

# Uitgelicht

REDACTIE C. Huisman en drs. J. van der Lei, Vereniging van Nederlandse Gemeenten

## Inkomsten specifieke uitkeringen sterk gedaald

Het regeerakkoord meldt dat het kabinet Rutte doorgaat met het terugdringen van het aantal specifieke uitkeringen. Maar hoe staat het met de sanering van de specifieke uitkeringen die nu toch al een flink aantal jaren aan de gang is? Daarop schijnt het Onderhoudsrapport specifieke uitkeringen 2011 (kamerstuk 35.200-B nr.13) een licht. Het aantal specifieke uitkeringen is van 160 in 2005 gedaald naar 75 in 2011. In die 75 zitten 29 uitkeringen in de vorm van rijksbijdragen uit het Fonds Economische Structuurversterking (FES-fonds) aan grote infrastructurele projecten. Deze FES-uitkeringen lopen af, nu het FES-fonds is opgehouden te bestaan. In de 75 uitkeringen die in 2011 nog bestaan, zitten ook de specifieke uitkeringen aan provincies.

Bij het nalopen van de tabellen achter in het rapport blijkt dat in 2011 nog maar sprake is van 40 lopende specifieke uitkeringen aan gemeenten en gemeenschappelijke regelingen. Koploper met het verstrekken van specifieke uitkeringen is het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, dat een bescheiden aantal van zeven specifieke uitkeringen in stand houdt.

Met de daling van het aantal specifieke uitkeringen is ook het financiële belang hiervan voor gemeenten afgenomen. Ontvingen gemeenten en gemeenschappelijke regelingen in 2005 nog 16,7 miljard euro aan specifieke uitkeringen, in 2011 is dat bedrag geslonken naar 10,9 miljard euro. De daling is zelfs nog groter want een euro is in 2011 minder waard dan in 2005.

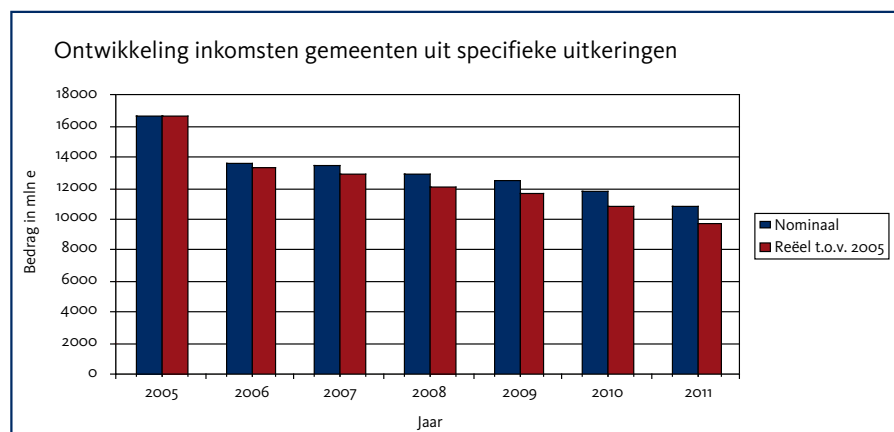
Corrigeren we de ontwikkeling met het prijspeil bruto binnenlands product dan zijn de inkomsten uit specifieke uitkeringen in 2011 uitgedrukt in euro's van 2005 9,8 miljard euro. Dit is inclusief specifieke uitkeringen aan gemeenschappelijke regelingen. Daarmee zijn de gemeentelijke

inkomsten uit specifieke uitkeringen in 2011 reëel met maar liefst 41 procent gedaald ten opzichte van 2005. Tegenover deze daling staat wel een toename aan decentralisatie-uitkeringen, die uit een deel van de gesaneerde specifieke uitkeringen zijn ontstaan. In 2010 waren er 51 decentralisatie-uitkeringen in het gemeentefonds die samen goed waren voor 1,2 miljard euro aan gemeentelijke inkomsten. De reële daling aan inkomsten uit specifieke uitkeringen in 2011 ten opzichte van 2010 bedraagt 10 procent. Op de totale inkomsten van gemeenten betekent dit in 2011 een daling aan inkomsten van 2,25 procent in één jaar. Het kabinet Rutte boekt flinke bezuinigingen in op specifieke uitkeringen, ook de komende jaren. Maar omdat specifieke uitkeringen de bekostiging van medebewindstaken betreft, kun je ook spreken van een taakwijziging. Gemeenten worden geacht bijbehorende taken te laten varen. Of dat in het sociale domein een, twee, drie is te realiseren, daarover waren gemeenten tijdens het VNG-jaarcongres duidelijk. Ze voorzien daarbij grote problemen.

## Lasten specifieke uitkeringen opgelost

Met de sanering van de specifieke uitkeringen is de afgelopen jaren ook het principe single information single audit

(Sisa) ingevoerd. Met ingang van 2010 geldt het principe voor alle specifieke uitkeringen. Gemeenten verantwoorden de besteding van specifieke uitkeringen via één bijlage bij de gemeentelijke jaarrekening volgens de eigen boekhoudregels. Voor de accountantscontrole van de besteding van specifieke uitkeringen wordt volstaan met de accountantscontrole van de gemeentelijke jaarrekening. Daarmee zijn de aparte verantwoordingen en accountantscontroles per specifieke uitkering verleden tijd. Het Onderhoudsrapport specifieke uitkeringen 2011 meldt dat komend jaar een evaluatie van Sisa plaatsvindt. Daarbij wordt bekeken of de rapporteringstolerantie voor specifieke uitkeringen kan worden afgezwakt en of de eis van een verplichte deelwaarneming kan vervallen bij specifieke bijdragen aan gemeentes van meer dan 100.000 euro. Het aantal indicatoren per specifieke uitkering in de Sisa-bijlage voor de verantwoording wordt verder beperkt. Ook gaat het kabinet de uitvraag door het Rijk van beleidsinformatie bij gemeenten aanpakken. Er komen spelregels voor de uitvraag van informatie voor toezicht, financiën en beleid. Uitgangspunt wordt dat de informatie-uitvraag door het Rijk wordt beperkt tot informatie die ter verantwoording aan de gemeenteraad wordt verstrekt.





Specifieke uitkeringen zijn op zich een nuttig instrument. Zeker nu brede doeluitkeringen een grotere bestedingsvrijheid van specifieke uitkeringen binnen een beleidsveld hebben gebracht. Argument voor de sanering van specifieke uitkeringen was het terugdringen van de hoge administratieve lasten, waaronder de verantwoordingslasten. Maar nu de bijkomende verantwoordingslasten tot slechts een fractie zijn teruggebracht en ook de uitvraag van beleidsinformatie wordt beperkt, vervalt dit argument. De administratieve lasten worden onderhand laag. Daarmee is in ieder geval vanuit een doelmatigheidsoogpunt nieuwe ruimte gecreëerd voor het instrument specifieke uitkering.

### Gemeenten zien geen nut van BTW-compensatiefonds

Rond de millenniumwisseling dacht het Rijk dat de omzetbelasting een belemmering was voor gemeenten om met marktpartijen in zee te gaan. Gebleken is echter dat voor gemeenten bij het maken van hun keuze hele andere argumenten een rol spelen. In deze bijdrage besteden wij aandacht aan het onderzoek 'Het BTW-compensatiefonds en de uitbestedingsbeslissingen van gemeenten', waarop Mattheus Wassenaar in mei promoveerde aan de VU.

Naar analogie van aan aantal Noord-Europese landen is in Nederland in 2003 het BTW-compensatiefonds (BCF) ingevoerd. De overweging daarbij was dat decentrale overheden ervoor kunnen kiezen hun taken zelf uit te voeren of deze uit te besteden aan private ondernemingen. De Europese BTW-wetgeving verstoorde echter de keuze tussen deze alternatieven omdat bij uitbesteden de in rekening gebrachte kosten worden verhoogd met de BTW-heffing. Ondanks een efficiëntere uitvoering in de private sfeer kiest een gemeente vanwege het BTW-effect toch voor uitvoering in eigen beheer. Invoering van het BCF moest deze verstoring beëin-

digen. Vanwege de complexiteit van de wetgeving van het BCF ging de introductie en uitvoering van het fonds gepaard met aanzienlijke transitiekosten.

Wassenaar stelt vast dat voor de invoering van het fonds geen goed onderbouwde beleidsevaluatie werd uitgevoerd naar de kosten en opbrengsten van het voorstel. 'De invoering was met name gebaseerd op de veronderstelde potentiële voordelen van uitbesteden en het verstorend effect van de BTW-heffing, in lijn met het marktgeoriënteerde denken gedurende de jaren negentig van de afgelopen eeuw', aldus de onderzoeker.

BTW gaf voor de meeste gemeentelijk taken geen verstoring om deze uit te besteden en de invoering van het BCF leidde dan ook niet tot een toename in uitbesteden. Andere dan financiële aspecten, zoals kwaliteit en stabiliteit van de dienstverlening, beïnvloeden uiteindelijk in sterke mate de besluitvorming. Wassenaar komt dan ook met een heldere conclusie: 'Het ontbrak het fonds aan legitimiteit doordat gemeenten verklaren dat de heffing van BTW in de praktijk hun afweging rond zelf doen of uitbesteden niet of nauwelijks verstoort.'

Naast het creëren van een gelijk speelveld tussen zelf doen en uitbesteden, had het fonds nog twee doelstellingen: het beëindigen van de prikkel om BTW-besparende constructies aan te gaan en het vereenvoudigen van het onderling uitwisselen van personeel tussen overheidslichamen. In theorie zou het fonds positieve effecten op beide aspecten moeten hebben. 'Deze studie en andere evaluaties laten hiervoor geen bewijs zien, zowel niet voor het bestaan van het probleem, als voor de mate waarin het fonds een oplossing zou bieden.' Daarmee lijkt het BCF zijn doel voorbij te streven. Gemeenten zien er eenvoudigweg het nut niet van in. Wassenaar ziet echter nog wel toekomst

voor het fonds: 'De toenemende budgettaire krapte bij veel gemeenten door de financiële crisis leidt tot een prikkel om op zoek te gaan naar mogelijk efficiencyverbeteringen. Daardoor is het mogelijk dat de komende jaren het fonds alsnog een impuls zal geven aan het uitbesteden, en daarmee positiever zal worden beoordeeld.'

Om het nut van het fonds te bewijzen en het gebruik te stimuleren, heeft vooral het Rijk een belangrijke taak. Zo adviseert het onderzoek om 'de interne evaluatie van gemeentelijke taakuitoefening te stimuleren, net als de kwaliteit van de gemeentelijke inkooporganisaties. Beide aspecten kunnen bijdragen aan een meer positieve beoordeling van het BCF, een optimaal ingerichte gemeentelijke organisatie en een voldoende gebruik van het fonds.'

In de jaren voorafgaand aan de invoering van het fonds, waren de meest betrokken nationale actoren als het Ministerie van Financiën en dat van Binnenlandse Zaken, de Raad voor de Financiële Verhoudingen en de fractiespecialisten in de Tweede Kamer zeker van de relevantie van de invoering van dit compensatiefonds. Een groot aantal individuele gemeenten en provincies had echter een kritische mening over het voornemen. Er is vooraf geen empirisch onderbouwde beleidsevaluatie uitgevoerd van het bestaan en de omvang van de BTW-verstoring, de motieven om al dan niet uit te besteden en de gevolgen van de invoering van het fonds. Een objectieve vergelijking van de kosten en de baten van het fonds zijn toen niet gemaakt.

Bij geambieerde grote beleidswijzigingen ligt onderzoek naar de effecten voor de hand. Ook dient het lef te bestaan om de uitkomsten daarvan nadrukkelijk een rol in de besluitvorming te laten spelen. Dan pas is er sprake van zorgvuldig bestuur.