

Aan de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Mw. drs. A.Th.B. Bijleveld-Schouten
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Datum : 31 mei 2007
Inlichtingen bij : Gerlant Kooistra
Telefoon : 070 – 426 7246
Ons kenmerk : Rfv 2007-0000170748
Betreft : Advies wetsvoorstel Specifieke Uitkeringen

Geachte mevrouw Bijleveld-Schouten,

1. Inleiding

Met uw brief van 20 april 2007 vraagt u de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) om advies over het wetsvoorstel “Wijziging van de Financiële-verhoudingswet en enkele andere wetten in verband met het stellen van nadere regels over specifieke uitkeringen”.

Eerst maakt de Raad een paar algemene opmerkingen. Daarna gaat hij in op de wijzigingen die verband houden met:

1. De instelling van een nieuwe vorm van uitkering in het gemeentefonds, de decentralisatie-uitkering;
2. De introductie van een nieuwe vorm van een specifieke uitkering, de verzameluitkering;
3. De invoering van *single information* en *single audit* (sisa) ter vermindering van de verantwoording- en controlelasten voor specifieke uitkeringen;
4. De verruiming van de bevoegdheden van de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Financiën met een instrument dat past bij het nemen van de eigen verantwoordelijkheid door de medeoverheden voor informatie voor derden (IV3).

2. Algemene opmerkingen over de instelling van de decentralisatie-uitkering en de verzameluitkering

Allereerst moet gezegd dat de Raad uw inspanningen en aandacht om te komen tot voortdurende vermindering van administratieve lasten en specifieke uitkeringen zeer waardeert.

Desalniettemin ziet de Raad de instelling van decentralisatie-uitkering en verzameluitkering als een kunstgreep om reeds bestaand beleid te formaliseren. Met de sanering van tal van specifieke uitkeringen in de

jaren tachtig en de introductie van het begrip “voorkeursvolgorde” is het immers reeds tijden een vast uitgangspunt van het rijksbeleid dat de algemene uitkering de belangrijkste en meest gewenste financieringsstroom van het rijk naar de decentrale overheden vormt.

In 2004 bleek uit het rapport van de commissie Brinkman - “*Anders gestuurd, beter bestuurd*” - dat de naleving van de op dit uitgangspunt gebaseerde bestuurlijke afspraken te wensen overliet. Naar aanleiding van dit rapport zijn de uitgangspunten herbevestigd en is een aanzet gegeven voor een vergaande decentralisatie en een nieuwe saneringsoperatie van specifieke uitkeringen. Ondanks deze inspanningen zijn er sinds 2005 toch 38 nieuwe specifieke uitkeringen bijgekomen.

Het wetsvoorstel beoogt dat nu wél uitvoering zal worden gegeven aan het gewenste beleid. Door twee nieuwe typen uitkeringen te scheppen wordt de keuzemogelijkheid in bekostigingsvormen voor het rijk vergroot. Hiermee vervaagt echter tevens het onderscheid tussen specifieke uitkeringen en de algemene uitkering. *De Raad is beducht voor een verregaande verrommeling van het systeem.* Hoewel de Raad erkent dat enige nuancering van de voorkeursvolgorde wenselijk is, maakt striktere naleving van dit algemene uitgangspunt deze nieuwe wetgeving overbodig.¹

Om toch uw doel te bereiken – nl. vermindering van administratieve lasten en specifieke uitkeringen – adviseert de Raad u uw ambities duidelijker vast te leggen bij de begroting, zodat bij de verantwoording ook duidelijker is wanneer deze niet gehaald zijn en waar aan of aan wie dat dan ligt.

3. Introductie decentralisatie-uitkering

Het wetsvoorstel introduceert de decentralisatie-uitkering, een nieuwe vorm van uitkering in het gemeente- en provinciefonds, naast de algemene uitkering, de aanvullende uitkering en de integratie-uitkering. De decentralisatie-uitkering biedt de mogelijkheid om tijdelijk beleid en beleid waarvan op voorhand de termijn van (eventuele) opname in de algemene uitkering nog niet bekend is in de systematiek van het gemeentefonds op te nemen.

De Raad heeft grote bezwaren tegen de introductie van een nieuwe decentralisatie-uitkering binnen het gemeentefonds. De Raad is van mening dat het bij decentralisatie de voorkeur verdient de middelen toe te

¹ Boorsma, prof. dr. Peter, dr. M.A. Allers, *De financiële verhouding onder de loep*, (2006), VNG-uitgave

voegen aan de algemene uitkering. Een integratie-uitkering kan tijdelijk herverdeelp Problemen voorkomen. De decentralisatie-uitkering zoals in het wetsvoorstel voorgesteld, acht de Raad een halfslachtige oplossing. Departementen worden onvoldoende gestimuleerd mee te werken aan een daadwerkelijke overheveling van middelen naar de algemene uitkering en daadwerkelijke sanering van specifieke geldstromen. De Raad is daarom van mening dat aan middelen die aan het gemeentefonds worden toegevoegd, maar niet via de algemene uitkeringsystematiek worden verdeeld, een termijn moet worden gesteld waarop overheveling aan de orde is of na vier jaar moet worden geëvalueerd of een overheveling naar de algemene uitkering nog in de rede ligt. Uitgangspunt voor de Raad is dat indien overheveling naar de algemene uitkering wordt uitgesloten er geen reden is voor opname in het gemeentefonds via een aparte uitkeringsystematiek.

4. Introductie verzameluitkering

Met de verzameluitkering wordt een nieuw soort specifieke uitkering geïntroduceerd. Met de uitkering wordt beoogd een wildgroei aan kleine specifieke uitkeringen te voorkomen. Departementen worden verplicht bijdragen aan medeoverheden die lager zijn dan een nader te bepalen bedrag (in de memorie van toelichting op de wet wordt als voorbeeld het bedrag van € 10 mln. genoemd) uit te keren in de vorm van een verzameluitkering. Per begroting is één verzameluitkering mogelijk. Een verzameluitkering heeft meerdere beleidsthema's. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt belast met het verstrekken, betalen en zo nodig terugvorderen van de verzameluitkeringen. De middelen voor de verzameluitkering blijven wel op de verschillende begrotingen staan. De betrokken ministers blijven dus beleidsverantwoordelijk. Er zijn beperkingen gesteld aan de hoeveelheid door ontvangers van de verzameluitkering te verstrekken beleidsinformatie. Bij de bevoorschotting wordt aangegeven aan medeoverheden hoeveel geld ze krijgen voor welk beleidsthema, maar de verantwoording gaat slechts over de verzameluitkering in haar geheel, vergelijkbaar met de verantwoording van een brede-doeluitkering. Hiermee worden de administratieve lasten voor medeoverheden verminderd, en hun beleids- en bestedingsvrijheid vergroot.

Hoewel de Raad erkent dat er duidelijke efficiëntievoordelen gepaard gaan met de instelling van een verzameluitkering, heeft hij een aantal concrete bezwaren. Ten eerste wordt met de verzameluitkering een bestaande en ongewenste situatie – namelijk veel kleine specifieke uitkeringen per departement – gelegitimeerd. Ten tweede bestaat het gevaar dat met de uitkering het werkelijke probleem, namelijk dat “Den Haag” te veel stuurt, wordt verhuld. Een derde punt is dat met de

verplichte vermindering van (beleids)informatie in de verantwoording achteraf een verschuiving kan plaatsvinden naar een verantwoording vooraf, bij de aanvraag. Die mogelijke verschuiving van de vraag naar informatie geldt ook voor de invoering van *single audit* en *single information* (zie volgende paragraaf).

Bovenstaande bezwaren worden (gedeeltelijk) ondervangen door de halfjaarlijkse rapportageplicht van departementen richting uw departement over de ontwikkeling van de verzameluitkering. De Raad adviseert u daarnaast ook de vinger aan de pols te houden voor wat betreft de voorwaarden die departementen stellen aan medeoverheden om in aanmerking te komen voor de financiële middelen.

5. Invoering *single information* en *single audit* (sis)

Het wetsvoorstel legt de wettelijke basis voor *single information* en *single audit*. In 2006 is voor een aantal specifieke uitkeringen *single information* en *single audit* vanaf het uitvoeringsjaar 2007 al geregeld bij algemene maatregel van bestuur. Voor een aantal uitkeringen was een wetswijziging noodzakelijk. *De Raad beoordeelt single information en single audit als zeer positief vanwege de hierdoor mogelijk gemaakte stroomlijning van de verantwoording en vermindering van de administratieve lasten.*

De Raad is van mening dat de handhavingsmogelijkheden die fondsbeheerders met dit wetsvoorstel verkrijgen wanneer gemeenten niet aan hun verantwoordingsverplichting voldoen niet proportioneel zijn. Het (gedeeltelijk) opschorten van de algemene uitkering, de uitkering waar gemeenten onvoorwaardelijk recht op hebben, wordt als een (te) zwaar handhavinginstrument gezien. De onvoorwaardelijkheid van de algemene uitkering komt hiermee in het geding. De Raad spreekt zijn voorkeur uit voor het gebruik van de bestaande bestuurlijke oplossingen, zoals het onder preventief toezicht stellen van in gebreke gebleven gemeenten. Hiervoor zou de Gemeentewet moeten worden aangepast, maar deze maatregel past beter in de bestaande financiële en bestuurlijke verhoudingen.

Mocht u desalniettemin bij uw besluit blijven dat een opschortingsmogelijkheid gewenst is, dan pleit de Raad voor een overgangperiode van één jaar, waarin u de neergelegde procedure volgt maar niet over gaat tot feitelijke opschorting. Wel moet duidelijk aangegeven worden wat de consequenties zijn indien de betrokken overheid het jaar daarop weer nalaat (op tijd) verantwoordingsinformatie aan te leveren. De overgangprocedure doet recht aan het feit dat medeoverheden hun systemen moeten herinrichten. Daarnaast geeft het uw departement ook de gelegenheid om te “proefdraaien”, wat wenselijk lijkt

vanwege de nieuwe werkzaamheden die dit traject voor uw departement met zich mee brengt.

6. Verruiming van de bevoegdheden van de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Financiën inzake de aanlevering van gegevens door medeoverheden in het kader van IV3

Deze wijziging heeft te maken met de handhavingsmogelijkheden van de fondsbeheerders. Op één detail na zijn deze dezelfde als de mogelijkheden bij de verantwoording van specifieke uitkeringen (vorige paragraaf). Aangezien het bij IV3 informatie niet gaat om informatie die van belang is voor de jaarrekening, krijgen gemeenten nadat de indieningsdatum is verstreken of de informatie niet correct is ingediend een extra aanwijzing om binnen één maand de benodigde informatie alsnog (correct) aan te leveren.

De Raad heeft bij deze handhavingsmogelijkheden dezelfde overwegingen als in de vorige paragraaf bij de *single information* en *single audit* van specifieke uitkeringen. Daarbij komt nog dat gemeenten en provincies zes maal per jaar de IV3 gegevens moeten aanleveren; bij begroting en jaarrekening en elk kwartaal, hetgeen een verplichting vanuit de Europese Unie is. Het gaat hierbij om relatief veel informatie en zware administratieve lasten.

De Raad vraagt aandacht voor de grote administratieve lasten die de het aanleveren van IV3 gegevens voor gemeenten met zich mee brengt.

Net als in het geval van single information en single audit geldt dat de Raad voor het handavingsregime de voorkeur geeft aan het preventief toezichtssysteem boven een opschortingsmogelijkheid van de algemene uitkering. Indien u echter vasthoudt aan het opschortingsregime, pleit de Raad ook hier voor een overgangsjaar.

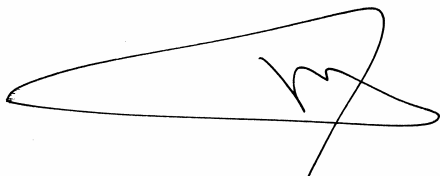
7. Concluderend

De Raad wijst de instelling van een decentralisatie-uitkering af. De nadelen van de instelling van een verzameluitkering wegen niet op tegen de voordelen, waardoor de Raad met de instelling in kan stemmen. De Raad geeft wel een paar aandachtspunten mee. De instelling van single audit en single information is een verbetering ten opzichte van de oude situatie. De Raad spreekt zijn voorkeur uit voor het gebruik van bestaande handavingsinstrumenten voor het verkrijgen van informatie in het kader van single information en single audit en IV3.

Een laatste aandachtspunt betreft de (grote) administratieve uitvoeringslasten die met dit wetsvoorstel op het bord van de minister van

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties komt te liggen. *De Raad wijst u er op dat het opzetten van een goede administratieve organisatie en het vrijmaken van de benodigde capaciteit voor de administratievoering door uw ministerie bij het verstrekken en verantwoorden van specifieke- en verzameluitkeringen niet moet worden onderschat.*

De Raad voor de financiële verhoudingen,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, sweeping loop followed by a smaller loop and a long, horizontal stroke extending to the right.

Mr. M.A.P. van Haersma Buma, voorzitter

A handwritten signature in black ink, featuring a large, stylized initial 'C' followed by a series of smaller, connected loops and a long, horizontal stroke extending to the right.

Drs. C.J.M. Breed, secretaris