



Minister van Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties
Turfmarkt 147
DEN HAAG

Lange Voorhout 8
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
T 070-3424344
F 070-3424130
E voorlichting@rekenkamer.nl
W www.rekenkamer.nl

DATUM 17 juni 2014
BETREFT wetsontwerp Tijdelijke wet deelfonds sociaal domein;
advies op basis van artikel 96 CW ten behoeve van wetgevingsdossier TK 33935

Geachte heer Plasterk,

Met belangstelling hebben wij kennisgenomen van het wetsvoorstel voor de Tijdelijke wet deelfonds sociaal domein¹, dat u mede namens de minister van Financiën op 15 mei 2014 heeft aangeboden aan de Tweede Kamer.

Het wetsvoorstel heeft een wijziging in de begroting en verantwoording van rijksmiddelen tot gevolg. Deze wijziging heeft ook consequenties voor de taakuitvoering van de Algemene Rekenkamer ten aanzien van de controle op het jaarverslag van het gemeentefonds. Graag hadden wij het wetsvoorstel dan ook vooraf voorgelegd gekregen in het kader van artikel 96 CW. U kunt deze brief van ons dan ook beschouwen als een advies in de zin van artikel 96 CW. Wij baseren onze opmerkingen in deze brief voorts op eerdere publicaties met bijbehorende aanbevelingen zoals die in ons rapport *Financiële verhoudingen tussen de bestuurslagen*² uit 2009. Wij gaan in deze brief daarom eerst in op het huidig (uitkerings)stelsel aan medeoverheden, toegesplitst op gemeenten. Daarna gaan we in op de wijze waarop het wetsvoorstel zou moeten functioneren binnen dat uitkeringsstelsel.

Op basis van onze zwaarwegende kanttekeningen daarbij geven wij u en de Staten-Generaal in overweging om de bestedingsvoorwaarde c.q. bestedingsplicht van het

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 935, nrs. 1-4

² *Financiële verhoudingen tussen de bestuurslagen Geldstromen en verantwoordelijkheden bij decentraal uitgevoerd beleid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 249, nrs. 1-2.



deelfonds sociaal domein los te laten en te overwegen hiervoor een integratie-uitkering binnen het Gemeentefonds te hanteren.

2/16

Het wetsvoorstel beoogt de financiële kant³ van de komende decentralisaties in het sociale domein te organiseren. Wij wijzen er op dat het sociaal domein op gemeentelijk niveau meer omvat dan deze nieuwe taken. Gemeenten voeren nu al taken uit op het gebied van maatschappelijke ondersteuning, jeugdhulp en arbeidsparticipatie. Maar ook andere taken, bijvoorbeeld op het terrein van cultuur, sport, schuldhulpverlening en sociaal cultureel werk kunnen tot het sociaal domein worden gerekend. Er gaan voor deze taken reeds middelen van het Rijk naar gemeenten. Om de nieuwe taken en bijbehorende geldstromen beter te kunnen plaatsen, maken wij daarom onderscheid tussen 'oud' geld voor de al bestaande taken, en 'nieuw' geld, dat voor de nieuwe taken beschikbaar komt via het sociaal deelfonds.

In het wetsvoorstel zien wij kort samengevat de volgende knelpunten:

- het deelfonds sociaal domein voegt een nieuwe uitkeringsvorm toe aan het stelsel van uitkeringen en vergroot de complexiteit ervan;
- de bestedingsvoorwaarde geeft slechts schijnzekerheid over de daadwerkelijke besteding van de gedecentraliseerde financiële middelen;
- de bestedingsvoorwaarde creëert extra en onnodige verantwoordings- en controlelasten voor gemeenten en Rijk;
- de bestedingsvoorwaarde verhoudt zich slecht tot het uitgangspunt van de decentralisaties, namelijk beleids- en bestedingsvrijheid voor gemeenten.

Deze knelpunten komen voort uit en kunnen niet los gezien worden van het huidige stelsel van uitkeringen. Wij constateerden de afgelopen jaren dat:

- het stelsel van uitkeringen van Rijk naar gemeenten het afgelopen decennium steeds complexer is geworden in plaats van eenvoudiger;
- de veelheid van uitkeringsvormen heeft geleid tot 'verrommeling' van het stelsel met onduidelijke bevoegdheids- en verantwoordingsverdeling tot gevolg;
- bestedingsvoorwaarden bij integratie- en decentralisatie-uitkeringen vaak niet afdwingbaar en (mede) daardoor niet zinvol zijn.

1 Huidig uitkeringsstelsel

1.1 Opzet

Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat en kent drie algemene bestuurslagen: Rijk, provincie en gemeente. De wetgever bepaalt wat publieke taken

³ Uitgezonderd het inkomensdeel van de arbeidsparticipatie; dit blijft een specifieke uitkering van € 5,9 miljard.



zijn en op welk van de drie bestuursniveaus een taak wordt uitgevoerd. De provincies en gemeenten voeren hun taken uit in autonomie of medebewind met het Rijk. Ze zijn vrij in de uitvoering van autonome taken en leggen daarvoor verantwoording af aan Provinciale Staten respectievelijk de Gemeenteraad. Bij medebewind voeren ze op basis van wettelijke regelingen door het Rijk opgedragen taken uit. In zo'n geval ontstaat een (verticale) verantwoording naar het Rijk.

De wetgever kan decentrale taken laten financieren via inning door het Rijk om de belastingmiddelen vervolgens bestedingsvrij door te geven aan gemeenten via het Gemeentefonds, of onder voorwaarden via een specifieke uitkering die wordt opgenomen in de begroting van de betreffende vakminister.

Daarnaast kunnen lokale publieke taken ook lokaal worden gefinancierd via inning van leges (bijvoorbeeld voor paspoorten of vergunningen), inning van specifieke heffingen (bijvoorbeeld voor riool of vuilnisophaal) of heffing van lokale belastingen die worden geheven ten behoeve van de algemene middelen (bijvoorbeeld parkeerbelasting, toeristenbelasting of onroerend zaakbelasting).

De huidige praktijk is dat gemeenten voor het merendeel van hun taken worden gefinancierd uit middelen die via een percentage van de rijksbelastingen in het Gemeentefonds komen.

De middelen van het Gemeentefonds worden via wettelijk vastgelegde maatstaven verdeeld over de gemeenten. In het Gemeentefonds zijn naast de algemene uitkeringen ook integratie- en decentralisatie-uitkeringen opgenomen. Hiermee wordt via het fonds gericht beleid gefinancierd zonder dat de beschikbare middelen gebonden zijn aan de verdeelsleutel van het Gemeentefonds en dus in principe ook zonder bestedingsvoorwaarden.

Specifieke uitkeringen zijn 'geormerkte' budgetten die gemeenten verplicht moeten besteden aan de voorgeschreven doelen en daaraan alleen. Er zijn drie categorieën: klassieke specifieke uitkeringen, brede doeluitkeringen en verzameluitkeringen.

1.2 Werking

In ons rapport *Financiële verhoudingen tussen de bestuurslagen Geldstromen en verantwoordelijkheden bij decentraal uitgevoerd beleid* uit 2009 concludeerden wij dat het onderscheid tussen specifieke en algemene uitkeringen was vervaagd. Dit was mede het gevolg van de introductie van een aantal nieuwe uitkeringsvarianten. Door het ontstaan van mengvormen was in de praktijk vaak niet meer op voorhand duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk was en wie waarop aangesproken kon worden.

Vanaf 2000 werden de volgende uitkeringsvarianten geïntroduceerd:

Uitkeringsvariant	Typering	Jaar	Toelichting
Brede doeluitkering	Specifiek	2000	Ontschotte budgetten, onder ministeriële verantwoordelijkheid, maar wel meer beleidsvrijheid gemeenten
Verzameluitkering	Specifiek	2008	Samenvoeging kleinere regelingen, onder ministeriële verantwoordelijkheid
Decentralisatie-uitkering	Algemeen	2008	Bestedingsvrijheid, specifiek verdeelmechanisme, onbepaalde tijd voor overgang naar Gemeentefonds
Integratie-uitkering	Algemeen	2008	Bestedingsvrijheid, specifiek verdeelmechanisme, bepaalde tijd voor overgang naar Gemeentefonds

Wij stelden vast dat het Rijk de afgelopen decennia het aantal specifieke uitkeringen had gereduceerd om zo de decentrale overheden meer beleidsvrijheid te geven en de beheerslasten te verminderen. Waren er in 1980 nog 532 specifieke uitkeringen, in 2009 was dit terug gebracht tot 109 met een totaalbedrag van € 15,2 miljard. De afgelopen jaren is dit aantal verder teruggebracht tot het huidige aantal van 35⁴ met een totaalbedrag van € 13,5 miljard. Hiervan is € 11,3 miljard bestemd voor gemeenten.

In ons rapport gaven we aan dat weliswaar het aantal uitkeringen was afgenomen, maar dat het totale financieel belang van deze uitkeringen veel minder was afgenomen. Het verminderen van het aantal was niet alleen het gevolg van het afschaffen van uitkeringen, maar kwam ook en vooral door het samenvoegen van verschillende uitkeringen in brede doeluitkeringen of verzameluitkeringen.

Voor de periode 2009-2014 geldt dezelfde constatering: afloop van kleinere regelingen, toevoeging van bestaande specifieke uitkeringen aan een verzameluitkering of brede doeluitkering en een beperkte daling van het totale financiële belang. Daarnaast vond omzetting van specifieke uitkeringen naar integratie- of decentralisatie-uitkeringen plaats. Deze namen in aantal dan ook toe.

Deze uitkeringsvormen worden beschouwd als tussenvormen ten behoeve van de transitie van specifieke uitkeringen naar de vrij besteedbare algemene uitkering. De omslag naar vrije besteedbaarheid wordt wel gemaakt, de verdeling van de middelen is

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33750 B, nr. 13, Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Onderhoudsrapport Specifieke Uitkeringen (OSU); aantallen hebben betrekking op de uitkeringen aan provincies, gemeenten en gemeenschappelijke regelingen



nog afwijkend van die van het Gemeentefonds. Voor de integratie-uitkering is dat bedoeld als een tijdelijke situatie, voor de decentralisatie-uitkeringen heeft dit een meer permanent karakter. De introductie van deze uitkeringsvormen is dus ook te beschouwen als een middel om bij te dragen aan een grotere beleids- en bestedingsvrijheid voor decentrale overheden.

In de praktijk blijkt het onderscheid niet zo makkelijk te maken te zijn en is een hybride landschap van mengvormen ontstaan: van integratie-uitkeringen met stringente wettelijke bepalingen inzake de besteding tot specifieke uitkeringen met ruime beleidsvrijheid. In ons rapport noemden we dit de 'verrommeling' van het stelsel.

Hieronder geven wij enkele voorbeelden van dit hybride landschap.

- *Brede doeluitkering Verkeer en vervoer*

In ons verantwoordingsonderzoek 2013 hebben wij onderzoek gedaan naar de Brede Doeluitkering (BDU) Verkeer en Vervoer (2005) van de minister van I&M (€ 2 miljard) en kwamen tot de volgende conclusie.

BDU Verkeer en Vervoer

De minister heeft geen goed zicht op de relatie tussen haar uitgaven voor de BDU en de daarmee geleverde prestaties. De 12 provincies en 7 stadsregio's die de middelen ontvangen, zijn verplicht elk jaar een bestedingsplan op te stellen, waarin ze moeten beschrijven hoe ze de BDU-middelen willen gaan gebruiken. Ze hoeven zich alleen te verantwoorden over de rechtmatigheid van die uitgaven; ze moeten aantonen dat de middelen zijn uitgegeven aan verkeer- en vervoersbeleid of daarvoor zijn gereserveerd. Over de resultaten van de uitgaven hoeven ze zich niet te verantwoorden. Vanwege de gebrekkige uniformiteit van de verantwoordingen is niet aan te geven waar de BDU-middelen precies aan worden besteed. Wij hebben de bestedingsplannen van de 19 regio's van de afgelopen vijf jaar geanalyseerd. Hieruit blijkt dat circa 70% van de BDU wordt uitgetrokken voor de financiering van het regionaal openbaar vervoer. Circa 20% van het geld is voor lokale en regionale infrastructurele projecten. De resterende 10% wordt besteed aan (onder andere) verkeersveiligheid, verkeerseducatie, mobiliteitsbeleid en ruimtelijke projecten.

- *Specifieke uitkering Wet Werk en Bijstand, inkomensdeel*

Dit is een voorbeeld van een specifieke uitkering, waarbij een eventueel overschot vrij besteedbaar is.

Wet werk en bijstand (WWB) Inkomensdeel

Gemeenten ontvangen via de specifieke uitkering Inkomensdeel Wet werk en bijstand (WWB) een budget om mensen zonder werk een uitkering te kunnen geven. Het betreft een lumpsum budget. Als een gemeente een overschot heeft op het budget, mag het vrij besteed worden. Bij een tekort moet een gemeente dit zelf opvangen.



- *Decentralisatie-uitkering met stringente voorschriften*

6/16

Bij deze vorm van uitkeringen bestaat er geen verplichting om het geld ook te besteden aan het voorgeschreven doel of beleidsterrein. In ons onderzoek zagen we echter dat bij de verstrekking van decentralisatie-uitkeringen door een minister allerlei voorschriften werden geformuleerd over hoe decentrale overheden de middelen dienden in te zetten. Wij merkten op dat de Tweede Kamer vaak de ministeriële verantwoordelijkheid overschatte bij deze uitkeringen. Een voorbeeld is de regeling Bewonersparticipatie Wijken (2008).

Decentralisatie-uitkering Bewonersparticipatie Wijken.

De minister voor Wonen, Wijken en Integratie (WWI) wilde bevorderen dat bewoners van aandachtswijken zelf initiatieven zouden ontwikkelen om hun wijken te versterken. Tussen de Tweede Kamer en de minister voor WWI werd afgesproken dat de middelen via een vouchersysteem bij de bewoners van de veertig krachtwijken terecht dienden te komen. De minister heeft geregeld dat gemeenten alleen mogen afwijken van het vouchersysteem nadat ze goedkeuring hebben van de bewonersorganisatie en de minister. In een brief aan de gemeenten schrijft de minister in juni 2008: "Daarom heb ik de Tweede Kamer toegezegd dat de 10 miljoen (...) via een vouchersysteem aan de wijkbewoners toekomen". In deze brief meldt de minister ook dat - Indien deze goedkeuring niet wordt gevraagd - het verstrekte bedrag later in mindering zal worden gebracht. Deze toezegging aan de Tweede Kamer kon de minister niet waarmaken. Gemeenten hebben beleids- en bestedingsvrijheid en mogen deze middelen aan iets anders besteden dan bewonersparticipatie. Ook mogen de gemeenten daarom zonder goedkeuring van de minister afwijken van het vouchersysteem. Het in mindering brengen van budgetten past niet bij het karakter van het Gemeentefonds.

In ons rapport bevalen we indertijd de betrokken ministers aan de gewenste verantwoordelijkheidsverdeling bepalend te laten zijn voor de keuze voor een uitkeringsvorm. De minister van BZK, eerstverantwoordelijke binnen het kabinet voor de financiële- en bestuurlijke verhoudingen, moet hierop toezien. Concreet betekent dit dus dat, als een minister stringente voorwaarden stelt aan de uitvoering van beleid gekozen zou moeten worden voor een specifieke uitkering en bij beleidsvrijheid voor gemeenten een uitkering uit het Gemeentefonds de geëigende vorm is. De toenmalige staatssecretaris van BZK nam onze aanbeveling ter harte.⁵

⁵ De staatssecretaris zegde toe als eerst verantwoordelijke voor interbestuurlijke verhoudingen nog nadrukkelijker toe te zien op het duidelijk vastleggen van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de verschillende bestuurslagen. Zij gaf daarbij aan dat de gekozen bekostigingswijze diende te passen bij de verantwoordelijkheidsverdeling (Rapport Financiële verhoudingen tussen de bestuurslagen).



1.3 Middelen

7/16

Voor 2014 is het Gemeentefonds op € 18,3 miljard begroot. Dit is inclusief decentralisatie-uitkeringen en integratie-uitkeringen met een totaalbedrag van € 2,7 miljard. Voor specifieke uitkeringen aan gemeenten is in 2014 in de diverse departementale begrotingen in totaal € 11,3 miljard opgenomen.

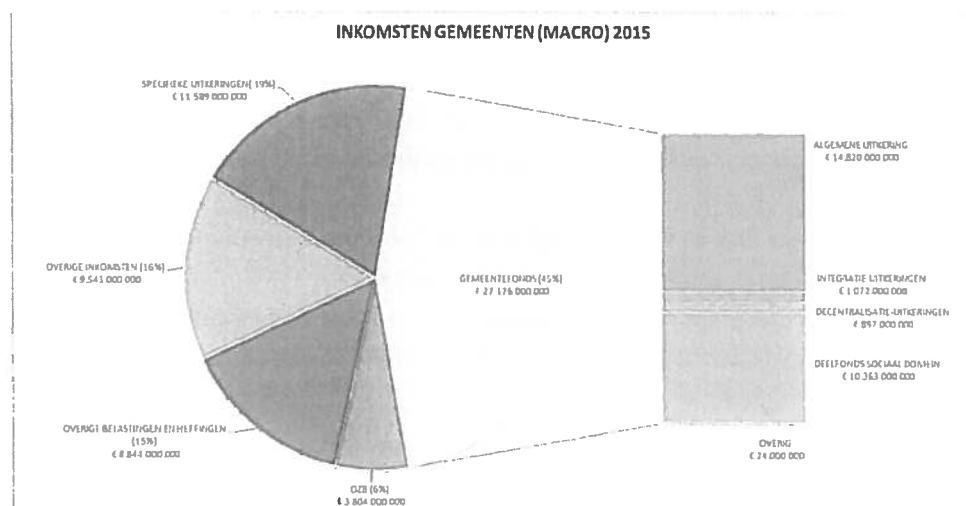
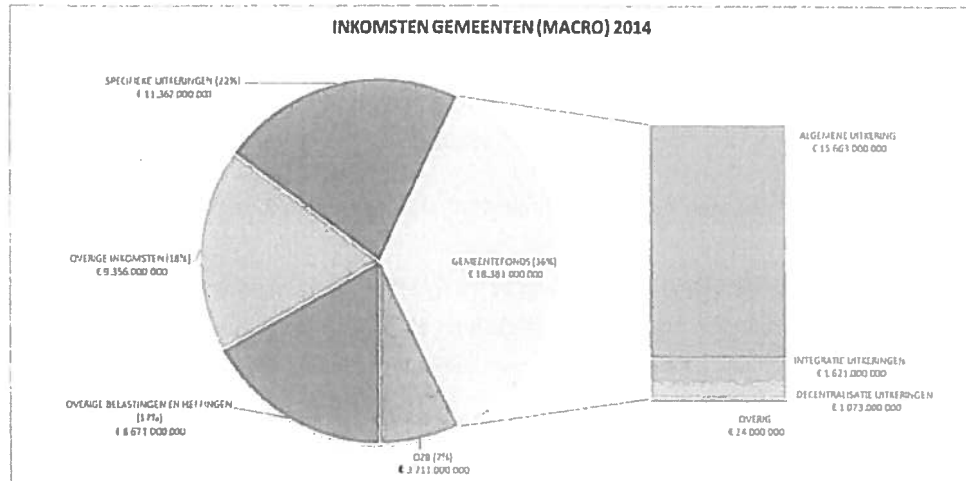
Gemeenten hebben zoals gezegd ook andere inkomsten, onder andere de gemeentelijke belastingen (bijvoorbeeld onroerendzaakbelasting, toeristenbelasting, parkeerbelastingen en leges) en eventueel ook inkomsten uit vermogen (bijvoorbeeld ontvangen dividend nutsbedrijven en rente). Dergelijke inkomsten van gemeenten zijn over het algemeen niet direct aan een bepaalde taak gekoppeld.

Wanneer gemeenten uitkeringen van het Rijk krijgen voor bepaalde doelen dan wordt het geld in de praktijk in grote lijnen aan deze doelen uitgegeven, maar het staat de gemeenten vrij er ook meer (of minder) geld voor uit te trekken of enigszins te schuiven met de middelen, mits de van toepassing zijnde wet- en regelgeving dat toelaat. De uitgaven voor de uitvoering van taken door gemeenten zijn derhalve niet rechtstreeks te relateren aan de hiervoor van het Rijk ontvangen middelen. Alleen als het gaat om specifieke uitkeringen (geoomerkte middelen) van het Rijk en gemeentelijke bestemmingsheffingen is er een direct verband tussen taak en geld.

Het College van B&W legt voor het gevoerde begrotingsbeleid en de daarin gemaakte keuzes verantwoording af aan de gemeenteraad. Het 'volgen' van de euro die op rijks- of op gemeentelijk niveau wordt geïnd en op gemeentelijk niveau wordt uitgegeven, is dus op uitzonderingen na (specifieke uitkeringen, leges, rioolrechten) in principe niet mogelijk.

In de volgende diagrammen wordt op macroniveau een indruk gegeven van de verhouding tussen de verschillende inkomsten van gemeenten. Het diagram over 2014 bevat de laatst bekende actuele cijfers.⁶ Het diagram over 2015 bevat geëxtrapoleerde cijfers⁶. De diagrammen zijn bedoeld om een indruk te geven van de toename van inkomsten van gemeenten en bieden geen zekerheid over de toename en de verdeling van inkomsten. Met de komende decentralisaties neemt het relatieve aandeel Rijksbijdrage naar onze schatting toe van 52% naar bijna 60%. Wij verwachten op basis daarvan dat het gemeentelijk macrobudget volgend jaar stijgt van € 51 miljard naar € 61 miljard.

⁶ Omvang Gemeentefonds 2015 uit begroting Gemeentefonds 2014 en omvang Deelfonds sociaal domein uit Meicirculaire 2014. Overige cijfers zijn extrapolatie van de cijfers van 2014.



Bovenstaande inkomstenbronnen zeggen in veel gevallen niets over de bestedingsdoelen. Die kunnen binnen het gemeentelijk domein variëren van bijvoorbeeld sport en cultuur, wegeninfrastructuur en beheer van de openbare ruimte, tot sociaal-cultureel werk, peuterspeelzalen, schuldhulpverlening en armoedebeleid.



2 Huidige en nieuwe taken en middelen in het sociale domein naar gemeenten

9/16

2.1 Huidige taken en uitkeringen

Gemeenten verrichten nu al taken op het terrein van arbeidsparticipatie, maatschappelijke ondersteuning en jeugdzorg. Hiervoor ontvangen zij middelen van het Rijk. Maar zoals gezegd mogen gemeenten ook zelf keuzes maken en uit de algemene middelen 'eigen geld' toevoegen aan die beleidsterreinen. Dat is beleidsvrijheid die uit de autonomie van gemeenten voortkomt. Een specifiek voorbeeld: gemeenten kunnen ervoor kiezen lokale lasten 'kwijt te schelden' voor bepaalde doelgroepen en dit financieren uit of de algemene middelen of de heffingen zelf. In het laatst geval wordt geld uit het 'harde domein' (riool en vuilnisophaal) gebruikt voor ondersteuning in het sociaal domein. De verantwoording voor die keuze vindt plaats aan de Gemeenteraad.

In de volgende tabel worden de uitkeringen van het Rijk voor de taken op het terrein van arbeidsparticipatie, maatschappelijke ondersteuning en weergegeven.

Uitkeringen van Rijk naar gemeenten (2014)

Taken sociaal domein	Wettelijke basis	Middelen (x €)	Uitkeringsvorm	Bestedingsregime
Arbeidsparticipatie	WWB Inkomensdeel	5,9 miljard	Specifieke uitkering	Lumpsum budget, overschot vrij besteedbaar
	WWB participatiebudget	0,6 miljard	Specifieke uitkering	Bestedingsplicht. Niet-besteed geld onder 25% van het jaarlijks toegekende budget mag worden gereserveerd voor participatievoorzieningen jaar erop.
	WSW	2,3 miljard	Specifieke uitkering	Bestedingsplicht
Maatschappelijke ondersteuning	WMO (2007)	1,7 miljard	Integratie-uitkering	Vrij
Jeugdzorg	prestatievelde 'op preventie gerichte ondersteuning van jeugdigen met problemen met opgroei en van ouders met problemen met opvoeden' is onderdeel WMO 2007			
	Regeling Centra voor jeugd en gezin	0,4 miljard	Decentralisatie-uitkering	Vrij
Totaal		10,9 miljard		

10/16

2.2 Nieuwe situatie 2015

Met de voorgenomen overdracht van taken, bevoegdheden en budgetten op het gebied van jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning en arbeidsparticipatie in 2015 is een bedrag gemoeid van circa € 7,5 miljard.⁷ Dit betreft de jeugdzorg (circa € 3,9 miljard) en de maatschappelijke ondersteuning (circa € 3,6 miljard) die in 2015 overgaan naar de gemeenten. Dit bedrag van € 7,5 miljard komt in het sociaal deelfonds. Dit is het 'nieuwe' geld.

⁷ Meicirculaire 2014, Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 750 B, nrs. 16, bijlage

Daarnaast worden 'bestaande' middelen afkomstig van de huidige specifieke uitkeringen voor de WWB (werkdeel) en de WSW ook naar het sociaal deelfonds overgeheveld ('oud' geld, € 2,9 miljard). Het sociaal deelfonds komt volgens de laatste inzichten daardoor op een totaalbedrag van € 10,4 miljard. Dit bedrag kan nog worden aangepast in de komende tijd.

De integratie-uitkering die gemeenten nu al ontvangen voor de uitvoering van de WMO 2007 blijft bestaan en wordt niet toegevoegd aan het deelfonds. Wel wordt het beschikbare bedrag verlaagd van € 1,7 miljard naar € 1,3 miljard. Het is de bedoeling dat de WMO 2007 opgaat in de WMO 2015. Deze nieuwe wet kent straks dus twee uitkeringsvormen: de Integratie-uitkering en het sociaal deelfonds.

De specifieke uitkering voor het WWB-inkomensdeel van circa € 5,9 miljard blijft bestaan en daaraan wordt € 0,06 miljard toegevoegd voor de nieuwe Wajong-instroom. Voor deze bestaande arbeidsparticipatiegeelden ('oud geld') komen in juni 2014 nieuwe verdeelmodellen.

Taken	Wettelijke basis	Middelen (x €)	Uitkeringsvorm	Bestedingsregime
Arbeidsparticipatie	Participatiewet, Inkomensdeel	5,9 miljard	Specifieke uitkering	Overschot vrij besteedbaar
	Participatiewet, participatiebudget	2,9 miljard	Sociaal deelfonds	Bestedingsvoorwaarde
Maatschappelijke ondersteuning en Jeugdhulp	WMO 2015	3,6 miljard	Sociaal deelfonds	Bestedingsvoorwaarde
	WMO 2007*	1,3 miljard	Integratie-uitkering	Vrij
Jeugdhulp	Jeugdwet	3,9 miljard	Sociaal deelfonds	Bestedingsvoorwaarde
	Regeling Centra voor jeugd en gezin	0,4 miljard	Decentralisatie-uitkering	Vrij
Totaal		18 miljard		

* prestatievelde preventie

Uit de tabel blijkt dat in totaal € 18 miljard aan middelen voor gemeenten beschikbaar is voor de taken in het sociaal domein zoals bedoeld bij de drie decentralisaties. Over € 5,9 miljard moeten de gemeenten de besteding verticaal verantwoorden aan het Rijk (specifieke uitkering arbeidsparticipatie), voor € 10,4 miljard geldt de



bestedingsvoorwaarde van het sociaal deelfonds en moet er een tijdelijke 'speciale' verticale verantwoording aan het Rijk komen. In beide gevallen moet uiteraard ook verantwoording worden afgelegd aan de gemeenteraad. Dit geldt ook voor de € 1,3 miljard (WMO 2007), waarover geen verantwoording hoeft te worden afgelegd aan het Rijk.

12/16

3 Bestedingsvoorwaarde deelfonds sociaal domein

3.1 Verantwoording

De middelen die beschikbaar zijn voor de te decentraliseren taken in het sociaal domein en worden overgeheveld naar het sociaal deelfonds, mogen de eerste drie jaar alleen besteed worden aan de doelen van het sociaal deelfonds. Dat is de gedachte achter het wetsvoorstel. Met deze voorwaarde is beoogd uitvoering te geven aan een motie van de Tweede Kamer.⁸

In het wetsvoorstel is de bestedingsvoorwaarde nader uitgewerkt. De Raad van State betitelde deze in haar advies⁹ bij dit wetsvoorstel als een 'bestedingsplicht'.

Na drie jaar vanaf het invoeringsjaar 2015 gaan de middelen in het deelfonds (zonder voorwaarden) deel uitmaken van het Gemeentefonds. Het creëren van een tijdelijk deelfonds met een bestedingsvoorwaarde - en het niet kiezen voor de gebruikelijke tussenvorm van een integratie- of decentralisatie-uitkering - wijst erop dat u de eerste tijd zicht wilt houden op de besteding van de middelen door gemeenten.

Door de combinatie van een element van de specifieke uitkering (de geoormerkte besteding) met een algemene uitkering van het Gemeentefonds ontstaat een nieuwe uitkeringsvariant in het al (te) complexe stelsel. Wij zien geen meerwaarde in deze nu voorliggende variant, integendeel. Het gevolg van het wetsvoorstel is dat het Rijk zal moeten kunnen vaststellen of aan de bestedingsvoorwaarde voldaan is. Er wordt immers een 'bestedingsplicht' bij wet vastgelegd. Dat betekent dat gemeenten (de 'wethouders') zich over de juiste besteding van ontvangen middelen aan de (vastgestelde) doelen van het deelfonds sociaal domein moeten verantwoorden aan het Rijk. De Raad van State wijst ook op deze verantwoordingsplicht en geeft dit in haar advies als volgt aan: 'De bestedingsplicht brengt mee dat de verantwoordelijke minister¹⁰ tegenover de Staten-Generaal verantwoording moet kunnen afleggen over de juiste besteding van de voor het deelfonds beschikbaar gestelde middelen, namelijk dat deze middelen binnen het sociale domein zijn besteed.'

⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 30 597, nr. 300

⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 935, nr. 4

¹⁰ In concreto de minister van BZK als begrotingsbeheerder van het Gemeentefonds

Wij zien niet in welke relevante *verantwoordingsinformatie* (te onderscheiden van beleidsinformatie) over de besteding van de middelen dit arrangement gaat opleveren. Gemeenten geven meer uit aan taken in het sociale domein dan de middelen van het sociaal deelfonds alleen. Deze uitgaven kunnen ook opgevoerd worden als zijnde besteed aan de doelen van het sociaal deelfonds. Een voorbeeld hiervan is de integratie-uitkering WMO 2007 van € 1,3 miljard. Ook mogen de gemeenten een (niet nader genoemd) deel van het sociaal deelfonds reserveren voor de jaren daarna. Daarbij komt dat gemeenten de mogelijkheid hebben om binnen hun begrotingsmiddelen keuzes te maken en te schulden met middelen. De 'te besteden' euro voor het sociaal deelfonds kan niet gevolgd worden en is in het geheel van de gemeentelijke uitgaven voor het sociale domein niet meer herkenbaar als 'euro van het sociaal deelfonds'. In de praktijk is dus, anders dan (tijdelijk) beoogd, geen sprake van geormerkt geld.

Afzonderlijke verantwoording over de naar de gemeente overgehevelde middelen (het sociaal deelfonds) geeft niet het beoogde inzicht in de naleving van de bestedingsvoorwaarde. Met deze verantwoordingsplicht wordt naar onze mening een schijnzekerheid gecreëerd en worden gemeenten en Rijk met onnodige en weinig zinvolle verantwoordings- en controlelasten opgezadeld.

Ter illustratie hebben wij in beeld gebracht hoe de begroting van een fictieve gemeente met 80.000 inwoners er in 2014 uitziet en in 2015 naar schatting uit zou zien.

	2014	2015	Opbouw sociaal deelfonds
Totaal begroting	€ 250 miljoen	€ 295 miljoen	
Waarvan sociaal domein	€ 89,6 miljoen	€ 118,9 miljoen	
Waarvan niet specifieke uitkering	€ 42 miljoen	€ 85,5 miljoen	
Waarvan sociaal deelfonds		€ 45 miljoen	
Waarvan nieuw geld			€ 32,4 miljoen
Waarvan oud geld			€ 12,6 miljoen

In 2014 wordt uit die begroting van € 250 miljoen al € 85,5 miljoen ('oud' geld) besteed aan taken voor het sociaal domein¹¹. Daar komt in 2015 aan 'nieuw' geld € 32,4 miljoen bij, de totale begroting stijgt ook door andere ontwikkelingen naar € 295 miljoen. Voor 2015 is daarvan € 122 miljoen beschikbaar voor het sociaal domein. Daarvan zou

¹¹ Berekening verdeling uitgaven gebaseerd op cijfers CBS 2014; geëxtrapoleerd voor 2015.

Berekening verdeling inkomsten gebaseerd op begroting gemeentefonds 2014, Atlas van de lokale lasten 2014 (COELO) en meicirculaire 2014; indien nodig geëxtrapoleerd voor 2015



€ 45 miljoen (€ 32,4 miljoen 'nieuw' geld plus € 12,6 miljoen 'oud' geld voor arbeidsparticipatie) afzonderlijk verantwoord moeten worden.

14/16

Gezien de relatieve omvang van de uitgaven in het sociaal domein zou het voor alle gemeenten mogelijk moeten zijn om de gevraagde besteding van het 'nieuwe' geld te verantwoorden.

Aan de voorgestelde bestedingsvoorwaarde kan in de praktijk dus altijd worden voldaan – zelfs als de gemeente zou bezuinigen en minder dan € 118,9 miljoen uit zou geven. Een aparte verantwoordingslijn over de inkomsten uit het sociaal deelfonds levert geen relevante informatie op en heeft dus geen toegevoegde waarde. Dit nog geheel los van het feit, dat elke gemeente een eigen keuze kan presenteren als te verantwoorden 'deelfonds'-bestedingen binnen het geheel van uitgaven sociaal domein.

3.2 Controle

Zoals gezegd introduceert het wetsvoorstel een bestedingsvoorwaarde c.q. een bestedingsplicht. Wat betreft de controle die zekerheid moet bieden over de naleving daarvan, wijzen wij op belangrijke technische onvolkomenheden.

Wij zijn van oordeel dat de in de memorie van toelichting aangekondigde aanpassingen van informatievoorzieningen op rijksniveau de kwestie niet vooruit helpen, eerder nog weer extra compliceren. Het monitoringsinstrumentarium Informatievoorziening voor derden – kortweg Iv3 – is in geen enkel opzicht ontworpen om *verantwoordingsinformatie* te genereren. De aangekondigde aanpassing van Iv3 aan het sociaal domein houdt bovendien geen rekening met de hiervoor uiteengezette volle breedte van het sociaal domein versus het geld via het sociaal deelfonds. De aangekondigde eenmalige accountantscontrole (op de aansluiting tussen gemeentelijke administratie en Iv3) en analyse achteraf van de eventuele niet-goedkeurende accountantsverklaring bij gemeentelijke jaarrekeningen kunnen dit niet verhelpen. Een en ander zal een rechtmatigheidsverklaring op rijksniveau door ons ernstig in de weg staan.

In dit verband wijzen wij ten overvloede op onze recente publicaties en opmerkingen over het functioneren van de SiSa-systematiek. Wij herinneren eraan dat wij over 2011 de praktijk van de SiSa-systematiek als ernstige onvolkomenheid hebben aangemerkt.¹²

Wij moeten een oordeel vellen over de rechtmatige besteding van de middelen in het sociaal deelfonds in de begrotingsjaren 2015, 2016 en 2017. Ons oordeel moet net als in de SiSa-systematiek gebaseerd zijn op gecontroleerde verantwoordingsinformatie. Op

¹² Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 240, nr. 2



grond van het huidige voorstel met Iv3 als basis voor de controle is het voor ons niet mogelijk om tot een goedkeurend oordeel te komen. Dit kan een ernstige consequentie hebben, namelijk onzekerheid over de besteding. Gegeven het materieel belang van het deelfonds sociaal domein kan een onzekerheid hierover doorwerken in het oordeel over de rechtmatigheid van het Gemeentefonds en mogelijk zelfs in het oordeel over de Rijksrekeningen 2015, 2016 en 2017.

15/16

Tot slot wijzen wij erop, dat controle en verantwoording altijd uitvoeringslasten met zich meebrengen. Die kosten kunnen ook met een efficiënte administratie oplopen tot boven 5% van het te verantwoorden budget. In het licht van onze hiervoor gemaakte opmerkingen vragen wij ons af of dergelijke uitvoeringslasten als doelmatig en doeltreffend kunnen worden gekenschetst.

4 Tot slot

Op grond van het voorgaande geven wij u in overweging om de bestedingsvoorwaarde c.q. bestedingsplicht van het deelfonds los te laten. Kort gezegd is het weinig zinvol om schijnzekerheid na te streven en tegelijk onnodige verantwoordings- en controlelasten in het leven te roepen. Ook geredeneerd vanuit het stelsel van financiële verhoudingen en het streven naar vereenvoudiging ervan, is het geen goed idee om weer een nieuwe uitkeringsvorm te introduceren. Een principiële argument daarbij is dat deze bestedingsvoorwaarde niet past, ook niet tijdelijk, bij het uitgangspunt van de komende decentralisaties, namelijk beleidsvrijheid en bestedingsvrijheid op gemeentelijk niveau. Een Integratie-uitkering is wél in lijn met de financiële systematiek.

Wij hopen van harte dat de energie, die anders noodgedwongen in administratieve-, verantwoordings- en controlelasten zou worden gestoken, gericht kan gaan worden op een moderne vorm van Informatievoorziening, waarbij belangen op gemeentelijk niveau en rijksniveau op elkaar aansluiten om beide zicht te kunnen houden op de mate waarin de dienstverlening aan de samenleving zo adequaat mogelijk wordt verzorgd – een pleidooi dat wij al eerder hebben gehouden.

Zo'n informatiesysteem moet helpen om antwoord te geven op vragen aangaande de prestaties en effecten zoals die optreden na de decentralisaties. Zo'n informatiesysteem moet het voor gemeenten mogelijk maken zich met elkaar te vergelijken.

Zo'n informatiesysteem moet bijdragen aan lokale en landelijke evaluatie van een doelmatige en doeltreffende inzet van beschikbare middelen voor taken op het gebied van jeugdhulp, maatschappelijke ondersteuning en arbeidsparticipatie vanaf 1 januari 2015.

16/16

Algemene Rekenkamer



drs. Saskia J. Stuiveling
president



dr. Ellen M.A. van Schoten RA,
secretaris

Een afschrift van deze brief, te voegen in het wetgevingsdossier TK 33935, is gezonden aan:

- de voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal
- de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
- de minister van Financiën
- de staatssecretaris van Financiën
- de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
- de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie