Toetsingskader decentralisatie uitkeringen

Inleiding

De Algemene Rekenkamer (AR) heeft in het Verantwoordingsonderzoek 2018 geconstateerd dat in bepaalde gevallen voorwaarden door het Rijk verbonden worden aan de toekenning van decentralisatie uitkeringen (du's), die als effect hebben dat de beleids- en bestedingsvrijheid van decentrale overheden worden beperkt.

De ministeries van BZK en Financiën toetsen op dit moment reeds nieuwe voorstellen van vakministers, om te komen tot du's. Een juiste toepassing van wet- en regelgeving, zijn leidend bij deze toets. Ook zullen reeds bestaande du's in een later stadium tegen het licht worden gehouden. Het is de intentie om de gedachtenlijn die tot uitdrukking komt in deze conceptnota, te hanteren bij de beoordeling van de eerdergenoemde du's.

De verantwoordelijkheid voor het correct uitvoeren van de toets berust uiteindelijk bij de ministeries van BZK, Financiën maar ook bij de betrokken vakministers. Overigens zal een kader van BZK en Financiën ook in de tijd aangepast kunnen worden, mede in het licht van de beoordeling van concrete casusposities en daarop gebaseerde inzichten.

Een structurele oplossing is gelegen in een aanpassing van wet- en regelgeving, in overeenstemming met hetgeen de Grondwet, de Comptabiliteitswet, Financiële-verhoudingswet, de Gemeentewet en de Provinciewet hierover bepaald hebben. Een wetsaanpassing is noodzakelijk omdat er op dit moment geen adequaat arrangement voorhanden is, voor de bekostiging van gemeenschappelijke opgaven, die Rijk en decentrale overheden op basis van gelijkwaardigheid adresseren. Hierbij bestaat ook bijzondere aandacht voor het budgetrecht van zowel de Staten-Generaal en als het budgetrecht van gemeenteraden en provinciale staten.

Omgang tussen Rijk en decentrale overheden

Een voorafgaande vraag is hoe het Rijk en decentrale overheden willen samenwerken. Wat is de gewenste verantwoordelijkheidsverdeling? Vervolgens dient de sturing van het beleid en de gevraagde verantwoordingsinformatie hierop goed aan te sluiten. Oftewel, het bestuurlijke arrangement, het financiële arrangement en het informatiearrangement moeten goed bij elkaar passen. Het afwegingskader van de Raad voor het openbaar bestuur kan hierbij een goed uitgangspunt vormen, zoals opgenomen in het rapport <<Eerst de politiek, dan de techniek>>.

Een goed financieel systeem voor gemeenten is namelijk geen puur technische kwestie. In tegendeel, eerst moeten enkele politieke keuzes worden gemaakt. Drie vragen staan centraal:

1. Moet een taak worden uitgevoerd door de gemeente, de regio, de provincie of het Rijk?
2. Hoeveel lokale beleidsvrijheid is er? Mogen voorzieningen tussen gemeenten verschillen?
3. Moeten gemeenten allemaal dezelfde financiële mogelijkheden krijgen? Of is dit minder belangrijk?

Vervolgens zijn er bij samenwerkingsvormen tussen Rijk en decentrale overheden ook nog de volgende vragen van belang. Is er sprake van een echte samenwerking op basis van gelijkwaardigheid, of stelt het Rijk in plaats daarvan voorwaarden die de beleids- en

bestedingsvrijheid van decentrale overheden beperken? Wil het Rijk sturen door de toekenning van financiële middelen, of is er sprake van echte gezamenlijk verantwoordelijkheid? Het antwoord op de volgende vragen kan helpen, om hierover meer helderheid te krijgen.

- Is financiële verantwoording gewenst en zou er ook controle moeten plaatsvinden op deze verantwoording? Als het antwoord op deze vraag bevestigend is, ligt de keuze voor een specifieke uitkering voor de hand. Of is er geen behoefte aan financiële verantwoording en worden er juist wederkerige afspraken gemaakt over de doelen en over de doelbereiking op hoofdlijnen? In het laatste geval ligt een decentralisatie uitkering weer voor de hand.
- Meent het Rijk dat de betrokken decentrale overheden eenzijdig opgelegde voorwaarden moeten naleven en kan dit ook leiden tot (juridische, bestuurlijke en financiële) negatieve gevolgen? Ook dan lijkt een specifieke uitkering meer voor de hand te liggen. Of gaat het juist om een 'coproductie' met bestuurlijke partners, waarbij het primair gaat om het samen oplossen van een maatschappelijk vraagstuk. In het laatste geval is een decentralisatie uitkering een optie.
- Wil het Rijk aangeven "HOE" een decentrale overheid een taak moet uitvoeren? Zit de sturing met andere woorden op de inzet van de middelen? Dan is een specifieke uitkering de enig aangewezen optie. Of is het Rijk primair geïnteresseerd in het "WAT" en heeft de decentrale overheid vrijheid bij het vormgeven van beleid en het inzetten van de middelen, die het meest geëigend zijn? In het laatste geval ligt een decentralisatie uitkering weer meer voor de hand.

Een voorafgaande vraag die ligt voor de keuze van een uitkeringsvorm, is dus wat de verantwoordelijkheidsverdeling is en of (en hoe) het Rijk wil sturen en als tegenhanger over welke vrijheden de decentrale overheden (nog) beschikken. Het is van belang dat de Tweede Kamer helder wordt geïnformeerd over het gekozen arrangement en de consequenties voor de verantwoording en mogelijkheden tot sturing.

Voorwaarden versus afspraken

Het stellen van voorwaarden door het Rijk bij de toekenning van een du die de beleids- en bestedingsvrijheid van decentrale overheden beperken, is niet toegestaan. Hierbij kan (maar niet uitputtend) gedacht worden aan de volgende categorieën van voorwaarden:

- het eenzijdig verbinden door het Rijk van (negatieve financiële, juridische of beleidsmatige) gevolgen, aan het niet realiseren van de opgelegde voorwaarden;
- het eenzijdig (gedetailleerd) voorschrijven van de wijze van besteding van de middelen;
- Het organiseren van een context waarbinnen het in aanmerking komen voor een du voorwaardelijk is. Er kunnen geen voorwaarden worden gesteld aan toekenning, besteding, beleid en verantwoording anders dan in het kader van een verdeelsleutel of doelomschrijving. Dit laat weliswaar de mogelijkheid van het maken van afspraken over andere onderwerpen onverlet, die vanzelfsprekend ook niet qua werking de beleids- en bestedingsvrijheid van decentrale overheden mogen beperken.

In de bijlage zijn voorbeelden opgenomen van voorwaarden, die niet-toelaatbaar zijn in combinatie met de toekenning van een du. Voorwaarden zijn per definitie eenzijdig en passen niet bij een du. Afspraken zijn tweezijdig en worden niet opgelegd. Het niet-nakomen van afspraken mag echter wederom geen (negatieve financiële of beleidsmatige) gevolgen hebben. De te maken afspraken zijn dus op te vatten als intentieverklaringen, waarbij rekenschap wordt gegeven van het feit dat gemeenten en provincies over autonomie en een open huishouding beschikken en dat daar alleen op

grond van wetgeving een inbreuk op kan worden gemaakt. Er kunnen in beginsel afspraken gemaakt worden bij de toekenning van een du over:

- doelen;
- een informatie-arrangement gericht op het vaststellen van de beleidseffecten, met het oog op gezamenlijk leren en evalueren;
- de governance voor de samenwerking, zolang het Rijk daarmee geen sturing of zeggenschap verwerft die de beleids- en bestedingsvrijheid beperkt.

Enkele voorbeelden van in beginsel toelaatbare afspraken zijn wederom opgenomen in de bijlage.

Bijlage

Wat is niet verenigbaar met een du?

Op basis van een inventarisatie van de ministeries van BZK en Financiën gaat het bij het gemeentefonds om het:

1. monitoren van de resultaten in combinatie met de mogelijkheid van bijsturing (Aardgasvrije wijken);
2. non-coöperatie (geen samenwerking met andere partijen) verbinden aan financiële consequenties (Armoedebestrijding kinderen);
3. dwingend voorschrijven dat gemeenten zich moeten houden aan de gemaakte afspraken en volgen van de richtlijnen, beleidsregels en kaders (Bodemsanering);
4. dwingend voorschrijven dat functionarissen aangenomen moeten worden, met een omschrijving van hetgeen deze medewerkers gaan doen (Brede impuls combinatiefunctie/buurtsportcoaches);
5. toetsen van resultaten koppelen aan het aanpassen van de bestuurlijke afspraken (Voorschoolse voorziening peuters);
6. vastleggen waaraan de du specifiek moet worden besteed i.c. basisfaciliteiten in de veiligheidshuizen (Veiligheidshuizen);
7. voorschrijven van de criteria die gehanteerd moeten worden bij de afweging van projecten (Groeiopgave Almere);
8. voorschrijven waaraan de uitkering specifiek moet worden besteed (Pilots woningmarkt);
9. staffelen van de bedragen, waaraan de uitkering besteed moet worden (Versterking gemeenschappelijke aanpak jihadisme);
10. dreigen met interbestuurlijk toezicht en een financiële verrekening, bij een achterblijvende taakstelling (BRP; centralisering inschrijving vergunningshouders)[1]
11. uitkeren van de middelen voor de 'regio' of voor regionale doelen via een gemeente of provincie die vervolgens als penvoerder (doorgeefluik) optreedt.

Bij het provinciefonds gaat het om het:

1. dwingend voorschrijven dat provincies zich moeten houden aan de gemaakte afspraken en volgen van de richtlijnen, beleidsregels en kaders (Bodemsanering);
2. vastleggen waaraan de du specifiek moet worden besteed en een 'opdracht' aan een van de provincies om als penvoerder op te treden en de coördinatie van de middelen te organiseren (Waddenfonds);
3. voorschrijven dat de du (deels) doorgeleid moet worden naar andere organisaties (Programma Impuls Omgevingsveiligheid 2015–2018);
4. vastleggen waaraan de du specifiek moet worden besteed, zoals voor de realisatie van specifiek benoemde infrastructuur (Aansluiting A6 Lelystad Airport);
5. benoemen van resultaatverplichtingen (Bestuursovereenkomst grondwatergebieden).

Het betreft hier concrete bepalingen, waarbij het nuttig lijkt om te bezien of deze voorbeelden van voorwaarden van de AR geclusterd kunnen worden. Deze clustering is uitgevoerd in de onderstaande tabel.

[1] Voor de regiodeals Eindhoven en Rotterdam-Zuid waren geen citaten opgenomen uit de bestuurlijke afspraken.

Hoofdbezwaar	*Komt tot uitdrukking in de vorm van….*
Het verbinden van gevolgen aan het niet realiseren van de bestuurlijke afspraken.	• Niet uitkeren van vervolgtranches; • Terug laten vloeien van niet-bestede middelen; • Bijsturing van het proces; • Toepassen van interbestuurlijk toezicht en financiële verrekening; • etc.
Het (gedetailleerd) voorschrijven van de wijze van besteding van de middelen.	• Het aangeven welk project, welke weg, etc. bekostigd moet worden met de uitkering; • Het aangeven dat bepaalde functionarissen aangesteld moeten worden met de uitkering; • Het aangeven dat richtlijnen, beleidsregels en kaders gevolgd moeten worden; • Het (verplicht) doorgeleiden van de middelen; • Het opnemen van een staffel, waaruit blijkt hoe de verdeling van de middelen over de projecten moet zijn: • Het aangeven dat de voorgeschreven criteria gevolgd moeten worden bij de selectie van projecten; • Etc.

Gesteld kan worden dat er sprake is van een niet met een du verenigbare bekostigingsvoorwaarde, als er (financiële en andersoortige) gevolgen zijn verbonden aan het niet realiseren van de bestuurlijke afspraken en als (gedetailleerd) wordt voorgeschreven op welke wijze de middelen besteed moeten worden.

- Oorzakelijke verbanden leggen tussen enerzijds het niet realiseren van de bestuurlijke afspraken en anderzijds gevolgen in termen van financiële consequenties of andere (negatieve) gevolgen, inclusief het (niet) meer in aanmerking komen voor de middelen;
- Het aan de hand van gedetailleerde voorschriften feitelijk bepalen, hoe de besteding van de uitkering plaats zal moeten vinden.

Wat is wel verenigbaar met een du?

Uit een analyse kan afgeleid worden dat de volgende afspraken in beginsel kunnen samengaan met een decentralisatie-uitkering:

- Aangeven van het doel waarvoor de decentralisatie-uitkering wordt versterkt (Gezond in de Stad, Vergoeding gemeenten Referendum Wiv 2017, Handhaving informatieplicht energiebesparende maatregelen);
- Afspraken over beoogd resultaat (Convenant Regionale Samenwerking Maatschappelijke Opvang Holland Rijnland 2018-2021);
- Formuleren van een inspanningsverplichting door iedere partij, voor het bereiken van het in de bestuurlijke afspraak omschreven doel (Convenant aardbevings- en toekomstbestendige scholenbouw);
- Monitoring van effecten (Convenant aardbevings- en toekomstbestendige scholenbouw, 1.000-banenplan aardbevingsregio Groningen);
- Omschrijving van acties en inzet van de convenantpartijen[2] (Green Deal Zero Emission Stadslogistiek);

[2] 'De lokale overheden zullen elk hetzij deelnemen in de Living Labs Zero Emission Stadslogistiek die andere Partijen op hun grondgebied initiëren, hetzij zelf het initiatief nemen om Living Labs Zero Emission Stadslogistiek op hun grondgebied te organiseren en te coördineren.'

- Afspraken over Governance, zoals de instelling van een stuurgroep (Green Deal Zero Emission Stadslogistiek).

Ook voor de toegestane afspraken bij een decentralisatie-uitkering is een clustering uitgevoerd.

Toegestaan	*Komt tot uitdrukking in de vorm van….*
Doelomschrijving	• Aangeven waarom de uitkering wordt verstrekt en een doelomschrijving, zonder in detail aan te geven welke activiteiten daarvoor moeten worden verricht; • Hetgeen onverlet laat dat er geen juridische verplichting is om de uitkering uitsluitend voor dat doel te besteden. Er is geen bestedingsverplichting.
De gewenste maatschappelijke effecten beschrijven en de bijdrage van convenantpartijen aan de bereiking daarvan, als mede het monitoren van de resultaten.	• Het aangeven wat de beoogde effecten zijn; • De door partners zelf omschreven bijdragen, aan het realiseren van de hierboven bedoelde effecten; • Het maken van afspraken over de wijze waarop de effecten en resultaten gemonitord zullen worden, zonder dat het niet realiseren van de bestuurlijke afspraken gevolgen heeft in termen van financiële consequenties of andere (negatieve) gevolgen.
De Governance structuur.	• Afspraken over de vorm waarin de samenwerking gegoten wordt, bijvoorbeeld via een stuurgroep, zolang het Rijk daarmee geen sturing of zeggenschap verwerft die de beleids- en bestedingsvrijheid beperkt.

Bij de toetsing wordt bezien of het totaal van de afspraken en de totstandkoming van de toekenning, niet leidt tot een beperking van de beleids- en bestedingsvrijheid. Indien de wens van een vakminister bestaat om afspraken te maken die niet verenigbaar zijn met de uitgangspunten van een du, dient gekozen te worden voor de uitkeringsvorm van de specifieke uitkering, een bijdrage aan een regionaal fonds, wetgeving met toevoeging van middelen op grond van artikel art. 2 van de Financiële verhoudingswet etc.