

# Advies uitkeringsstelsel

## Provincies & gemeenten

FAMO, 2 december 2022

## Reikwijdte advies

- Provincies & gemeenten (en samenwerking)
- Algemene uitkeringen niet

## Aanleiding

- Decentralisatieuitkeringen onjuist toegepast (Rekenkamer)
  - Quasi-specifieke uitkeringen
  - Vaak op basis van convenanten die voorwaarden stellen aan besteding
- Veel soorten uitkeringen die op elkaar lijken
- Bekostiging gezamenlijke opgaven

## Onderzoeksteam

- Maarten Allers, COELO en Rijksuniversiteit Groningen
- Tjerk Budding, Vrije Universiteit Amsterdam
- Solke Munneke, Rijksuniversiteit Groningen
- Klaartje Peters, Universiteit Maastricht

## Stappen

- Uitgangspunten → ontwerpbeginselen
- Beginselen → handvatten voor inrichting stelsel
- Knelpuntenanalyse bestaand stelsel
- Analyse praktijkgevallen en oplossingen
- Formuleren adviezen

## Methode

- Gesprekken
  - Ministeries
  - Rekenkamer
  - Raad voor het openbaar bestuur
  - Gemeenten, provincies
  - Koepelorganisaties
  - Accountants
  - ...
- Bureauonderzoek
  - Literatuur
  - Wetgeving

## Beginsel 1: besteding publiek geld

- Besluit democratisch gekozen orgaan
- Verantwoording aan dat orgaan
- Controle accountant en rekenkamer

### Consequenties:

- Alleen uitkeringen aan rechtspersoon, niet aan informeel verband
- Bestuur moet voldoende informatie hebben om verantwoording af te kunnen leggen

## Beginsel 2: decentralisatie & autonomie

- Decentrale taakuitvoering, tenzij
- Autonomie, voor autonome taken en (iets minder) voor medebewind

### Consequenties:

- Voldoende middelen gemeenten & provincies
- Ongebonden uitkeringen, tenzij
- Van ongebonden uitkeringen mag geen sturende werking uitgaan → objectieve kenmerken

## Beginsel 3: integrale afweging kosten-baten

- Beslissen, genieten & betalen zoveel mogelijk in één hand
- Dus: niet winkelen met andermans portemonnee

### Consequenties:

- Rijk vergoedt kosten medebewind
- Niet teveel verschillende potjes
- Ongebonden uitkeringen, tenzij

## Beginsel 4: basisvoorzieningen

- Basispakket voorzieningen overal beschikbaar
- Geen standaardpakket, samenstelling lokaal afstemmen

### Consequenties:

- Verevening (“derde aspiratieniveau”)
- Mate van verevening hangt af van decentrale autonomie
  - Worden geen verschillen geaccepteerd, dan kostendekking op niveau individuele overheden

## Beginsel 5: doelmatigheid

- Publiek geld doelmatig besteden
- Geen perverse prikkels

### Consequenties:

- Overschotten niet terugvorderen, tenzij
- Leg financieel risico bij partij die daadwerkelijk kan sturen op financieel resultaat

## Beginsel 6: continuïteit dienstverlening

- Gemeenten en provincies gaan niet failliet

### Consequenties:

- Leg financieel risico bij partij die daadwerkelijk kan sturen op financieel resultaat
- Vangnet voor onoverkomelijke problemen

## Beginsel 7: praktisch uitvoerbaar

### Consequenties:

- Geef decentrale overheden tijdig zekerheid over beschikbare middelen
- Van elke uitkeringsvorm moet duidelijk zijn in welke gevallen deze kan worden gebruikt en in welke niet
- Baseer stelsel op algemeen geldende regels; zo min mogelijk uitzonderingen

## Samenbestuur

Van hiërarchie naar gelijkwaardigheid

- Overheden hebben elkaar nodig
- Informele vormen van samenwerking
- Hoe kunnen gezamenlijke opgaven worden bekostigd?

Wetsvoorstel: nieuwe uitkeringsvorm (UGO)

Probleem met democratische controle

- Zeggenschap? Verantwoordelijkheid? Aansprakelijkheid?

Welk probleem lost dit precies op?

- Geen gevallen gevonden waarin dit het probleem oplost

## Samenbestuur

Oplossing ligt niet in uitkeringsvorm

- Ongelijkheid in bestuurlijke verhoudingen blijft immers bestaan

Zoek oplossing in besluitvormingsmechanisme

- Voorbeeld: Hoogwaterbeschermingsprogramma
- Rijk en waterschappen brengen middelen in: Deltafonds
- In gelijkwaardigheid overleggen en besluiten over projecten
- Middelen worden vervolgens als specifieke uitkering uitgekeerd

## Knelpunten en aanbevelingen

- Op basis van de hiervoor genoemde beginselen en een beschrijving van de bestaande uitkeringsvormen hebben wij de belangrijkste knelpunten in het stelsel geïnterpreteerd (beide in hoofdstuk 5)
- hebben we voor een aantal concrete casussen beschreven wat een geschikte uitkeringsvorm zou zijn (hoofdstuk 6)
- en doen we concrete aanbevelingen (hoofdstuk 7).
  
- Nu volgt een kort overzicht van de knelpunten en aanbevelingen, waarbij de keuze is gemaakt te focussen op degene die het meest van belang zijn voor provincies en gemeenten (voor een volledig overzicht zie het rapport).



## Decentralisatie- en integratie-uitkering

- Knelpunt: Integratie- en decentralisatie-uitkeringen verschillen slechts op één ondergeschikt punt van elkaar en zijn dus onvoldoende onderscheidend.
- Aanbevelingen:
  - 1. Schaf de integratie-uitkering af.
  - 2. Benadruk het algemeenemiddelenkarakter van de huidige decentralisatie-uitkering door deze bijzondere fondsuitkering te laten heten. De algemene uitkering krijgt dan de naam algemene fondsuitkering.

## Decentralisatie- en integratie-uitkering

- Knelpunt: Het tijdelijke karakter van deze uitkeringen dient geen doel en is onnodig belemmerend.
- Aanbeveling:
  - 3a. Schaf het tijdelijke karakter van deze uitkeringen af.
- Knelpunt: Labeling door de suggestie van oormerking belemmert de integrale afweging op decentraal niveau die bij algemene middelen is beoogd.
- Aanbeveling:
  - 3b. Bij een bijzondere fondsuitkering wordt (in de toelichting) gemotiveerd waarom een algemene fondsuitkering niet kan volstaan.

## Decentralisatie- en integratie-uitkering

- Knelpunt: Onduidelijk is wat wel en niet verenigbaar is met het algemeenemiddelenkarakter van deze uitkeringen. Vooral de vraag of, c.q. hoe, de rijksoverheid informatie mag opvragen bij ontvangers is belangrijk, en in welke mate bestuurlijke afspraken mogen worden gemaakt op het terrein waarvoor de uitkering wordt toegekend.
- Aanbeveling:
  - 4. Verduidelijk dit karakter in de memorie van toelichting van de Fvw. Hanteer als criterium dat bepaalt wat wel en niet moet kunnen bij gebruik van een bijzondere fondsuitkering of iets een sturende werking heeft op het gedrag van potentiële ontvangers.
  - 5. Het opvragen van informatie over doelbereik en lasten bij activiteiten die gefinancierd worden via een bijzondere fondsuitkering moet een algemene wettelijke basis hebben en de omvang van uitkeringen mag niet (op korte termijn) zijn gekoppeld aan het verstrekken of de inhoud van deze informatie. Maak hiervoor gebruik van de bestaande iv3-systematiek en de bestaande regeling voor beleidsindicatoren van gemeenten.

## Specifieke uitkering

- Knelpunt: Ontvangers ervaren administratieve lasten bij de verantwoording en de controle daarop. Deze lasten hangen samen met de aard van de bij de uitkering gestelde voorwaarden, en zijn naar verhouding hoog bij kleine bedragen. De maatschappelijke kosten van verantwoording en controle wegen dan niet altijd meer op tegen de maatschappelijke baten.
- Aanbevelingen:
  - 6. Houd bij het vormgeven van een specifieke uitkering vanaf het begin expliciet rekening met de gevolgen voor de verantwoordings- en controlelasten.
  - 7. Gemeenten en provincies: maak een verbeterslag in de aansluiting van de administratie op de in de SiSa-bijlage vereiste informatie.
  - 8. Maak differentiatie van verantwoording en controle op basis van materialiteit mogelijk.
  - 9. Maak gebruik van forfaitaire bedragen mogelijk.

## Specifieke uitkering

- Knelpunt: Met een verzameluitkering is het niet mogelijk om kleine bedragen voor een specifiek doel beschikbaar te stellen, doordat het geld vrij mag worden besteed binnen de doelstellingen van het ministerie. Ook is de verantwoordingsinformatie nauwelijks bruikbaar.
- Aanbeveling:
  - 11. Schaf de verzameluitkering af.

## Uitkeringsstelsel

- Knelpunt: Het algemenemiddelenkarakter van de uitkeringen uit de fondsen staat voortdurend onder druk.
- Aanbevelingen:
  - 12a. De minister van BZK moet bevoegdheden ten aanzien van vakministers beter gebruiken en zorgen voor overleg tussen actoren binnen de rijksoverheid en tussen rijksoverheid en decentrale overheden. De Algemene Rekenkamer en de Auditdienst Rijk moeten een meer proactieve houding aannemen.
  - 12b. Breng de bijzondere verantwoordelijkheid tot uitdrukking door de minister van BZK wetsvoorstellen die de decentrale overheden rechtstreeks raken mede te laten ondertekenen.

## Uitkeringsstelsel

- Knelpunt: Informatie over door het Rijk aan decentrale overheden beschikbaar gestelde middelen is incompleet en moeilijk te vinden.
- Aanbeveling:
  - 12c. Voeg aan de begroting van het ministerie van BZK een overzicht toe van alle rijksuitgaven aan decentrale overheden, uitgesplitst naar departement, naar uitkeringsvorm en naar decentrale overheidslaag.

## Hoe verder?

- In de Contourennota die op 11 juli 2022 naar de Kamer is gestuurd staat onder meer:
  - Voor de *decentralisatie-uitkering* geldt dat de wetgever bij de herziening van de Financiële-verhoudingswet nader aan zal geven, wat wel en niet is toegestaan. Uitgangspunt hierbij is dat de decentralisatie-uitkering weer een rol kan vervullen bij de bekostiging van de interbestuurlijke samenwerking. Dit vergt een aanpassing van het informatie-arrangement.
  - Voor de *specifieke uitkeringen* geldt dat deze eenvoudiger, sneller en tegen lagere administratieve lasten verstrekt moeten kunnen worden. Dit geldt zowel voor de verstrekker (het Rijk) als voor de ontvangers (medeoverheden). Hulpmiddelen hierbij zijn onder meer de introductie van (lichtere) gestandaardiseerde verantwoordingsregimes en het introduceren van een drempelbedrag, waaronder geen verantwoording behoeft plaats te vinden. Zonder dat dit alles maatwerk uitsluit.
  - Zie voor alle voorstellen:  
[https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven\\_regering/detail?id=2022D40609&did=2022D40609](https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2022D40609&did=2022D40609)

## Door wie?

- Een ambtelijke interdepartementale Taskforce (waarbij VNG en IPO ook zijn aangesloten), vervult de rol van klankbordgroep bij de herziening van de Fvw. We willen nu ook al werken in de geest van....
- Daarom gesprekken met de Algemene Rekenkamer over:
  - een aangepast toetsingskader voor de decentralisatie uitkeringen.
  - de mogelijkheden op het terrein van specifieke uitkeringen, vooruitlopend op de aanpassingen en de voorgestelde verantwoordingsregimes.

## Voorlopig tijdspad aanpassing Fvw

- 1<sup>e</sup> kwartaal 2023: opstellen geactualiseerde wetsvoorstel en concept-memorie van toelichting.
- 2<sup>e</sup> kwartaal 2023: conceptwetsvoorstel en MvT afstemmen in de Taskforce. Vervolgens formele consultatie bij in ieder geval IPO, VNG, ARK en internetconsultatie. Waarschijnlijk ook adviesaanvraag ROB.
- 3<sup>e</sup> kwartaal 2023: aanpassen wetsvoorstel en MvT naar aanleiding van de consultatie. Vervolgens het wetsvoorstel in ambtelijk voorportaal behandelen, behandeling in de ministerraad en advisering Raad van State
- Eind 2023: nader rapport RvS en indiening Tweede Kamer
- 2024: behandeling door de Tweede en Eerste Kamer.
- Eind 2024: publicatie in het Staatsblad. Conform de aanwijzingen voor de regelgeving vindt inwerkingtreding van een wet in beginsel plaats op 1 januari of 1 juli, waarbij in beginsel een invoeringstermijn van minimaal drie maanden geldt (omdat dit voorstel de medeoverheden raakt).