



Raad voor het Openbaar Bestuur
T.a.v. drs. H. Polman, voorzitter
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

DGBRW / BFR
BZK

Contactpersoon

marielle.oosterhout@minbzk.nl
|

Kenmerk

2019-0000502704

Uw kenmerk

Datum 6 november 2019
Betreft Adviesaanvraag herijking uitkeringsstelsel

Geachte heer Polman,

Als minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heb ik samen met de staatssecretaris van Financiën (hierna: fondsbeheerders) een traject in gang gezet om per 2021 te komen tot een heroverweging van de financiële verhoudingen. Als onderdeel van deze heroverweging, waarover ik de Tweede Kamer op 6 juli 2018 heb geïnformeerd, werken de fondsbeheerders aan een herziening van het uitkeringsstelsel:¹ *'Het uitkeringsstelsel moet het mogelijk maken om een arrangement in te richten dat past bij het karakter van de financiële middelen die het Rijk verstrekt aan medeoverheden. De recente decentralisaties hebben laten zien dat het huidige stelsel voldoende ruimte biedt om nieuwe geldstromen richting medeoverheden in te richten. Tegelijkertijd blijkt echter dat de inrichting van deze nieuwe geldstromen op grond van het stelsel ook leidt tot onduidelijkheden over de verantwoordelijkheden, informatie-uitwisseling en de gewenste mate van verantwoording.'*

Met uw secretariaat is op 30 juli jl. gesproken over een aantal vraagstukken die onderdeel zijn van bovengenoemde traject. Als reactie hierop heeft uw raad laten weten de knelpunten van het huidige stelsel van uitkeringen te erkennen. Uw Raad is van oordeel dat de tijdsperiode weinig ruimte laat voor een fundamentele overdekking van het uitkeringsstelsel. Wel stelt uw Raad vast dat het op basis van, en in lijn met eerdere adviezen (o.a. stelselverantwoordelijkheid, beleidsvrijheid), mogelijk is te komen tot een aantal richtinggevende uitspraken over het uitkeringsstelsel. Het gaat dan met name om de informatie en verantwoordingsverplichting en de bekostiging van gemeenschappelijke opgaven op (regionaal) niveau. Een dergelijk advies zal dus niet zo zeer een concrete beoordeling inhouden van de nu voorliggende voorstellen als wel een ordening van de overwegingen die volgens de Raad in acht moeten worden genomen bij de inrichting van het uitkeringsstelsel.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, Kamerstuk 34775 B, nr. 18

DGBRW / BFR
BZK

Datum
6 november 2019

Kenmerk
2019-0000502704

De fondsbeheerders gaan graag in op het aanbod van de raad om een aantal richtinggevende uitspraken te doen over het uitkeringsstelsel waarbij rekening gehouden kan worden in het traject rondom de aanpassing van het uitkeringsstelsel.

Een toelichting over de huidige denkrichting van de fondsbeheerders is opgenomen in de bijlage bij deze brief. In afstemming met uw secretariaat verzoek ik u vriendelijk uw advies aan mij te doen toekomen. Ik ontvang uw advies bij voorkeur in november 2019.

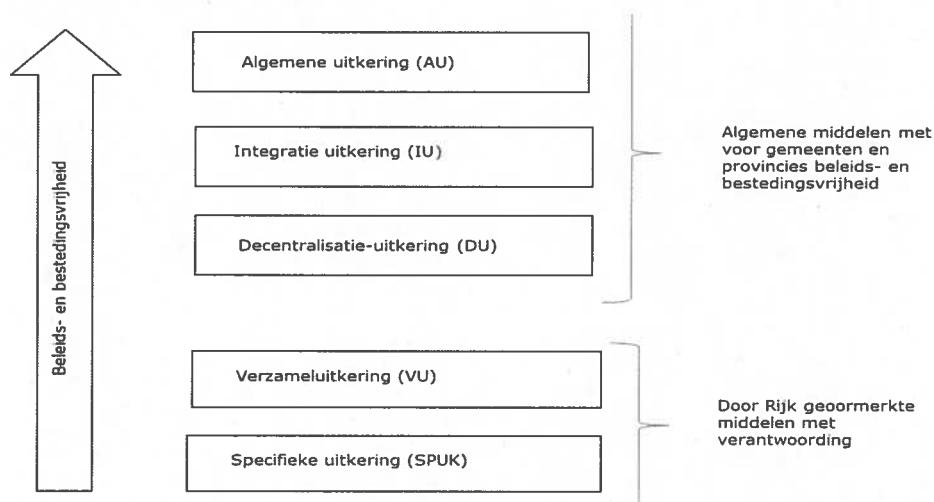
Hoogachtend,
De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
namens deze,



Mevrouw drs. A. Kroeskamp,
Directeur Bestuur, Financiën en Regio's

Bijlage: Denkrichting fondsbeheerders

Het huidige uitkeringsstelsel kent op dit moment twee hoofdvormen. De ene hoofdvorm is de verstrekking van beleids- en bestedingsvrije middelen via het gemeente- en provinciefonds via de algemene, integratie- en/of decentralisatie-uitkering (al dan niet voor taken die bij wet zijn gevorderd: medebewind). De andere hoofdvorm is de verstrekking onder voorwaarden, als specifieke uitkering of verzameluitkering via de departementale begrotingen. Het volgende figuur geeft dit schematisch weer.



Figuur 1: Schematische weergave verschillende uitkeringstypen in uitkeringsstelsel 2008. De voorkeursvolgorde van veel beleids- en bestedingsvrijheid tot geormerkte middelen verloopt van links naar rechts. De algemene uitkering is de voorkeursvariant, varianten van specifieke uitkeringen worden alleen toegepast als dit bijzonder aangewezen is.

Op dit stelsel is kritiek, omdat de verschillende uitkeringsvormen soms weinig onderscheidend zijn, op papier of in de wijze waarop ze worden toegepast. Eerder dit jaar heeft de Algemene Rekenkamer geconstateerd dat het Rijk op een onrechtmatige wijze gebruik maakte van het instrument decentralisatie-uitkering. De huidige Financiële verhoudingswet schrijft immers voor dat decentralisatie-uitkeringen beleids- en bestedingsvrij moeten worden uitgekeerd. Daarop hebben de fondsbeheerders aangegeven de kaders voor het uitkeringsstelsel in de Financiële-verhoudingswet wet te willen wijzigen. Wetswijziging is nodig omdat de huidige wettelijke kaders van het uitkeringsstelsel knellen op drie punten. In willekeurige volgorde:

Expliciteren mogelijkheden voor informatie-uitwisseling bij decentralisatie-uitkering

Via de decentralisatie-uitkering worden middelen door het Rijk zonder nadere voorwaarden aan gemeenten en provincies toebedeeld. Tegelijkertijd moeten vakministers de Tweede Kamer periodiek informeren over de doelmatigheid en de

doeltreffendheid van het beleid.² Hiervoor is beleidsinformatie onontbeerlijk. Beleidsinformatie is gedefinieerd als de informatie die noodzakelijk is voor het evalueren van beleid of het ontwikkelen van nieuw beleid.

De fondsbeheerders willen de mogelijkheid expliciteren om beleidsinformatie op te kunnen vragen bij de toekenning van een decentralisatie-uitkering, zonder dat dit een voorwaarde is voor de toekenning van de decentralisatie-uitkering.

Verhelderen mogelijkheden voor vergroting efficiency bij specifieke uitkering

De FVW bevat geen bepalingen over het terugvorderen van niet-bestede middelen of over het type informatie dat wordt gebruikt om de uitkering vast te kunnen stellen. Deze bepalingen kunnen worden opgenomen in de materiewet- en regelgeving die als voorwaarde geldt voor het instellen van een specifieke uitkering. In relatie tot de bepalingen in de Comptabiliteitswet kan de ruimte die de FVW hiervoor laat, worden gelezen als dat iedere euro die niet is besteed voor het doel waarvoor de uitkering is verstrekt, ook teruggevorderd moet worden. Een verplichte terugvordering bij alle specifieke uitkeringen is echter niet de bedoeling van de FVW omdat dit de efficiency van de uitvoering van beleid inperkt. De fondsbeheerders willen de ruimte in arrangementen expliciteren door het introduceren van een variant van de specifieke uitkering waarbij overgebleven middelen ter vrije besteding komen van de gemeente of provincie als een gemeente of provincie de beoogde prestaties heeft geleverd voor een bedrag dat lager is dan hetgeen werd uitgekeerd. Of een eventueel efficiencyvoordeel behouden mag blijven is een keuze die beleidsverantwoordelijke minister per situatie maakt. Deze keuze zal moeten blijken uit de wet- en regelgeving waarmee de specifieke uitkering wordt ingesteld.

Introductie nieuw uitkeringstype voor gezamenlijke opgaven

De uitkering gezamenlijke opgaven (UGO) is bedoeld voor situaties waarin samenbestuur door het Rijk en andere overheden nodig is om tot maatwerkoplossingen te komen voor maatschappelijke opgaven. Voor een optimale aanpak van dit soort maatwerkoplossingen is samenwerking op basis van een interbestuurlijke coalitie noodzakelijk, die gezamenlijk de benodigde aanpak ontwikkelt voor de betreffende opgave. Een coalitie kan ontstaan op een geografische schaal zoals bijvoorbeeld 'de regio', maar dat laatste is niet noodzakelijk. Samen kunnen de betrokken overheden tot oplossingen komen die hun individuele mogelijkheden overstijgen.

De UGO maakt onderdeel uit van het gemeente- en provinciefonds. Omdat er geen (nieuwe) rechtspersoon wordt opgericht, wordt de verantwoording over de relevante bestedingen afgelegd door het College van B&W aan de gemeenteraad, door het College van GS aan Provinciale Staten en door de minister aan de Tweede Kamer. De informatie die benodigd is voor het afleggen van de verantwoording wordt verankerd in een samenwerkingsdocument (zie verderop). De bevoegdheden van de betrokken rekenkamers ondergaan als een gevolg van dit wetsontwerp geen wijziging.

Het sturingsprincipe van samenbestuur is nieuw in de Financiële-verhoudingswet. De uitkering gezamenlijke opgaven onderscheidt zich hiermee van de algemene

² Vakministers hebben deze verantwoordelijkheid op grond van art.4.2 Comptabiliteitswet. Het belang dat dit kabinet hecht aan het invullen van deze verantwoordelijk blijkt o.a. uit de in het Regeerakkoord aangekondigde operatie Inzicht in Kwaliteit (Kamerstukken 2017/18, 31 865, nr. 118 (Kamerbrief FIN: Operatie Inzicht in Kwaliteit, 6 juli 2018)).

uitkering, de decentralisatie-uitkering en de specifieke uitkering. Deze uitkeringstypen gaan uit van het sturingsprincipe van 'je gaat erover of niet'.

De UGO zal primair toegepast worden in situaties waarin binnen het uitkeringsstelsel 2008 de decentralisatie-uitkering met afspraken werd gebruikt om een gezamenlijke, interbestuurlijke opgave vanuit het Rijk (mede-) te bekostigen. De UGO is niet bedoeld om middelen die via de algemene uitkering worden verdeeld in de toekomst via een UGO te financieren. Om het gebruik van de UGO af te bakenen tot situaties waarin echt sprake is van *samenbestuur* willen de fondsbeheerders wettelijke criteria opnemen. Op dit moment zijn deze criteria als volgt verwoord:

- a. Het gaat om samenbestuur door het Rijk en minimaal één andere overheid voor het realiseren van maatwerkoplossingen voor maatschappelijke opgaven;
- b. De betrokken overheden maken afspraken over de invulling van het samenbestuur en leggen deze vast in een samenwerkingsdocument; en
- c. Het samenbestuur is democratisch gelegitimeerd.

Deze drie criteria worden hieronder kort toegelicht.

Samenbestuur door het Rijk en minimaal één andere overheid voor het realiseren van maatwerkoplossingen voor maatschappelijke opgaven

Samenbestuur komt voor in veel soorten en maten en tussen veel verschillende coalities van overheden en andere publiek of private partners. In al deze coalities werken de betrokken overheden samen om maatwerkoplossingen te realiseren voor maatschappelijke opgaven, die hun individuele mogelijkheden overstijgen. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan de Regio- en de Woon Deals. In die gevallen dat het Rijk geen actieve inbreng heeft, zal voor een andere bekostiging gekozen worden.

De betrokken overheden maken afspraken over de invulling van het samenbestuur en leggen deze vast in een samenwerkingsdocument

Bij samenbestuur werkt iedere betrokken overheid vanuit een eigen (nationaal, regionaal, lokaal) belang en vanuit eigen mogelijkheden, aan een gezamenlijk vastgesteld doel. Voor het Rijk gaat het samenbestuur verder dan het beschikbaar stellen van financiële middelen, bijvoorbeeld door actieve deelname aan een project-/stuurgroep. Door de andere betrokken overheden kan de bijdrage ook in velerlei vorm geleverd worden, bijvoorbeeld door de inzet van expertise en menskracht.

Afspraken over de invulling van het samenbestuur zijn maatwerk en worden per samenwerking gemaakt en vastgelegd in een samenwerkingsdocument. De betrokken overheden leggen minimaal afspraken vast over:

- Doel(en) van de samenwerking;
- Beoogde resultaten van de samenwerking;
- De eigen bijdragen en inzet van de betrokken overheden;
- De wijze waarop wordt omgegaan met tekorten of overschotten;
- De aanpak om de gezamenlijke opgave op te lossen; en
- Het sturingsmodel (de manier van besluitvorming, (bij)sturing, monitoring, informatie-uitwisseling en verantwoording).

De wijze waarop de betrokken overheden invulling geven aan deze minimale eisen in het samenwerkingsdocument is aan de overheden zelf en is voorwerp van

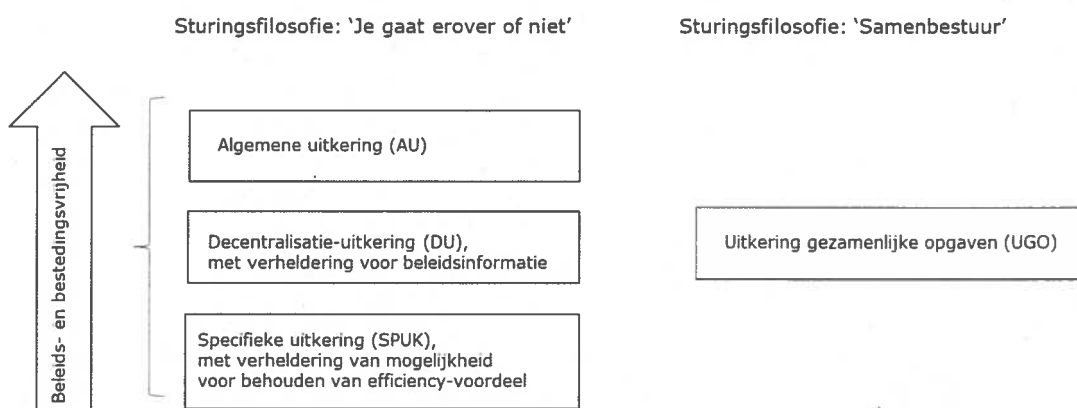
onderling overleg. Hierdoor is er geen sprake van volledige beleids- en bestedingsvrijheid voor gemeenten en provincies (zoals bij de algemene uitkering). Tegelijkertijd is er ook geen sprake van eenzijdig door het Rijk opgelegde opdracht aan de medeoverheden (zoals bij de specifieke uitkering).

Samenwerking is democratisch gelegitimeerd

Het samenbesturen is geen standaard situatie en vraagt daarom om een expliciet besluit tot deelname van de vertegenwoordigende organen van de betrokken gemeenten en provincies. In het samenbestuur blijven de provinciale staten en gemeenteraden zelf verantwoordelijk voor de inbreng van de eigen middelen; er is bij de samenwerking geen sprake van het oprichten van een rechtspersoon waarbij verantwoordelijkheden overgaan naar een ander orgaan. Dit betekent dus ook dat in een situatie waarin het Rijk samenbestuur aangaat met tien gemeenten en twee provincies, alle dertien overheden (inclusief het Rijk) moeten instemmen met het samenbestuur. Door in te stemmen met het samenwerkingsdocument stellen de betrokken overheden de eigen inbreng in het samenbestuur vast en, indien van toepassing, ook de inzet van de rijksbijdrage indien zij die ontvangen. De instemming van de Tweede Kamer bij het aangaan van het samenbestuur wordt geborgd via een beleidsbrief door de beleidsverantwoordelijke vakminister aan de Tweede Kamer, voorafgaand aan het samenbestuur.

Schets uitkeringsstelsel 2021

Naast bovenstaande wijzigingen zijn in het uitkeringsstelsel 2021 twee uitkeringstypen niet meer nodig: de integratie-uitkering en de verzameluitkering. Om de helderheid van het stelsel te bevorderen zijn de fondsbeheerders voornemens deze uitkeringstypen te schrappen. Daarmee wordt met dit wetsvoorstel invulling gegeven aan een toezegging uit 2015 om bij de eerstvolgende wijziging van de FVW deze twee uitkeringstypen te schrappen.³ In figuur 2 wordt de nieuwe situatie, het uitkeringsstelsel 2021, grafisch weergegeven.



Figuur 2: Schematische weergave verschillende uitkeringstypen in uitkeringsstelsel 2021.

³ Kamerstukken 2014/15, 34 000 B, nr. 24 (Kamerbrief BZK: onderhoudsrapport Specifieke Uitkeringen 2015, 13 mei 2015).