

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

Datum
18 november 2008

Uw kenmerk
2008-0000483564

Ons kenmerk
Rfv 2008-0000511285

Inlichtingen bij
Gerlant Kooistra

Doorkiesnummer
(070) 426 7246

Bijlagen
0

Onderwerp
Advies over AMvB opschorting algemene
uitkering

Geachte staatssecretaris Bijleveld-Schouten,

Met uw brief van 10 oktober 2008 vraagt u de Raad voor de financiële verhoudingen om advies over het Besluit tot vaststelling van de mate van opschorting van de algemene uitkering indien niet is voldaan aan de verantwoordingsverplichting, bedoeld in artikel 17a, eerste lid, van de Financiële-verhoudingswet (Besluit opschorting algemene uitkering).

1. **Algemeen**

In zijn advies over het wetsvoorstel Specifieke uitkeringen¹ heeft de Raad voor de financiële verhoudingen negatief geadviseerd over de voorgestelde opschorting van de algemene uitkering op het moment dat decentrale overheden hun gegevens in het kader van *single audit* en *single information* (sisa) en informatie voor derden (Iv3) niet op tijd, volledig en/of correct aanleveren.

De Raad was van mening dat een dergelijke handhavingsmogelijkheid niet voldoende proportioneel is. Hij beoordeelde het (gedeeltelijk) opschorten van de algemene uitkering, de uitkering waar gemeenten onvoorwaardelijk recht op hebben, als een (te) zwaar handhavingsinstrument. Op deze

¹ Raad voor de financiële verhoudingen, *Advies wetsvoorstel Specifieke Uitkeringen*, 31 mei 2007

manier komt de onvoorwaardelijkheid van de algemene uitkering in het geding. De Raad stelde als alternatief voor om gebruik te maken van bestaande bestuurlijke maatregelen, zoals het preventief toezicht.

De Raad staat nog steeds op dit standpunt. Het opschortingsregime is echter ondanks zijn advies wel in de Wet vastgelegd. De Raad beschouwt de onderhavige AMvB als een technische uitwerking.

Vanuit dat oogpunt wil hij u allereerst meegeven dat met een dergelijk ingrijpend sanctieregime de procedures nauw luisteren. Het Rijk mag in deze procedure geen steken laten vallen. De *backoffice* moet perfect zijn ingericht. Ook mogen er geen fouten worden gemaakt bij de (eerste) beoordeling van de gegevens. Van belang is dat het CBS en de fondsbeheerders in de procedure goed benaderbaar zijn en open staan om in te gaan op signalen van gemeenten.

2.

Proportionaliteit

Het Besluit bepaalt dat een opschorting van 80% van de algemene uitkering geldt wanneer de gegevens voor sisa en de begrotings- en verantwoordingsgegevens voor Iv3 niet op tijd, volledig en/of correct zijn aangeleverd. Een opschorting van 50% wordt van kracht wanneer de kwartaalgegevens voor Iv3 niet op tijd, volledig en/of correct zijn aangeleverd. Er wordt geen verschil gemaakt tussen kleine en grote omissies. Er kan sprake zijn van een samenloop van opschortingen. De bedoeling van opschorting van de algemene uitkering is om gegevens van de medeoverheden af te dwingen op het moment dat zij deze niet tijdig, volledig en/of correct bij het Rijk hebben aangeleverd. U wilt dus dat het bedrag dat gemoeid is met de opschorting van een zodanige omvang is, dat medeoverheden worden aangespoord snel en met prioriteit actie te ondernemen en de gevraagde gegevens alsnog aan te leveren.

De voorgestelde opschortingspercentages acht de Raad echter buiten elke proportie. De Raad is van mening dat de gewenste prioriteit bij de medeoverheden ook gevoeld zal worden als u aanzienlijk lagere percentages hanteert. Deze verwachting baseert hij enerzijds op het gegeven dat het nu al behoorlijk goed gaat met het op tijd, volledig en correct aanleveren van de gegevens, zoals u zelf ook in de nota van toelichting schetst. Aan de andere kant gaat het om een zeer belangrijke inkomstenbron van medeoverheden, die zij niet kunnen missen. Met opschortingspercentages van bijvoorbeeld 20% (voor de kwartaalgegevens Iv3) en 30% (voor de sisa en begrotings- en verantwoordingsgegevens Iv3) zal daarom hetzelfde effect worden bereikt.



De Raad adviseert u de percentages fors naar beneden bij te stellen, naar ten hoogste 20% en 30%.

3.

Informatie voor derden (Iv3)

De Raad heeft oog voor het belang van de Iv3 gegevens voor diverse overheden. De begrotings- en verantwoordingsgegevens dienen ter informatie van de toezichthouders (o.a. voor het oordeel over de sluitendheid van de begrotingen), het Rijk (voor de verdeling van het gemeentefonds, als beheersinstrument EMU-saldo, monitorinformatie voor vakdepartementen). Het aanleveren van de kwartaalgegevens is een verplichting op basis van Europese regelgeving. De gegevens geven de Europese Unie, maar ook de minister van Financiën continu inzicht in het EMU-saldo.

Maar die zes aanlevermomenten brengen grote administratieve lasten met zich mee. De Raad vraagt zich vooral af wat de toegevoegde waarde van het aanleveren van de kwartaalgegevens is. Ook met halfjaarlijkse gegevens kunnen de minister van Financiën en de Europese Unie *in control* zijn. *De Raad adviseert u om zich op Europees niveau sterk te maken voor het verminderen van het aantal aanlevermomenten van de kwartaalgegevens in het licht van de administratieve lastenverlichting.*

Inzicht in het EMU-saldo kan overigens ook op statistisch verantwoorde wijze verkregen worden met een deel van de gegevens van de decentrale overheden. *Daarom adviseert de Raad u de vraag naar de kwartaalgegevens te beperken tot de grotere gemeenten.*

De opschortingsmaatregel treedt tevens in werking wanneer de aangeleverde gegevens door het CBS als niet plausibel worden beoordeeld.² Het CBS toetst de aangeleverde verantwoordings- en kwartaalgegevens van Iv3 op plausibiliteit. Op de begrotingsgegevens vindt op basis van artikel 71 van de BBV géén plausibiliteitstoets door het CBS plaats. Er bestaan nog steeds twijfels over de kwaliteit van de plausibiliteitstoets. *Een voorwaarde voor het sanctieregime is dat wanneer het rijk een sanctie verbindt aan het niet juist aanleveren van de gegevens, dit oordeel boven alle twijfel verheven is.*

² Dit staat overigens niet in de versie van de AMvB waarover de Raad om advies is gevraagd, maar ambtelijk is medegedeeld dat dit wel de bedoeling is en in een volgende versie wel opgenomen zal worden.



4.

Gemeenschappelijke regelingen

Als een gemeenschappelijke regeling haar informatie niet of niet volledig en op tijd heeft aangeleverd, zal de opschortingsmaatregel naar rato van het aantal deelnemende gemeenten worden toegepast. Dat betekent dat als er vier overheden aan een regeling meedoen, $\frac{1}{4}$ van 80% van de algemene uitkering van elk van de vier gemeenten wordt opgeschort (dus 20%).

Deze nadere concretisering moet naar mening van de Raad voor de duidelijkheid in de toelichting worden opgenomen.

De Raad wijst op het belang van een goede communicatie richting de gemeenten die aan een regeling meedoen. Alle gemeenten in een regeling moeten afzonderlijk op de hoogte worden gebracht van het in gebreke blijven en de consequenties daarvan.

5.

Overmacht door herindeling

Gemeenten kunnen alleen in het geval van overmacht uitstel vragen voor het aanleveren van hun sisa en Iv3 gegevens. In de nota van toelichting is expliciet opgenomen dat herindeling géén grond is voor een beroep op overmacht. De Raad wil er op wijzen dat herindeling op zich inderdaad geen grond voor een beroep op overmacht is, maar dat de gevolgen van herindeling wel kunnen leiden tot “overmacht”. Herindeling gaat vaak gepaard met een groot personeelsverloop, problemen met de automatisering en de verwerking van gegevens et cetera. De nieuwe gemeente kan worden geconfronteerd met het falen van de oude gemeente. Daar moet oog voor zijn.

Voorts is van belang te erkennen dat geherindeelde gemeenten hun begroting vaak pas na de inwerkingtreding van de herindeling (op 1 januari van enig jaar) kunnen vaststellen. Deze gemeenten kunnen dus redelijkerwijs niet altijd hun Iv3-begrotingsgegevens op 15 november toezenden.

6.

Tekstuele opmerkingen

Naast inhoudelijke opmerkingen heeft de Raad enkele tekstuele opmerkingen.

Toelichting op artikel 1 t/m 3 “wie-doet-wat”

In de nota van toelichting wordt geprobeerd helderheid te verschaffen over wie waar voor verantwoordelijk is; wat is de rol van de fondsbeheerders, het CBS en de vakdepartementen. In de voorliggende versie wordt dat echter nog onvoldoende duidelijk. De termen “juist” en “juistheid” worden



gebruikt, maar deze termen zijn niet eenduidig. De Raad adviseert om deze tekst helderder te formuleren. De gang van zaken voor sisa en Iv3 moet apart worden toegelicht. Hieronder een tekstsuggestie.

De fondsbeheerders zijn verantwoordelijk voor het verzamelen van sisa- en Iv3-informatie van de gemeenten en provincies en het doorgeleiden van deze informatie naar de vakdepartementen. De informatie moet bij het CBS worden aangeleverd, dat controleert of de stukken op tijd, volledig en correct zijn aangeleverd.

In het geval van sisa controleert het CBS of de stukken op tijd zijn, of alle relevante formats zijn ingevuld en of de voorgeschreven accountantsverklaring daar is bijgevoegd. Als de stukken niet tijdig, volledig en correct zijn aangeleverd, treedt de opschortingsmaatregel in werking. De vakdepartementen doen vervolgens de inhoudelijke beoordeling op rechtmatigheid (bijvoorbeeld door te kijken of de accountantsverklaring goedkeurend is) en of de rijksbijdrage volledig besteed is (of in ieder geval volledig genoeg). Indien niet aan de bestedingseisen is voldaan, kan een departement, wanneer de eigen wet- en regelgeving daarvoor de ruimte biedt, de rijksbijdrage geheel of gedeeltelijk terugvorderen.

In het geval van Iv3 controleert het CBS of de stukken op tijd zijn aangeleverd, volledig zijn ingevuld en op de kwartaal- en verantwoordingsgegevens vindt steekproefsgewijs een plausibiliteitstoets plaats. Als de stukken niet of niet volledig en op tijd zijn aangeleverd, of als de gegevens als niet plausibel worden beoordeeld, krijgt de betreffende medeoverheid een aanwijzing om binnen een maand alsnog informatie van voldoende kwaliteit te leveren. Na die maand treedt de opschortingsmaatregel in werking. Sommige vakdepartementen gebruiken de gegevens voor hun eigen beleidsinformatie. Afhankelijk van de regelgeving kunnen zij consequenties verbinden aan foutieve of onjuiste informatie.

De vakdepartementen zullen niet eerder maatregelen treffen, dan nadat de informatie van de fondsbeheerders is ontvangen. Hierbij geldt als uitzondering dat indien na de opschortingsmaatregel de informatie nog niet door de fondsbeheerders is ontvangen de vakministers ook hun eigen maatregelen kunnen inzetten.

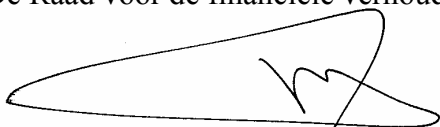
Artikel 4

Artikel 4 van de AMvB benoemt twee mogelijke situaties waar de uitkering 100% bedraagt. In de toelichting worden echter drie cumulatieve situaties benoemd. De samenloop die er kan optreden als een gemeente



zelf nalatig is geweest én ook in het kader van een gemeenschappelijke regeling, bedraagt weliswaar niet per se 100% van de algemene uitkering, maar het niet benoemen van deze situatie in de artikelen is niet consequent. De tekst van de AMvB dient hierop te worden aangepast.

De Raad voor de financiële verhoudingen,



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



Dr. C.J.M. Breed, secretaris

