specifieke uitkeringen. In de onderhoudsrapportage 2009 is de huidige stand van de specifieke uitkeringen weer opgenomen. Uit het overzicht blijkt dat het aantal specifieke uitkeringen is toegenomen, in tegenstelling tot de eerdere trend van daling en vermindering.

De ontwikkelingen in 2009 rondom de specifieke uitkeringen heb ik in deze paragraaf weergegeven, maar niet in mijn onderzoek gebruikt. De ontwikkelingen zijn net in gang gezet en niet volledig ingevoerd.

Toename specifieke uitkeringen

In de periode 2000-2009 is weer sprake van een andere trend rondom de specifieke uitkeringen. Daalde in de jaren 80 en 90 het aantal uitkeringen, na de jaren 90 nam het aantal specifieke uitkeringen weer toe. In 1999 was er sprake van 116 uitkeringen, in 2000 is dit aantal toegenomen tot 131 zoals blijkt uit tabel 3.3.

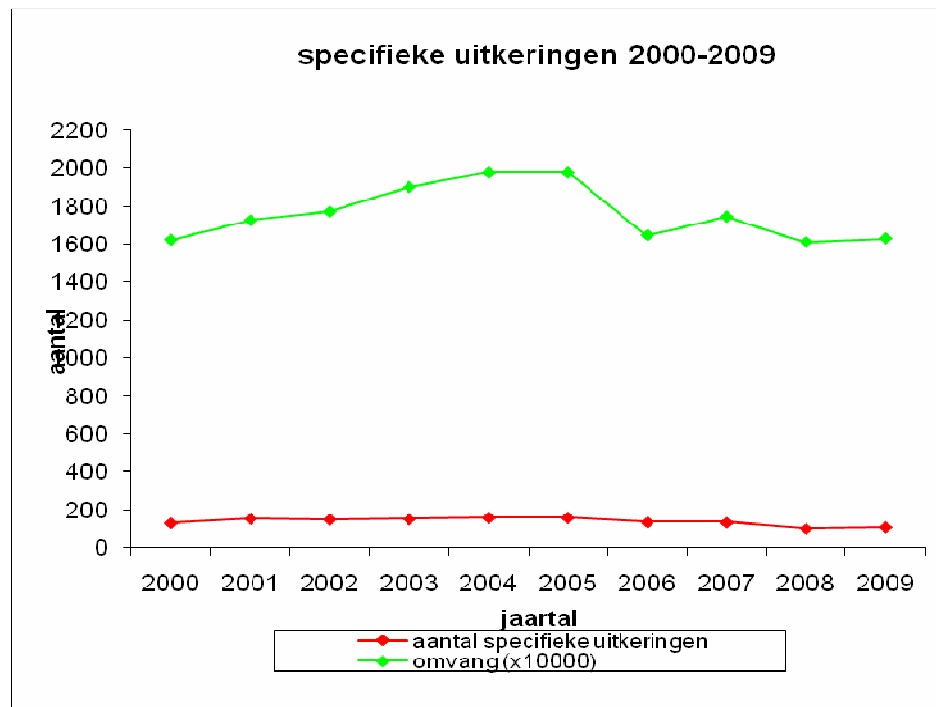
Tabel 3.3 Overzicht specifieke uitkeringen 2000-2008 (Bron: gegevens ministerie van BZK)

Jaar	Aantal uitkeringen	Omvang uitkering € (x mln.)
2000	131	14.955
2001	155	15.727
2002	151	16.230
2003	152	17.500
2004	160	18.254
2005	160 ³⁵	18.254
2006	136	15.130
2007	134	16.137
2008	101	15.160
2009	109	15.269

De periode 2000-2009 kenmerkt zich door een stijging van het aantal en de omvang van de uitkeringen. In 2004 en 2005 wordt het hoogst aantal gemeten van 160 uitkeringen met een omvang van 18 miljard euro. Deze stijging kan worden verklaard door de wijziging van de Financiële-verhoudingswet in 1996. Het toenmalige kabinet wilde meer mogelijkheden hebben om het beleid op decentraal niveau te stimuleren. De wet is vervolgens aangepast om de criteria voor de invoering van een uitkering te laten vervallen en heeft ervoor gezorgd dat na 1998 het aantal en het volume van de specifieke uitkeringen toenam. In 2006 was er weer sprake van een daling van het aantal en van het volume van de uitkeringen. De daling en het streven naar vermindering worden veroorzaakt door de toetsingsoperaties en de commissies die de specifieke uitkeringen hebben onderzocht. Het kabinet Balkenende IV en met name het ministerie van Binnenlandse Zaken hebben vanuit het streven naar vermindering van de administratieve lasten weer ingezet op de vermindering van de specifieke uitkeringen. De daling van de omvang is echter nog steeds minder succesvol als de daling van het aantal. Er is

³⁵ In 2005 is het rapport ‘Overzicht specifieke uitkeringen’ niet verschenen

intensief ingezet op vermindering van het aantal uitkeringen, maar de intensieve inzet op vermindering van het budget ontbreekt nog steeds. Het kabinet streeft ernaar om een beoogde eindstand te behalen van hooguit 45 specifieke uitkeringen in 2011 (Ministerie van BZK, 2009, p.2) Dit is echter gezien de huidige stand en de mate van de daling nog een hele opgave.



Figuur 3.3 Specifieke uitkeringen 2000-2009 (Bron: gegevens ministerie van BZK)

Samenvattende conclusie

In dit hoofdstuk zijn de specifieke uitkeringen besproken en zijn de beleidsinspanningen van het Rijk om de specifieke uitkeringen te verminderen beschreven. Het aantal specifieke uitkeringen is tussen 1980 en 1989 verminderd, maar het volume van de uitkeringen is toegenomen van 12 miljard naar 15 miljard euro. Het aantal specifieke uitkeringen nam veel sneller af dan het bedrag van de specifieke uitkeringen. Dit komt doordat het kabinet streefde naar een vermindering van het aantal uitkeringen, maar zich niet richtte op de vermindering van het bedrag van de specifieke uitkeringen. Deze ontwikkeling is in alle jaren terug te vinden. In alle perioden is sterk ingezet op vermindering van het aantal, maar niet op vermindering van het volume van de uitkeringen. Uit de ontwikkelingen blijkt dat het Rijk sinds 1980 bewust is geworden van de administratieve lasten die betrokken zijn bij de specifieke uitkeringen. Pas in de laatste jaren is dit besef echter nadrukkelijk aanwezig. Het ministerie van Binnenlandse Zaken, als beheerder van de specifieke uitkeringen, zet nadrukkelijk in op vermindering van de uitkeringen. De vermindering moet leiden tot een vermindering van de administratieve lasten.

4. Analyse specifieke uitkeringen

In dit hoofdstuk zal ik de drie specifieke uitkeringen die ik heb geselecteerd voor mijn casus analyseren. Ik zal allereerst beginnen met een korte beschrijving van de uitkeringen en vervolgens nagaan of er sprake is van administratieve lasten bij gebruik van de uitkeringen. Hierbij gaat mijn aandacht naar de aanvraagprocedure en het verantwoordingsproces van de specifieke uitkeringen. Paragraaf drie gaat in op de analyse van drie peiljaren om gedetailleerd weer te geven welke veranderingen zich hebben voorgedaan in deze jaren. Deze analyse dient om de werkhypothesen te toetsen. De werkhypothesen worden zoals geformuleerd in hoofdstuk twee getoetst in paragraaf 4.4.

4.1 Drie casestudies

In hoofdstuk twee, paragraaf 1.3 heb ik de methodologische verantwoording van mijn onderzoek beschreven. Ik zal de verantwoording hier kort beschrijven, omdat ik in deze paragraaf de case study uitwerk. Voor mijn onderzoek heb ik gekozen voor een case study. Een case study is een geschikt instrument om de geselecteerde specifieke uitkeringen te beschrijven. Om meer inzicht te krijgen in de specifieke uitkeringen heb ik drie specifieke uitkeringen geselecteerd. Bij de selectie gaat het om de veranderingen bij de specifieke uitkeringen die worden veroorzaakt door de maatregelen om de uitkeringen te verminderen. Ik heb gekozen voor drie uitkeringen, omdat deze voldoende zijn om de veranderingen te beschrijven. Bij de uitkeringen treedt verandering op bij het afschaffen, overhevelen en het bundelen van uitkeringen.

De drie uitkeringen heb ik gekozen op basis van drie elementen.

- Een specifieke uitkering die is afgeschaft.
- Een specifieke uitkering die is overgeheveld naar het gemeentefonds.
- Een specifieke uitkering die is gebundeld met andere uitkeringen tot een uitkering.

Ik heb de volgende specifieke uitkeringen gekozen voor mijn onderzoek:

- **Afloop:** Tijdelijke stimuleringsregeling Innovatie Openbaar Bestuur (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)
- **Overgeheveld:** Tijdelijke stimuleringsregeling intensivering opsporing en controle ABW³⁶ (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid)
- **Gebundeld:** Sanering Verkeerslawaaï (ministerie van Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer)

Deze uitkeringen heb ik gekozen in overleg met de betrokken beleidsmedewerker van het ministerie van Binnenlandse Zaken. De uitkeringen hebben allen een verandering ondergaan in 2006. De gemeenten hebben in 2007, het verantwoordingsjaar, te maken gehad met de veranderingen.

Bij de case study zijn interviews een goed instrument om gegevens te achterhalen. Ik heb daarom gekozen voor interviews. Naar aanleiding van de gekozen uitkeringen heb ik gesprekken gevoerd met de departementen en gemeenten. Voor mijn onderzoek vind ik de ervaringen van gemeenten belangrijk. Ik heb echter gekozen om ook met departementen te praten om hun ervaringen en percepties te achterhalen bij de inzet van de specifieke uitkeringen. De interviews van de departementen zal ik in deze paragraaf ook verwerken. Ik heb gesproken met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het

³⁶ ABW is de Algemene Bijstandswet, de huidige Wet Werk en Bijstand

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het ministerie van Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Bij het ministerie van VROM is een bureau, bureau Sanering Verkeerslawaaï, ingesteld die de specifieke uitkering beheert. Ik heb daarom een aanvullend gesprek gevoerd met dit bureau.

Ik heb gekozen voor gemeenten die gebruik maken van deze regelingen in 2007. Ik heb in overleg met de betrokken ambtenaar van de departementen een lijst opgesteld van de gemeenten die gebruik maken van de specifieke uitkeringen. Ik heb als criteria gekozen voor middelgrote gemeenten. Volgens de definitie van het CBS, zijn middelgrote gemeenten: *'gemeenten met een inwoneraantal van 50 duizend tot 100 duizend inwoners'*. Voor mijn onderzoek heb ik gebruik gemaakt van deze definitie om de middelgrote gemeenten te selecteren. Ik heb daarbij ook gekozen om gemeenten te selecteren die ten minste aan twee uitkeringen deelnemen. Ik heb een lijst opgesteld met alle gemeenten die voldoen aan deze criteria, waarna de gemeenten geheel aselekt zijn gekozen. In bijlage 1 is de verantwoording voor de keuze van de gemeenten opgenomen.

De geselecteerde gemeenten zijn Hoogeveen, Nieuwegein en Vlaardingen. Alle gemeenten maken gebruik van ten minste twee uitkeringen, behalve de gemeente Vlaardingen die van alle uitkeringen subsidie ontvangt. Ik heb uiteindelijk bij alle gemeenten twee interviews gehouden. Bij de gemeenten Vlaardingen wilde ik drie interviews houden, omdat zij van alle uitkeringen subsidie ontvangt. De betrokken afdeling wilde echter niet meewerken aan een interview. Ik heb uiteindelijk zes interviews gehouden, bij iedere gemeente twee.

In hoofdstuk twee heb ik een aantal werkhypothesen geformuleerd om te toetsen of de veranderingen van de specifieke uitkeringen er toe leiden dat er een vermindering optreedt van de administratieve lasten. Deze werkhypothesen hebben betrekking op het motief voor invoering en de wijzigingen in de vorm van de uitkering om de administratieve lasten te verminderen. In dit hoofdstuk zal ik de drie subsidieregelingen bespreken om de werkhypothesen te bevestigen of te verwerpen.

De beschrijving van de uitkeringen is gebaseerd op basis van studie van documenten, de wettelijke regelingen en de interviews met departementen en gemeenten.

4.1.1 Innovatie Openbaar bestuur

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in 2006 de specifieke uitkering 'Tijdelijke subsidieregeling innovatie openbaar bestuur 2006' ingesteld. De uitkering is een tijdelijke stimuleringsregeling voor meer innovatie in het openbaar bestuur. De uitkering is toentertijd ingesteld door de minister van Bestuurlijke Vernieuwing voor het verstrekken van subsidie aan experimenten die 'gericht zijn op een betere kwaliteit van dienstverlening aan burgers of op een hogere arbeidsproductiviteit van de medewerkers'³⁷. De minister heeft de uitkering in het leven geroepen ter stimulering van het uitvoeren van het experiment of een innovatief project. Diverse overheidsinstellingen, zoals gemeenten kunnen in aanmerking komen voor de subsidie.

³⁷http://www.st-ab.nl/wettennr06/1041-009_Tijdelijke_subsidieregeling_innovatie_openbaar_bestuur_2006.htm (bezocht op 31 juli 2008)

Het streven naar meer innovatie in het openbaar bestuur is vormgegeven door de oprichting van de Commissie Innovatie Openbaar bestuur. De commissie diende om de innovatie in het openbaar bestuur te stimuleren en met de innovatie werd gestreefd naar nieuwe activiteiten. Ter ondersteuning van de commissie is een projectorganisatie opgestart, InAxis. Om de activiteiten en projecten financieel te ondersteunen werd een financiële compensatie beschikbaar gesteld. De compensatie werd door middel van een specifieke uitkering in het leven geroepen.

Tijdelijke regeling

De regeling was een tijdelijke regeling voor de periode van juli 2006 tot en met mei 2010. Projecten waaraan subsidie werd verleend, dienden binnen twee jaar te worden gerealiseerd, waarbij na 1 jaar al bruikbare (tussen)resultaten moesten worden opgeleverd. De commissie werd ingesteld voor 4 jaar, maar werd in 2006 verlengd voor 4 jaar. Wegens bezuinigingen werd het werk van de commissie en de regeling al per 1 januari 2009 beëindigd.

Budget

Het totale bedrag dat beschikbaar werd gesteld voor het doel van meer innovatie in het openbaar bestuur was 2,5 miljoen euro³⁸. Van dit budget werd 1,5 miljoen euro vrij gemaakt voor de subsidieregeling. De gemeenten dienen de subsidie enkel te besteden aan een experiment of project. De resterende 1 miljoen euro werd gereserveerd voor de commissie en de projectorganisatie InAxis. (Ministerie van BZK, 2006)

Aanvraag

Voor het verkrijgen van subsidie moeten de gemeenten een aanvraag indienen. De commissie Innovatie Openbaar Bestuur is ingesteld om de aanvragen te beoordelen, goed te keuren en de hoogte van het bedrag vast te stellen. Een aanvraag dient aan een aantal voorwaarden te voldoen om in aanmerking te komen voor de subsidie. In de aanvraag moeten de volgende punten worden weergegeven:

- “De aanleiding tot het experiment,
- Het doel van het experiment,
- De wijze waarop het doel wordt gerealiseerd (gefaseerd projectplan),
- De startdatum en duur van het experiment,
- De organisatie van het experiment,
- Eventuele samenwerking met andere organisaties,
- De te verwachten resultaten,
- De wijze van rapportage,
- De wijze van evaluatie,
- De financiering van het experiment,
- De inbreng van de subsidieontvanger en eventuele samenwerkingspartners,
- De gevraagde subsidie,
- De geraamde kosten”³⁹.

De belangrijkste elementen waar de commissie veel waarde aan hecht in de aanvraag zijn; allereerst dat het project innovatief is. Dit betekent dat het project niet eerder opgestart is binnen het openbaar bestuur in Nederland. Ten tweede dient het project overdraagbaar te zijn. Dit betekent dat andere organisaties het project kunnen overnemen.

³⁸ http://www.st-ab.nl/wettennr06/1041-009_Tijdelijke_subsidieregeling_innovatie_openbaar_bestuur_2006.htm
(bezoekt op 31 juli 2008)

³⁹ http://www.st-ab.nl/wettennr06/1041-009_Tijdelijke_subsidieregeling_innovatie_openbaar_bestuur_2006.htm
(bezoekt op 31 juli 2008)

Bij de aanvraag moet ook een begroting worden opgenomen. Een aanvraag die in de periode van 1 juli tot en met 30 september wordt ingediend heeft de kans om in aanmerking te komen voor 85% van het jaarbudget van het daarop volgende jaar. Een aanvraag die na deze periode wordt ingediend dient enkel mee naar het resterende deel van het budget. De regeling gaat uit van cofinanciering, waarbij gemeenten 50% van het project zelf dienen te bekostigen.

Verantwoording

Na het verlenen van de subsidie vindt een startbespreking plaats en ten minste één keer per jaar wordt een voortgangsgesprek gehouden. Na de start van het project dient de gemeente een voortgangsrapportage op te stellen. In de startbespreking wordt afgesproken hoe vaak deze wordt opgesteld.

Na afronding van het project dient de gemeente een aanvraag in te dienen voor vaststelling van de subsidie. In deze aanvraag wordt een verantwoordingsverslag opgenomen die aantoont dat het experiment heeft plaatsgevonden conform de opzet van het experiment, een beschrijving van de voorbereiding, het verloop en de behaalde resultaten van het project. De gemeente dient duidelijk zichtbaar door middel van een bijlage bij de jaarrekening de ontvangst en de besteding van de subsidie weer te geven of een projectrekening op te nemen met een accountantsverklaring. Bij projecten die een subsidie hebben ontvangen van minder dan €50.000 is een accountantsverklaring niet nodig, maar dient een ondertekende projectafrekening te worden opgenomen, die inzicht heeft in de baten en lasten van het project. De gemeente dient echter op verzoek van de commissie meer informatie te verstrekken. Een van de verplichtingen van de regeling is dat de gemeente een overzichtelijk en toegankelijk archief moet aanleggen. Een derde partij moet hiertoe toegang kunnen verkrijgen om het experiment te evalueren. (Ministerie van BZK, 2006)

Afloop

Inmiddels is de regeling per 1 januari 2009 beëindigd. Zowel de commissie als de projectorganisatie zijn opgeheven. Dit betekent dat de regeling niet meer bestaat en gemeenten geen financiering kunnen aanvragen. De gemeenten die de uitkering in het laatste jaar hebben ontvangen dienen zich echter nog te verantwoorden over de regeling.

Analyse uitkering

In hoofdstuk twee zijn de transactiekosten aangekaart. Deze transactiekosten zijn de administratieve lasten die verbonden zijn aan de specifieke uitkeringen. Deze kosten zijn de transactiekosten die optreden bij het invoeren en toekennen van de subsidie en bij het aanvragen en verantwoorden van de subsidie. Zowel departementen als gemeenten maken transactiekosten bij een specifieke uitkering. Ik zal hieronder ingaan op de administratieve lasten voor gemeenten en departementen. In mijn onderzoek staan gemeenten centraal, maar ik ben ook benieuwd naar de waarnemingen van de departementen over de specifieke uitkeringen. Ik zal daarom ook de waarnemingen van de departementen bespreken.

Administratieve lasten bij het departement

Het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft besloten tot de oprichting van de regeling om de innovatie binnen het openbaar bestuur te vergroten. Om dit doel te bevorderen werd een commissie ingesteld en een projectorganisatie opgericht. Al deze activiteiten zijn verbonden aan de specifieke uitkering. Het opstellen en invoeren van de commissie, de projectorganisatie en de regeling brengen transactiekosten met zich mee voor het departement. De transactiekosten die bij de regeling optreden zijn niet voor rekening van het departement,

maar voor de commissie en de projectorganisatie InAxis. De projectorganisatie heeft de regeling ingesteld en beheerd. De projectorganisatie was verantwoordelijk voor het bekendmaken van de regeling, het ontvangen van de aanvragen en de contacten met de gemeenten. Na ontvangst van de aanvragen werden deze voorgelegd aan de commissie. InAxis onderhield contact met de gemeenten en voerde het start- en voortgangsgesprek. Vervolgens ontvangt de projectorganisatie alle voortgangsrapportages, verantwoordingsverslagen en projectafrekeningen.

De projectorganisatie heeft met een aantal transactiekosten te maken. Allereerst dient zij informatiekosten te maken bij het selecteren van de gemeenten die in aanmerking komen voor de subsidie. Uit het interviewgesprek met een medewerker van de projectorganisatie blijkt dat van alle aanvragen enkel 25% wordt gehonoreerd. Dit betekent dat van de aanvragen, 75%, wordt afgekeurd. Na het toekennen van de uitkering volgen start- en voortgangsgesprekken, dit betekent kosten voor het overleg en de coördinatie. De projectorganisatie heeft dus voornamelijk te maken met coördinatiekosten, het houden van toezicht en de kosten om de prestaties van de gemeenten te prikkelen.

De projectorganisatie heeft tijdens het interviewgesprek aangegeven dat er geen administratieve lasten bij deze regeling zijn betrokken. De projectorganisatie streefde naar een lichte vorm van verantwoording. De projectorganisatie heeft getracht door middel van gesprekken met de aanvragers de benodigde informatie te achterhalen. Er werd veel waarde toegekend aan de gesprekken met gemeenten om inzicht te hebben op de stand van zaken van de experimenten. De projectorganisatie heeft aangegeven dat voortgangsrapportages daarom niet altijd vereist waren.

De administratieve lasten voor de gemeenten Hoogeveen en Vlaardingen

Uit de regeling blijkt dat om in aanmerking te komen voor de subsidie, de gemeente een aanvraag moet indienen. Na de aanvraag volgt een startgesprek en vervolgens een voortgangsgesprek. Dit kunnen echter ook meerdere gesprekken zijn. Een van de verplichtingen is dat de gemeente een archief dient bij te houden. Aan het eind van het experiment dient de gemeente zich te verantwoorden over de verleende subsidie. De transactiekosten voor een gemeente liggen voornamelijk op het gebied van aanvraag, het archief, de verantwoording en het aangaan van de diverse gesprekken met de projectorganisatie.

Gemeente Vlaardingen

Uit het interviewgesprek met de gemeente Vlaardingen blijkt dat zij erg positief zijn over de regeling. In vergelijking met andere regelingen ervaren zij de uitkering als een 'lichte regeling' in vergelijking met andere specifieke uitkeringen. Het indienen van een projectaanvraag vindt de gemeenteburgemeester "vanzelfsprekend" en noodzakelijk om in aanmerking te komen voor de regeling. Volgens de gemeente heeft de projectorganisatie InAxis niet streng gecontroleerd op de aanvraag, maar meer op het innovatieve karakter van het experiment en de argumenten van de gemeente om het experiment op te starten. De gemeente Vlaardingen heeft niet aan alle eisen moeten voldoen, zoals in de officiële regeling is opgenomen. De gemeente heeft bijvoorbeeld geen voortgangsrapportage en geen archief opgesteld. De gemeenteburgemeester heeft als projectleider een aantal gesprekken gevoerd met InAxis, zoals een start-, tussen- en eindgesprek. Zelfs de verantwoording was minimaal, omdat het toegekende bedrag aan de gemeente lager was dan 50.000, waardoor geen accountsverklaring is vereist. Na vragen van de gemeente Vlaardingen over de wijze van verantwoording heeft de gemeente een A-4 opgesteld als wijze van projectafrekening. Deze

projectafrekening is ondertekend door de gemeentesecretaris en de interne controleur. Door de invoering van Single information en Single audit, SiSa is verder ook geen nadere informatie opgevraagd door de projectorganisatie.

De gemeente Vlaardingen gaf aan nauwelijks administratieve lasten te hebben ervaren bij de verantwoording richting het Rijk. Zij hebben wel administratieve lasten ervaren bij de interne verantwoording. Hoewel vanuit het Rijk minimale verantwoording en geen accountantsverklaring is vereist, vraagt de interne accountant hier wel naar. De accountant van de gemeente heeft gedurende de duur van het project, gevraagd naar de financiële verantwoording. De projectleider heeft meerdere malen moeten verantwoorden waarom er geen financiële verantwoording is opgesteld. De accountant wilde een verklaring in het kader van het benoemen van de risico's, zoals het terugbetalen van de subsidie. De interne accountant had behoefte aan enige vorm van financiële verantwoording. De projectleider was uiteindelijk verplicht om alsnog de benodigde financiële informatie aan te leveren.

Gemeente Vlaardingen:

"Een projectaanvraag is vanzelfsprekend om in aanmerking te komen voor de subsidie".

Gemeente Hoogeveen

De gemeente Hoogeveen is minder positief over de regeling dan de gemeente Vlaardingen. Voor de aanvraag had de gemeente eerst geïnventariseerd of zij in aanmerking komen voor de subsidie. Om in aanmerking te komen voor de subsidie dien je volgens de gemeente aan allerlei voorwaarden en criteria te voldoen. De gemeente Hoogeveen heeft voor het project dat deels is bekostigd door de subsidie, een projectleider aangesteld. De aanvraag heeft de projectleider veel tijd gekost. De gemeente is 'teleurgesteld' in de bekostiging, omdat zij minder subsidie hebben ontvangen dan zij hadden berekend. Volgens de gemeenteambtenaar heeft de gemeente kosten gemaakt in de vorm van menskracht en tijd om de aanvraag in te dienen.

Voor de verantwoording heeft de gemeente een evaluatierapport en een accountantsverklaring opgesteld. In het evaluatierapport heeft de gemeente gedetailleerd beschreven hoe het project is verlopen, hoeveel controles zijn uitgevoerd, de tijdsbesteding en de behaalde resultaten. In tegenstelling tot de gemeente Vlaardingen heeft de gemeente Hoogeveen wel een accountantsverklaring opgesteld. De gemeente had eerst bezwaar aangetekend, omdat de huisaccountant had aangegeven dat de accountantsverklaring €1000 zou kosten. Het resterende bedrag dat de gemeente nog aan subsidie zou ontvangen, was echter €6355 euro. De gemeente Hoogeveen is positief over de uitkering, omdat het project van de gemeente veel publiciteit heeft gekregen. De gemeente is echter ook negatief over de uitkering. De gemeenteambtenaar vertelt dat de gemeente achteraf zich heeft afgevraagd wat het voordeel was van de regeling gelet op het minimale bedrag en de administratieve lasten.

Gemeente Hoogeveen:

*"Wij hebben bezwaar aangetekend tegen de accountantsverklaring.
De accountantsverklaring kostte volgens de huisaccountant €1000 euro, terwijl de resterende subsidie nog maar €6355 was".*

Uit de analyse blijkt dat er veel verplichtingen zijn opgenomen in de regeling met betrekking tot de aanvraag en de verantwoording. In de praktijk blijkt dat deze verplichtingen niet streng worden nageleefd. De projectorganisatie en de commissie hebben een strenge selectie toegepast voor toekenning van de subsidie. De gemeente Hoogeveen heeft de aanvraag

ingediend voor de invoering van Single information en Single audit, SiSa. Het ministerie heeft daarom wel verzocht om een accountantsverklaring. De gemeente Vlaardingen heeft de verantwoording verricht na introductie van SiSa waardoor een accountantsverklaring niet vereist was. De gemeente Hoogeveen heeft een klein bedrag aan subsidie ontvangen en vond de administratieve lasten in vergelijking met de subsidie hoog.

De invoering van SiSa heeft ervoor gezorgd dat er sprake was van een lichte verantwoording naar het Rijk toe. Hieruit kan worden geconcludeerd dat de administratieve lasten zijn verminderd. De verantwoording intern naar aanleiding van het gebruik van de specifieke uitkering is niet gewijzigd. Bij de uitkering ‘Innovatie Openbaar Bestuur’ is sprake van cofinanciering waardoor de gemeenten een deel van de kosten voor het project zelf moeten bekostigen. Dit betekent dat de gemeenten intern zich ook moet verantwoorden over de bestede middelen. Het Rijk streefde naar minimale verantwoording om het project minder te belasten, maar de projectleider van de gemeente Vlaardingen diende alsnog dezelfde informatie te verzamelen en aan te leveren voor de interne verantwoording. Dit betekent dat de projectleider alsnog de activiteiten en informatie heeft moeten opslaan, niet voor de verantwoording richting het Rijk, maar voor de interne verantwoording. Op basis van dit gegeven kan worden geconcludeerd dat de gemeente naar aanleiding van de specifieke uitkering toch nog te maken heeft met administratieve lasten.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft SiSa, Single information en Single audit, geïntroduceerd om aan te sluiten bij de interne verantwoording van gemeenten. Dit betekent dat “het Rijk bij het vragen van informatie zoveel mogelijk aansluit bij de informatiebehoefte en verantwoordingsmomenten” van de gemeente (Ministerie van BZK, Sisa, 2006, p.3). In dit geval vraagt het Rijk niet meer om de informatie, maar de gemeente Vlaardingen diende alsnog de informatie te verzamelen voor de interne verantwoording. Hieruit kan worden geconcludeerd dat de interne verantwoording niet gelijk is aan de verantwoording naar het Rijk toe. Dit ondermijnt het gebruik van SiSa, omdat deze het streven heeft om aan te sluiten bij de interne informatie- en verantwoordingsverplichtingen van de gemeente. Het Rijk veronderstelt dat het niet opvragen van de informatie leidt tot vermindering van de werkzaamheden. Uit bovenstaande blijkt dat de gemeente Vlaardingen, naar aanleiding van de specifieke uitkering, alsnog de werkzaamheden heeft moeten verrichten voor de interne verantwoording.

4.1.2 Intensivering opsporing en controle ABW

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft de ‘Tijdelijke stimuleringsregeling intensivering en opsporing controle Algemene Bijstandswet’ opgesteld. De uitkering dient ter intensivering van het opsporen en controleren van misbruik van de Algemene Bijstandswet, nu de Wet Werk en Bijstand. De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft de uitkering ingezet om gemeenten er toe aan te zetten intensiever de fraude met uitkeringen op te sporen en te controleren. De regeling biedt gemeenten in het kader van opsporing en controle van misbruik, de mogelijkheid om samenwerkingsverbanden aan te gaan en/of deze te versterken. Daarnaast biedt de regeling gemeenten de mogelijkheid voor ‘personele uitbreiding in het kader van intensivering van opsporing en controle van misbruik van de diverse wetten’.⁴⁰ In de regeling is een onderscheid gemaakt tussen opsporing en controle. Een gemeente kan ervoor kiezen om subsidie aan te vragen voor opsporing of controle, maar kan ook voor beide trajecten subsidie aanvragen.

⁴⁰ <http://www.st-ab.nl/abwor82.htm> Bezocht op dinsdag 22-07-08

De regeling sluit aan bij een andere regeling die was opgesteld ter stimulering van opsporingssamenwerkingsverbanden tussen gemeenten, de ‘Tijdelijke stimuleringsregeling opsporingssamenwerkingsverbanden’. Nadat de specifieke uitkering ‘Tijdelijke stimuleringsregeling intensivering en opsporing controle ABW’ is opgesteld, is de andere regeling ingetrokken en opgenomen in deze nieuwe regeling.

Tijdelijk

De specifieke uitkering die het ministerie van Sociale Zaken heeft ingesteld, is een tijdelijke uitkering. De uitkering is in mei 2003 in werking getreden en per 1 januari 2008 vervallen. De regeling had een looptijd van 2003 tot en met 2006. Vanaf 1 januari 2007 is het niet meer mogelijk om subsidie aan te vragen. Bij de regeling is vastgelegd dat na 2006 de uitkeringen structureel aan gemeenten wordt verstrekt, die al eerder subsidie hebben ontvangen. De uitkering die verstrekt is aan gesubsidieerde gemeenten loopt door tot 2011.

Budget

Het budget van de specifieke uitkering dat beschikbaar wordt gesteld, verschilt per jaar. Per jaar wordt de hoogte van het subsidieplafond bepaald voor zowel het traject van opsporing als controle. Per jaar wordt ongeveer 9,6 miljoen beschikbaar gesteld als subsidie. Daarbij is in 2003 ook een bedrag beschikbaar gesteld voor het tot stand komen of uitbreiden van een opsporingssamenwerkingsverband met een bedrag van €6.697.000. Dit bedrag is enkel beschikbaar gesteld voor het jaar 2003 en gemeenten konden alleen in 2003 hiervoor een aanvraag indienen. Het ministerie heeft voor elk jaar een subsidieplafond vastgesteld. Dit betekent dat aanvragen die als eerste binnenkomen met voorrang worden behandeld. Als het beschikbare bedrag aan subsidie is uitgekeerd, worden de aanvragen die als laatst zijn ingediend pas in het volgende jaar gehonoreerd (Ministerie van SZW, 2008).

Aanvraag

Om in aanmerking te komen voor de subsidie dient het college van burgemeester en wethouders een aanvraag in. Bij een samenwerkingsverband moet de gemeente dat is aangewezen door de andere gemeenten de aanvraag in te dienen. Binnen de regeling kan voor drie verschillende doeleinden een aanvraag worden ingediend namelijk; voor opsporing, controle, zowel voor opsporing als controle en voor een uitbreiding of totstandkoming van een samenwerkingsverband. Het ministerie heeft een formulier opgesteld die de gemeenten dienen in te vullen. Een aanvraag voor uitbreiding van het personeel voor opsporing en controle is weergegeven in artikel 5 van de regeling. Een aanvraag dient een opgave te bevatten van de brutosalariskosten per jaar en gegevens over de omvang van de gemeentelijke formatie.

Bij een samenwerkingsverband moet de gemeente die namens de samenwerkingspartners een aanvraag indient, een document tonen waaruit blijkt dat de gemeente namens de andere samenwerkingspartners de aanvraag indient. Dit kan een intentieverklaring of een overeenkomst van de samenwerking zijn. Uiterlijk zes maanden nadat het document en de intentieverklaring zijn ingediend, moet de gemeente een plan van aanpak, begroting van de kosten en een beschrijving van de werkwijze van het opsporingssamenwerkingsverband aan het ministerie worden gezonden.

Het ministerie heeft getracht om de aanvraag voor de uitbreiding of totstandkoming van een samenwerkingsverband te vereenvoudigen in vergelijking van de oude regeling. De oude regeling, de ‘Tijdelijke stimuleringsregeling opsporingssamenwerkingsverbanden’ schreef

voor dat gemeenten zeer gedetailleerd de aanvraag en de verantwoording dienden in te vullen. Dit vormde voor gemeenten een groot struikelblok om een aanvraag in te dienen. Op basis hiervan heeft het ministerie besloten de aanvraag te vereenvoudigen.

Bij de regeling 'Intensivering en controle ABW' is opgenomen welke kosten/ activiteiten in aanmerking komen voor de subsidie. Hierbij gaat het voornamelijk om de brutosalariskosten, die verbonden zijn aan de fte's die worden gemaakt vanaf het tijdstip van de aanvraag. Bij het samenwerkingsverband komen in aanmerking voor subsidie; de kosten voor het opstellen van een plan van aanpak, de verhuiskosten, inrichtingskosten, kosten voor aanpassing van automatisering en de kosten verbonden aan de aanpassing van het werkproces. De kosten die de gemeente maakt worden voor 100% vergoed tot aan het maximum dat per gemeente beschikbaar wordt gesteld. Nadat de aanvraag is toegekend wordt een beschikking afgegeven waarbij een voorschot van 80% voor de kosten wordt verleend.

Bij deze regeling dient de gemeente elk jaar een declaratie van de gemaakte kosten in te dienen en het departement dient twee keer per jaar een beschikking af te geven. Een beschikking als voorschot en een beschikking na de ontvangen declaraties.

Verantwoording

De gemeente die een aanvraag voor de totstandkoming of uitbreiding van een samenwerkingsverband indient, moet uiterlijk 1 juli 2005 een verantwoording over de kosten invullen. De gemeente moet bij een subsidie voor de kosten van opsporing of controle uiterlijk 1 juli, een jaar nadat het voorschot is toegekend, een verantwoording over de kosten afleggen. Bij de verantwoording moet een declaratie worden ingediend. In de regeling is bij de memorie van toelichting vastgesteld dat bij een declaratie op een subsidie van meer dan €50.000 ook een accountantsverklaring dient te worden toegevoegd. Voor de declaratie en de accountantsverklaring zijn modellen opgesteld waarvan de gemeente gebruik moet maken. Bij deze regeling moet de verklaring van de accountant gebaseerd zijn op een controle die overeenkomt met het voorgeschreven controle- en rapportageprotocol (Ministerie van SZW, 2008).

Overheveling naar gemeentefonds

Het bijzondere aan deze regeling is dat hij in 2007 is overgeheveld naar het gemeentefonds. Dit betekent dat de regeling niet meer als specifieke uitkering wordt gehanteerd, maar via het gemeentefonds aan gemeenten wordt vertrekt. In 2006 vond een wetswijziging plaats van de financiële verhoudingswet, waarbij de integratie-uitkering is uitgebreid. Binnen het gemeentefonds is het mogelijk geworden om bedragen te oormerken voor enkele gemeenten en te verbinden aan een doel. De subsidie voor controle en opsporing van fraude met de bijstandswet wordt vervolgens via het gemeentefonds uitgekeerd. De overheveling zorgde voor een aantal veranderingen. De verantwoording over de specifieke uitkering verminderde. De verantwoording over de subsidie is opgenomen in de verantwoording over het gemeentefonds. Volgens het ministerie zorgde de overheveling voor een vermindering van de administratieve lasten. De gemeenten ontvangen de subsidie en hoeven geen afrekening of afzonderlijke verantwoording op te sturen naar het departement. Voor het ministerie betekent de overheveling dat de beschikkingen niet opgesteld hoeven te worden. De regeling had een looptijd van 2003 tot en met 2006. In 2007 is het niet meer mogelijk om een aanvraag in te dienen. De overheveling heeft dus met name gevolgen voor het toekennen van de subsidie en de verantwoording (Ministerie van SZW, 2008).

Analyse specifieke uitkering Intensivering opsporing en controle ABW

De specifieke uitkering ‘Tijdelijke stimuleringsregeling intensivering opsporing en controle ABW’ is een regeling opgesteld om intensivering van de opsporing en controle van de Algemene Bijstandswet en andere aanverwante wetten te bewerkstelligen. De regeling sluit aan op een andere regeling en alleen gemeenten kunnen gebruik maken van deze regeling. Er zijn een aantal werkzaamheden verbonden aan de specifieke uitkering, zowel voor het departement als voor de gemeenten.

Administratieve lasten bij het departement

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft de regeling ingesteld om de gemeenten er toe aan te zetten intensiever de fraude op te sporen en te controleren voor de Algemene Bijstandswet en later de Wet Werk en Bijstand en andere aanverwante wetten. Om de gemeenten te compenseren stelt het ministerie een financiële bijdrage vast. Voor het departement betekent dit dat zij de aanvragen moet beoordelen en goedkeuren. Dit is allereerst het vastgestelde formulier en later het plan van aanpak. Nadat deze documenten zijn ontvangen stelt het ministerie tweemaal een beschikking vast, een beschikking als voorschot en een beschikking na de ontvangen declaraties. Deze controle betekent voor de gemeente veel tijd en coördinatiekosten. Het ministerie stelt elk jaar het budget vast, waardoor ook elk jaar een beschikking moet worden opgesteld. Doordat het departement niet op basis van een eenmalige subsidieverstreking werkt, is er veel tijd en werk verbonden aan de specifieke uitkering. Dit geeft de ambtenaar van het ministerie van Sociale Zaken aan tijdens het interview. Volgens de ambtenaar die betrokken was bij de specifieke uitkering waren de administratieve lasten voor het departement hierdoor erg hoog. De lasten voor gemeenten zijn volgens hem daarentegen mild. In 2007 is de regeling overgeheveld naar het gemeentefonds. De overheveling heeft veel invloed gehad op de administratieve lasten van het departement. De overheveling heeft ervoor gezorgd dat het departement geen aparte afrekeningen of verantwoordingen meer ontvangt en tevens geen beschikkingen meer hoeft op te stellen. Door de overheveling zijn de inspectiekosten en de coördinatiekosten verminderd. Het ministerie als principaal controleert de gemeente als agent die de opdracht uitvoert. Bij de controle maakt het departement monitoring costs ofwel preventiekosten, omdat allerlei verplichtingen zijn opgenomen bij het verantwoorden van de kosten. Het departement diende jaarlijks de subsidie vast te stellen en twee keer een beschikking af te geven over de hoogte van de subsidie. Door de overheveling van de uitkering naar het gemeentefonds is dit niet meer nodig. Naar aanleiding van bovenstaande kan worden geconcludeerd dat de overheveling van de specifieke uitkering naar het gemeentefonds heeft gezorgd voor een vermindering van de werkzaamheden voor het departement.

*Ministerie van SZW:
"De lasten voor gemeenten zijn mild"*

De administratieve lasten voor de gemeenten Hoogeveen en Nieuwegein

Na het bestuderen van de regeling blijkt dat de gemeenten met een aantal informatieverplichtingen te maken hebben. De gemeenten dienen een aantal documenten aan te leveren zoals; het aanvraagformulier, een plan van aanpak, een beschrijving van het samenwerkingsverband en het jaarlijks indienen van een afrekening over het voorgaande jaar. De gemeenten zijn bij de verantwoording ook verplicht om gebruik te maken van de voorgeschreven controle- en rapportageprotocol. De overheveling van de uitkering naar het gemeentefonds betekent echter dat de afzonderlijke verantwoording niet meer vereist is.

Gemeente Nieuwegein:
"De gedetailleerde verantwoording draagt niets bij"

De gemeente Nieuwegein en de gemeente Hoogeveen hebben beiden gebruik gemaakt van de specifieke uitkering. Bij beide gemeenten heb ik gesproken met de betrokken gemeenteambtenaar. De gemeente Nieuwegein heeft een aanvraag ingediend voor een samenwerkingsverband en voor het aanstellen van een controleur. De gemeente heeft twee keer een aanvraag ingediend. Hoewel er sprake is van één regeling, is de aanvraag en de verantwoording voor het samenwerkingsverband en de controleur twee gescheiden processen. Dit geldt ook voor de gemeente Hoogeveen. De betrokken ambtenaar van de gemeente Hoogeveen en tevens projectleider heeft twee keer een aanvraag ingediend en twee keer verantwoording afgelegd. De gemeenten zijn positief over de uitkering, omdat de subsidie heeft bijgedragen aan de totstandkoming van het samenwerkingsverband. Zij geven echter ook aan dat de uitkering veel werk en tijd in beslag heeft genomen. De toenmalige projectleider van de gemeente Nieuwegein geeft aan dat hij "alle bonnetjes" diende te verantwoorden en te specificeren naar de kostensoort zoals door het ministerie was vastgelegd. "Het was niet altijd duidelijk of een kostensoort hoorde bij de verhuiskosten of de inrichtingskosten". De projectleider geeft aan dat hij vaak met het ministerie heeft overlegd over het benoemen van de kostenpost. Dit betreft de verantwoording in het kader van het samenwerkingsverband. De verantwoording over het controletraject was volgens de gemeente "prettiger". Bij deze verantwoording diende de gemeente alleen de salariskosten in kaart te brengen.

Gemeente Hoogeveen:
"Ik heb alles bewaard"
"De verantwoording was intensief"

Ook de gemeente Hoogeveen geeft aan dat zij veel "tijd en werk" heeft besteed aan de verantwoording over het samenwerkingsverband. "Ik heb alles bewaard" duidt de gemeenteambtenaar van Hoogeveen aan op de vele mappen die hij naar aanleiding van de uitkering heeft verzameld. De verantwoording was "intensief" vond de projectleider. Met de accountant zijn alle nota's en documenten bestudeerd om de kosten te groeperen naar de verschillende kostensoorten. De verantwoording over de subsidie voor de controleur was "eenvoudiger en makkelijker" volgens de gemeenteambtenaar.

De gemeente Nieuwegein beoordeelt al het werk en de verantwoording tot de administratieve lasten voor de gemeente. Het gedetailleerd weergeven van de kosten heeft veel werk gekost en dient volgens de ambtenaar nergens toe. De gemeente Hoogeveen geeft aan dat zij geen administratieve lasten heeft ervaren, maar vindt de verantwoording intensief en tijdrovend.

De uitkering "Intensivering en controle ABW" is uiteindelijk overgeheveld naar het gemeentefonds. Door de overheveling naar het gemeentefonds is de verantwoording voor beide gemeenten weggevallen. De gemeenten ontvangen de subsidie via het gemeentefonds, waardoor de verantwoording aan het ministerie niet meer nodig is. De bonding costs, de kosten die de gemeente maakt door het opstellen van de accountantsverklaringen, vallen hierdoor weg. De gemeenten dienen zich alleen intern te verantwoorden. De gemeente Nieuwegein en de gemeente Hoogeveen heeft vast laten leggen dat het bedrag dat is opgenomen in het gemeentefonds wordt besteed aan het doel van de voormalige uitkering. De gemeenten besteden alsnog het geld aan de controle van de bijstandsfraude, echter zonder de afzonderlijke verantwoording aan het ministerie. Naar aanleiding van bovenstaande kan worden geconcludeerd dat er veel werkzaamheden en informatieverplichtingen verbonden waren aan deze specifieke uitkering. Door de overheveling van de uitkering naar het gemeentefonds zijn de informatieverplichtingen en de werkzaamheden verminderd. Hieruit

kan worden geconcludeerd dat de administratieve lasten door de overheveling zijn verminderd.

Gemeente Nieuwegein:

"Wij hebben een accountant ingehuurd voor de accountantsverklaring, want de huisaccountant rekende een te hoog tarief voor de verantwoording van de specifieke uitkering".

4.1.3 Sanering verkeerslawaaï

Het ministerie van Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) heeft de specifieke uitkering 'Sanering verkeerslawaaï' ingesteld. De specifieke uitkering is ingesteld naar aanleiding van de wet geluidshinder. In 1986 is de wet geluidshinder in werking getreden waarin is opgenomen dat in alle situaties, waarbij hoge geluidsniveaus worden berekend dan de wettelijke vastgelegde waarde, deze geluidsniveaus verminderd moeten worden. De geluidsoverlast wordt verholpen door middel van een saneringsoperatie. De gemeente maakt een inventarisatie van de saneringsplekken binnen de gemeente en dient vervolgens een aanvraag in bij het departement voor de bekostiging. De geluidshinder heeft vooral betrekking op verkeers- en spoorweglawaaï. Indien er sprake is van geluidshinder kan de gemeente een aanvraag indienen om de geluidsoverlast te verminderen.

Het eerste doel van de regeling is dat de minister subsidie kan verstrekken aan projecten die als doel hebben het beperken van de geluidshinder, vanwege wegen en spoorwegen aan woningen en andere geluidsgevoelige gebouwen of terreinen. Het tweede doel is om subsidie te verstrekken aan projecten die dienen om het geluidsniveau binnen de woningen of andere geluidsgevoelige gebouwen te beperken.⁴¹

Bundeling specifieke uitkering

De specifieke uitkering 'Sanering verkeerslawaaï' is tot stand gekomen door de bundeling van drie uitkeringen. De uitkeringen zijn allen uitkeringen van het ministerie van VROM en hebben betrekking op het verminderen van geluidsoverlast. De specifieke uitkeringen zijn:

- Afscherming verkeerslawaaï
- Spoorweglawaaï
- Verkeersmaatregelen

Deze drie uitkeringen zijn gebundeld in de 'Subsidieregeling Sanering Verkeerslawaaï'. Door de bundeling zijn de bovenstaande uitkeringen ondergebracht in één uitkering. De uitkeringen zijn als zelfstandige uitkeringen hierdoor vervallen. Door de bundeling is sprake van een budget voor drie regelingen. Hierdoor is het mogelijk om de toegekende budgetten van de regelingen te verschuiven al naar gelang de aanvragen. De bundeling betekent dat de aanvraag en de verantwoording van de uitkeringen volgens een uitkering verloopt.

Bureau sanering verkeerslawaaï

Het ministerie van VROM beheerde en verleende eerst de uitkering aan gemeenten. In 1992 heeft het ministerie een bureau opgericht voor de specifieke uitkering. Het Bureau Sanering verkeerslawaaï moet de gemeenten ondersteunen en faciliteren bij de saneringsoperaties. Het bureau verleent aan gemeenten inhoudelijke kennis en ondersteuning bij de uitvoering van de saneringsoperaties. Het bureau beheert de subsidieregeling, zij ontvangt de aanvragen, verleent subsidie aan gemeenten en controleert de besteding van de subsidie. Het in kaart brengen van de geluidshinder van verkeer en spoorwegen is erg lastig en vereist technische

⁴¹ http://www.st-ab.nl/wettennr05/0502-025_Subsidieregeling_sanering_verkeerslawaaï.htm
(bezocht op 31 juli 2008)

kennis en vaardigheden. Gemeenten die de mogelijkheden en de expertise ontberen kunnen gebruik maken van de ondersteuning van het bureau.

Permanente regeling

De specifieke uitkering ‘Sanering verkeerslawaaai’ is geen tijdelijke regeling. De regeling in de huidige vorm geldt per 2006 en is niet verbonden aan een einddatum. De saneringsoperaties zijn sinds 1986 opgenomen in de wet. Er kan dus gesteld worden dat sinds 1986 al saneringsoperaties worden opgezet. Vanwege de ontoereikendheid van het budget en de vele projecten gaat het ministerie er vanuit dat pas in 2023 alle projecten worden afgehandeld. Dit staat echter nog niet vast. Er is enigszins zicht op het aantal saneringsoperaties, het budget is echter niet toereikend voor alle projecten. Elk jaar worden een aantal projecten geselecteerd die in aanmerking komen voor de subsidie (Ministerie van VROM, 2008).

Budget

De uitkering heeft geen vastgesteld budget. Jaarlijks wordt subsidie beschikbaar gesteld door het ministerie van VROM voor de saneringsoperaties, dit is het subsidieplafond. Dit bedrag wordt beschikbaar gesteld en aanvragen worden gehonoreerd totdat het totale bedrag is verdeeld. Het budget is echter niet toereikend voor alle saneringsoperaties. Het ministerie maakt een prioritering van de projecten en het project met de hoogste prioriteit komt bovenaan de lijst. Dit saneringsproject komt vervolgens als eerste in aanmerking voor de subsidie. Alle projecten zijn eenmalige projecten en worden niet of nauwelijks herhaald. Ieder jaar wordt ongeveer 23 miljoen aan subsidie beschikbaar gesteld (Ministerie van VROM, 2008).

Aanvraag

Het ministerie heeft in de regeling van de uitkering opgenomen dat de minister aan het gemeentebestuur subsidie kan verstrekken voor de kosten van de voorbereiding, begeleiding en toezicht op de maatregelen. Deze maatregelen betreffen enkel afschermingsmaatregelen tegen het spoorweg- en wegverkeerslawaaai. In de regeling is duidelijk opgenomen voor welke doeleinden de regeling gebruikt kan worden en welke activiteiten niet in aanmerking komen voor subsidie. Gedetailleerd is ook weergegeven hoe hoog de geluidsoverlast in decibel moet zijn om in aanmerking te komen voor de subsidie.

De voorbereidingssubsidie

De aanvraag voor een subsidie verloopt in twee ronden. De gemeente heeft de verplichting om in haar gemeente een inventarisatie te maken van de geluidsoverlast. Vervolgens dient zij een saneringsprogramma vast te stellen. Nadat de gemeente het aantal saneringsoperaties heeft vastgesteld, dient zij een aanvraag in. De minister kan het bestuur vervolgens subsidie verstrekken om de kosten van begeleiding en toezicht te dekken. Deze subsidie wordt de voorbereidingssubsidie genoemd. Door middel van deze subsidie kan de gemeente nagaan of er sprake is van geluidsoverlast en het vastleggen van de benodigde saneringsoperaties. Na de voorbereidingssubsidie kan de gemeente een aanvraag indienen voor de uitvoeringssubsidie. De gemeente dient vervolgens een aanvraag in bij het Bureau sanering verkeerslawaaai, die de aanvragen in behandeling neemt. Een aanvraag voor de voorbereiding dient een aantal elementen te bevatten. Bij geluidswerende maatregelen dient een verklaring te worden opgenomen dat de maatregelen bijdragen aan een vermindering van de geluidsbelasting. Na de goedkeuring van de aanvraag voor voorbereiding, begeleiding en toezicht, wordt de subsidie verleend, waarbij wordt opgenomen binnen welk tijdvak de voorbereiding dient plaats te vinden (Ministerie van VROM & Bureau SV, 2008).

De uitvoeringssubsidie

Na de voorbereidingssubsidie dient een gemeente een aanvraag in voor de uitvoeringssubsidie. Deze subsidie dient voor de bekostiging van de uitvoering van de maatregelen. De aanvraag bevat:

- "een beschrijving van de maatregelen,
- een vermelding van het tijdvak waarin de maatregelen getroffen zullen worden,
- een nauwkeurig mogelijke raming van de kosten,
- een opgave van de bekostiging van de maatregelen door anderen dan het ministerie,
- een verklaring dat er geen voornemen is om de woningen of gebouwen binnen 5 jaar na uitvoering van de maatregelen te onttrekken aan de bestemming of te renoveren."⁴²

Voor de uitvoeringssubsidie geldt dat een gemeente niet met de uitvoering mag beginnen voordat de minister besluit over de aanvraag. De gemeente ontvangt de subsidie als een voorschot, die in maximaal vier delen over de periode waarin de maatregelen worden uitgevoerd, wordt toegekend. De gemeente dient bij het ministerie binnen 10 maanden na het einde van de periode waarin de maatregelen zijn uitgevoerd, een aanvraag in voor de subsidievaststelling. Hiervoor dient het formulier van het ministerie te worden gebruikt

Verantwoording

Nadat het project is afgerond, dient de gemeente zich te verantwoorden over de realisatie van het project. Voor de verantwoording moet een projectevaluatie worden opgesteld. De financiële verantwoording vindt plaats door middel van de subsidievaststelling. Zolang de gemeente geen aanvraag heeft ingediend voor de subsidievaststelling dient zij ten minste een maal per jaar een overzicht te overhandigen waarin de stand van zaken van het project en de gemaakte kosten zijn opgenomen. De gemeente is verplicht om binnen de aangegeven periode de maatregelen uit te voeren. De gemeente dient het ministerie op de hoogte te stellen van alle wijzigingen die van belang kunnen zijn. Dit geldt ook indien de kosten met meer dan 5% van de verleende subsidie overstijgen.

De gemeente dient een administratieve organisatie bij te houden waarbij is opgenomen; het verloop van het project, de financieringswijze van de maatregelen en activiteiten en een functiescheiding van de betrokken actoren bij het project. De administratie en de bijbehorende documenten van de saneringsprogramma's dienen gedurende 10 jaar na afronding van het project te worden bewaard.

De minister kan achteraf een onderzoek instellen naar de kwaliteit en de kosten van de maatregelen waarvoor de subsidie is verleend. Indien blijkt dat de maatregelen de geluidsoverlast niet hebben teruggebracht tot de gewenste geluidswaarden moet de gemeente alsnog de maatregelen treffen (Ministerie van VROM, 2008).

Analyse uitkering

Deze regeling is in het leven geroepen door het ministerie van VROM om de geluidsoverlast te verminderen. Het bijzondere aan de regeling is dat de regeling is ontstaan na bundeling van drie specifieke uitkeringen. Het bundelen van de regelingen is een van de middelen die worden ingezet om de specifieke uitkeringen te verminderen. Door de bundeling zijn twee

⁴² http://www.st-ab.nl/wettennr05/0502-025_Subsidieregeling_sanering_verkeerslawaaai.htm

(bezoekt op 31 juli 2008)

uitkeringen opgegaan in 1 specifieke uitkering. De vraag is echter wat de bundeling betekent voor de gemeenten.

Administratieve lasten bij het departement

Het departement heeft voor de regeling een bureau ingehuurd die de aanvragen en de verantwoording regelt. Bij deze regeling heeft het departement weinig werk aan de specifieke uitkering. De specifieke uitkering kan hierdoor nauwelijks als administratieve last worden beschouwd, omdat het werk van het bureau bestaat uit alle processen rondom de specifieke uitkering. De kosten die het bureau maakt, worden vergoed door het ministerie. Het departement heeft het bureau ingehuurd, omdat de saneringsoperaties waarop de specifieke uitkering betrekking heeft zeer specialistisch werk vergt. Het bureau ondersteunt de gemeenten bij de uitvoering, omdat de gemeenten ook veelal niet beschikken over de juiste kennis om de saneringsoperaties uit te voeren. Voor het departement betekent de uitkering dat zij jaarlijks de subsidie moet vaststellen en het opstellen van de prioriteitenlijst. Het bureau verzorgt verder de afhandeling van de uitkeringen. Het ministerie van VROM heeft aangegeven dat zij bewust is van de administratieve lasten en streeft naar minimale verantwoording. Vanwege de interne controle van de Accountant Dienst en de verantwoording aan de Rekenkamer is de verantwoording zoals vastgelegd bij de uitkering wel verplicht.

De bundeling van de specifieke uitkeringen betekent dat drie uitkeringen zijn samengevoegd tot een uitkering. Volgens de betrokken ambtenaar bij het ministerie heeft het departement door de bundeling de mogelijkheid gekregen om de toegekende budgetten tussen de drie regelingen te verschuiven al naargelang de aanvragen. De bundeling zorgt voor meer flexibiliteit binnen het budget. De ambtenaar van VROM verduidelijkt dat een gemeente die een aanvraag indient voor de uitkering spoorweglawaaï, blijft hetzelfde aanvragen en gebruikt hiervoor hetzelfde formulier. Een gemeente dient een aanvraag in voor een van de uitkeringen, niet voor alle drie.

*Bureau Sanering Verkeerslawaaï:
"De bundeling is een financieel voordeel voor het ministerie"*

De administratieve lasten voor gemeenten Nieuwegein en Vlaardingen

Om na te gaan wat de ervaringen van de gemeenten zijn bij gebruik van deze regeling heb ik gesproken met de betrokken ambtenaren van de gemeente Vlaardingen en Nieuwegein. Beide hebben gebruik gemaakt van de specifieke uitkering om de saneringsoperaties binnen de gemeenten te bekostigen. De gemeente Vlaardingen heeft de saneringsoperatie bijna afgerond, terwijl de gemeente Nieuwegein bezig is met de aanvraagprocedure. Voor de gemeenten betekent de uitkering het bekostigen van een dure en zeer gespecialiseerde activiteit. Voordat de taak wordt vervuld, dient de gemeente een inventarisatie te maken, een vooronderzoek en vervolgens de uitvoering zelf. Het opzetten en uitvoeren van de taak kost zowel veel tijd als geld en omvat de betreffende transactiekosten. Het allereerste onderzoek hebben de gemeente Vlaardingen en Nieuwegein zelf bekostigd. Het inventarisatie- en uitvoeringsonderzoek kan met de subsidieregeling worden bekostigd. Het deelnemen aan deze regeling neemt veel tijd in beslag, de gemeente Vlaardingen is bijna 10 jaar bezig met de saneringsoperatie. De gemeente Vlaardingen geeft aan dat zij geen lasten heeft ervaren bij de verantwoording over de regeling. Volgens de gemeenteambtenaar was 'de verantwoording niet belastend'

Bundeling specifieke uitkeringen

Het bijzondere aan deze uitkering is de bundeling van drie uitkeringen tot één uitkering. Volgens het departement, het bureau en de gemeenten Nieuwegein en Vlaardingen heeft de bundeling echter geen gevolgen voor de gemeente. De aanvraag en de verantwoording veranderen voor de gemeenten ook niet. Het argument dat de gemeenten door de bundeling het budget aan meerdere doelen kunnen besteden klopt hier niet. Daarbij dient bij de aanvraag duidelijk aangegeven te worden aan welk doel de subsidie wordt besteed. De gemeente heeft hierbij nauwelijks tot geen beleidsvrijheid. De administratieve lasten voor gemeenten worden door de bundeling dan ook niet verminderd. De gemeente Vlaardingen heeft concreet moeten aangeven waaraan de subsidie wordt besteed. De gemeente Vlaardingen heeft een aanvraag ingediend voor een van de uitkeringen. Ook de gemeente Nieuwegein heeft aangegeven voor een van de uitkeringen een aanvraag in te dienen en geen intentie heeft om gebruik te maken van de andere doelen van de uitkering. Deze zijn niet relevant voor de gemeente.

*Ministerie van VROM:
"Gemeenten merken weinig van de bundeling"*

Introductie SiSa

Het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft SiSa, Single Informatio Single audit, geïntroduceerd om de financiële verantwoording te verminderen. Het opstellen van een accountantsverklaring apart voor een specifieke uitkering is niet vereist, maar de gemeente kan de verantwoording toevoegen als bijlage bij de jaarrekening. Hoewel de gemeente richting het Rijk geen accountantsverklaring hoeft op te stellen is dit echter nog wel nodig in verband met de interne controle. Bij de gemeente Vlaardingen was sprake van cofinanciering, omdat ook een andere subsidieregeling is gebruikt voor de bekostiging. Deze subsidieregeling is verleend door het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Naar aanleiding van SiSa was een accountantsverklaring niet nodig. Bij de subsidieregeling van het ministerie van V&W was een accountantsverklaring wel vereist. De gemeente Vlaardingen heeft daarom alsnog een accountantsverklaring opgesteld en aan het ministerie overhandigd. Vanwege de cofinanciering heeft de gemeente zich alsnog moeten verantwoorden over de specifieke uitkering, door middel van een accountantsverklaring. Ondanks dat de gemeente richting het ministerie van VROM geen accountantsverklaring heeft moeten opstellen was dit alsnog nodig in verband met de tweede subsidieregeling van het ministerie van V&W.

Ondanks de invoering van SiSa vraagt het bureau alsnog informatie op over de realisatie van de saneringsoperatie. Volgens het bureau is de accountantscontrole bij de jaarrekening niet voldoende om na te gaan of het project goed is uitgevoerd. De accountant mist de nodig kennis om de subsidieregeling en het project te controleren. Het bureau vraagt daarom alsnog bij de gemeenten om de benodigde informatie als verantwoording over de toegekende subsidie.

*Bureau Sanering Verkeerslawaaier:
"De accountant die de jaarrekening van de gemeente controleert beschikt niet over de juiste kennis om de subsidieregeling en het project te controleren. De verantwoordingsinformatie wordt daarom alsnog opgevraagd bij de gemeente".*

Naar aanleiding van bovenstaande blijkt dat de bundeling van de uitkeringen tot een uitkering geen gevolgen heeft voor de gemeenten. De aanvraag en de verantwoordingsprocedure is voor de gemeenten hetzelfde gebleven. Ook de invoering van SiSa heeft niet gezorgd voor een vermindering van de werkzaamheden, omdat de gemeente Vlaardingen alsnog een accountantsverklaring heeft moeten opstellen. Ook vraagt het ministerie alsnog om de benodigde informatie om de verantwoording te controleren. De veranderingen voor de

specifieke uitkering ‘Sanering verkeerslawaaï’ hebben niet geleid tot een vermindering van de werkzaamheden. Hieruit kan worden geconcludeerd dat er geen sprake is van vermindering van de administratieve lasten.

4.2 Vergelijking van drie uitkeringen

In onderstaande tabel worden de drie uitkeringen aan de hand van een aantal kenmerken weergegeven. Door middel van deze kenmerken blijken een aantal overeenkomsten, maar ook verschillen tussen de diverse specifieke uitkeringen.

De drie specifieke uitkeringen die ik heb geselecteerd voor mijn onderzoek zijn drie verschillende soorten uitkeringen. De uitkeringen hebben alleen een verschillende invulling, aanvraag en verantwoordingproces. Dit betekent dat de verplichtingen die verbonden zijn aan de uitkering ook verschillen. In schema 4.1 heb ik een aantal kenmerken opgenomen.

Schema 4.1 Vergelijking van de drie specifieke uitkeringen

Kenmerken specifieke uitkering	Uitkering BZK Stimuleringsregeling innovatie openbaar bestuur	Uitkering SZW Intensivering opsporing en controle fraude	Uitkering VROM Sanering verkeerslawaaï
Keuze voor een specifieke uitkering	Diverse actoren betrokken bij regeling, niet mogelijk om bekostiging te verlenen via gemeentefonds. Innovatie, budget risicovol inzetten, het is een experiment.	Niet alle gemeenten nemen deel aan de uitkering	Geen geschikte verdeelmaatstaf om de subsidie te verdelen over de gemeenten. Niet alle gemeenten hebben saneringsoperaties.
Motivatie vakdepartement	Realiseren van meer innovatie in het openbaar bestuur	Intensiveren opsporing en controle misbruik ABW/WWB	Subsidie voor het verminderen van geluidsoverlast
Overleg vakdepartement met min. BZK en Financiën	Ja	Onbekend	Onbekend
Betrokken actoren	Gemeenten, provincies, departementen, waterschappen en zelfstandige bestuursorganen.	Gemeenten	Bureau sanering verkeerslawaaï en gemeenten
Gekozen verdeelmaatstaf	Verdeling op basis van tenderprocedures of projectbijdragen; Verdeling op volgorde van aanvraag.	-Verdeling op volgorde van aanvraag. -Verdeling op basis van declaraties	-Verdeling op basis van tenderprocedures of projectbijdragen; -Verdeling op basis van declaraties
Beschikbare middelen vanuit het	Deels door eigen bijdrage gemeente	Deels vanuit gemeentefonds	Geen

gemeentefonds			
Aandacht voor verandering taken en activiteiten gemeenten	Onbekend	Onbekend	Onbekend
Bestuurlijk en financieel arrangement	Financieel arrangement volgt bestuurlijk arrangement	Financieel arrangement volgt bestuurlijk arrangement	Financieel arrangement volgt bestuurlijk arrangement
Soort uitkering	Tijdelijk, experiment	Tijdelijk	Permanent
Doel regeling	Stimuleren van meer innovatie in het openbaar bestuur	Bestrijden van misbruik uitkeringen	Verminderen geluidsoverlast, gericht op oude situaties
Doel ministerie	Overheidsinstellingen meer aandacht voor innovatie	Rechtmatig gebruik van de middelen vanuit de bijstand	Verminderen geluidshinder
Doel gemeente met regeling	Budget om dienstverlening te verbeteren	Budget om medewerkers aan te stellen die controleren en fraude opsporen	Geluidsoverlast voor haar burgers verminderen
Juridische grondslag	Onbekend	Algemene bijstandswet	Wet Geluidshinder
Aanvraagproces	Projectplan indienen	Formulier en plan van aanpak	Inventarisatieonderzoek saneringsoperaties, aanvraag Voorbereidingssubsidie, en aanvraag uitvoeringssubsidie
Looptijd	2006- 2010	2003-2007 Doorlooptijd tot 2011	Permanent, start 1986
Toekenning; welke eisen	Innovatief , niet eerder opgestart, overdraagbaar Commissie selecteert beste projecten	Aanvraag met indicatie salariskosten Plan van aanpak samenwerkingsverband	Zeer technisch; verminderen van de geluidsoverlast, gewenste geluidswaarden
Verantwoording	Projectevaluatie, Eerste periode financiële verantwoording	Verantwoording over de kosten, indienen declaratie Voorgescreven controle- en rapportageprotocol	Projectevaluatie, financiële verantwoording
Ervaren lasten	Volgens departement; lichte verantwoording. Gemeente Vlaardingen; lichte verantwoording	Volgens departement en gemeenten: veel lasten	Gemeente Vlaardingen; beperkte lasten, lichte verantwoording Gemeente Nieuwegein;

	Gemeente Hoogeveen; hoge lasten		geen lasten
Accountant	Ja, voor bedragen onder de 50.000 geen accountverklaring vereist	Ja bij bedragen hoger dan € 50.000	Ja
Beleidsinformatie	Nee	Ja, evaluatie	Ja, is het doel bereikt
Verandering; afloop, overheveling, bundeling	Regeling beëindigd	Regeling overgeheveld naar het gemeentefonds	Bundeling, een regeling voor drie regelingen
Invoering SiSa	Invoering SiSa Accountantsverklaring naar Rijk niet meer vereist. De financiële verantwoording met daarbij de begroting als bijlage opgenomen bij de jaarrekening van de gemeente.	Geen SiSa. Na overheveling gemeentefonds, verantwoording beperkt.	Invoering SiSa, Veel onduidelijkheid bij bureau en bij ministerie. Rijk geen accountantsverklaring, intern wel accountantsverklaring vereist.
Ervaringen gemeenten bij gebruik	Rijk geen accountantsverklaring vereist, intern gemeente wel. Positief over financiële bijdrage om project op te starten.	Zeer gedetailleerde financiële verantwoording, neemt veel werk en tijd in beslag. Subsidie heeft bijgedragen aan het opstarten van een samenwerkingsverband	Budget ontoereikend voor alle projecten Rijk geen accountantsverklaring vereist, andere subsidieregeling van gemeente wel vereist. Financiële bijdrage draagt bij aan opstarten saneringsoperatie.

Uit het schema blijkt dat er een aantal verschillen zijn tussen de specifieke uitkeringen. De invulling van de specifieke uitkeringen heeft invloed op de informatieverplichtingen van gemeenten. De voorwaarden en de verplichtingen die worden verbonden aan de specifieke uitkeringen hebben invloed op de mate van administratieve lasten. Alle drie de uitkeringen vereisen van de gemeenten dat een aanvraag wordt ingediend en dat een accountantsverklaring of projectafrekening wordt opgesteld. De mate waarbij de gemeente gedetailleerde informatie moet aanleveren verschilt per uitkering. De uitkering waarbij alle partijen lasten ervaren, is de regeling van het ministerie van SZW.

4.3 Analyse van drie peiljaren

In 1987 heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het ‘Overzicht specifieke uitkeringen 1987’ uitgebracht. De overzichten zijn jaarlijks gepubliceerd, ook voor de jaar 1997 en 2003. In elk overzicht is het aantal specifieke uitkeringen opgenomen en de veranderingen die zich in dat jaar hebben afgespeeld. In deze paragraaf zal ik nader ingaan op de veranderingen in het jaar 1987, 1997 en 2003. Hierbij staat centraal het aantal specifieke uitkeringen, die zijn overgeheveld, gebundeld of vervallen. Nadrukkelijk zal ik ingaan op de motieven van de specifieke uitkeringen. Deze paragraaf is anders dan hoofdstuk drie waarin de brede ontwikkelingen rondom de uitkeringen zijn besproken. De analyse van de drie peiljaren in deze paragraaf heeft betrekking op de gedetailleerde veranderingen van de uitkeringen in deze peiljaren. Ik heb gekozen voor de jaren 1987, 1997 en 2003 om nadrukkelijker voor deze jaren aan te geven wat de veranderingen zijn die zich hebben voorgedaan.

4.3.1 Specifieke uitkeringen 1987

In 1980 is het rapport ‘Overzicht specifieke uitkeringen’ voor het eerst verschenen. In het overzicht zijn de ontwikkelingen rondom de specifieke uitkeringen opgenomen. In het overzicht van 1987 is de toenmalige stand van de uitkeringen opgenomen. De definitie die in het overzicht van 1987 is opgenomen, is gebaseerd op de Financiële Verhoudingswet (Fvw) van 1984. Specifieke uitkeringen werden daarin omschreven als:

-“Uitkeringen uit ’s Rijks kas aan lagere overheden, waarvan de bestedingsrichting vooraf is aangegeven of die worden verstrekt voor de bestrijding van de kosten van bepaalde taken of activiteiten

-Uitkeringen uit ’s Rijks kas aan derden, waarvan de verstrekking afhankelijk is van de verstrekking van een uitkering door provincies/ gemeenten aan de betrokken derden (de zogenoemde koppeluitkeringen ...)” (Ministerie van BZK 1987, p. 3).

Om na te gaan wat de veranderingen in 1987 zijn ten opzicht van 1986 heb ik het overzicht van de uitkeringen nader bestudeerd. In deze periode hebben zich een aantal veranderingen voorgedaan. In 1986 was er sprake van 406 specifieke uitkeringen, in 1987 was het aantal uitkeringen verminderd tot 370. Het aantal uitkeringen is in 1987 ten opzichte van 1986 gedaald met 36 uitkeringen oftewel een daling van 8,9 procent.

Tabel 4.1 Overzicht aantal veranderde specifieke uitkeringen in 1987 (bron Overzicht specifieke uitkeringen 1987)

Ontwikkelingen specifieke uitkeringen 1987	Aantal uitkeringen vervallen uit de lijst	Aantal uitkeringen als nieuw opgenomen in de lijst	Aantal uitkeringen 1987
Overgeheveld	5		
Gebundeld	39	18	
Afgeschaf	49		
Gesplitst	5	11	
Nieuw		13	
Totaal aantal uitkeringen			370

Uit bovenstaand overzicht blijkt dat een aantal ontwikkelingen zich in 1987 hebben voorgedaan ten opzichte van 1986. Uit de lijst van 1987 blijkt dat 5 uitkeringen zijn overgeheveld naar het gemeentefonds. Ze zijn vervallen uit de lijst, omdat ze niet meer worden geteld als specifieke uitkering. Uit de lijst zijn 39 uitkeringen gebundeld tot 18 uitkeringen. Dit betekent dat 39 uitkeringen uit de lijst zijn geschrapt en als 18 nieuwe uitkeringen zijn opgenomen. 49 uitkeringen zijn afgeschaft en verwijderd uit de lijst. Er zijn 5 uitkeringen gesplitst in deeltuitkeringen, waardoor 11 uitkeringen als nieuwe uitkeringen zijn opgenomen.

Ik zal verder nadrukkelijk stil staan bij de veranderingen van deze uitkeringen. Voor elke uitkering die is overgeheveld, gebundeld, verlopen, gesplitst of als nieuwe uitkering in het overzicht is opgenomen, ben ik nagegaan wat het motief voor de uitkering is geweest en wat het laatste uitkeringsjaar is.

In de periode 1986- 1987 zijn een aantal motieven gebruikt voor de specifiek uitkering. Deze motieven zijn als mogelijke motieven opgenomen bij de Fwv van 1984. De motieven zijn:

- “Ongelijkmatige spreiding, geografische dan wel in de tijd,
- Tijdelijk karakter,
- Eenmalige uitkering,
- Onvoldoende inzicht in de omvang van de kosten,
- Overig” (Ministerie van BZK 1987, p. 4).

In tabel 4.2a is bij elke verandering weergegeven het aantal keer dat een motief is gebruikt. In tabel 4.2b zijn de uitkeringen opgenomen die zijn gecontinueerd en geen veranderingen hebben ondergaan, met de motief voor invoering.

Tabel 4.2-a Motief voor invoering van de specifieke uitkering in 1987 (bron: Ministerie van BZK, 1987)

Motief specifieke uitkeringen 1987	Ongelijkmatige spreiding, geografische dan wel in de tijd	Tijdelijk karakter	Eenmalige uitkering	Onvoldoende inzicht in de omvang van de kosten	Overig
Overgeheveld		3			
Gebundeld	34				5
Vervallen	20	8	2	5	14
Gesplitst	2				3
Nieuw	9	4		2	6
Totaal	65	15	2	7	28

Binnen de periode 1986- 1987 hebben zich 117 wijzigingen voorgedaan. Het merendeel van de uitkeringen dat een verandering heeft ondergaan, heeft een motief van ‘ongelijkmatige spreiding, geografische dan wel in de tijd’. Bij 28 uitkeringen is geen duidelijk motief opgegeven. Slechts 15 uitkeringen hadden het motief een ‘tijdelijk karakter’. Het aantal uitkeringen dat is bestemd als eenmalige uitkering bestaat uit slechts 2 uitkeringen.

Tabel 4.2b Motief voor invoering van de specifieke uitkering in 1987 (bron: Ministerie van BZK, 1987)

Motief specifieke uitkeringen 1987	Ongelijkmatige spreiding, geografische dan wel in de tijd	Tijdelijk karakter	Eenmalige uitkering	Onvoldoende inzicht in de omvang van de kosten	Overig
Gecontinueerd	219	26	2	10	51

Naast de uitkeringen die in 1987 een verandering hadden ondergaan, zijn een aantal uitkeringen gecontinueerd. Hierbij hadden 219 uitkeringen het motief ‘ongelijkmatige spreiding, geografische dan wel in de tijd’. Van het motief ‘tijdelijk karakter’ zijn 26 uitkeringen gecontinueerd en hebben geen veranderingen ondergaan.

In de financiële verhoudingswet van 1984 was een uitkering gedefinieerd als een “uitkering uit Rijks kas aan lagere overheden, waarvan de besteding vooraf is aangegeven of die worden verstrekt voor de bestrijding van de kosten van bepaalde taken of activiteiten” (Ministerie van BZK, 1987, p.3). De uitkering werd zodoende gezien als een bijdrage van het Rijk, waarbij de besteding vooraf is aangegeven. De specifieke uitkering werd toentertijd nog niet gedefinieerd als een tijdelijke uitkering. Dit blijkt ook uit tabel 4.3. Het aantal specifieke uitkeringen met een tijdelijk karakter was beperkt. Van de gewijzigde uitkeringen hadden 28 uitkeringen het laatste uitkeringsjaar in 1986, echter 78 uitkeringen hadden een termijn van onbepaalde tijd. Enkel 5 regelingen werden in 1987 voor het laatst uitgekeerd.

Tabel 4.3 Overzicht laatste uitkeringsjaar specifieke uitkeringen in 1987 (bron Overzicht specifieke uitkeringen 1987)

Laatste uitkeringsjaar 1986-1987	1986	1987	Onbepaald	Anders
Overgeheveld	3			
Gebundeld		4	34	1
Vervallen	24	1	24	
Gesplitst	1		4	
Nieuw			16	3 1 1
Totaal	28	5	74	6

4.3.2 Specifieke uitkeringen 1997

Het aantal specifieke uitkeringen is in 1996 van 141 verminderd naar 125 uitkeringen in 1997. Het aantal is met 16 uitkeringen gedaald. In tabel 4.4 is per verandering het aantal uitkeringen weergegeven. In 1997 had de grootste verandering betrekking op het vervallen van 11 specifieke uitkeringen. Deze uitkeringen zijn niet meer opgenomen in het overzicht van uitkeringen van 1997. Er zijn daarbij 6 uitkeringen gebundeld, wat betekent dat 6 uitkeringen zijn samengevoegd tot 3 uitkeringen. De 6 uitkeringen zijn uit de lijst verwijderd en de 3 gebundelde uitkeringen zijn opnieuw opgenomen in het overzicht van 1997. Door het overhevelen van 7 uitkeringen naar het gemeentefond, zijn deze uitkeringen uit het overzicht verwijderd. De 7 uitkeringen worden niet meer geteld als specifieke uitkering.

Tabel 4.4 *Overzicht aantal veranderde specifieke uitkeringen in 1997 (bron Ministerie van BZK 1997)*

Ontwikkelingen specifieke uitkeringen 1997	Aantal uitkeringen vervallen uit de lijst	Aantal uitkeringen als nieuw opgenomen in de lijst	Aantal uitkeringen 1997
Overgeheveld	7		
Gebundeld	6	3	
Verlopen	11		
Nieuw		5	
Totaal aantal uitkeringen			125

In het overzicht van 1997 is de definitie gehanteerd zoals deze is weergegeven in artikel 1 van de Financiële Verhoudingswet van 1984. Deze definitie is in de vorige paragraaf al beschreven. In 1997 zijn een aantal motieven gebruikt voor de specifieke uitkering. De volgende motieven kunnen worden onderscheiden:

- “het is een éénmalige uitkering, waarbij de verplichtingen in één jaar worden aangegaan,
- de uitkering heeft een tijdelijk karakter (maximaal vier jaar),
- er bestaat nog geen of onvoldoende inzicht in de omvang van de kosten,
- de kosten zijn geografisch dan wel in de tijd ongelijkmatig gespreid” (Ministerie van BZK, 1997, p.15).

In tabel 4.5 is bij elke verandering weergegeven het aantal keer dat een motief is gebruikt voor een specifieke uitkering.

Tabel 4.5-a *Motief voor invoering van de specifieke uitkering in 1997 (bron: Overzicht specifieke uitkeringen 1997)*

Motief specifieke uitkering gewijzigd in 1997	Ongelijkmatige spreiding, geografische dan wel in de tijd	Tijdelijk karakter	Eenmalige uitkering	Onvoldoende inzicht in de omvang van de kosten
Overgeheveld	6		1	
Gebundeld	3			
Vervallen	10	1		
Nieuw	1	3		1
Totaal	20	4	1	1

Uit de tabel blijkt dat het merendeel van de uitkeringen die een verandering hebben ondergaan is ingevoerd met het motief ‘ongelijkmatige spreiding geografisch dan wel in de tijd’, dit zijn 20 uitkeringen. Slechts drie uitkeringen hebben een ‘tijdelijk karakter’ en één uitkering heeft het motief van een ‘eenmalige uitkering’.

Tabel 4.5-b Motief voor invoering van de specifieke uitkering in 1997 (bron: Overzicht specifieke uitkeringen 1997)

Motief specifieke uitkering 1997	Ongelijkmatige spreiding, geografische dan wel in de tijd	Tijdelijk karakter	Eenmalige uitkering	Onvoldoende inzicht in de omvang van de kosten
Gecontinueerd	97	15	1	3

Van de uitkeringen die zijn gecontinueerd blijkt dat 97 uitkeringen het motief hadden van ‘ongelijkmatige spreiding geografisch dan wel in de tijd’. 15 uitkeringen met het motief ‘tijdelijk karakter’ hebben geen veranderingen ondergaan en zijn gecontinueerd. Één uitkering met het motief eenmalige uitkering en 3 uitkeringen met het motief ‘onvoldoende inzicht in de omvang van de kosten’ hebben ook geen veranderingen ondergaan in 1997 en werden nog steeds gebruikt.

In tabel 4.6 is de geldigheidsduur en of het jaar waar de regeling voor het laatst zal worden toegepast opgenomen. Het is opvallend dat bij veel regelingen niet was opgenomen wanneer de regeling werd beëindigd. Ondanks dit gegeven zijn 7 uitkeringen met een ‘onbepaalde’ termijn vervallen en 7 uitkeringen zijn overgeheveld naar het gemeentefonds. Veel specifieke uitkeringen in deze periode zijn gebaseerd op de Financiële verhoudingswet van 1984. De regelingen werden toentertijd niet gedefinieerd als tijdelijke uitkeringen waardoor veel uitkeringen een termijn hebben van onbepaalde tijd.

Tabel 4.6 Overzicht laatste uitkeringsjaar specifieke uitkeringen in 1997 (Ministerie van BZK, 1997)

Laatste uitkeringsjaar 1996- 1997	1996	1997	Onbepaald	Anders
Overgeheveld			5	2
Gebundeld		1		2
Vervallen	1		7	3
Nieuw	1	1	1	2
Totaal	2	2	13	9

4.3.3 Specifieke uitkeringen 2003

In deze paragraaf zal ik stilstaan bij de veranderingen in het jaar 2003⁴³. In het overzicht van 2003 is uitgegaan van de definitie van de specifieke uitkering zoals geformuleerd in de Financiële verhoudingswet van 1998. De toenmalige definitie omschrijft de specifieke uitkering als volgt:

- “Uitkeringen uit ’s Rijks kas aan provincies en gemeenten voor de bestrijding van de in de regeling van de uitkering aangeduide kosten van provincies en gemeenten Specifieke uitkeringen worden slechts verstrekt als deze wijze van bekostiging van provinciale of gemeentelijke taken bijzonder aangewezen moet worden geacht;

⁴³ Aannemelijk zou zijn om te kiezen voor het jaar 2007. In het overzicht van 2007 zijn echter geen gedetailleerde gegevens opgenomen over de specifiek uitkeringen. Ik heb daarom gekozen voor het jaar 2003.

- Uitkeringen uit 's Rijks kas aan derden waarbij de verstrekking afhankelijk is van de verstrekking van een uitkering door provincies of gemeenten aan die derden (de zogenoemde koppeluitkeringen)”(Ministerie van BZK, 2000, p.5).

In 1996 heeft het toenmalige kabinet de Financiële Verhoudingswet aangepast om meer mogelijkheden te hebben om de specifieke uitkeringen in te zetten. Met de wijziging in 1996 werden de criteria voor invoering verwijderd en werd in de wet opgenomen dat bekostiging door middel van een specifieke uitkering bijzonder aangewezen moet zijn. Er werd een motiveringsplicht ingesteld en de beheerders van het gemeentefonds dienden deze motivering te toetsen.

In de jaar 2003 hebben zich een aantal ontwikkelingen voorgedaan. In 2002 was er sprake van 151 specifieke uitkeringen en in 2003 is dit aantal toegenomen naar 152 uitkeringen. Dit is een zeer geringe stijging van 1 uitkering. In de jaren 2000 tot en met 2006 kenmerkten de uitkeringen zich na een lange periode van daling door stijging. In het vorige hoofdstuk is hier al uitgebreid bij stil gestaan. Andere veranderingen hadden betrekking op de vorm van de uitkering, zoals weergegeven in onderstaande tabel.

Tabel 4.7 Overzicht aantal veranderde specifieke uitkeringen in 2003 (Ministerie van BZK, 2003)

Ontwikkelingen specifieke uitkeringen 2003	Aantal uitkeringen vervallen uit de lijst	Aantal uitkeringen als nieuw opgenomen in de lijst	Aantal uitkeringen 2003
Overgeheveld			
Gebundeld	4	2	
Afgeschaft	18		
Nieuw		22	
Totaal aantal uitkeringen			152

In het jaar 2003 valt op dat er 22 nieuwe uitkeringen zijn opgenomen in de lijst, maar ook dat 18 uitkeringen zijn beëindigd. Er zijn 4 uitkeringen gebundeld en geen uitkeringen overgeheveld naar het gemeente- en of het provinciefonds. Ik ben voor alle veranderde uitkeringen nagegaan wat het motief was van de uitkering om na te gaan of er een verband is tussen het motief en de verandering. Een verklaring voor de grote toename van nieuwe uitkeringen hangt samen met de wijziging van de Financiële verhoudingswet in 1996. In deze periode was de overheid minder actief met de vermindering van de uitkeringen, wat heeft geleid tot het groot aantal nieuwe specifieke uitkeringen.

In het overzicht van 2003 is aangegeven dat er een aantal motieven zijn gehanteerd door de vakdepartementen voor de invoering van de regelingen. De motieven zijn:

- “De bekostiging via gemeentelijk inkomsten is niet mogelijk;
- De uitkering heeft een tijdelijk karakter door de aard van het onderwerp;
- Er bestaat nog onvoldoende inzicht in de omvang van de betrokken taak of activiteit;
- Er kunnen voor de kosten geen structuurkenmerk(en) van de ontvanger worden vastgesteld op basis waarvan verdeling door middel van de algemene uitkering mogelijk is;
- Anders, nl”(Ministerie van BZK, 2003, p.10).

Tabel 4.8-a Motief voor invoering van de specifieke uitkering in 2003 (bron: Overzicht specifieke uitkeringen 2003)

Motief specifieke uitkeringen gewijzigd in 2003	Bekostiging via gemeentelijk inkomsten is niet mogelijk	Tijdelijk karakter	Onvoldoende inzicht in de omvang van de kosten	Geen structuurkenmerk voor verdeling via algemene uitkering vastgesteld	Anders
Overgeheveld					
Gebundeld	1	1			
Vervallen		7			11
Gesplitst					
Nieuw	3	9			10
Totaal	4	17			21

Uit tabel 4.8-a blijkt dat een aantal motieven zijn gehanteerd voor invoering van de veranderde regelingen. Het merendeel van de regelingen, 17 uitkeringen, verlopen niet via het gemeentefonds, omdat ze volgens de departementen een tijdelijk karakter hebben. Daarentegen worden 10 uitkeringen echter geïntroduceerd zonder een duidelijk motief voor invoering. Kennelijk hanteren de departementen ook geheel andere motieven voor invoering van de uitkeringen. Uit de tabel blijkt dat het merendeel van deze uitkeringen met een andere motief ook wel weer wordt beëindigd. Ook in deze periode blijkt dat de uitkeringen die een verandering hebben ondergaan niet allemaal voor korte termijn zijn ingesteld.

Tabel 4.8-b Motief voor invoering van de specifieke uitkering in 2003 (bron: Overzicht specifieke uitkeringen 2003)

Motief specifieke uitkeringen 2003	Bekostiging via gemeentelijk inkomsten is niet mogelijk	Tijdelijk karakter	Onvoldoende inzicht in de omvang van de kosten	Geen structuurkenmerk voor verdeling via algemene uitkering vastgesteld	Anders
Gecontinueerd	30	25	4	31	38

In 2003 zijn er maar een aantal uitkeringen die een verandering hebben ondergaan. De resterende uitkeringen zijn gecontinueerd. Er zijn 30 uitkeringen met het motief 'Bekostiging via gemeentelijk inkomsten is niet mogelijk' gecontinueerd en waren in 2003 van kracht. 25 uitkeringen hadden het motief 'tijdelijk karakter', maar zijn in 2003 ook gecontinueerd.

Tabel 4.9 Overzicht laatste uitkeringsjaar specifieke uitkeringen in 2003 (bron: Ministerie van BZK, 2003)

Laatste uitkeringsjaar 2002-2003	2002	2003	Onbepaald	Anders
Overgeheveld				
Gebundeld				2
Vervallen	4	3	4	7
Nieuw	3	4		15
Totaal	7	7	4	24

Uit de tabel blijkt dat het merendeel van de uitkeringen voor een langere periode is geïntroduceerd. Toch blijkt ook dat steeds meer uitkeringen voor een korte periode worden ingevoerd. 14 uitkeringen hebben een termijn van 2002 en 2003. Desondanks zijn in het overzicht van 2003 ook regelingen opgenomen waarvan de looptijd 'Anders' is, van de veranderde regelingen zijn dit 24 uitkeringen.

Bevindingen uit de analyse

In paragraaf 4.1 tot en met 4.3 ben ik nader ingegaan op de analyse van de drie specifieke uitkeringen en de drie peiljaren.

Analyse drie specifieke uitkeringen

De uitkering die is verlopen is de uitkering 'Innovatie openbaar bestuur' van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en koninkrijksrelaties. Deze uitkering is beëindigd, waardoor deze niet meer geldt als specifieke uitkering. De financiering is beëindigd en dit betekent dat de financiële geldstroom aan gemeenten is stopgezet. Om in aanmerking te komen voor de subsidie dienen gemeenten een projectplan in te dienen en voor de verantwoording is een projectafrekening of accountantsverklaring vereist. Er is een aantal informatie-verplichtingen verbonden aan de regeling zoals, het indienen van projectplannen, voortgangsrapportages en gesprekken, opzetten van een archief en de projectafrekening. Voor de ervaringen van de gemeenten heb ik gesproken met de gemeenten Vlaardingen en Hoogeveen. Beide gemeenten hebben gebruik gemaakt van de regeling. De gemeenten hebben verschillende meningen over de regeling. De gemeente Vlaardingen is erg positief over de uitkering. Zij ervaart de verantwoording als licht, want een accountantscontrole was niet vereist. De gemeente Hoogeveen vindt daarentegen dat er wel sprake was van lasten. De gemeente Hoogeveen heeft wel een accountantsverklaring opgesteld. Naar aanleiding van de introductie van Single information Single audit heeft het ministerie van BZK gaandeweg de regeling versoepeld. Voor de gemeente Hoogeveen was dit echter te laat. Zij heeft wel aan de informatieverplichtingen moeten voldoen.

De uitkering Intensivering en controle ABW van het Ministerie van Sociale Zaken en werkgelegenheid is overgeheveld naar het gemeentefonds. Deze uitkering is gaandeweg overgeheveld, waardoor de financiële geldstroom van het ministerie via het gemeentefonds aan gemeenten wordt verstrekt. Dit betreft de gemeenten die voor de overheveling gebruik maakten van de regeling. Het bijzondere aan deze regeling is dat een andere subsidieregeling is opgenomen in deze regeling. Hierdoor konden gemeenten voor twee doelen subsidie aanvragen. Om in aanmerking te komen voor de regeling dienen gemeenten eerst een formulier in te vullen en vervolgens een projectplan op te stellen. Voor de verantwoording is een declaratie en een projectafrekening of accountantsverklaring vereist. Voor de ervaringen van gemeenten heb ik gesproken met de gemeenten Nieuwegein en Hoogeveen. Zowel de gemeenten als het departement gaven aan dat er veel tijd en werk verbonden is aan de verantwoording over de regeling. De gemeenten hebben van beide doelen in de regeling gebruik gemaakt. Zij hebben voor ieder doel een apart aanvraag- en verantwoordingstraject doorlopen. Dit betekent dat de gemeenten Hoogeveen en Vlaardingen voor deze regeling twee keer een aanvraag en verantwoordingsproces hebben doorlopen. Na de overheveling is volgens de gemeenten de verantwoording weggevallen. Er vindt geen verantwoording plaats aan het ministerie.

De specifieke uitkering 'Sanering verkeerslawaaï' is ingesteld door het Ministerie van Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Het bijzondere aan deze regeling is de bundeling. Deze specifieke uitkering is ontstaan na bundeling van drie uitkeringen. Deze

uitkeringen hadden betrekking op hetzelfde thema, het verminderen van verkeerslawaaai. Door de bundeling zijn de uitkeringen ondergebracht in een regeling. Deze regeling verloopt in twee fasen. De gemeenten ontvangen eerst subsidie voor de voorbereiding en pas daarna voor de uitvoering. Voor de verantwoording is een projectevaluatie en een accountantsverklaring vereist. Voor de ervaringen van de gemeenten heb ik gesproken met de gemeenten Nieuwegein en Vlaardingen. De gemeente Nieuwegein zit in de voorbereidingsfase en is bezig met de aanvraag van de subsidie. De gemeente Vlaardingen heeft het project na 10 jaar afgerond en is bezig met de verantwoording. Beide gemeenten hebben aangegeven dat zij de subsidie alleen hebben aangevraagd voor een van de drie doelen van de specifieke uitkering. Volgens de gemeente Vlaardingen is er sprake van lichte verantwoording. Aanvankelijk was een accountantsverklaring van de gemeente niet vereist. Bij het project van de gemeente Vlaardingen is sprake van cofinanciering vanuit een andere subsidieregeling. Deze subsidieregeling is van een andere ministerie, waar SiSa niet op is toegepast. De gemeente heeft daarom wel een accountantsverklaring opgesteld en deze tevens overhandigd aan het ministerie van VROM voor de verantwoording over de specifieke uitkering Sanering verkeerslawaaai. Op basis van de interviews met het ministerie, het bureau Sanering Verkeerslawaaai en de gemeenten blijkt dat de bundeling geen gevolgen heeft gehad voor de gemeenten. Volgens alle betrokkenen merken de gemeenten niets van de bundeling.

Uit de analyse van de uitkeringen blijkt dat bij alle uitkeringen informatieverplichtingen zijn verbonden. De veranderingen die optreden door beëindiging, overheveling en bundeling zijn wisselend. Bij beëindiging vallen de werkzaamheden, die verbonden zijn aan de uitkering weg, omdat de financiering wordt stopgezet. Bij het overhevelen van de uitkering naar het gemeentefonds verminderen de informatieverplichtingen. Door vermindering van de informatieverplichtingen verminderen de werkzaamheden. Bij de bundeling vermindert het aantal uitkeringen, de informatieverplichtingen veranderen echter niet. Voor de gemeenten treden bij bundeling van uitkeringen geen veranderingen op en verminderen de werkzaamheden voor de specifieke uitkering niet.

Uit de transactiekosten- en de principaal-agenttheorie blijkt dat transacties en samenwerkingverbanden gepaard gaan met informatietekorten en onzekerheid. Om de informatietekorten te verkleinen worden voorwaarden en informatieverplichtingen opgelegd. Uit de analyse blijkt dat departementen informatie opvragen bij gemeenten om de subsidie toe te kennen. Dit is met name gebeurd bij het ministerie van BZK. Het ministerie heeft een strenge selectieprocedure toegepast om de subsidie te verstrekken. De informatieverplichtingen bij de verantwoording werden verminderd, maar het ministerie heeft regelmatig gesprekken gevoerd met de gemeenten om de informatie te achterhalen. De andere departementen hebben meer verplichtingen opgelegd bij de verantwoording. Volgens het ministerie van SZW en VROM zijn de voorwaarden en de verantwoording verplicht in verband met de interne verantwoording binnen het ministerie. Het was daarom niet mogelijk om de relatie met de gemeenten anders vorm te geven. Ondanks de invoering van SiSa blijkt dat gemeenten alsnog bepaalde informatie moeten aanleveren. De informatie-asymmetrie die kenmerkend is voor een principaal-agentbenadering, dwingt departementen kennelijk ertoe om de informatie op te vragen en de informatietekorten te verminderen. Uit de interviews met gemeenten blijkt dat zij positief zijn over de uitkeringen en de ontvangen subsidie. Zij zijn bereid om de verplichtingen met het departement aan te gaan om de subsidie te ontvangen, ook al brengt dit kosten met zich mee. De gemeenten verwachten echter wel dat de subsidie veel hoger is dan de gemaakte kosten.

Analyse drie peiljaren

In paragraaf 4.3 heb ik de jaren 1987, 1997 en 2003 geanalyseerd om na te gaan welke veranderingen omtrent de uitkeringen zijn opgetreden. De vermindering van de uitkeringen is in deze peiljaren vormgegeven door drie veranderingen; het beëindigen, het overhevelen of het bundelen van de specifieke uitkeringen.

In 1987 blijkt dat er veel uitkeringen zijn gebundeld en beëindigd met het motief ‘ongelijkmatige spreiding, geografische dan wel in de tijd’. De grootste groep uitkeringen waarbij geen veranderingen zijn opgetreden hadden echter ook dit motief. In deze periode zijn ook uitkeringen beëindigd, die een ‘onbekend motief’ hadden. Uit het overzicht blijkt dat de tweede groep uitkeringen die zijn gecontinueerd, ook een ‘onbekend motief’ hadden. Van de uitkeringen die zijn beëindigd, hadden 24 uitkeringen het laatste uitkeringjaar in 1986. Er zijn echter ook 24 uitkeringen beëindigd waarbij het laatste uitkeringsjaar onbepaald was. Hieruit blijkt dat het motief geen rol speelt bij de veranderingen van de uitkeringen.

In 1997 hebben 20 uitkeringen met het motief ‘Ongelijkmatige spreiding, geografische dan wel in de tijd’ een verandering ondergaan. De grootste groep uitkeringen die zijn gecontinueerd hadden hetzelfde motief. Hieruit blijkt dat de grootste groep uitkeringen, de grootste veranderingen heeft ondergaan. Van de uitkeringen die zijn veranderd met een ‘onbepaalde’ uitkeringsjaar, zijn 5 uitkeringen overgeheveld en 7 uitkeringen vervallen. Bij de uitkeringen die zijn gecontinueerd blijkt de grootste groep, 78 uitkeringen, ook een ‘onbepaalde’ uitkeringsjaar te hebben.

In 2003 hebben de grootste groep uitkeringen die een veranderingen hebben ondergaan een ‘onbekend’ motief en een ‘tijdelijk karakter’. Van de uitkeringen die zijn gecontinueerd en geen veranderingen hebben ondergaan heeft de grootste groep ook een ‘onbekend’ motief. Hieruit blijkt dat binnen de grootste groep uitkeringen de veranderingen zijn opgetreden.

Het motief voor invoering van de uitkering speelt een belangrijke rol en is wettelijk vastgelegd in de Financiële-verhoudingswet. Bij de laatste wijziging van de Financiële-verhoudingswet is vastgelegd dat de ministerraad moet instemmen met de invoering van nieuwe specifieke uitkeringen. Het motief kan hierbij een belangrijke rol spelen ook voor de vermindering van de uitkeringen. Ik had verwacht een verband te vinden tussen het motief voor invoering en de vermindering van de uitkeringen. Uit de analyse van de peiljaren blijkt echter dat er geen verbanden zijn te leggen tussen het aantal uitkeringen die veranderingen hebben ondergaan en het motief van invoering. Uit alle peiljaren blijkt dat de grootste veranderingen zijn opgetreden binnen de grootste groep uitkeringen en dat dit weinig te maken heeft met het motief dat verbonden is aan de uitkeringen.

4.4 Uitwerking werkhypothesen

In hoofdstuk 2, paragraaf 2.4 heb ik een aantal werkhypothesen geformuleerd. De werkhypothesen hebben betrekking op de motieven voor invoering van de specifieke uitkeringen. De andere motieven hebben betrekking op de veranderingen van de uitkeringen om deze anders vorm te geven en de administratieve lasten te verminderen. De analyse zoals weergegeven in paragraaf 4.2 en 4.3 diende om de werkhypothesen te toetsen. In deze paragraaf zal ik de werkhypothesen nader uitwerken.

Werkhypothese 1 Gelijkheidsbeginsel

Als een uitkering naar aanleiding van een gelijkheidsbeginsel wordt ingesteld dan wordt deze niet beëindigd.

Het gelijkheidsbeginsel duidt op het streven van de overheid om te zorgen voor een regelmatige spreiding van enkele basisvoorzieningen over het land. Het motief dat wordt gebruikt om de uitkeringen in te voeren is ‘ongelijkmatige spreiding, geografische dan wel in de tijd’. Om deze werkhypothese te toetsen, ben ik nagegaan in hoeverre gebruik is gemaakt van dit motief, in welke mate de uitkeringen zijn beëindigd en of de uitkeringen een status hebben gekregen van permanente uitkering.

- Uit de analyse van 1987 blijkt dat het merendeel van de uitkeringen, 65 in totaal, die een verandering hebben ondergaan als motief hadden ‘ongelijkmatige spreiding, geografische dan wel in de tijd’. Van deze 65 uitkeringen zijn 20 uitkeringen beëindigd en 34 uitkeringen gebundeld. Door de bundeling zijn een aantal uitkeringen dus ook beëindigd. De grootste groep uitkeringen die een verandering hebben ondergaan, zijn de uitkeringen die zijn gebundeld en vervallen. Hierbij zijn 34 uitkeringen gebundeld en 24 uitkeringen vervallen. In deze periode waren de grootste groep uitkeringen, waarvan 34 gebundeld en 24 vervallen, ingesteld voor ‘onbepaalde tijd’. Dit betekent dat de uitkeringen voor ‘onbepaalde tijd’ waren ingesteld, maar uiteindelijk toch zijn opgeheven door beëindiging of door meerdere uitkeringen samen te voegen.
- In het jaar 1997 had de grootste groep uitkeringen die veranderingen heeft ondergaan een motief van ‘Ongelijkmatige spreiding, geografische dan wel in de tijd’. Van de uitkeringen met dit motief zijn 10 uitkeringen vervallen en 3 gebundeld. Van de uitkeringen die zijn vervallen in 1997 had meer dan de helft, in totaal 7, een termijn van onbepaalde tijd. Dit betekent dat de uitkeringen met het motief van gelijkheidsbeginsel zijn ingesteld en voor onbepaalde tijd, maar uiteindelijk toch zijn beëindigd.
- In 2003 is het motief van spreiding niet direct benoemd, waardoor onduidelijk is in welke mate de uitkeringen zijn ingevoerd met het motief van spreiding. Daarentegen is het aantal uitkeringen die zijn vervallen met een termijn van onbepaalde tijd ook gering, enkel 4 regelingen. In het jaar 2003 is het dan ook lastig om deze werkhypothese te toetsen.

Uit de jaren 1987 en 1997 blijkt dat de uitkeringen met het motief gelijkheidsbeginsel wel degelijk worden beëindigd. In jaar 2003 zijn de wijzigingen betreffende dit motief beperkt. De werkhypothese ‘*Als een uitkering naar aanleiding van een gelijkheidsbeginsel wordt ingesteld dan wordt deze niet beëindigd*’ kan op basis van deze bevindingen worden verworpen.

Werkhypothese 2 Draagkrachtmotief

Als een uitkering naar aanleiding van een draagkrachtmotief wordt ingesteld dan wordt deze uitkering gebundeld, overgeheveld of beëindigd.

Een uitkering met een draagkrachtmotief wordt ingesteld om gemeenten financieel te ondersteunen bij projecten die grootschalige investeringen vergen. Deze projecten worden tijdelijk ondersteund door middel van een specifieke uitkering. De veronderstelling is dat de projecten na afloop worden beëindigd waardoor de uitkering ook wordt beëindigd. De uitkeringen kunnen worden overgeheveld naar het gemeentefonds of de financiering van meerdere projecten kan worden gebundeld. De uitkeringen met een draagkrachtmotief krijgen een tijdelijke status, omdat ze veelal verbonden worden aan een tijdelijk project. Om deze hypothese te toetsen ben ik nagegaan in hoeverre gebruik is gemaakt van dit motief, welke veranderingen zijn opgetreden en of de uitkeringen een tijdelijke status hebben gekregen.

- In 1987 hebben 11 uitkeringen met het motief ‘tijdelijk karakter’, een beperkt aantal veranderingen ondergaan. Van de 11 uitkeringen zijn 3 uitkeringen overgeheveld en 8 zijn vervallen. Gelet op de termijn van de uitkeringen, zoals weergegeven in tabel 4.3, blijkt dat 33 uitkeringen voor de korte termijn (van 1986-1987) waren ingesteld en 74 voor de lange termijn. Uit deze periode blijkt dat de uitkeringen met een tijdelijk karakter niet veel veranderingen hebben ondergaan. De veranderingen zijn klein, waarbij 3 uitkeringen zijn overgeheveld en 8 zijn vervallen. In 1987 zijn daarentegen ook 26 uitkeringen met het motief ‘tijdelijk karakter’ gecontinueerd en hebben geen veranderingen ondergaan.
- In het jaar 1997 is het aantal uitkeringen met het motief ‘tijdelijk karakter’ ook beperkt. Van de veranderingen die zijn opgetreden, hadden deze alleen betrekking op 4 van de 25 wijzigingen. Hierbij zijn 3 uitkeringen nieuw, 1 is vervallen en geen overgeheveld of gebundeld. Gelet op het uitkeringsjaar, opgenomen in tabel 4.5, blijkt dat slechts 4 uitkeringen voor korte termijn waren ingesteld tegenover 13 van onbepaalde tijd en 3 waarbij de deadline onbekend is. In het jaar 1997 blijkt dat de tijdelijke uitkeringen niet veel veranderingen hebben ondergaan. Er zijn geen uitkeringen overgeheveld of gebundeld en slechts 1 uitkering is vervallen, die de status had van ‘tijdelijk karakter’. In 1997 hebben 15 uitkeringen met het motief ‘tijdelijk karakter’ geen veranderingen ondergaan en deze zijn gecontinueerd.
- In 2003 kenmerkt zich een groot aantal van de uitkeringen die een wijziging hebben ondergaan tot de tijdelijke uitkeringen. Uit tabel 4.8 blijkt dat 17 uitkeringen het motief hebben van ‘tijdelijk karakter’, 21 uitkeringen hebben een onbekend motief en slechts 4 uitkeringen zijn ingesteld met het motief dat bekostiging via het gemeentefonds niet mogelijk is. Van de uitkeringen met het motief ‘tijdelijk karakter’ zijn 7 uitkeringen vervallen, 1 is gebundeld en de resterende 9 uitkeringen zijn nieuw geïntroduceerd. Ook in deze periode blijkt dat de wijzigingen met betrekking tot de uitkeringen met het motief draagkracht zeer beperkt te zijn. Er zijn wel een aantal uitkeringen vervallen, maar een zeer gering aantal is gebundeld en er zijn geen uitkeringen overgeheveld. In 2003 zijn daarentegen 25 uitkeringen met het motief ‘tijdelijk karakter’ gecontinueerd en hebben geen veranderingen ondergaan.

Na aanleiding van bovenstaande analyse kan ik concluderen dat de wijzigingen naar aanleiding van het motief draagkracht erg matig zijn. Er hebben zich niet veel wijzigingen voorgedaan in de richting van bundeling, overheveling en of beëindiging. Uitkeringen die zijn geïntroduceerd met dit motief hebben in alle jaren vaak niet geleid tot de verandering van bundeling, overheveling en of beëindiging. In alle peiljaren zijn ook uitkeringen met het draagkracht motief gecontinueerd en hebben geen veranderingen ondergaan. Op basis van deze analyse kan de werkhypothese *‘Als een uitkering naar aanleiding van een draagkrachtmotief wordt ingesteld dan wordt deze uitkering gebundeld, overgeheveld of beëindigd’* worden verworpen.

Werkhypothese 3 Ontwikkelingsmotief

Als een uitkering naar aanleiding van een ontwikkelingsmotief wordt ingesteld dan wordt deze beëindigd.

Een specifieke uitkering met een ontwikkelingsmotief wordt ingesteld om experimenten en korte projecten mogelijk te maken. Deze specifieke uitkeringen worden in het leven geroepen om bepaalde korte projecten te financieren die bijvoorbeeld nieuw beleid willen testen voordat deze wordt ingevoerd. Gemeenten voeren deze experimenten uit en worden door het Rijk financieel gecompenseerd. Aangezien dit motief wordt gebruikt om experimenten te

bekostigen, veronderstel ik dat deze uitkeringen enkel voor korte termijn worden ingesteld en de status krijgen van eenmalige uitkering.

- In 1987 hebben de uitkeringen die een verandering hebben ondergaan slechts 2 het motief van eenmalige uitkering. De 2 uitkeringen zijn daarbij allebei beëindigd. Gelet op de doorlooptijd van de uitkeringen zijn in het jaar 1987 25 uitkeringen vervallen die een looptijd hadden tot 1986 en of 1987. Het is bij deze uitkeringen echter niet bekend wanneer deze zijn ingevoerd. De mogelijkheid bestaat dat deze uitkeringen veel eerder zijn geïntroduceerd. Van de uitkeringen die een looptijd hadden tot 1987, is enkel 1 uitkering vervallen. In deze periode is het aantal uitkeringen die zijn beëindigd met het motief ontwikkeling slechts 1 keer voorgekomen. Daarbij zijn in 1987 2 uitkeringen met het motief ‘eenmalige uitkering’ voorgezet en zijn dus niet beëindigd.
- In het jaar 1997 zijn in totaal 11 uitkeringen beëindigd, maar deze uitkeringen hadden geen ontwikkelingsmotief en zijn niet als eenmalige uitkering geïntroduceerd. In 1997 was er sprake van 2 uitkeringen met de status van ‘eenmalige uitkering’. Eén uitkering is overgeheveld naar het gemeentefonds en één uitkering is voortgezet. Deze ene uitkering is niet beëindigd.
- In 2003 wordt de uitkering met het motief ‘eenmalige uitkering’ niet als dusdanig benoemd. Door het ontbreken van informatie is het niet mogelijk dit motief te toetsen

Op basis van bovenstaande bevindingen blijkt dat er weinig gebruik is gemaakt van uitkeringen met het ontwikkelingsmotief. In 1987 en in 1997 zijn 2 uitkeringen met dit motief gebruikt en voorgezet. De uitkeringen zijn gecontinueerd en dus niet beëindigd. Op basis van deze bevindingen kan de werkhypothese “*Als een uitkering naar aanleiding van een ontwikkelingsmotief wordt ingesteld dan wordt deze beëindigd*” worden verworpen.

Werkhypothese 4

Als specifieke uitkeringen worden gebundeld, dan verminderen de administratieve lasten voor gemeenten niet.

Een van de methoden die worden gebruikt om de specifieke uitkeringen te verminderen, is het bundelen van meerdere uitkeringen tot een uitkering. Het argument voor de bundeling is dat gemeenten meer beleidsvrijheid krijgen. Door het bundelen van meerdere uitkeringen tot een uitkering is er sprake van één aanvraag- en verantwoordingstraject, waardoor de administratieve lasten voor gemeenten verminderen. Om na te gaan of er door bundeling sprake is van vermindering van de administratieve lasten heb ik de werkhypothese geformuleerd; *Als specifieke uitkeringen worden gebundeld, dan verminderen de administratieve lasten voor gemeenten niet.* Om deze werkhypothese te toetsen, heb ik de uitkering ‘Sanering Verkeerslawaaï’ gekozen voor mijn onderzoek. Deze uitkering van het ministerie van VROM is ontstaan door bundeling van drie uitkeringen tot een uitkering. Om deze werkhypothese te toetsen, heb ik de officiële regeling van de uitkering bestudeerd en een aantal gesprekken gevoerd met het departement, het bureau die de uitkering verstrekt en controleert en de gemeente Vlaardingen en Nieuwegein.

De uitkering Sanering Verkeerslawaaï is ontstaan na bundeling van de regelingen; ‘Afscherming Verkeerslawaaï’, ‘Spoorweglawaaï’ en ‘Verkeersmaatregelen’. De regelingen zijn samengevoegd, omdat ze hetzelfde doel nastreven. Door het samenvoegen is een nieuwe regeling opgesteld waarbij alle regelingen zijn opgenomen. In de regeling is een aanvraag en verantwoordingsprocedure opgenomen.

Uit de gesprekken blijkt dat alle partijen het eens zijn dat de bundeling van de drie uitkeringen geen gevolgen heeft voor de gemeenten. Het ministerie van VROM geeft aan dat de bundeling geen gevolgen heeft voor de gemeenten, omdat de gemeenten niet van alle drie de

regelingen gebruik maken. Volgens het ministerie dienen de gemeenten enkel een aanvraag in voor een van de regelingen en niet voor alle drie. Ook het bureau Sanering Verkeerslawaaï beaamt dit. Gemeenten komen in aanmerking voor een van de regelingen en niet voor alle drie. Het ministerie zegt zelfs dat gemeenten niets merken van de bundeling. Het Bureau Sanering Verkeerslawaaï geeft tijdens het interview aan dat de bundeling een financieel voordeel is voor het ministerie, omdat zij de budgetten kan schuiven tussen de drie regelingen al naargelang de aanvragen.

De gemeente Vlaardingen geeft dezelfde conclusie. De gemeente merkt niets van de bundeling. Zij hebben een aanvraag ingediend voor een van de regelingen en niet voor alle drie. Ook de gemeente Nieuwegein heeft een aanvraag ingediend voor een regeling en merkt niets van de bundeling. De gemeente Nieuwegein heeft aangegeven alleen van een van de regelingen gebruik te maken en geen aanvraag zal indienen voor de andere uitkeringen.

Op basis van de bevindingen uit de gesprekken met het ministerie, het bureau en de gemeenten blijkt dat de bundeling geen gevolgen heeft voor de gemeenten. Dit betekent dat door de bundeling geen vermindering van de werkzaamheden optreden voor de gemeenten. De gemeenten dienen dezelfde werkzaamheden uit te voeren en aan dezelfde informatieverplichtingen te blijven voldoen. Naar aanleiding hiervan kan worden geconcludeerd dat er geen sprake is van vermindering van de administratieve lasten voor de gemeenten. Er treden wel veranderingen op voor het departement, maar niet voor de gemeenten.

Een van de uitkeringen die ik nader heb onderzocht, is de uitkering ‘Intensivering en controle ABW’. Bij deze regeling heeft ook een bundeling plaatsgevonden, doordat twee regelingen zijn samengevoegd. De gemeenten Nieuwegein en Hoogeveen hebben beide gebruik gemaakt van de doelen die in de regeling zijn opgenomen. In paragraaf 4.1.2 is de regeling van het ministerie van SZW uitgebreid besproken als ook de reacties van de gemeenten. Uit de gesprekken met de gemeenten blijkt dat door de bundeling twee regelingen in een regeling zijn opgenomen, maar dat dit geen wijzigingen heeft gehad voor het aanvraag en verantwoordingstraject. Zowel de gemeente Nieuwegein als de gemeente Hoogeveen hebben twee keer een aanvraag ingediend en twee keer verantwoording afgelegd. Het ministerie verleende subsidie voor ieder doel afzonderlijk en maakt een onderscheid in de aanvraag en de verantwoording. Hoewel de twee doelen in een regeling zijn opgenomen heeft dit geen gevolgen gehad voor het aanvraag- en verantwoordingstraject. De bundeling heeft niet geleid tot een vermindering van de werkzaamheden voor de gemeenten. Dit betekent dat er ook geen veranderingen zijn opgetreden in de administratieve lasten.

Uit de gesprekken met de departementen en de gemeenten blijkt dat een bundeling van de verschillende uitkeringen in een uitkering geen gevolgen heeft voor de gemeente. Op basis van de bundeling van de uitkering ‘Sanering verkeerslawaaï’ en ‘Intensivering en controle ABW’ kan ik concluderen dat er geen veranderingen zijn opgetreden in de werkzaamheden voor de gemeenten. De bundeling heeft ook geen gevolgen gehad voor de vermindering van de administratieve lasten. Op basis van deze bevindingen kan de werkhypothese ‘*Als specifieke uitkeringen worden gebundeld, dan verminderen de administratieve lasten voor gemeenten niet*’ worden bevestigd.

Werkhypothese 5

Als specifieke uitkeringen worden overgeheveld naar het gemeentefonds, dan treedt een vermindering op van de administratieve lasten voor gemeenten.

Zoals in hoofdstuk twee is besproken, worden specifieke uitkeringen niet opgenomen in het gemeentefonds waardoor de aanvraag en de verantwoording afzonderlijk wordt vastgelegd. De middelen die zijn opgenomen in het gemeentefonds mag de gemeente vrij besteden en de verantwoording vindt eenmaal per jaar plaats via de jaarrekening.

Om de administratieve lasten te beperken, tracht het kabinet daar waar mogelijk de middelen aan gemeenten via het gemeentefonds te verstrekken. Het kabinet wil daarom steeds meer uitkeringen overhevelen naar het gemeentefonds om de lasten te verminderen. Het overhevelen van de uitkeringen naar het gemeentefonds wordt steeds meer ingezet. Om na te gaan of er veranderingen optreden in de werkzaamheden voor gemeenten die gebruik maken van de uitkeringen die zijn overgeheveld, heb ik een uitkering nader onderzocht. De uitkering 'Intensivering en controle ABW' van het ministerie van SZW is in 2007 overgeheveld naar het gemeentefonds. In paragraaf 4.1.2 is de uitkering uitgebreid besproken. Het ministerie van SZW en de gemeenten Nieuwegein en Vlaardingen hebben aangegeven dat zij veel administratieve lasten hebben ervaren bij het gebruik en de verantwoording van de uitkering. De gemeenten Nieuwegein en Vlaardingen vonden de verantwoording zeer gedetailleerd en heeft hen veel tijd gekost. De uitkering is in 2007 overgeheveld naar het gemeentefonds en dit heeft ertoe geleid dat de verantwoording aan het ministerie is vervallen. De gemeenten hoeven na de overheveling geen accountantsverklaringen en of projectafrekeningen in te dienen bij het ministerie. Na de overheveling verloopt de verantwoording volgens de interne verantwoording van de gemeenten. Ook het ministerie van SZW geeft aan dat de overheveling ervoor heeft gezorgd dat de administratieve lasten zijn verminderd. Na de overheveling heeft het ministerie geen beschikkingen opgesteld. Ook ontvangt het ministerie geen verantwoordingsdocumenten die zij moet controleren.

Zowel de gemeenten als het departement zijn positief over de overheveling van de uitkering naar het gemeentefonds. Uitkeringen die worden opgenomen in het gemeentefonds zorgen voor een vermindering van de werkzaamheden bij gemeenten en zelfs het departement. Dit betekent dat de administratieve lasten door de overheveling ook worden verminderd. Op basis van deze bevindingen kan ik concluderen dat de werkhypothese *'Als specifieke uitkeringen worden overgeheveld naar het gemeentefonds, dan treedt een vermindering op van de administratieve lasten voor gemeenten'* kan worden bevestigd.

Werkhypothese 6

Als het aantal specifieke uitkeringen wordt verminderd, dan verminderen de administratieve lasten voor gemeenten.

Deze werkhypothese is enigszins verbonden met de voorgaande werkhypothesen. Naar aanleiding van de toetsing van de andere hypothesen kan ik deze werkhypothese bevestigen of verwerpen. Het verminderen van de specifieke uitkeringen kan via verschillende vormen worden vormgegeven. Een uitkering kan worden beëindigd, gebundeld en of overgeheveld naar het gemeentefonds. Naar aanleiding van de analyse in hoofdstuk drie en vier blijkt dat deze vormen al meerdere jaren worden ingezet. Uitkeringen kunnen worden beëindigd, gebundeld of overgeheveld naar het gemeentefonds, al naar gelang de mogelijkheden van de uitkering. De veronderstelling dat een vermindering van de uitkeringen leidt tot vermindering van de administratieve lasten is niet altijd terecht. De vermindering van het aantal uitkeringen kan in drie vormen worden vormgegeven. De drie vormen verschillen echter sterk van elkaar. Het beëindigen of overhevelen is niet hetzelfde als het bundelen van een uitkering. Het beëindigen van een uitkering betekent dat de uitkering en de financiering wordt stopgezet. De gemeente ontvangt geen subsidie en de financiële betrekkingen tussen de gemeente en het ministerie worden beëindigd. De gemeente hoeft geen werkzaamheden meer uit te voeren voor de uitkering en de administratieve lasten vallen weg.

Het bundelen van uitkeringen betekent dat meerdere uitkeringen worden samengevoegd. De regelgeving wordt verminderd, omdat deze wordt samengevoegd. In de praktijk leidt de samenvoeging echter niet altijd tot de bundeling van meerdere aanvraag- en verantwoordingsprocedures. Dit blijkt ook de bevestiging van de werkhypothese *‘Als specifieke uitkeringen worden gebundeld, dan verminderen de administratieve lasten voor gemeenten niet’*. Bij de specifieke uitkering ‘Sanering verkeerslawaaï’ is gebleken dat de bundeling geen toegevoegde waarde heeft gehad voor de gemeenten. Zowel voor de aanvraag- als de verantwoordingsprocedure zijn geen veranderingen opgetreden. De informatieverplichtingen en werkzaamheden die betrokken zijn bij de aanvraag en de verantwoording zijn hierdoor niet verminderd. Geconcludeerd kan worden dat het bundelen van de uitkeringen niet vanzelfsprekend leidt tot vermindering van de administratieve lasten voor gemeenten.

Het overhevelen van de specifieke uitkeringen naar het gemeentefonds betekent dat de financiering die de gemeente ontvangt, wordt voortgezet via een uitkering in het gemeentefonds. Bij de analyse van de uitkering ‘Intensivering en controle ABW’ blijkt dit ook het geval te zijn. De overheveling heeft voor de gemeenten Nieuwegein en Hoogeveen betekent dat zij geen verantwoording meer hoefden af te leggen over de besteding van de middelen aan het ministerie. Bij deze uitkering zijn ook de werkzaamheden voor het ministerie verminderd. De werkzaamheden die betrokken waren bij deze uitkering zijn door de overheveling verminderd. Dit blijkt ook uit de bevestiging van de werkhypothese *‘Als specifieke uitkeringen worden overgeheveld naar het gemeentefonds, dan treedt een vermindering op van de administratieve lasten voor gemeenten’*. De administratieve lasten die betrokken waren bij de verantwoording zijn verminderd. Geconcludeerd kan worden dat het overhevelen van de uitkeringen naar het gemeentefonds leidt tot vermindering van de administratieve lasten voor gemeenten.

De werkhypothese *‘Als het aantal specifieke uitkeringen wordt verminderd, dan verminderen de administratieve lasten voor gemeenten’* wordt op basis van bovenstaande conclusies verworpen. Het verminderen van de specifieke uitkeringen door het bundelen van meerdere uitkeringen om de administratieve lasten voor gemeenten te verminderen, kan worden verworpen. Het bundelen van meerdere uitkeringen, waardoor het aantal specifieke uitkeringen daalt, leidt niet tot vermindering van administratieve lasten. Uit de analyse is gebleken dat de bundeling geen gevolgen heeft voor de gemeenten. De werkzaamheden en de informatieverplichtingen veranderen niet, waardoor de administratieve lasten niet verminderen. Uit de analyse blijkt echter dat de administratieve lasten wel worden verminderd door overheveling van de specifieke uitkeringen naar het gemeentefonds. De overheveling leidt tot vermindering van de werkzaamheden behorend bij de specifieke uitkering. Een vermindering van de werkzaamheden voor de specifieke uitkering betekent dat er sprake is van vermindering van de administratieve lasten. De vorm die wordt gebruikt om de specifieke uitkeringen te verminderen heeft gevolgen of er daadwerkelijk een vermindering plaatsvindt van de bij behorende informatieverplichtingen. Het verminderen van de specifieke uitkeringen door het bundelen van meerdere uitkeringen leidt niet tot een vermindering van de lasten voor gemeenten. De werkhypothese wordt verworpen.

Samenvattende conclusie

In dit hoofdstuk zijn de drie specifieke uitkeringen die ik heb geselecteerd geanalyseerd. In paragraaf 4.1 is een beschrijving gegeven van de uitkeringen en vervolgens is er nagegaan of er sprake is van administratieve lasten bij het gebruik van de uitkeringen. Er is hierbij

aandacht besteed aan de aanvraagprocedure en het verantwoordingsproces van de specifieke uitkeringen. Hierbij zijn ook de bevindingen uit de interviews met de gemeenten beschreven. In paragraaf 4.3 ben ik ingegaan op de analyse van de drie peiljaren. Ik heb gedetailleerd beschreven welke veranderingen zich hebben voorgedaan. Deze analyse heb ik gebruikt om de werkhypothesen te toetsen. In paragraaf 4.4 zijn de werkhypothesen uitgewerkt. Deze werkhypothesen gebruik ik om de vraagstelling te beantwoorden, die in het volgende hoofdstuk centraal staat.

5. Conclusie en aanbevelingen

Voor mijn scriptieonderzoek heb ik de specifieke uitkeringen in relatie tot de interbestuurlijke administratieve lasten centraal gesteld. De relatie tussen de specifieke uitkeringen en de administratieve lasten wordt veelvuldig gebruikt door verschillende partijen, waaronder het ministerie van Binnenlandse Zaken. De minister van Binnenlandse Zaken als beheerder van het gemeentefonds en de specifieke uitkeringen zet nadrukkelijk in op de vermindering van de uitkeringen om de administratieve lasten voor gemeenten te verminderen. Aangezien ik zeer geïnteresseerd ben in dit doel van het ministerie, heb ik mijn vraagstelling gebaseerd op het streven naar vermindering van de administratieve lasten door vermindering van de specifieke uitkeringen.

5.1 Deelvragen

Met mijn onderzoek wilde ik meer inzicht verschaffen in de ontwikkeling en vermindering van de specifieke uitkeringen om te kunnen verklaren waarom het lastig is om de administratieve lasten voor gemeenten te verminderen. Om de centrale vraagstelling te beantwoorden, zal ik eerst de deelvragen beantwoorden.

De deelvragen zijn als volgt geformuleerd:

1. Wat is het aantal, het volume en de dynamiek van de specifieke uitkeringen gedurende de laatste vijftien jaar?
2. In hoeverre kan de institutionele economie en met name de transactiekostentheorie worden gehanteerd als kader voor beoordeling van de ontwikkeling van de administratieve lasten van de specifieke uitkeringen en wat zijn de transactiekosten die met deze specifieke uitkeringen samenhangen?
3. Welke afwegingen maken de departementen bij de inzet van specifieke uitkeringen en welke inspanningen zijn er verricht om de administratieve lasten interbestuurlijk te verminderen?
4. Wat is de verklaring dat het verminderen van de administratieve lasten van de specifieke uitkeringen aan gemeenten gericht moeizaam verloopt?

Deelvraag 1: Wat is het aantal, het volume en de dynamiek van de specifieke uitkeringen gedurende de laatste vijftien jaar?

De specifieke uitkeringen zijn uitkeringen van het Rijk aan gemeenten en provincies, waarvan de bestedingsrichting vooraf is vastgelegd of die bedoeld zijn om de kosten te bestrijden van bepaalde taken en activiteiten. De gemeenten dienen de activiteiten zelfstandig en uit het gemeentefonds te financieren. Een specifieke uitkering wordt veelal ingezet, omdat de financiering niet kan worden vormgegeven via de verdeelmaatstaven of de criteria van het gemeentefonds. Een specifieke uitkering dient volgens de Financiële Verhoudingswet alleen in bepaalde gevallen te worden ingezet. Het Rijk is echter doorgeschoten in het gebruik van de specifieke uitkeringen en dit heeft ertoe geleid dat de uitkeringen als belangrijkste inkomstenbron gelden voor gemeenten. Dit werd ook zichtbaar, doordat het bedrag aan specifieke uitkeringen veel groter was dan het bedrag van het gemeentefonds. In de jaren 80 is het Rijk bewust geworden van de wildgroei aan specifieke uitkeringen. In 1980 was er sprake van 532 uitkeringen. Het Rijk beseftte dat het gebruik van de uitkeringen een aantal negatieve consequenties heeft voor gemeenten, bijvoorbeeld door de verantwoording die extra beheerslasten met zich meebrengt. Het Rijk heeft sindsdien besloten om in te zetten op vermindering van de specifieke uitkeringen.

Bijna alle kabinetten hebben sindsdien in de regeerakkoorden vastgelegd dat de specifieke uitkeringen dienen te worden verminderd. Zoals in hoofdstuk drie is besproken, is het aantal uitkeringen behoorlijk verminderd. De verschillende kabinetten hebben ingezet op vermindering van het aantal, maar niet op vermindering van het volume van de uitkeringen. Hierdoor is het aantal uitkeringen veel sterker gedaald dan de omvang van de uitkeringen. De jaren 80 kenmerkten zich door een vermindering van het aantal en een toename van de omvang van de uitkeringen. Het hoogste bedrag aan specifieke uitkeringen, €19 miljard euro, is uitgekeerd in 1984. In deze periode heeft het Rijk ingezet op bundeling van de uitkeringen, waardoor het aantal uitkeringen wel daalde maar niet de omvang.

In de jaren 1990 tot en met 1999 speelde decentralisatie een belangrijke rol, waardoor het Rijk veel taken heeft gedecentraliseerd naar gemeenten. Daarbij speelden de bezuinigen ook een rol om de specifieke uitkeringen te verminderen. Aan de andere kant werd nogmaals benadrukt door de commissies Griffioen en Pennekamp dat de vermindering van de uitkeringen nodig is om de bestuurslasten van de uitkeringen te verminderen. Het ministerie van Financiën geeft aan dat de indirecte kosten van de specifieke uitkeringen hoger zijn dan de kosten van de algemene uitkering. In 1990 was er sprake van 216 uitkeringen en dit is gedaald naar 116 in 1999. De omvang schommelde in deze periode, in 1990 was de omvang €16 miljard euro en in 1999 €14 miljard. In deze periode werd de sanering ingezet op vermindering van het aantal uitkeringen en niet op de omvang.

In de jaren 2000 tot en met 2009 is er voor het eerst weer sprake van een toename van het aantal uitkeringen. In 2000 is het aantal 131, in 2005 160 en in 2008 101 uitkeringen. Ook het volume kenmerkt zich door een stijging met een maximum van 18 miljard in 2005. De stijging van het aantal kan worden verklaard door de wijziging van de Financiële Verhoudingswet in 1996 waarbij de criteria voor invoering van de uitkeringen werden versoepeld. In 2006 is het streven naar vermindering van de uitkeringen weer opgepakt, waardoor weer werd ingezet op vermindering van de specifieke uitkeringen. De commissie Brinkman heeft alle specifieke uitkeringen doorgelicht. Het advies van de commissie was om het merendeel van de uitkeringen te bundelen, op te heffen, over te hevelen, af te kopen of te laten bestaan. De conclusie van de commissie was dat het aantal uitkeringen van 155 verminderd kan worden naar 34 uitkeringen. Het kabinet formuleerde een aantal maatregelen om de uitkeringen te verminderen. Hierdoor is het aantal uitkeringen weer gedaald. Het volume van de uitkeringen heeft echter ook in deze jaren minder prioriteit waardoor de omvang weer schommelt.

Gedurende de laatste twintig jaar is de dynamiek van de specifieke uitkeringen erg groot. Sinds de jaren 80 is er stevig ingezet op vermindering van de uitkeringen door bijna alle kabinetten. Opmerkelijk is wel dat het streven naar vermindering veel meer werd ingezet op vermindering van het aantal specifieke uitkeringen en veel minder op het volume van de uitkeringen. Dit heeft ertoe geleid dat de vermindering zichtbaar is in het aantal, maar niet in het totale bedrag aan uitkeringen.

Deelvraag 2: In hoeverre kan de institutionele economie en met name de transactiekostentheorie worden gehanteerd als kader voor beoordeling van de ontwikkeling van de administratieve lasten van de specifieke uitkeringen en wat zijn de transactiekosten die met deze specifieke uitkeringen samenhangen?

In hoofdstuk twee is de institutionele economie en met name de transactiekosten- en de principaal-agenttheorie besproken als theoretisch kader voor de specifieke uitkeringen. De transactiekosten worden beschreven als de kosten die optreden bij het aangaan van een samenwerking of een transactie. De kosten bestaan uit de zoekkosten, de kosten voor het overleg, het opstellen van contracten, het houden van toezicht en coördinatiekosten. Dit zijn de kosten die veelal niet worden begroot.

Bij de principaal-agenttheorie is er aandacht voor de verschillende rollen van actoren die betrokken zijn bij de samenwerking of een transactie. De principaal is de opdrachtgever en de agent de opdrachtnemer. De relatie tussen de principaal en de agent wordt gekenmerkt door de informatie-asymmetrie. De partijen beschikken niet over de volledige informatie over elkaars handelen binnen de samenwerking. De principaal weet niet of de agent de opdracht goed uitvoert. Om te beschikken over de nodige informatie en de informatiekorten te verkleinen maakt de principaal gebruik van allerlei informatieverplichtingen en controlemechanismen. De relatie tussen het departement en de gemeente wordt goed verduidelijkt door de principaal-agenttheorie. Het departement en de gemeente gaan een samenwerkingsverband aan. Binnen dit samenwerkingsverband wordt een taak gedelegeerd aan de gemeente. Bij het aangaan van het samenwerkingsverband maken beide partijen kosten, de transactiekosten. Dit zijn de kosten om de samenwerking op te zetten en het vastleggen van de afspraken. De gemeente stemt in om de taak uit te voeren en wordt financieel gecompenseerd door bekostiging uit de specifieke uitkering. Binnen dit samenwerkingsverband heeft het departement geen zicht op de beslissingen van de gemeente bij het uitvoeren van de opdracht. Om de informatie te verkrijgen maakt het departement allerlei kosten, de informatiekosten. De gemeente heeft deze informatie wel. Binnen dit samenwerkingsverband is sprake van informatie-asymmetrie, omdat de gemeente en het departement over verschillende informatie beschikken. Om de informatiekorten te verkleinen heeft het departement allerlei voorwaarden verbonden aan de subsidie. De gemeente ontvangt de subsidie, nadat zij aan de voorwaarden en de verplichtingen heeft voldaan. Voor de gemeente geldt dat naast de uitvoeringskosten ook kosten optreden naar aanleiding van de informatieverplichtingen van het departement

Bij de specifieke uitkeringen spelen de transactiekosten een rol, omdat gemeenten deze kosten maken bij het aanvraag- en verantwoordingstraject. De transactiekosten kunnen in verschillende vormen optreden, bijvoorbeeld kosten in tijd, energie en personeel. Een specifieke uitkering brengt dusdanige kosten met zich mee voor gemeenten dat de lasten en baten van de specifieke uitkering niet in evenwicht zijn. Dit betekent dat de gemeente een financiële compensatie ontvangt voor de opdracht, maar dat daarbij zoveel werkzaamheden en handelingen verricht moeten worden dat de kosten veel hoger zijn. Een gemeente moet bij elke uitkering een aanvraagtraject doorlopen, waarbij een plan van aanpak wordt opgesteld. Tussentijds worden tussenrapportages gemaakt en aan het eind van het project dient de gemeente een projectevaluatie en veelal een accountantsverklaring op te stellen. Al deze handelingen kosten tijd en gemeenteamttenaren dienen hiervoor hun andere werkzaamheden opzij te leggen om tegemoet te komen aan de informatieverplichtingen van het Rijk.

Bij de specifieke uitkeringen zijn veel informatieverplichtingen betrokken, omdat gemeenten verantwoording moeten afleggen over de bestede middelen. Door de informatie-asymmetrie

beschikt het ministerie als de principaal niet over de volledige informatie over hoe de gemeente het doel van de uitkering nastreeft en de besteding van de middelen. Het ministerie tracht door allerlei informatieverplichtingen in de verantwoording hier meer zicht op te krijgen. Dit betekent monitoring costs voor het ministerie en bondings costs voor de gemeente. De gemeente maakt allerlei kosten om het ministerie te overtuigen dat zij de middelen aan het vastgestelde doel heeft besteed.

De principaal-agenttheorie geeft meer inzicht in de relatie tussen het departement en de gemeente. Door de informatie-asymmetrie worden de informatieverplichtingen bij de specifieke uitkeringen verduidelijkt. De specifieke uitkeringen brengen, gezien de informatieverplichtingen, altijd kosten met zich mee voor de gemeenten. Wanneer transactiekosten betrokken zijn bij de uitkeringen is er sprake van administratieve lasten voor gemeenten. Zolang gemeenten moeten voldoen aan de informatieverplichtingen, die worden verbonden aan de specifieke uitkeringen, zal dit ertoe leiden dat de gemeente extra werkzaamheden en kosten moet maken. De transactiekostentheorie helpt om de kosten die optreden bij de specifieke uitkeringen in kaart te brengen, omdat dit de kosten zijn die bestempeld worden als de administratieve lasten. De theorie is hierbij een goed instrument om na te gaan in hoeverre de veranderingen omtrent de specifieke uitkering zorgen voor een verandering in de administratieve lasten.

Deelvraag 3: Welke afwegingen maken de departementen bij de inzet van specifieke uitkeringen en welke inspanningen zijn er verricht om de administratieve lasten interbestuurlijk te verminderen?

Gemeenten kunnen voor bekostiging van een taak kiezen om de financiering vorm te geven via het gemeentefonds of een specifieke uitkering. Er zijn een aantal motieven waarom gemeenten kiezen voor een specifieke uitkering. In hoofdstuk twee zijn deze motieven behandeld. In de Financiële Verhoudingswet is opgenomen dat bekostiging door middel van een specifieke uitkering bijzonder aangewezen moet zijn. De belangrijkste reden is dat bekostiging via de eigen gemeentelijke inkomsten niet mogelijk is. Andere motieven die het Rijk in de praktijk hanteert zijn bijvoorbeeld; het beperken van de financiële risico's voor gemeenten. Andere motieven die de Raad voor de Financiële verhoudingen heeft genoemd zijn bijvoorbeeld, het gelijkheidsbeginsel, het draagkrachtmotief en het ontwikkelingsmotief. Het gelijkheidsbeginsel wordt ingezet om te zorgen voor een gelijkmatige spreiding van basisvoorzieningen over het land. Het draagkrachtmotief dient ter ondersteuning van gemeenten bij projecten die grote investeringen vergen. Daarnaast blijkt dat het ontwikkelingsmotief wordt ingezet om met name experimenten of korte projecten op te zetten. Uit de analyse van de uitkeringen in de jaarlijkse rapportages van het ministerie van Binnenlandse Zaken blijkt dat ook andere motieven worden gebruikt. De uitkeringen worden ingevoerd, omdat het eenmalige of tijdelijke uitkeringen zijn. De andere motieven zijn dat er nog geen of onvoldoende inzicht bestaat in de omvang van de kosten of de kosten zijn geografisch dan wel in de tijd ongelijkmatig verspreid.

Om de inzet van de specifieke uitkeringen te beperken is wettelijk vastgelegd dat de invoering van een specifieke uitkering beargumenteerd en overlegd moet worden met de beheerders van het gemeentefonds en de specifieke uitkeringen. De beheerders zijn de ministers van Binnenlandse Zaken en Financiën.

Het verminderen van de interbestuurlijke administratieve lasten voor medeoverheden heeft het kabinet onlangs vastgelegd in een kwantitatieve doelstelling. De vermindering van de administratieve lasten met 25%. Het verminderen van de specifieke uitkeringen is een belangrijk doel om de interbestuurlijke administratieve lasten te verminderen. De

beleidsinspanningen van het Rijk om de uitkeringen te verminderen zijn uitgebreid besproken in hoofdstuk drie. Hierbij gaat het om de vermindering van de bestuurslasten, de decentralisatie-impuls, de bezuinigingen en de administratieve lasten. Om de lasten verder te verminderen hanteert het ministerie van Binnenlandse Zaken een zeer streng beleid op het invoeren van nieuwe specifieke uitkeringen. De inspanningen op de huidige uitkeringen hebben betrekking op het beëindigen, bundelen of overhevelen van de uitkeringen naar het gemeentefonds.

Deelvraag 4: Wat is de verklaring dat het verminderen van de administratieve lasten van de specifieke uitkeringen aan gemeenten gericht moeizaam verloopt?

De vermindering van de administratieve lasten is een moeizaam traject. Om enigszins een verklaring te vinden, heb ik getracht verbanden te zoeken tussen het motief voor invoering van de uitkeringen en de veranderingen die optreden. De veranderingen hebben betrekking op het beëindigen, het bundelen en het overhevelen van de uitkeringen. De werkhypothesen zijn in hoofdstuk vier besproken. Uit de analyse blijkt dat er geen verband is tussen de motieven voor invoering en de verandering om deze te beëindigen, te bundelen of over te hevelen. De tweede analyse had betrekking op het zoeken van een relatie tussen de drie verschillende veranderingen en de vermindering van de administratieve lasten. Bij deze analyse bleek dat de hypothese waarbij een relatie werd verondersteld tussen het bundelen van specifieke uitkeringen en de vermindering van de administratieve lasten kan worden verworpen. De hypothese waarbij een relatie wordt verondersteld tussen het overhevelen van de uitkeringen naar het gemeentefonds kan op basis van de uitgevoerde analyse worden bevestigd. Door het overhevelen van de specifieke uitkeringen naar het gemeentefonds is er sprake van een vermindering van de werkzaamheden behorend bij de uitkering voor de gemeenten. Hierdoor is er sprake van een vermindering van de administratieve lasten. Op basis van de bevindingen kan de hypothese waarbij een relatie wordt ondersteld tussen de vermindering van het aantal uitkeringen en de vermindering van de administratieve lasten verworpen. Op basis van mijn onderzoek heb ik geconstateerd dat de bundeling van meerdere uitkeringen, waardoor het aantal specifieke uitkeringen daalt, niet leidt tot vermindering van de administratieve lasten voor gemeenten. Het overhevelen van de uitkeringen, waardoor het aantal specifieke uitkeringen daalt, leidt wel tot vermindering van de administratieve lasten.

Op basis van deze analyses heb ik geconstateerd dat het moeilijk is om door middel van vermindering van het aantal ook daadwerkelijk te komen tot vermindering van de lasten. Het overhevelen betekent dat een specifieke uitkering niet meer kan worden benoemd als specifieke uitkering. De departementen kunnen na overheveling gemeenten niet meer dwingen om de benodigde informatie op te sturen. De bundeling biedt de departementen meer mogelijkheden, omdat de middelen nog steeds via een specifieke uitkering worden verstrekt. Gemeenten zijn dan nog steeds verbonden aan de informatieverplichtingen. De bundeling heeft geen gevolgen voor de administratieve lasten van gemeenten.

Specifieke uitkeringen kunnen makkelijk worden ingezet waardoor de kans op toename erg groot is. Zij vergen dus steeds veel aandacht van de beheerders van het gemeentefonds. Zodra geen aandacht wordt besteed aan deze financieringsvorm nemen de uitkeringen snel toe, zoals is gebleken in de jaren negentig. Na het versoepelen van de eisen voor de invoering, die zijn opgenomen in de Financiële verhoudingswet, leidde dit direct tot een breuk in de jarenlange trend van vermindering van de uitkeringen. De specifieke uitkering wordt door vele partijen waaronder het ministerie en de gemeenten bestempeld als een goed instrument om bepaalde activiteiten te stimuleren met een tijdelijke bekostiging. Uit de gesprekken met gemeenten blijkt ook dat zij de bijbehorende informatieverplichtingen en werkzaamheden als vanzelfsprekend vinden om de extra middelen te ontvangen. De gemeenten zijn dan ook

positief over de uitkeringen. Het verminderen van de specifieke uitkeringen betekent voor departementen dat zij een instrument verliezen om gemeenten te binden aan een samenwerking. Voor gemeenten betekent de uitkering extra financiële middelen om bepaald beleid voorrang te geven. Het is daarom moeilijk om het gebruik van het instrument tegen te gaan waar alle partijen graag gebruik van maken.

5.2 Conclusie

De vraagstelling die ik aan het begin van mijn onderzoek heb geformuleerd is: *In hoeverre zijn de beleidsinspanningen van het Rijk om de administratieve lasten terug te dringen door het verminderen van specifieke uitkeringen aan gemeenten, effectief geweest?*

Het huidige kabinet heeft het streven om de administratieve lasten te verminderen verbreed naar de vermindering van de interbestuurlijke lasten voor medeoverheden. Het kabinet heeft de specifieke uitkeringen benoemd als de grootste post van de interbestuurlijke administratieve lasten. Er zijn vervolgens een aantal maatregelen genoemd om de specifieke uitkeringen te verminderen. Dit streven past bij de vermindering van de uitkeringen die sinds begin jaren tachtig is ingezet. De kabinetten hebben succesvol ingezet op vermindering van de specifieke uitkeringen. Dit blijkt uit de vermindering van 532 uitkeringen naar de huidige stand van 101 uitkeringen. Het Rijk heeft succesvol ingezet op de vermindering van het aantal uitkeringen, maar is minder succesvol op de vermindering van de omvang. Sinds de jaren tachtig schommelt de omvang ongeveer rond de €15 miljard euro. Dit is bijna evenveel als het budget van het gemeentefonds. Gezien de ontwikkelingen blijkt dat het Rijk veel meer belang hecht aan de vermindering van het aantal dan aan de vermindering van het volume van de uitkeringen. Een toename van de omvang is echter zorgwekkend, omdat grote bedragen wellicht meer verantwoording vereisen.

De transactiekostentheorie als theoretisch kader van dit onderzoek heeft de aandacht gevestigd op de kosten die optreden door gebruik te maken van de specifieke uitkeringen. De principaal-agenttheorie vestigt de aandacht op de rollen van de betrokken actoren bij de samenwerking. Binnen de principaal-agentbenadering speelt informatie een belangrijke rol. Door het ontbreken van informatie worden allerlei verplichtingen opgelegd aan de samenwerking. Bij een specifieke uitkering worden kosten gemaakt bij het aanvraag en verantwoordingstraject, vanwege de informatieverplichtingen. Deze informatieverplichtingen treden op aan het begin, tussentijds en aan het eind van een project. Dit wordt vormgegeven door de rapportages die de gemeente moet opstellen. Om het aantal rapportages te verminderen, heeft het Rijk ingezet op vermindering van de verantwoordingslasten. Het Rijk is succesvol bij het verminderen van de verantwoordingslasten, maar heeft geen of nauwelijks aandacht voor de kosten die bij de aanvraag worden gemaakt. Om de subsidie toe te kennen verbindt het ministerie hier een aantal verplichtingen aan. Bij bepaalde regelingen wordt expliciet subsidie beschikbaar gesteld om de kosten en de werkzaamheden voor gemeenten te compenseren. Bij veel andere regelingen is dit echter niet het geval. Doordat het Rijk alleen aandacht heeft voor de kosten bij het verantwoordingstraject is zij minder succesvol bij het bestrijden van de administratieve lasten bij de aanvraag van een specifieke uitkering.

Een van de beleidsinspanningen van het rijk om de administratieve lasten voor gemeenten te verminderen is de inzet op vermindering van de uitkeringen door het beëindigen, het bundelen of het overhevelen van de uitkeringen naar het gemeentefonds. Uit mijn onderzoek blijkt dat het Rijk succesvol is met de vermindering van de administratieve lasten door beëindiging en overheveling van specifieke uitkeringen. Het Rijk is echter minder succesvol met het

verminderen van de administratieve lasten door bundeling van de uitkeringen. De bundeling betekent een vermindering van het aantal, maar niet vermindering van de administratieve lasten voor gemeenten. Na de bundeling vermindert er weinig tot niets voor de gemeenten. De bundeling heeft wel meer voordelen voor de departementen.

Het Rijk heeft een aantal beleidsinspanningen ingezet om de administratieve lasten voor gemeenten te verminderen. Uit mijn onderzoek blijkt dat de beleidsinspanningen van het Rijk op een aantal punten effectief zijn. Zo is er sprake van vermindering van de administratieve lasten door vermindering van het aantal uitkeringen, de verantwoordingslasten en door het overhevelen van de uitkeringen naar het gemeentefonds. Het Rijk betreft de administratieve lasten alleen op het verantwoordingstraject en niet op de aanvraagprocedure, waardoor een aantal kosten en informatieverplichtingen niet afnemen. Enkele beleidsinspanningen die het Rijk heeft ingezet hebben minder effect op de vermindering van de administratieve lasten voor gemeenten, zoals de bundeling van de specifieke uitkeringen. Door de bundeling vermindert het aantal uitkeringen, maar de bijbehorende informatieverplichtingen en de administratieve lasten verminderen niet.

De specifieke uitkeringen worden door het Rijk ingezet om bepaalde beleidsdoelstellingen te behalen. Het inzetten van een specifieke uitkering is een goed instrument om initiatieven op lokaal niveau te stimuleren. Gemeenten zijn positief over het ontvangen van subsidie, omdat zij hierdoor nieuwe activiteiten kunnen bekostigen. Desondanks moeten de specifieke uitkeringen met mate worden ingezet en dienen de financieringsstromen via het gemeentefonds te verlopen. De aandacht voor de interbestuurlijke administratieve lasten vanuit het Rijk is zeer positief. De specifieke uitkeringen als instrument moet worden gehandhaafd, maar deze dienen gemeenten minder te belasten. Bij het verminderen van de administratieve lasten schiet het Rijk tekort door alleen de verantwoordingslasten centraal te stellen. Uit de transactiekosten- en de principaal-agenttheorie blijkt dat kosten en informatieverplichtingen ook aanwezig zijn bij de aanvraagprocedure. Om effectiever te zijn in de bestrijding van de administratieve lasten dient het Rijk ook de lasten bij de aanvraagprocedure van de specifieke uitkeringen te verminderen.

5.3 Aanbevelingen

Naar aanleiding van de bevindingen uit mijn onderzoek heb ik een aantal aanbevelingen:

- Ik heb naar aanleiding van mijn onderzoek geconstateerd dat het aantal uitkeringen centraal staat in de vermindering en niet het volume. Dit brengt een aantal risico's met zich mee, omdat grote bedragen veelal meer verantwoording vereisen. Het Rijk moet meer aandacht gaan besteden aan de omvang van de uitkeringen.
- Het Rijk heeft alleen aandacht voor de vermindering van de administratieve lasten bij het verantwoordingstraject en niet voor de aanvraagprocedure. Het indienen van een aanvraag kost een gemeente ook veel tijd en werk, waardoor ook hier sprake is van administratieve lasten. Het Rijk en de departementen dienen meer aandacht te besteden aan de administratieve lasten bij de aanvraagprocedure.
- Het Rijk maakt gebruik van het bundelen van uitkeringen om het aantal uitkeringen en de bijbehorende administratieve lasten te verminderen. In de praktijk blijkt dat de gemeenten weinig merken van de bundeling. Het Rijk dient voor de vermindering van de administratieve lasten voor gemeenten meer in te zetten op het beëindigen en overhevelen van de uitkeringen. Bij de bundeling moet meer worden benadrukt dat administratieve lasten met name verminderen voor departementen, maar niet voor gemeenten.

- Het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft SiSa, Single information en Single audit, geïntroduceerd om aan te sluiten bij de informatiebehoefte en verantwoordingsmomenten van de gemeente. In de praktijk blijkt dat de aansluiting nog niet goed wordt vormgegeven, waardoor departementen alsnog informatie opvragen. Ook dienen gemeenten, ondanks dat de informatieverplichtingen aan het Rijk verminderen, alsnog dezelfde informatie over de specifieke uitkeringen aan te leveren voor de interne verantwoording. Het Rijk dient meer zicht te krijgen op de verantwoordingsinformatie en procedures binnen de gemeenten en met het beleid hierop te anticiperen.

Vervolgonderzoek

In dit onderzoek heb ik de ontwikkelingen van de specifieke uitkeringen bestudeerd. Om meer inzicht te krijgen in de veranderingen van de specifieke uitkeringen is nader onderzoek echter nodig. Voor mijn onderzoek heb ik drie specifieke uitkeringen centraal gesteld om de drie veranderingen in kaart te brengen. Om daadwerkelijk te kunnen generaliseren is een breder vervolgonderzoek nodig, waarbij meer specifieke uitkeringen worden onderzocht. Bij dit onderzoek kan ook worden onderzocht welke invloed SiSa heeft op de uitkeringen en de gevolgen voor de verantwoording van gemeenten intern over de specifieke uitkeringen.

6. Literatuurlijst

Boeken

- Baarda, D.B., Goede, M.P.M. de, Kalmijn, M. (2000). *Enquêteuren en gestructureerd interviewen*. Houten: Educatieve Partners Nederland.
- Baarda, D.B., Goede, M.P.M. de. (2006) *Basisboek Methoden en Technieken* (4rd ed.) Houten: Wolters-Noordhoff.
- Bonnema, W., Cuppen, M.H.M., Evers, A.J.M., Rikken, W., Verhagen, A.J.W.M. (2001). *Gemeentefinanciën* (3rd ed.). Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Bordewijk, P. (1995). *Gemeentefinanciën*. Nijmegen: Thoben Offset
- Derksen, W., Korsten, A.F.A. (red) (1989). *Lokaal bestuur in Nederland*. (2rd ed.) Alphen aan den Rijn: Samsom
- Hazeu, C.A. (2007). *Institutionele economie. Een optiekop organisatie- en sturingsvraagstukken* (2rd ed.). Bussum: Coutinho.
- Heuvel, J.H.J. van den. (2005). *Beleidsinstrumentatie. Sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid*. Utrecht: Lemma
- Kam, C.A. de., Haan, J. de. (red) (1991). *Terugtrekkende overheid. Realiteit of Retoriek? Een evaluatie van de grote operaties*. Schoonhoven: Academic Service
- Klaassen, H.L., Dekker, C.J., Lugtenburg, P., Bordewijk, P. (1992) *Leiden leed geleden?* Rotterdam: Erasmus Universiteit
- Korsten, A.F.A., Tops, P.W.(red.) (1998). *Lokaal bestuur in Nederland, Inleiding in de gemeentekunde* (3rd ed.) Alphen aan den Rijn: Samsom
- Mol, N.P., Verbon, H.A.A. (1993) *Institutionele economie en openbaar bestuur, Perspectieven op de verzelfstandiging van overheidsdiensten*. 's Gravenhage: VUGA
- Swanborn, P.G. (2002). *Basisboek sociaal onderzoek*. (4rd ed.) Amsterdam: Boom
- Swanborn, P.G. (1996). *Case-study's, Wat wanneer en hoe?*. Amsterdam: Boom
- Verhagen, A.J.W.M. (2001). *Criteria voor de verdeling van specifieke uitkeringen*. Groningen: Samsom
- Verhagen, A.J.W.M., Wassenaar, M.C., *De financiële verhouding in Nederland*, Den Haag, 2002.
- Verschuren, P.J.M. & Doorewaard, J.A.C.M. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek* (4rd ed.) Uitgeverij: Lemma
- Vries, P. de. (2006). *Institutionele economie, Economisch gedrag van onderneming en instituties*. Zutphen: ThiemeMeulenhoff.
- Wassenaar, M.C., Verhagen, A.J.W.M. (2002). *De financiële verhoudingen in Nederland*. Den Haag: Sdu Uitgevers

Zaalen, W.M.C. van (z.j.), *Financiële verhoudingen in Nederland*, Ministerie van Financiën en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag (verschenen in 2002).

Artikelen en rapporten

Stuurgroep doorlichting specifieke uitkeringen, (2004). *Anders gestuurd, beter bestuurd. De specifieke uitkeringen doorgelicht*. Eindrapport,

Ministerie van Binnenlandse Zaken en koninkrijksrelaties. (1985). *Overzicht specifieke uitkeringen 1986*. Ministerie van BZK, oktober 1985

Ministerie van Binnenlandse Zaken en koninkrijksrelaties. (1986). *Overzicht specifieke uitkeringen 1987*. Ministerie van BZK, oktober 1986

Ministerie van Binnenlandse Zaken en koninkrijksrelaties. (1996). *Overzicht specifieke uitkeringen 1997*. Ministerie van BZK, oktober 1996

Ministerie van Binnenlandse Zaken en koninkrijksrelaties. (2007). *Overzicht specifieke uitkeringen 2008*. Ministerie van BZK, oktober 2007

Ministerie van Binnenlandse Zaken en koninkrijksrelaties. (2008). *Overzicht specifieke uitkeringen 2009*. Ministerie van BZK, oktober 2008

Ministerie van BZK (2007). *Modernisering van de overheid*, ISSN 0921 – 7371, Sdu Uitgevers, 's-Gravenhage 2007

Raad voor de gemeentefinanciën (1981). *Heiligt het doel alle (specifieke) middelen*; Raad voor de gemeentefinanciën.

Verhagen, drs. A.J.W.M. (2000). *COELO rapport specifieke uitkeringen 1999*

Willemse, R. & Beernink-de Kuiper, M. (2006). *Specifieke uitkeringen en lokale autonomie. Openbaar bestuur*, 10, 10-14

Ministerie van BZK. (2005). *Code Interbestuurlijke Verhoudingen*, Directoraat-generaal Koninkrijksrelaties en Bestuur, Directie Grotestedenbeleid en Interbestuurlijke Betrekkingen, Afdeling Interbestuurlijke Betrekkingen

Boorsma, prof. P.B. & Allers, M.A. *De Financiële Verhoudingen onder de Loep*, Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Ministerie van Binnenlandse Zaken en koninkrijksrelaties.(2001). *Specifieke Uitkeringen getoetst, Eindrapportage Interbestuurlijke visitatiecommissie specifieke uitkeringen*

Ministerie van Binnenlandse Zaken en koninkrijksrelaties (1999) *Handreiking specifieke uitkeringen getoetst, tweede versie*,

Bestuursakkoord rijk en gemeenten (2007), *Samen aan de slag*

Websites

Parlement Modernisering van de overheid

[<http://www.parlement.com/9291000/modules/fztes1t6>] 4 november 2008

Actal [<http://www.actal.nl/index.html>] (Bezoekt op 02-05-2008)

Regering

[http://www.regering.nl/Actueel/Persberichten_ministerraad/2008/mei/16/Kabinet_schrapt_fors_in_regels_voor_medeoverheden] (Bezoekt op 16-05-2008)

Algemene Rekenkamer [http://www.rekenkamer.nl/9282000/d/p438_tk31444_2_b_gemf.pdf] (Bezoekt op 28 mei 2008)

Wet en regelgeving [http://www.st-ab.nl/wettennr06/1041-009_Tijdelijke_subsidieregeling_innovatie_openbaar_bestuur_2006.htm] (Bezoekt op 31 juli 2008)

Wet en regelgeving [<http://www.st-ab.nl/abwor82.htm>] (Bezoekt op dinsdag 22-07-08)

Wet en regelgeving [http://www.st-ab.nl/wettennr05/0502-025_Subsidieregeling_sanering_verkeerslawaaai.htm] (Bezoekt op dinsdag 31 juli 2008)

7. Bijlagen

7.1 Verantwoording gemeenten

7.2 Interviewvragen departementen

7.3 Interview vragen gemeenten

7.4 Interviews departementen

7.5 Interviews gemeenten

Bijlage 1 Verantwoording keuze gemeenten

Middelgrote gemeenten

Nadat ik reeds heb gesproken met de betrokken departementen, die de specifieke uitkeringen hebben ingesteld worden voorts de gemeenten geselecteerd voor een interview. De selectie gebeurt op basis van een aantal criteria. Allereerst is per specifieke uitkering nagegaan welke gemeenten gebruik maken van de regeling. Vervolgens worden de middelgrote gemeenten geselecteerd. Ik heb gekozen voor middelgroot, om de middelmaat te nemen. De bevindingen van middelgrote gemeenten kunnen enigszins ook iets verduidelijken over de invulling van kleine en grote gemeenten. Er wordt verondersteld dat grote gemeenten gemakkelijker een aanvraag indienen en de mogelijkheden en de menskracht hebben om aan de verplichtingen rond de aanvraag en de verantwoording te voldoen. Voor kleine gemeenten ontbreekt het aan de mogelijkheden en de menskracht waardoor deze zich meer moeten inzetten om aan de extra verplichtingen te voldoen. Door middelgrote gemeenten te nemen kan ik nagaan wat de ervaringen zijn van deze gemeenten met betrekking tot de specifieke uitkeringen.

Definitie middelgrote gemeenten

Vervolgens heb ik onderzocht wat onder middelgrote gemeenten wordt verstaan. Het CBS, het Centraal Bureau voor de Statistiek, gebruikt de volgende definitie voor middelgrote gemeenten: 'gemeenten met een inwoneraantal van 50 duizend tot 100 duizend inwoners'. Voor mijn onderzoek maak ik gebruik van deze definitie om de middelgrote gemeenten te selecteren.

Bij de lijst van gemeenten ben ik nagegaan wat het aantal inwoners is van de gemeenten. De volgende stap die ik heb genomen is om een nieuwe selectie te maken van gemeenten met een inwoneraantal tussen de 50 duizend en de 100 duizend inwoners.

Vervolgens ben ik nagegaan of gemeenten in alle drie de lijsten voorkwamen. Een gemeente die op twee of drie lijsten staat betekent dat de gemeente aan meerdere subsidieregelingen deelneemt. Ik heb ervoor gekozen om gemeenten te selecteren die minstens aan twee subsidieregelingen deelnemen. Een gemeente die aan twee uitkeringen deelneemt kan enigszins vergelijkingsmateriaal aanbieden om twee uitkeringen te vergelijken. Als laatste stap heb ik die gemeenten gekozen die deelnemen aan de twee uitkeringen.

zeven interview

In totaal is hier sprake van zeven interviews. Ik heb gekozen voor zeven interviews, omdat bij iedere departement twee gemeenten zijn geselecteerd. De gemeenten zijn geheel aselekt gekozen. Uiteindelijk is sprake van drie gemeenten, waarbij bij twee gemeente twee gesprekken en bij een gemeente, drie gesprekken plaatsvinden over de verschillende uitkeringen.

De geselecteerde gemeenten zijn:

BZK-VROM- SZW: Vlaardingen

BZK- SZW: Hoogeveen

VROM-SZW: Nieuwegein

BZK:

Vlaardingen

Hoogeveen

VROM:

Vlaardingen

Nieuwegein

SZW:

Vlaardingen

Hoogeveen

Nieuwegein

In totaal zijn dus drie middelgrote gemeenten geselecteerd, die gebruik maken van de subsidieregeling van ten minste twee departementen , met een inwoneraantal tussen de 50 duizend en 100 duizend inwoners.

Bijlage 2

Interviewvragen departementen

1. Doel van de specifieke uitkering
2. Waarom is de regeling in het leven geroepen?
3. In welke mate werd vanuit gemeenten aandacht besteed aan het beleid waarop de regeling is toegepast?
4. Waarom is gekozen voor de huidige bekostigingswijze? Waarom geen bekostiging via het gemeentefonds?
5. Op welke wijze is de verantwoording ingericht, waarom is gekozen voor deze inrichting? Aandacht onderscheid bestuurlijke en financiële verantwoording? Welke verantwoordingseisen vanuit gemeenten en welke eisen vanuit het Rijk?
6. Wordt beleidsinformatie opgevraagd? Hoe en waarvoor dient de beleidsinformatie
7. Wat betekent de verandering (beëindiging, overheveling en bundeling) voor het departement? Wat betekent deze verandering voor de gemeente?
8. Is SiSa toegepast op de uitkering? Zo ja, wat veranderde hierdoor voor het departement en voor de gemeente?
9. Is er vanuit het departement inzicht in de belevingen van gemeenten omtrent de regeling, zo ja welke belevingen?
10. Wat betekent de regeling voor de betrokkenheid en sturing vanuit het departement op het beleid van gemeenten?
11. In welke mate is er sprake van administratieve lasten bij gebruik van de regeling? Administratieve lasten bij departement en bij gemeenten?
12. Indien de mogelijkheid bestond om regeling aan te passen, wat zou dan veranderd worden?

Bijlage 3 Interviewvragen gemeenten

Interviewvragen gemeenten

Specifieke uitkering ‘Intensivering en controle ABW’

Keuze gemeente deelname aan uitkering

- 1) Waarom heeft de gemeente een aanvraag ingediend voor de specifieke uitkering ‘Intensivering en controle ABW’?
- 2) Wat is het doel van het project?

Aanvraag en verantwoording

- 3) Welke voorbereidingen en werkzaamheden heeft de gemeente in gang gezet om de specifieke uitkering aan te vragen?
- 4) Een aanvraag indienen betekent dat er kosten worden gemaakt om de aanvraag in te dienen. Heeft de gemeente kosten gemaakt bij deze regeling?
- 5) Op welke wijze is de financiële en de bestuurlijke verantwoording vormgegeven?
- 6) Welke verantwoordingseisen worden vanuit de gemeente en welke eisen vanuit het Rijk opgelegd? In welke mate verschilt de verantwoording?
- 7) Heeft de gemeente nog extra kosten gemaakt om zich te verantwoorden over de regeling?
- 8) Wordt naast de verantwoording ook andere informatie door het ministerie opgevraagd?
- 9) Wat betekende de overheveling van de uitkering naar het gemeentefonds voor de aanvraag en voor de verantwoording?
- 10) Heeft de gemeente administratieve lasten ervaren bij de aanvraag en de verantwoording van de specifieke uitkering? (Administratieve lasten in de vorm van informatieverplichtingen, formulieren invullen, tijd vrij maken voor werk aan de specifieke uitkering) Benoem deze lasten.

SiSa⁴⁴

Single information single audit, Sisa, is ingevoerd om de verantwoordingslasten en de controle lasten te verminderen

- 11) SiSa is toegepast op de uitkeringen in 2007, wat betekende en veranderde hierdoor voor de gemeente?
- 12) Wat betekent SiSa voor de aanvraag van de uitkering?
- 13) Wat betekent SiSa voor de financiële en bestuurlijke verantwoording?
- 14) In welke mate heeft de gemeente na de introductie van SiSa een vermindering van de informatieverplichtingen vanuit het Rijk ervaren?
- 15) Vraagt het ministerie nog om extra informatie over het project?
- 16) Wat zijn de positieve en negatieve aspecten van de specifieke uitkering voor de gemeente?

⁴⁴ SiSa betekent dat het Rijk bij het vragen van informatie zoveel mogelijk aansluit bij de informatiebehoefte en verantwoordingsmomenten van de gemeente. De verantwoording over de uitkering wordt opgenomen in het jaarverslag en de controle door de accountant vindt gelijktijdig plaats met de controle van de jaarrekening.

Bijlage 4 Interviews departementen

1. Ministerie van Binnenlandse Zaken en koninkrijksrelaties
2. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
3. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
4. Bureau Sanering Verkeerslawaaï

Interview ministerie van BZK**Specifieke uitkering: Tijdelijke stimuleringsregeling Innovatie Openbaar Bestuur*****Waarom is de Commissie opgericht en wat is het doel van de commissie?***

Naar aanleiding van een rapport van de commissie van Rijn en een rapport over vergrijzing werd aangegeven dat binnen het openbaar bestuur efficiënter gewerkt diende te worden. Het streven ontstond om meer te innoveren binnen het openbaar bestuur. Hierdoor is de commissie Innovatie Openbaar Bestuur ingesteld. De commissie diende om de innovatie in het openbaar bestuur te stimuleren. Ter bekostiging werd een subsidieregeling ingezet. Met de innovatie werd gestreefd naar nieuwe activiteiten. De commissie werd ingesteld voor een periode van 4 jaar en werd in 2006 verlengd voor 4 jaar. Wegens bezuinigingen eindigt het werk van de Commissie en de subsidieregeling nu per 1 januari 2009. Het totale bedrag dat beschikbaar werd gesteld was 2,5 miljoen euro. Hierbij werd 1,5 miljoen euro vrij gemaakt voor de subsidieregeling.

Waarom is gekozen voor een specifieke uitkering?

Er is voor gekozen om een specifieke uitkering in te stellen om de volgende redenen. Om de innovatie te stimuleren diende er apart kapitaal beschikbaar te zijn. Kapitaal waarbij het mogelijk was om deze risicovol in te zetten en op innovaties die nog nergens anders geprobeerd zijn. Er zijn diverse partijen betrokken bij de regeling. De regeling richt zich niet alleen op gemeenten, maar ook op provincies, departementen, waterschappen en zelfstandige bestuursorganen. Om deze redenen is het niet mogelijk om de bekostiging via het gemeentefonds te laten lopen. De regeling is tijdelijk en verloopt in eind 2008. Het project is een experiment.

De Commissie was opgericht voor een periode van vier jaar. Na positieve reacties vanuit de gemeenten is de Commissie verlengd met vier jaar. Na aanleiding van bezuinigingen is besloten om dit in te korten en eindigt het programma in 2008.

De commissie richt zich op een nieuw beleidsveld. Zij richten zich op het stimuleren van innovatie en vernieuwing op de volgende thema's: Management en sturing, HRM-beleid, Inrichting en werkwijzen van organisaties, inclusief ICT.

Waarom doen partijen mee en vragen zij subsidie aan?

Partijen doen met de commissie mee niet alleen vanwege de subsidie, maar ook vanwege de erkenning die zij krijgen bij het introduceren van een innovatief project. Gemeenten durven door de uitkering meer risico's te nemen en gaan de verplichting aan om alle kennis die zij in het innovatief experiment opdoen te delen en over te dragen aan anderen. De subsidie is een vorm van risicokapitaal en helpt de gemeenten om experimenten aan te gaan en daarmee dingen uit te proberen waarvan ze niet op voorhand weten of het succesvol zal zijn. Die stap zouden ze minder makkelijk zetten als ze het project volledig uit eigen middelen zouden moeten betalen.

De regeling gaat uit van cofinanciering. Gemeenten dienen 50% van de kosten van het project zelf te bekostigen.

Wat moet een gemeente doen om in aanmerking te komen voor de subsidie?

Gemeenten moeten een aanvraag indienen waarbij zij een beschrijving geven van het project. Ook moet een projectplanning worden opgesteld en een begroting. Kern van de aanvraag zijn twee punten; allereerst dient het project innovatief te zijn - dat wil zeggen, niet eerder gedaan binnen het openbaar bestuur in Nederland - en ten tweede dient het project overdraagbaar te zijn. Dit zijn de twee hoofdelementen die in de aanvraag verwerkt dienen te worden. De andere eisen moeten wel opgenomen worden, maar de commissie vindt de twee elementen het belangrijkste.

De commissie kijkt bij de aanvraag ook naar het enthousiasme, energie en de wil van de subsidieaanvrager om het project op te starten. De regeling wordt vanuit het veld als een lichte regeling ervaren. Soms is een uitgebreid projectplan minder belangrijk, als het idee goed is, en er

voldoende vertrouwen is en de aanvrager ook in staat is het project op poten te zetten. In zulke gevallen nemen we de aanvraag in behandeling en komt het plan later wel.

Mogen gemeenten de subsidie die zij ontvangen besteden aan extra kosten die zij maken mbt opstellen projectplan en verantwoording?

Gemeenten dienen het geld dat zij ontvangen uit de subsidie alleen te besteden aan het project. Kosten die de gemeenten daarnaast maakt voor het opstellen van een projectplan/ aanvraag of verantwoordingsplan moeten zij zelf bekostigen. De regeling is bedoeld voor het experimenteren in de praktijk, niet voor het maken van plannen. Dat is waarom de Commissie daar goed naar kijkt. Een van de eisen van de regeling is het opstellen van een archief. Dat is echter niet meer dan de archivering die men bij normaal projectmanagement toch al zal doen en vergen geen extra kosten. Extra kosten die de gemeente maakt, maar die ten behoeve van het project zijn, bijvoorbeeld het aanstellen van een projectleider, extern advies, maar ook de interne uren van medewerkers en samenwerkingspartners, kan de gemeente wel bekostigen uit de subsidie. De gedachte vanuit het programma is dat gemeente de verantwoordelijkheid moet nemen. Willen zij meedoen, dan moeten ook zij een bijdrage leveren. Gemeenten kunnen vooraf al zelf na gaan of het project in aanmerking komt voor subsidie.

Van de gemeenten die een aanvraag indienen blijkt in de praktijk ongeveer een kwart te voldoen aan de criteria en wordt gehonoreerd. De rest van de aanvragen wordt afgewezen en meestal in contact gebracht met andere organisaties die een dergelijke oplossing al hebben uitprobeerd.

Zal het beleid en de projecten worden gecontinueerd na beëindiging van de commissie (en de subsidie)

Alle projecten hebben betrekking op concrete veranderingen in de praktijk van organisaties. Als die verandering succesvol is, zoals bijvoorbeeld het oprichten van een intergemeentelijke shared service, of het online horecaloket van Amsterdam, dan is dat een duurzame verandering die ook doorgaat na de Commissie. Dat is, naar mijn inschatting met 70 à 80% van de projecten het geval. Van de projecten die niet succesvol blijken worden de lessen verzameld en deze worden via allerlei kanalen verspreid. We is het zo, dat na het verdwijnen van de Commissie, de innovatiedynamiek waarschijnlijk zal afnemen, en in ieder geval minder zichtbaar wordt. Ook zal de verspreiding van innovaties minder snel gaan omdat het leren van innovaties niet meer wordt georganiseerd. De beweging zal wellicht blijven, maar de dynamiek zal afnemen.

De organisatie stimuleert het leren. De commissie heeft geprobeerd een cultuurverandering teweeg te brengen, waarbij aandacht is voor innovatie en dat partijen van elkaar leren. Na beëindiging van de commissie is er geen partij die deze rol overneemt.

Wat betekende de invoering van SiSa voor de regeling?

De invoering van SiSa zorgde ervoor dat de accountantsverklaring bij de begroting in het kader van de financiële verantwoording niet meer vereist is. De financiële verantwoording met daarbij de begroting mag als bijlage worden opgenomen bij de jaarrekening van de gemeente. Het programma is blij met de invoering van SiSa, omdat zij het ook voldoende vinden dat de verantwoordingsinformatie als bijlage wordt opgenomen bij de jaarrekening.

Welke administratieve lasten, (verplichtingen bij aanvraag en verantwoording) zijn betrokken bij de regeling voor gemeenten?

Het programma vindt het vanzelfsprekend dat partijen zich verantwoorden over de regeling. Maar het is belangrijk dat dat zo makkelijk mogelijk wordt gemaakt. Het project moet kunnen focussen op het doel van het project, innoveren, vernieuwing en het leren. De verantwoording moet liefst niet meer tijd vergen dan wat men toch al doet m.b.t. het beheer van het projectbudget.

Het programma heeft er bij stil gestaan dat de subsidieaanvragers/ gemeenten niet te veel belast worden. In de regeling is zodoende opgenomen dat bij projecten onder de 50.000 geen accountverklaring vereist is. Een projectafrekening, ondertekend door de subsidieontvanger, die inzicht geeft in de baten en lasten van het project is voldoende. Een accountantsverklaring moet alleen worden afgegeven bij grote projecten waarbij veel subsidie betrokken is.

Het programma geeft aan dat de subsidieontvangers niet te veel belast worden, ook bij de verantwoording niet. Voor zover men weet is de verantwoordingsinformatie die het programma vraagt gelijk aan de interne verantwoordingsinformatie van de gemeente.

Het programma geeft aan dat daarbij iedere gemeente een projectevaluatie opstelt. Het programma vraagt gemeenten hierdoor niet om extra activiteiten. Volgens het programma is geen extra verantwoording met betrekking tot de regeling opgelegd aan gemeenten. Verantwoording is alleen opgelegd bij de begroting.

Het programma voert regelmatig gesprekken met de subsidieontvangers. Hierdoor is men al op de hoogte van verloop van het project en weet men wat er speelt.

Indien er extra lasten bij het project betrokken zijn, komen deze niet vanuit het programma, maar zijn dit extra verplichtingen vanuit het ministerie van BZK.

In hoeverre wordt de subsidieregeling door departement/ programma gebruikt om te sturen op het beleid van gemeenten?

De regeling is bedoeld om een bottom-up proces in gang te zetten. Dat betekent: benutten van de ideeën van de spelers in het veld. Het zal eerder zo zijn, dat dat leidt tot bijsturing van het beleid van departementen, dan andersom.

Het programma zelf stuurt niet op de projecten. Het voert een aantal gesprekken met de subsidieontvangers. De gesprekken zijn echter niet bedoeld om te sturen. De gesprekken zijn 'leergesprekken'. Hierbij wordt een kennisagenda opgesteld, en geïnventariseerd wat de innoveerders zelf verwachten te leren, wat anderen van het project kunnen leren en wat mogelijke knelpunten zijn. In vervolgesprekken wordt 'de oogst' opgehaald middels reflectie op de achterliggende en vooruitblikken naar de volgende periode. De gesprekken dienen om de subsidieontvangers te ondersteunen.

Interview Ministerie van SZW

Specifieke uitkering: **Tijdelijke stimuleringsregeling intensivering opsporing en controle ABW.**

De specifieke uitkering

De tijdelijke specifieke uitkering is door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ingesteld. De uitkering dient ter intensivering van het opsporen en controleren van misbruik van de Algemene bijstandswet, nu de Wet Werk en Bijstand, en andere wetten. De staatssecretaris van Sociale Zaken heeft de uitkering ingezet om gemeenten er toe aan te zetten intensiever de fraude op te sporen en te controleren. De subsidieregeling had een looptijd van 2003 tot en met 2006. De mogelijkheid om subsidie aan te vragen is per 1 januari 2007 vervallen, maar de uitkering aan gesubsidieerde gemeenten loopt nog door tot 2011. In de memorie van toelichting bij de regeling is namelijk opgenomen dat na 2006 de uitkeringen structureel worden verleend aan de gemeenten die al eerder subsidie hebben ontvangen. In 2007 is deze uitkering overgeheveld naar het gemeentefonds.

Aanvraag en bekostiging subsidie (2003 t/m/ 2006)

Voor de uitkering is per jaar structureel 9,6 miljoen beschikbaar. Om in aanmerking te komen voor de subsidie dient de gemeente een aanvraag in te dienen. De gemeente ontvangt ieder jaar een bedrag aan subsidie, welk bedrag 80% bevoorschot wordt. De gemeente dient tevens ieder jaar een afrekening over het vorige jaar te zenden aan het ministerie. Op basis hiervan stelt het ministerie bij beschikking de subsidie voor het afgelopen jaar vast. Daarnaast verstrekt het departement aan het begin van elk jaar opnieuw subsidie voor het nieuwe jaar d.m.v. een beschikking. Het ministerie stelt dus elk jaar twee beschikkingen op. Hierbij zijn veel administratieve lasten gemoeid. Doordat er niet op basis van een eenmalige subsidieverstreking is gewerkt dient het departement jaarlijks een beschikking op te stellen. Het ministerie heeft voor deze bekostigingswijze gekozen naar aanleiding van de financiële systematiek die binnen het departement wordt gebruikt.

Overheveling uitkering naar gemeentefonds

In 2006 heeft een wetswijziging plaatsgevonden van de financiële verhoudingswet. Hierbij is de integratie-uitkering uitgebreid. Hierdoor werd het mogelijk om bedragen binnen het gemeentefonds te oormerken voor enkele gemeenten en de bedragen te verbinden aan een doel. De subsidie voor controle en opsporing van fraude van de bijstandswet werd vervolgens via het gemeentefonds uitgekeerd. De overheveling naar het gemeentefonds zorgde voor een aantal veranderingen. De verantwoording die hoorde bij de specifieke uitkering was niet meer relevant. De verantwoording over de subsidie werd opgenomen in de verantwoording over het gemeentefonds. De overheveling zorgde voor de vermindering van de administratieve lasten. De gemeenten ontvangen de subsidie en hoeven geen afrekening of afzonderlijke verantwoording op te sturen naar het departement. Voor het ministerie betekent de overheveling dat de beschikkingen niet opgesteld hoeven te worden. Het ministerie heeft het voorstel om in 2009 de uitkering te evalueren. De evaluatiecriteria zijn nog niet opgesteld, maar de intentie is om het effect van de subsidie te evalueren.

Administratieve lasten subsidieregeling (2003t/m 2006)

De administratieve lasten (met betrekking tot extra formulieren en verplichtingen) zijn bij deze uitkering gering. De lasten voor gemeenten zijn mild. Gemeenten dienen zich alleen financieel te verantwoorden. Hierbij dienen gemeenten een overzicht te tonen van de gemaakte kosten. Als 'stok achter de deur' heeft het ministerie aangegeven dat zij, indien nodig, de accountant langs kan sturen. Gemeenten worden hierdoor gedwongen om de kosten correct weer te geven.

De administratieve lasten binnen het departement worden groter ervaren dan de lasten van de uitkering voor de gemeenten. Het departement diende jaarlijks twee beschikkingen op te stellen. De administratieve lasten voor het departement waren daarmee hoog.

De overheveling van de uitkering naar het gemeentefonds betekent een lastenverlichting voor het departement. Voor gemeenten is door de overheveling de verantwoording efficiënter geregeld.

Reacties gemeenten

De gemeenten die gebruik maken van de regeling hebben deze positief ervaren. De gemeenten hebben dan ook positief gereageerd op de voortzetting. Er zijn weinig klachten over de regeling geweest, alleen enkele incidentele inhoudelijke vraagstukken.

Afronding regeling

De eventuele beëindiging van de uitkering kan betekenen dat grote gemeenten het beleid voortzetten en blijven controleren met de aangenomen medewerkers, mede omdat deze zichzelf daarmee terugverdienen.. Kleine gemeenten zullen wellicht de formatieplaatsen opheffen, omdat zij deze niet kunnen bekostigen.

Interview ministerie van VROM

Vrijdag 19 september

Specifieke uitkering: **Sanering verkeerslawaaai.*****Wat is de specifieke uitkering ‘sanering verkeerslawaaai’?***

De specifieke uitkering Sanering Verkeerslawaaai is een uitkering die ontstaan is naar aanleiding van bundeling van de volgende drie uitkeringen. De specifieke uitkering;

- afscherming verkeerslawaaai
- spoorweglawaaai
- verkeersmaatregelen

Sinds 1986 is het gedeelte van de Wet geluidhinder in werking waarin is opgenomen dat alle situaties waarbij hogere geluidniveaus worden berekend dan de wettelijk vastgelegde waarde, deze geluidniveaus verminderd moeten worden. Het Rijk vergoedt hierbij de kosten. De geluidshinder wordt daarmee verholpen door middel van een saneringsoperatie. De gemeente maakt een inventarisatie van de saneringsplekken binnen haar grenzen. Door middel van een doelmatigheidscriterium wordt bepaald hoeveel geld een gemeente krijgt.

Hoe worden de locaties voor een saneringsoperatie aangewezen?

De gemeente maakt een inventarisatie van de saneringsgevallen binnen haar grenzen en dient vervolgens een verzoek in voor de subsidie. VROM/ bureau sanering verkeerslawaaai (BSV) neemt vervolgens een besluit over toekenning van de subsidie.

Welke budget is per jaar beschikbaar voor de projecten?

Per jaar is ongeveer 50 miljoen euro beschikbaar aan subsidie voor de saneringsoperaties. Via ISV wordt € 27 miljoen aan de gemeenten beschikbaar gesteld. Voor de toekenning en afhandeling van de subsidieaanvragen voor het overige deel van het budget is een bureau ingehuurd. Het Bureau Sanering Verkeerslawaaai beschikt over ca € 22 miljoen voor de subsidies aan de gemeenten.

De saneringsoperaties die de gemeenten uitvoeren zijn alle bestaande situaties, immers de situatie moest reeds in 1986 (tgv raillawaai in 1987) een saneringssituatie zijn. Er wordt overwogen om de middelen voor de saneringssituaties vanwege de Rijksinfrastructuur te bundelen met de middelen van Verkeer en Waterstaat. V&W houdt zich momenteel bezig met de vermindering van geluidsoverlast bij nieuwe projecten en in gevallen waar een reconstructie van de bestaande infrastructuur plaatsvindt. Nadat alle saneringsoperaties zijn uitgevoerd en VROM de bekostiging heeft verzorgd is VROM klaar met de subsidieverstrekking.

Hoe is de bundeling van de specifieke uitkeringen tot stand gekomen?

De specifieke uitkering Sanering Verkeerslawaaai is tot stand gekomen naar aanleiding van de bundeling van drie specifieke uitkeringen. De uitkering afscherming verkeerslawaaai, spoorweglawaaai en de verkeersmaatregelen. Dit waren allen drie aparte regelingen met een andere vormgeving. De uitkeringen werden als verschillende uitkeringen gezien. Toch hebben ze ook met elkaar te maken. Uiteindelijk is besloten om de uitkeringen te bundelen, vanwege verschillende redenen. De bundeling zorgt voor meer flexibiliteit binnen het budget. Door de overheveling is het makkelijker voor het departement om de middelen te verschuiven van de ene naar de andere uitkering. Indien meer aanvragen worden gedaan voor de uitkering spoorweglawaaai en minder voor de verkeersmaatregelen, kan het departement de subsidie van de verkeersmaatregelen overhevelen naar de uitkering spoorweglawaaai. De overheveling zorgt ook voor een vermindering van de regelgeving. Gemeenten merken echter weinig van deze overheveling. Een gemeente die een aanvraag indient voor de uitkering spoorweglawaaai blijft hetzelfde aanvragen en gebruikt hiervoor hetzelfde formulier. Een gemeente dient een aanvraag in voor een van de uitkeringen, niet voor alle drie.

Waarom is niet gekozen voor bekostiging via het gemeentefonds?

Er is gekozen voor een specifieke uitkering, omdat er geen geschikte verdeelmaatstaf is om de subsidie te verdelen over de gemeenten. Niet alle gemeenten hebben een saneringssituatie.

Er wordt nagedacht over het concept om gemeenten via het gemeentefonds na een totale inventarisatie het bedrag uit te keren dat nodig om de projecten te bekostigen. Dit is echter nog een pril concept. Gemeenten zijn bezig met de inventarisatie van de resterende saneringsprojecten.

Wat is het proces rond de aanvraag van een subsidie?

In de wet is vastgelegd dat maatregelen genomen moeten worden om de geluidshinder te verminderen. Gemeenten dienen na te gaan op welke locaties nog maatregelen genomen moeten worden. Na een inventarisatie dienen zij een aanvraag in bij VROM. Het departement maakt vervolgens een afweging welke projecten als eerst afgehandeld moeten worden. De projecten die op de prioriteitslijst komen, worden als eerste bekostigd. Het ministerie heeft een bureau ingehuurd die verder de aanvragen afhandelt. De aanvragen worden beoordeeld volgens de eisen zoals deze vermeld staan in de regeling en op de doelmatig- en rechtmatigheid van de aanvraag. Bureau Sanering verkeerslawaaai handelt verder de aanvragen af. Het departement heeft één keer in de maand overleg met het bureau over de voortgang en de stand van zaken.

De aanvraag voor de uitkering verloopt in twee ronden. De eerste aanvraag betreft de subsidie voor de voorbereiding, begeleiding en toezicht. De eerste aanvraag dient ter voorbereiding op het project. De kosten die de gemeente maakt voor de aanvraag kan zij uit deze subsidie vergoeden. Nadat de eerste subsidie is toegekend wordt de subsidie verleend voor de realisatie van het saneringsproject.

Hoe is de verantwoording omtrent de uitkering vormgegeven?

Nadat het project is afgerond dient de gemeente zich te verantwoorden over de realisatie van het project. Er moet een projectevaluatie opgesteld worden. Er vindt ook een financiële verantwoording plaats door middel van de subsidievaststelling. De verplichtingen zoals opgenomen in de begroting zijn verplicht vanwege de verantwoording van het departement aan de Rekenkamer en de accountantsdienst over de toegekende subsidie.

Bij het ISV-fonds is sprake van controle en verantwoording intern binnen de gemeenten. Het ministerie ontvangt een verantwoordingsrapportage over alle activiteiten aan het einde van de ISV-periode. Het departement heeft verder geen inzicht in de verantwoordingsinformatie bij gemeenten.

Wat betekent de invoering van SiSa voor de uitkering (veranderingen)?

Door de invoering van SiSa wordt alleen gecontroleerd of de cijfers bij de begroting kloppen. Er is minder inzicht in de daadwerkelijke besteding van de uitgaven. De begroting van de subsidie wordt als bijlage bij de jaarrekening van de gemeente opgenomen. De accountant gaat vervolgens alleen na of de cijfers kloppen. Hij heeft verder geen inzicht in de daadwerkelijke besteding van de subsidie en/ of het project goed is uitgevoerd.

De jaarrekening van de gemeente wordt naar het ministerie van Binnenlandse Zaken verstuurd en niet naar VROM. Een kopie van de jaarrekening van de gemeente wordt momenteel niet naar de betreffende afdeling gestuurd.

Ondanks SiSa moet de begroting van de projecten kloppen, omdat de accountant (binnen VROM) hiernaar vraagt. Ook moet er inzicht zijn of het project goed is uitgevoerd. Om het project te kunnen beoordelen vraagt het ministerie de benodigde informatie op om na te gaan of het project correct is uitgevoerd.

De verantwoording over de uitkering is veel minder geworden dan voorheen het geval was. Vroeger werden de projecten uitvoerig gecontroleerd. De feedback van de gemeenten over de verantwoording van de uitkering is dat voorheen de verantwoording hinderlijk was, deze is nu duidelijker.

In hoeverre wordt de uitkering door departement gebruikt om te sturen op het beleid van gemeenten?

Het ministerie streeft naar een goede aanvraag en verantwoording. Het ministerie stuurt op het stellen van prioriteiten in de aanvragen, welke projecten worden als eerst gehonoreerd. Er wordt verder niet getracht om sterk te sturen op het beleid van gemeenten door middel van de uitkering.

Interview Bureau Sanering Verkeerslawaaai

Specifiek uitkering: sanering verkeerslawaaai

Saneringsoperatie verkeerslawaaai

In de wet geluidhinder is opgenomen dat gemeenten maatregelen moeten nemen tegen geluidsoverlast. Gemeenten maken een inventarisatie van de geluidsoverlast en stellen vervolgens een saneringsprogramma op. Het verminderen van de geluidsoverlast kan een complexe operatie zijn, waarbij het de gemeente ontbreekt aan de benodigde kennis om de projecten uit te voeren. Het bureau saneringverkeerslawaaai beschikt over de kennis en kunde om de saneringsoperaties uit te voeren.

Wat doet het Bureau Sanering Verkeerslawaaai?

Het bureau saneringverkeerslawaaai is in 1992 opgericht om gemeenten te ondersteunen en te faciliteren bij de saneringsoperaties van het verkeerslawaaai. Daarbij was geconstateerd dat bij de toentertijd lopende projecten geen financiële verantwoording plaatsvond. Het bureau verleent aan gemeenten de inhoudelijke kennis en ondersteuning bij de uitvoering van de saneringsoperaties. Het bureau beheert de subsidieregeling, ontvangt de aanvragen, verleent de subsidie aan gemeenten en controleert de besteding van de subsidie.

ISV

Voor grote gemeenten en samenwerkingsverbanden is er budget vanuit het ISV, het Investeringsfonds Stedelijke Vernieuwing. Gemeenten ontvangen een deel van het budget en kunnen de projecten geheel zelfstandig uitvoeren.

Hoe wordt de subsidie toegekend?

Jaarlijks wordt subsidie beschikbaar gesteld door het ministerie voor de saneringsoperaties. Het budget is echter niet toereikend voor alle saneringsoperaties. Het ministerie maakt een prioritering van de projecten en het project met de hoogste prioriteit komt bovenaan de lijst. Dit saneringsproject komt vervolgens als eerste in aanmerking voor subsidie. Alle projecten zijn eenmalige projecten en worden niet of nauwelijks herhaald. Vanwege de ontoereikendheid van het budget en de vele projecten zijn alle projecten pas in 2023 afgerond.

Hoe is de bundeling van de specifieke uitkering tot stand gekomen?

Bij deze subsidieregeling zijn drie regelingen gebundeld tot een regeling. Dit betrof de uitkeringen; afscherming verkeerslawaaai, spoorweglawaaai en verkeersmaatregelen. Deze regelingen zijn ondergebracht in de regeling saneringsverkeerslawaaai. Door de bundeling van de regelingen is er sprake van een budget voor alle regelingen. Hierdoor is het mogelijk om de toegekende budgetten van de regelingen te verschuiven al naar gelang de aanvragen. De bundeling brengt weinig veranderingen met zich voor de gemeenten. Gemeenten dienen veelal een aanvraag in voor een van de gebundelde uitkeringen en niet voor alle twee of drie. De aanvraag die de gemeenten indienen blijft hetzelfde. Bij de verantwoording zijn ook geen veranderingen opgetreden.

Een verandering naar aanleiding van de bundeling betreft de prioritering. Kwam voorheen een gemeente eerder in aanmerking voor subsidie, door de bundeling wordt rekening gehouden met alle drie de regelingen. Hierdoor kan een gemeente hoger of lager op de prioriteringslijst komen en ontvangt deze eerder of later de subsidie.

De bundeling betekent met name een financieel voordeel voor het ministerie. Door de bundeling kan het ministerie of de subsidieverstreker eenvoudiger schuiven met het budget tussen de drie regelingen.

Wat betekent de invoering van SiSa voor de uitkering (veranderingen)?

De ervaringen van het bureau met SiSa zijn negatief. Het concept achter SiSa wordt positief ontvangen, maar de uitwerking is negatief. Allereerst ontvangt het bureau een Cd-rom met allerlei informatie, echter ook veel overbodige informatie waardoor het veel tijd in beslag neemt om de juiste informatie te filteren. Het bureau ontvangt de accountantscontrole bij de jaarrekening, maar hierbij ontbreekt nog veel informatie. Om de verantwoording over het project te controleren heeft het bureau veel meer informatie nodig dan de accountantscontrole. Daarbij beschikt de accountant die de

jaarrekening van de gemeente controleert niet over de juiste kennis om de subsidieregeling en het project te controleren. Het bureau vraagt de benodigde informatie vervolgens alsnog op bij de gemeente. Daarbij vraagt het bureau aan gemeenten ook veelal om beleidsinformatie die bij de jaarrekening niet wordt opgenomen. De beleidsinformatie wordt echter niet bij alle onderdelen opgevraagd.

In welke mate is er sprake van administratieve lasten(extra verplichtingen bij aanvraag en verantwoording) bij deze regeling voor gemeenten?

Volgens het bureau zijn geen administratieve lasten betrokken bij de regeling. Gemeenten ontvangen 15% van de subsidieregeling ter bekostiging van het onderzoek en andere werkzaamheden voor de regeling. Over dit onderdeel van de subsidie hoeft de gemeente geen verantwoording af te leggen.

In hoeverre wordt de uitkering door het departement gebruikt om te sturen op het beleid van gemeenten?

Volgens het bureau is er geen sprake van extra sturing van het departement op het beleid van gemeenten. De saneringsoperaties komen voort uit de wet en het departement kan hier niet extra op sturen.

Waarom is niet gekozen voor bekostiging via het gemeentefonds?

De subsidie voor de saneringsoperatie via het gemeentefonds verstreken is niet mogelijk, omdat niet alle gemeenten in aanmerking komen voor de subsidie. Een saneringsoperatie is niet in alle gemeenten vereist. In 2011 zal de subsidie ondergebracht worden bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Volgens het bureau is het niet mogelijk om de subsidie vooraf geheel aan de gemeenten verstrekken, omdat eerst het onderzoek van de gemeenten afgerond dient te worden. Nadat het onderzoek is afgerond en de kosten van de saneringsoperatie zijn begroot wordt de subsidie voor de uitvoering verstrekt. Deze wijze van subsidieverstrekking is volgens het bureau verstandig om het budget efficiënt te besteden.

**

Bijlage 4 Interviews gemeenten

1. gemeente Nieuwegein SU SZW
2. gemeente Hoogeveen SU SZW
3. Gemeente Nieuwegein SU VROM
4. Gemeente Vlaardingen SU VROM
5. Gemeente Hoogeveen SU BZK
6. Gemeente Vlaardingen SU BZK

Bijlage 4.1 Interview gemeente Nieuwegein

Specifieke uitkering Intensivering en controle ABW

Keuze gemeente deelname aan uitkering

De gemeente was bezig met een samenwerkingsverband en maakte gebruik van de regeling ‘Opsporingssamenwerkingsverbanden’ om een samenwerkingsverband op te starten. Het ministerie van SZW heeft vervolgens de specifieke uitkering ‘Intensivering en controle ABW’ geïntroduceerd waarin de regeling ‘Opsporingssamenwerkingsverbanden’ is opgenomen. De gemeente heeft besloten om ook gebruik te maken van deze regeling en heeft een aanvraag ingediend voor controle van de ABW. De gemeente heeft eerst een aanvraag ingediend voor het samenwerkingsverband en vervolgens een tweede aanvraag voor de controle. De gemeente is samen met 14 gemeenten een samenwerkingsverband aangegaan om de sociale recherche samen te voegen, de tweede aanvraag heeft betrekking op het aanstellen van een controleur binnen de gemeente.

Administratieve lasten

De gemeente heeft allereerst het formulier van het ministerie voor de aanvraag ingevuld. De gemeente kreeg vervolgens een subsidie van € 20.000 om een plan van aanpak op te stellen voor het samenwerkingsverband. De gemeente Nieuwegein heeft namens de andere gemeenten de aanvraag ingediend bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Voor de controleur heeft de gemeente een aanvraag ingediend met de eisen zoals in de regeling opgenomen. Dit betreft het werk van de controleur en de salariskosten. De twee aanvragen zijn twee gescheiden processen.

De projectleider heeft allereerst het formulier ingevuld. Vervolgens heeft de gemeente van het ministerie €20.000 euro gekregen om het plan van aanpak voor het samenwerkingsverband op te stellen. De projectleider die de aanvraag heeft ingediend heeft tijd vrijgemaakt om de aanvraag in te dienen voor het samenwerkingsverband en later voor de controleur.

De gemeente was al na de aanvraag aan de slag gegaan met het samenwerkingsverband. Het samenwerkingsverband heeft veel tijd en werk gekost, omdat 14 gemeenten hierbij betrokken zijn. Vanuit de gemeente Nieuwegein is 1 projectleider hiervoor aangesteld. Nadat de subsidie voor de controleur is toegekend heeft de gemeente een controleur aangesteld, dit was iemand die al binnen de gemeente werkzaam was. Voor de gehele regeling heeft een medewerker zich bezig gehouden met de aanvraag en de verantwoording, deze was aangesteld als projectleider. Voor het samenwerkingsverband waren in totaal drie medewerkers bij betrokken.

Voor de verantwoording diende een projectafrekening, een accountantsverklaring en een evaluatieverslag te worden opgesteld. Bij de financiële verantwoording moeten de declaraties worden ingediend.

Voor de verantwoording aan het ministerie over het samenwerkingsverband diende het ministerie alle kosten bij te houden, inclusief de bonnetjes. De gemeente diende bij de verantwoording de kosten te specificeren, zoals het ministerie de kostengroepen had vastgesteld in de regeling. Dit betreft, verhuiskosten, inrichtingskosten, automatiseringskosten en kosten voor het werkproces. Het verantwoorden van de kosten in deze verdeling was vaak lastig, omdat niet duidelijk was waar de kosten mochten worden opgenomen. De gemeente heeft vaak met het ministerie moeten overleggen om na te gaan onder welke noemer de kosten mochten worden opgenomen. De projectleider heeft ook veel overleg gevoerd met de accountant om de opgenomen kosten en de verdeling uit te leggen.

Voor de interne gemeentelijke verantwoording was het van belang om de stand van zaken van de samenwerking te verantwoorden. De interne verantwoording was ook lastig omdat 14 gemeenten betrokken waren en ieder zich intern diende te verantwoorden.

De verantwoording over de controleur vond de gemeente prettiger, omdat de alleen gemaakte brutosalariskosten dienden te worden verantwoord.

Bij de verantwoording heeft de gemeente een evaluatieverslag opgesteld waarbij naast de financiële verantwoording ook is opgenomen hoe de samenwerking is verlopen. Voor de subsidie van de controleur is gedetailleerd opgenomen welke werkzaamheden en controles zijn verricht. Dit betreft echter ook informatie die de gemeente noteert voor de interne verantwoording.

De gemeente moet voor het samenwerkingsverband opnemen hoe de samenwerking is verlopen en of het resultaat is behaald. De gemeente heeft van het ministerie een verzoek gekregen om mee te werken aan een evaluatieonderzoek. De gemeente Nieuwegein heeft aan dit onderzoek deelgenomen.

- De gemeente heeft met name administratieve lasten ervaren bij de verantwoording over de subsidie voor het samenwerkingsverband. De gemeente moest om de kosten te verantwoorden bij het

samenwerkingsverband zeer gedetailleerd bijhouden welke kosten zijn gemaakt. Bij de regeling is opgenomen dat de kosten die worden gemaakt ingedeeld moeten worden naar de bepaalde kostensoorten. Welke kosten dit betreft was echter erg onduidelijk. De gemeente was hier veel tijd en werk kwijt om dit te verantwoorden.

- De projectleider heeft samen met de accountant ook veel tijd besteed om de kosten toe te lichten. De gemeente heeft apart een accountant ingehuurd om de verantwoording voor de specifieke uitkering te doen. De huisaccountant berekende een te hoog tarief voor de controle van de specifieke uitkering waarop de gemeente heeft besloten om een andere accountant in te huren, die de verantwoording heeft verricht. De accountant is ongeveer een week bezig geweest om de verantwoordingverklaring op te stellen. De projectleider heeft twee dagen besteed om samen met de accountant de verantwoording op te stellen.
- Voor de subsidie van de controleur heeft de gemeente bij de eerste verantwoording een accountantsverklaring opgesteld. Later kreeg de gemeente te horen dat dit niet nodig was, omdat subsidie onder de € 50.000 geen accountantsverklaring behoeft. Dit was voor de gemeente onduidelijk, omdat de subsidie echter wel hoger was dan dit bedrag.

SiSa

SiSa was op deze uitkering niet van toepassing.

Wat zijn de veranderingen voor de gemeente nadat de uitkering is overgeheveld naar het gemeentefonds.

Door de overheveling van de uitkering naar het gemeentefonds is de verantwoording aan het ministerie weggefallen. De gemeente dient zich nu alleen intern te verantwoorden via het jaarverslag van de gemeente en gebeurt niet meer afzonderlijk naar het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De gemeente krijgt geen subsidie voor het samenwerkingsverband, omdat deze al tot stand is gekomen. De gemeente ontvangt nog wel subsidie voor de controleur. Dit bedrag wordt nu verstrekt via het gemeentefonds. De overheveling betekent dat het bedrag wel geoormerkt moet worden voor het project van de controleur. De gemeente moet een keuze maken waar het bedrag aan wordt besteed en dient dit intern tijdig te melden en te reserveren. De gemeente heeft na de overheveling vastgelegd dat, zolang zij dit bedrag ontvangen, het gereserveerd is voor de controle van de bijstandsfraude.

Wat zijn de positieve en negatieve aspecten van de specifieke uitkering voor de gemeente?

Positieve aspecten van de regeling zijn: zonder de subsidie zou de samenwerking minder snel zijn opgestart vanwege de kosten. Door de subsidie werden de eerste kosten opgevangen. De samenwerking geldt nu nog steeds en de kosten worden nu door de gemeenten verdeeld.

Zonder de subsidie zou de bijzondere controleur ook minder snel zijn aangesteld.

Negatieve aspecten zijn: de administratieve lasten die verbonden zijn aan de verantwoording. De verantwoording bij de verdeling van de kostensoorten en de accountantsverklaring heeft de projectleider veel tijd gekost. Daarbij draagt deze verantwoording volgens de gemeente niets bij.

Bijlage 4.2 Interview gemeente Hoogeveen

Specifieke uitkering 'Intensivering en controle ABW'

Keuze gemeente deelname aan uitkering

De gemeente heeft een aanvraag ingediend om een samenwerkingsverband met 9 andere gemeenten op te starten en te intensiveren. De gemeenten werkten eerst informeel samen. Het samenwerkingsverband is opgezet voor de uitwisseling van sociale rechercheurs voor de opsporing van bijstandsfraude. De gemeente heeft de aanvraag voor de subsidie ingediend namens de andere gemeenten. Daarnaast heeft de gemeente ook nog een aanvraag ingediend voor het aanstellen van een controleur voor de controle van de rechtmatigheid van een uitkering. Het doel van het samenwerkingsverband is de uitwisseling van sociale rechercheurs en het aanstellen van een controleur om te controleren of misbruik wordt gemaakt van de bijstandsuitkeringen.

Aanvraag en verantwoording

De gemeente heeft allereerst kennis genomen van het samenwerkingsverband. De gemeente wilde graag een samenwerkingsverband opstarten op het gebied van het bestrijden van uitkeringsfraude. De regeling voor het 'opsporingssamenwerkingsverband' was al eerder ingevoerd en kwam volgens de gemeente 'op het juiste moment'. De gemeente heeft allereerst na overeenstemming met de andere gemeenten het formulier ingevuld voor de aanvraag en de startsubsidie. Na toekenning van deze startsubsidie heeft de gemeente overeenstemming bereikt om het plan van aanpak op te stellen. De gemeente heeft het plan van aanpak niet zelf geschreven maar een bureau ingehuurd die het plan heeft geschreven. De gemeente heeft hierdoor niet veel tijd besteed aan het schrijven van het plan. Daarnaast heeft het bureau zich ook bezig gehouden met de verantwoording. De gemeente was trekker van het traject en verantwoordelijk voor het aanvraagtraject. De betrokken ambtenaar heeft veel tijd en werk gestopt in overleggen om overeenstemming te bereiken tussen alle gemeenten. De aanvraag voor de controleur is een apart traject en is ook anders verlopen. De gemeente heeft de aanvraag alleen aangevraagd. Voor deze aanvraag heeft de gemeente in kaart gebracht wat de (salaris)kosten zijn van de controleur. Vervolgens heeft de gemeente het aanvraagformulier ingevuld.

De gemeente geeft aan dat zij geen kosten heeft gemaakt. Het bureau dat het plan van aanpak heeft geschreven is bekostigd vanuit de startsubsidie die de gemeente heeft ontvangen. De gemeente geeft echter aan dat zij veel tijd en werk hebben gestoken in de startfase van de samenwerking. De gemeente Hoogeveen heeft meer kosten gemaakt door de voorbereiding en overleg met andere gemeenten. Het opstellen van het plan van aanpak heeft veel werk en tijd gekost om overeenstemming te bereiken tussen alle partijen.

De gemeente geeft aan dat zij geen problemen hebben ervaren met de aanvraag en of de werkzaamheden. Het indienen van een aanvraag beschouwen zij als onderdeel van de werkzaamheden en hiervoor wordt tijd gereserveerd. De projectleider heeft bijvoorbeeld tijd vrijgemaakt door andere werkzaamheden over te dragen.

Bij de verantwoording aan het ministerie heeft de gemeente zeer gedetailleerd en 'intensief' de kosten in kaart moeten brengen en verantwoorden. De projectleider heeft samen met de accountant alle kosten doorlopen, gegroepeerd bij de juiste kostensoort en vervolgens een rapport opgesteld. Dit betekende dat alle nota's en alle stukken bestudeerd moesten worden. De projectleider heeft vervolgens sinds de start van het project alle kosten en nota's bewaard. De projectleider heeft hierdoor een zeer uitgebreide administratie opgesteld. Volgens de projectleider heeft het verantwoorden en opstellen van de accountantsverklaring veel werk en tijd gekost. De verantwoording over de subsidie voor de controleur was volgens de projectleider eenvoudiger en makkelijker, omdat de gemeente alleen hoeft te weergeven welke kosten er zijn gemaakt. Er is geen accountantsverklaring opgesteld.

De verantwoording bij het samenwerkingsverband heeft plaatsgevonden door het opstellen van een verantwoordingsrapport en een accountantsverklaring.

De verantwoording bij de controleur bestaat uit een financiële afrekening, een accountantsverklaring is niet vereist bij een bedrag onder de € 50.000. Bij deze verantwoording werd een accountantsverklaring niet opgevraagd, hoewel de informatie de gemeente wel beschikbaar was. De informatie verzamelt de gemeente voor de interne verantwoording.

Iedere gemeente dient zich intern te verantwoorden over de samenwerking. De gemeente Hoogeveen heeft een financiële medewerker die intern de kosten heeft bijgehouden. Daarbij heeft de afdelingsmanager ook een rol bij de interne controle en ten slotte dient iedere maand een rapportage te worden gesteld. Hierbij controleert de accountant ook en kan achteraf steekproefsgewijs een controle worden uitgevoerd. De gemeente stelt voor intern gebruik ook evaluatieplannen op. Volgens de gemeente is er geen verschil tussen de verantwoording naar het ministerie en de interne verantwoording.

De gemeente geeft aan dat zij geen extra kosten heeft gemaakt. Ook geen andere kosten in de vorm van transactiekosten. Daar werd vroeger niet bij stilgestaan. De gemeente is zich wel bewust geworden van de ongelijke verdeling in de hoeveelheid werk en tijd die zij aan de regeling heeft besteed in vergelijking met andere gemeenten.

Door de overheveling van de uitkering naar het gemeentefonds is de verantwoording richting het ministerie weggevallen. De gemeente ontvangt de subsidie via het gemeentefonds. De gemeente ontvangt geen subsidie meer voor het samenwerkingsverband, maar wel voor de controleur. Het bedrag is opgenomen in het gemeentefonds en de gemeente heeft besloten om het bedrag te reserveren en te besteden aan het doel van de specifieke uitkering. De verantwoording is opgenomen bij de interne verantwoording.

administratieve lasten

De gemeente geeft enerzijds aan dat zij geen administratieve lasten heeft ervaren bij de regeling en anderzijds merkt zij op dat zij veel tijd en werk heeft gestopt in de regeling.

Bij de aanvraag heeft zij veel tijd besteed in de opstart van de samenwerking. De gemeente geeft aan dat zij dit de volgende keer ook anders willen aanpakken, door te zorgen voor een gelijkwaardige verdeling. Bij de verantwoording heeft de gemeente veel tijd besteed aan de financiële verantwoording. De projectleider heeft intensief met de accountants alle kosten doorgenomen en per bonnetje de kosten in kaart gebracht en de besteding verantwoord.

SiSa

SiSa is niet van toepassing op deze regeling

Wat zijn de positieve en negatieve aspecten van de specifieke uitkering voor de gemeente?

De gemeente heeft veel positieve punten. Zonder de subsidie zou de samenwerking niet snel tot stand zijn gekomen. De regeling heeft de samenwerking gestimuleerd en het mogelijk gemaakt dat een controleur is aangenomen.

De negatieve punten zijn door de gemeente impliciet benoemd. De regeling nam veel tijd en overleg in beslag. Bij de verantwoording is intensief met de accountant samengewerkt om de rekeningen te controleren en te verantwoorden. De volgende keer wil zij pleiten voor een eerlijke verdeling.

De gemeente is blij met de subsidieregeling. Zij geeft het volgende aan; 'Wij zullen het de volgende keer weer doen. De werkzaamheden en de tijd nemen we voor lief'.

Bijlage 4.3 Interview gemeente Nieuwegein

Specifieke uitkering Sanering verkeerslawaaai

Keuze gemeente deelname aan uitkering

In de wet geluidshinder van 1986 is een inventarisatie gemaakt van alle woningen die hinder ondervinden van weg- of verkeerslawaaai. In de gemeente Nieuwegein is geconstateerd dat er een aantal woningen zijn die geïsoleerd moeten worden om de geluidshinder te verminderen. Niet alle saneringsoperaties in het kader van deze wet zijn opgepakt. Het ministerie van VROM heeft laten weten dat aanvragen voor deze saneringsoperaties voor 2013 dienen te worden ingediend. De gemeente Nieuwegein heeft daarom besloten om nu een aanvraag in te dienen.

Het doel van het project is dat alle woningen in de gemeente Nieuwegein, die op de lijst van de geluidshinder staan, te isoleren om de geluidshinder te verminderen.

Administratieve lasten

De gemeente Nieuwegein is nog maar net begonnen aan de aanvraag voor de uitkering. De formele aanvraag is nog niet ingediend. Om de aanvraag in te dienen heeft de gemeente een onderzoek laten uitvoeren. Dit onderzoek is een vooronderzoek, voordat de gemeente de aanvraag kan indienen. De gemeente heeft in het verleden al eerder een vooronderzoek gedaan in het kader van het aanvragen van de regeling, maar vervolgens nooit een aanvraag ingediend. Het is onbekend waarom de gemeente dit eerder niet heeft gedaan.

Voor de aanvraag van de uitkering is een ambtenaar betrokken.

Om gebruik te maken van de regeling en een aanvraag in te dienen dient de gemeente inzicht te hebben in de situatie en het aantal huizen die in aanmerking komen voor de saneringsoperaties. De gemeente heeft hier een onderzoek naar laten doen. De kosten voor dit onderzoek zijn voor rekening van de gemeente en worden niet vergoed door het ministerie. Verder blijkt dat de gemeente al eerder een soortgelijk onderzoek heeft verricht, maar geen aanvraag heeft ingediend. Dit betekent dat de gemeente dus al eerder kosten heeft gemaakt in het kader van deze regeling.

Het daadwerkelijk uitvoeren van een vervolgonderzoek en de uitvoering laat de gemeente doen door een bureau, dat wordt ingehuurd. Dit bureau kan echter worden bekostigd met behulp van de subsidie.

De andere vragen zijn niet van toepassing, omdat de gemeente nog in de aanvraagprocedure zit.

Bijlage 4.4 Interview gemeente Vlaardingen

Specifieke uitkering Sanering Verkeerslawaaï

Keuze gemeente deelname aan uitkering

De gemeente heeft in 1998 een aanvraag ingediend voor de uitkering Sanering Verkeerslawaaï. De uitkering had toen de naam 'Afscherming Verkeerslawaaï'. In de Wet geluidshinder is vastgelegd dat woningen waarbij sprake was van geluidsoverlast van verkeer of spoorwegen dienden te worden geïsoleerd door de gemeenten. Om de saneringoperaties mogelijk te maken heeft het Ministerie van VROM een financiële tegemoetkoming beschikbaar gesteld. De gemeente heeft een onderzoek uitgevoerd waaruit bleek dat een aantal woningen in aanmerking komen voor de saneringsoperaties. De gemeente heeft vervolgens besloten om een geluidsscherm te plaatsen en een aanvraag in te dienen bij het ministerie van VROM.

Bundeling

Volgens de gemeente heeft de bundeling voor hen geen gevolgen gehad. De gemeente heeft alleen voor één doel een subsidieaanvraag ingediend.

Administratieve lasten

Om de aanvraag in te dienen heeft de gemeente allereerst een eigen onderzoek verricht om na te gaan of er woningen in aanmerking komen voor een saneringoperatie. Dit is volgens de gemeenteambtenaar in het voortraject gedaan. Vervolgens heeft de ambtenaar de aanvraag ingediend bij het ministerie. De aanvraag werd gehonoreerd waarop de gemeente is gestart met het voorbereidingsonderzoek. Dit onderzoek is uitgevoerd door een gespecialiseerd bureau, waarbij is onderzocht hoe hoog de geluidsbelasting was. Hierbij is ook onderzocht waar het scherm geplaatst dient te worden en hoe hoog het scherm moet zijn. Na de subsidie voor het voorbereidingsonderzoek heeft de gemeente een aanvraag ingediend voor de vervolgsubsidie, de uitvoeringssubsidie. De goedkeuring van de tweede subsidieaanvraag heeft volgens de gemeenteambtenaar erg lang geduurd, omdat er sprake is van een wachtlijst. Pas na de goedkeuring is de gemeente begonnen met de uitvoering van het project.

Het traject van het indienen van de aanvraag tot het plaatsen van het scherm heeft volgens de gemeenteambtenaar ongeveer tien jaar geduurd. Het traject is in 1998 gestart en in 2009 vindt de verantwoording plaats over het project. Voor het project heeft de gemeente een projectleider aangesteld. Het project is binnen de gemeente in 2 fasen verlopen. De aanvraag en de uitvoering van het project is door twee verschillende afdelingen gedaan.

De kosten die de gemeente heeft gemaakt hebben betrekking op het allereerste inventariserende onderzoek. De kosten voor dit onderzoek heeft de gemeente zelf bekostigd. Het tweede onderzoek is bekostigd uit de voorbereidingsubsidie. Andere kosten betreffen menskracht, zoals de medewerker die de aanvraag heeft ingediend en de projectleider. Daarbij was de interne controleur ook betrokken om de bekostiging te controleren. In totaal waren 2 medewerkers en de interne controleur betrokken bij de regeling.

De definitieve verantwoording over het project vindt achteraf plaats. Nadat het project is afgerond moet een projectevaluatie en een accountantsverklaring worden opgesteld. Naast deze verantwoording aan het Rijk dient de gemeente ook intern verantwoording af te leggen over het project. Voor het project heeft de gemeente een vergunning afgegeven om het geluidsscherm te plaatsen. De gemeente moet hierbij controleren of de vergunning goed is nageleefd. De projectleider is betrokken geweest bij de verantwoording.

SiSa

De komst van SiSa, Single Information Single Audit heeft een gunstig effect gehad op de verantwoording. De gemeente hoefde in principe geen accountantsverklaring op te stellen voor het Rijk, maar heeft dit wel gedaan. Het is volgens de gemeenteambtenaar voldoende om een projectafrekening bij de jaarrekening van de gemeente op te nemen. De gemeente heeft echter alsnog een accountantsverklaring opgesteld.

De gemeente Vlaardingen heeft dit project opgezet, waarna de gemeente Rotterdam ook aan heeft deelgenomen. De gemeente Rotterdam heeft financieel een bijdrage geleverd aan de geluidsscherm om deze ook te koppelen aan nieuwbouwwoningen van de gemeente. De cofinanciering bestond uit een aanvullende subsidie. Deze subsidie is afkomstig van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Naar aanleiding van informatieverplichtingen van deze subsidie heeft de projectleider alsnog een accountantsverklaring opgesteld. De projectleider heeft deze accountantsverklaring ook gebruikt voor het ministerie van VROM. De gemeente heeft daarom geen gebruik gemaakt van SiSa.

Bijlage 4.5 Interview gemeente Vlaardingen

Specifieke uitkering Innovatie Openbaar Bestuur

Keuze gemeente deelname uitkering

Naar aanleiding van de bouwplannen in de polder in Vlaardingen hebben de burgers van gemeente Vlaardingen het initiatief genomen om aandacht te vragen voor de Broekpolder. De burgers willen de Broekpolder behouden en de bouwplannen tegen gaan. De burgers hebben zich verenigd in een stichting en zijn vervolgens ook gaan praten met de gemeente. De burgers kwamen met het idee om bij InAxis subsidie aan te vragen en van het initiatief een experiment te maken. De gemeente heeft de aanvraag ingediend als extra middel om het initiatief, om de broekpolder te behouden, te ondersteunen. Het resultaat van het experiment is de ondertekening van een convenant tussen diverse partijen waaronder de gemeente en de burgers om samen te werken en de broekpolder te behouden.

Administratieve lasten

Om in aanmerking te komen voor de subsidie heeft de gemeente uitgebreid moeten beargumenteren waarom zij in aanmerking komen voor de subsidie. (Dit is echter ook een van de eisen van de uitkering.) De gemeente heeft een aanvraag ingediend door een projectaanvraag in te dienen. De gemeente heeft vervolgens de uitkering toegekend gekregen. De subsidie bedroeg € 45.000 euro en is volgens de gemeente het hoogst toegekende bedrag aan subsidie. De gemeenteambtenaar geeft aan geen problemen te hebben ervaren met de aanvraag. Het indienen van een projectplan wordt als vanzelfsprekend ervaren, 'dit is nodig om in aanmerking te komen voor de subsidie'. Het projectplan is ook intern binnen de gemeente nodig om het experiment op te starten. Om de aanvraag in te dienen is menskracht vrij gemaakt.

De gemeente heeft voor de verantwoording geen accountantsverklaring opgesteld, omdat dit niet vereist was. Bij subsidiebedragen onder de € 50.000 zijn accountantsverklaringen niet vereist en is een ondertekende projectafrekening voldoende. Het bureau Inaxis van het ministerie heeft wel een aantal gesprekken gevoerd met de projectleider. Dit zijn ongeveer drie of vier gesprekken geweest, een start-, tussen en een eindgesprek. Bij de regeling is sprake van cofinanciering. De gemeente heeft met het bureau InAxis afgesproken de cofinanciering van de gemeente in te vullen door menskracht. De gemeente was al bezig met het project en de subsidie werd ingezet als extra budget. De subsidie is ingezet om het project te faciliteren en een projectleider in te huren.

Volgend de gemeenteambtenaar was er sprake van minimale verantwoording over de subsidieregeling. De gemeente heeft naast de gesprekken voor de verantwoording, een brief opgesteld waarin het subsidiebedrag is opgenomen en het aantal fte dat aan de uitkering is besteed. De brief bestaat uit 1A4 en is ondertekend door de gemeentesecretaris en de interne controleur. De brief was tevens de eindrapportage en de financiële verantwoording over de uitkering.

Volgens de gemeenteambtenaar was een accountverklaring voor het Rijk niet nodig, maar de interne accountant heeft voor beide jaren dat het project draaide hier wel om gevraagd. De projectleider heeft meerdere malen moeten uitleggen waarom deze ontbreekt. De accountant wilde een verklaring hebben in het kader van het benoemen van de risico's, zoals het terugbetalen van de subsidie. De accountant had behoefte aan enige vorm van afrekening en verantwoording.

In de regeling is opgenomen dat gemeenten een archief dienen aan te leggen. De gemeente heeft niet aan deze verplichting hoeven te voldoen. Ook een tussentijdse voortgangsrapportage en een verantwoordingsverslag is niet opgesteld. Volgens de gemeente heeft het bureau InAxis veel meer ingezet op de gesprekken met de gemeente. De verantwoording was niet zo heel belangrijk. Er was niet veel aandacht voor de processen rondom de uitkering. Voor het bureau waren de inhoudelijke aspecten en het doel van het project belangrijk. Het bureau heeft geen andere informatie opgevraagd.

De gemeente heeft geen administratieve lasten ervaren. De aanvraag en het projectplan werden als vanzelfsprekend ervaren. Van verantwoording was nauwelijks sprake. De gemeente heeft zelfs aan het bureau InAxis gevraagd of zij meer verantwoording moeten afleggen, waarop hen werd meegedeeld dat dit niet nodig was. De enige complicatie was volgens de gemeenteambtenaar de interne accountant, die meer verantwoording wilde hebben. De gemeenteambtenaar is betrokken bij de aanvraag van Europese subsidieaanvragen. Hij vindt deze regeling dan ook een 'lichte regeling' in vergelijking met de Europese subsidieregeling.

Positieve en negatieve aspecten

De gemeente kan geen negatieve aspecten van deze specifieke uitkering benoemen. De positieve aspecten zijn het innovatieve karakter en het stimuleren van experimenten. Door de aandacht vanuit het Rijk heeft het project

intern binnen de gemeente meer draagvlak gekregen en kreeg het meer steun van de lokale politiek. Daarbij heeft het project ook veel publiciteit gekregen dankzij het bureau InAxis.

Bijlage 4.6 Interview gemeente Hoogeveen

Specifieke uitkering Innovatie openbaar bestuur

Keuze gemeente deelname aan uitkering

De gemeente Hoogeveen heeft het project 'introductie generalistische toezichthouders' opgezet. Het project diende om generalistische toezichthouders te ontwikkelen, die meerdere toezichthoudende taken kunnen uitvoeren aan de hand van elektronische checklisten op een PDA. De gemeente heeft een aanvraag ingediend om een 'geldelijke bijdrage en belangstelling' te krijgen voor het project. De gemeente wilde naast een financiële bijdrage ook publiciteit genereren voor het project.

Administratieve lasten

Om de aanvraag voor de subsidie in te dienen is de gemeente allereerst nagegaan of zij in aanmerking komen voor de subsidie. Na een inventarisatie heeft de gemeente contact opgenomen met het ministerie van Binnenlandse Zaken voor meer informatie. De gemeente heeft een projectleider aangesteld voor het project. De projectleider werd vrijgesteld van andere activiteiten en heeft zich alleen beziggehouden met het project. De projectleider heeft de aanvraag ingediend en het projectplan opgesteld. Om in aanmerking te komen voor de subsidie dien je volgens de gemeente aan allerlei voorwaarden en criteria te voldoen. Dit heeft de projectleider veel tijd gekost. Volgens de gemeenteambtenaar heeft de gemeente kosten gemaakt in de vorm van menskracht en tijd om de aanvraag in te dienen. De gemeente was niet tevreden over de uitkering, omdat zij minder subsidie hebben gekregen dan zij hadden begroot.

Voor de verantwoording heeft de gemeente een evaluatierapport en een accountantsverklaring opgesteld. In het evaluatierapport heeft de gemeente gedetailleerd beschreven hoe het project is verlopen, hoeveel controles zijn uitgevoerd, de tijdsbesteding en de behaalde resultaten. De gemeente heeft ook een accountantsverklaring opgesteld. In de regeling is opgenomen dat gemeenten voor bedragen onder de € 50.000 euro geen accountantsverklaring hoeven op te stellen. Volgens de gemeenteambtenaar heeft het ministerie hen verplicht om de accountantsverklaring op te stellen. De gemeente had eerst bezwaar aangetekend, omdat de huisaccountant had aangegeven dat de accountantsverklaring €1000 zou kosten. Dit bedrag was bijna gelijk aan het resterende subsidiebedrag, €6355, euro dat de gemeente nog aan subsidie zou ontvangen. Voor de verantwoording heeft de gemeente ook een handavingsjaarverslag opgesteld. Dit jaarverslag was opgesteld voor de interne verantwoording. De gemeenteambtenaar vindt dat er sprake is van een verschil in de interne verantwoording en de verantwoording aan het ministerie. De verantwoording aan het ministerie is uitgebreid, waarbij dit met name geldt voor de financiële verantwoording. De interne verantwoording binnen de gemeente is minder en meer gericht op managementrapportages. Hierbij gaat het om de voortgang en het behalen van de doelstellingen.

Volgens de gemeenteambtenaar was er sprake van administratieve lasten bij de regeling. De lasten waren voornamelijk bij de verantwoording erg hoog. De administratieve lasten hadden betrekking op tijd en menskracht.

SiSa, Single information Single audit

Bij de verantwoording heeft de gemeente niet te maken gehad met SiSa.

Positieve en negatieve aspecten

De positieve aspecten van de regeling zijn volgens de gemeente de belangstelling die het project heeft gekregen, zowel binnen de gemeente als daarbuiten. Daarbij werd er ook een prijs aan toegekend. De gemeente kreeg voor elke gemeente die het project overnam een financiële beloning van €1000 euro.

De negatieve aspecten waren echter de lasten bij de verantwoording. De gemeente heeft zich achteraf afgevraagd wat het voordeel was, gelet op het minimale bedrag en de administratieve lasten.