

Keuze AU, DU of SPUK voor corona-gerelateerde meerkosten

Er worden momenteel maatregelen getroffen waarmee de financiële en economische gevolgen van de coronacrisis kunnen worden getemperd en/of gecompenseerd. In een aantal gevallen is deze compensatie bestemd voor gemeenten of gaat de compensatie via gemeenten naar derden. In dergelijke situaties zal een keuze gemaakt moeten worden voor de uitkeringsvorm:

- de algemene uitkering via het gemeentefonds (AU);
- een decentralisatie-uitkering via het gemeentefonds (DU); of
- een specifieke uitkering via de departementale begroting (SPUK).

Dit speelt ook bij de vergoeding van corona-gerelateerde meerkosten die zorgaanbieders in rekening brengen aan gemeenten, waarbij vervolgens het Rijk een vergoeding verstrekt aan gemeenten voor de hiervoor bedoelde meerkosten.

Beleids- en bestedingsvrijheid

De algemene uitkering en een decentralisatie-uitkering worden vanuit het gemeentefonds toegevoegd aan de algemene middelen van een gemeente en zijn geheel beleids- en bestedingsvrij. Het Rijk kan dus niet voorschrijven hoe de gemeente de activiteiten uit moet voeren en kan ook niet eisen dat de middelen daadwerkelijk worden besteed aan het doel waarvoor ze beschikbaar zijn gesteld.

De AU wordt verdeeld op basis van (vaste) verdeelmaatstaven en iedere gemeente ontvangt deze uitkering. Bij een decentralisatie-uitkering kan een afwijkende verdeling worden gekozen en hoeft ook niet iedere gemeente een uitkering te ontvangen. De Algemene Rekenkamer stelt hierbij wel de eis, dat ook een DU verdeeld moet worden op grond van objectieve criteria. Deze kunnen bij een DU afwijken van de AU, waarbij gedacht kan worden aan het (fictieve voorbeeld) van het aantal niet-geïsoleerde woningen per gemeente bij een energiebesparingsmaatregel. Een voorafgaande selectie van voorstellen van gemeenten, is volgens de Rekenkamer niet verenigbaar met een DU. De Rekenkamer spreekt dan van een 'Beauty Challenge'. Dit geldt ook voor een vergoeding van kosten. Je kunt bij een vergoeding van kosten namelijk moeilijk volhouden dat de middelen voor een ander doel ingezet kunnen worden, dan voor de dekking van de bedoelde kosten.

In tegenstelling tot de AU en de DU, zijn de financiële middelen die verstrekt worden op basis van een specifieke uitkering geoormerkt en mogen alleen voor het voorgeschreven doel worden ingezet. In een bijlage bij de jaarrekening moet de gemeente zich verantwoorden over de besteding van deze middelen, hetgeen ook gecontroleerd wordt door de accountant. Indien de financiële middelen niet rechtmatig zijn besteed, kan het Rijk eventueel ook tot terugvordering overgaan.

Juridische basis

Voor (een ophoging van) de AU of de verstrekking van een DU via het gemeentefonds is geen aanvullende juridische basis nodig. Die juridische basis is neergelegd in de Financiële-verhoudingswet zelf en de vaststelling vindt achteraf plaats via een beschikking (AU) of via een algemene maatregel van bestuur (DU).

Voor een specifieke uitkering moet de juridische grondslag gevonden worden in een

- wet in formele zin, indien de looptijd in beginsel onbeperkt is;
- algemene maatregel van bestuur, indien de looptijd gelegen is tussen de 1 en 4 jaar;
- ministeriële regeling, indien de verstrekking eenmalig is;
- beschikking, indien het een eenmalige verstrekking is aan 1 of een zeer beperkt aantal gemeenten.

Gegeven het spoedkarakter van de corona-uitkeringen, zal naar verwachting veelal met een ministeriële regeling kunnen worden volstaan.

Afweging uitkeringsvorm

Voor de vergoeding van de meerkosten aan gemeenten moet een keuze gemaakt worden tussen de uitkering van vrij besteedbare middelen (AU of DU) of geormerkte middelen (SPUK).

Uitkeren via het gemeentefonds ligt het meest voor de hand, immers de middelen voor Jeugd en Wmo worden nu ook al voornamelijk via de AU uitgekeerd.

Indien bedragen gedurende het jaar aan het gemeentefonds worden toegevoegd, dan worden ze toegevoegd aan het geautomatiseerde systeem waarmee de betalingen aan gemeenten worden geïnitieerd. Het gemeentefonds wordt uitbetaald in 50 wekelijkse termijnen gedurende het jaar (week 1 t/m 50). Het is niet mogelijk om van deze systematiek af te wijken. Het is dus niet mogelijk om buiten de systematiek om in week X bedrag Y extra uit te keren aan gemeenten. Wel is het zo dat bedragen die in de loop van het jaar worden toegevoegd eerst verdeeld worden over 50 termijnen. De reeds verstreken termijnen worden in één keer in zijn geheel uitbetaald. Hoe later in het jaar een bedrag aan het gemeentefonds wordt toegevoegd, hoe groter die inhaalbetaling zal zijn. Het aanpassen van de omvang van de wekelijkse termijnen vindt één keer per maand plaats. Het zal van het moment waarop de toevoeging plaats vindt afhangen of de toevoeging al in de daaropvolgende maand verwerkt kan worden of dat het pas een maand later plaats kan vinden.

Voor verwerking in de betaalmaand juni moet uiterlijk 20 mei over de benodigde informatie worden beschikt. Dat betreft dan het totale bedrag, de uitkeringsvorm en de wijze van verdeling over de gemeenten.

Voorafgaand aan de betalingen moet ook de Tweede Kamer, vermoedelijk via een Incidentele Supplettaire Begroting, en de gemeenten, mogelijk via de meicirculaire, of anders via een apart schrijven, geïnformeerd worden.

Een DU ligt niet voor de hand omdat de verdeling nu via de Algemene Uitkering loopt.

Als voor een SPUK wordt gekozen dan is de vraag hoe om te gaan met de aspecten van rechtmatigheid, zoals die gelden voor zowel het Rijk als de gemeenten en de administratieve lasten. Van belang is hierbij ook om lering te trekken uit ervaringen die reeds opgedaan zijn met andere (spoed-)maatregelen die getroffen zijn in andere domeinen, zoals met de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo) en de Tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid (NOW). Voor deze regelingen geldt dat deze in zeer hoog tempo in uitvoering zijn genomen, hetgeen een groot compliment is voor SZW, omdat veel ondernemers op deze manier van de financiële ondergang zijn gered. De schaduwkant is echter dat accountants zich afvragen hoe de rechtmatigheid van de bestedingen gecontroleerd moeten worden. Bij de TOZO vragen gemeenten dit zich ook af. Bij de TOZO is immers gekozen voor een SPUK, met een mogelijkheid van terugvordering door het Rijk indien de middelen onrechtmatig zijn besteed. Vangwege de inherente M&O-risico's is de vraag echter relevant welke controles een gemeente moet verrichten bij de toekenning van een TOZO-uitkering en welke gevolgen straks verbonden worden door het Rijk, aan een onrechtmatige verstrekking. De discussie over de TOZO lopen momenteel nog, waarbij het een delicate balans blijft tussen het onderstrepen van het belang van een rechtmatige verstrekking zonder dat M&O-risico's eenzijdig afgewenteld worden door het Rijk op gemeenten.

Ook door de werkgroep rechtmatigheid is in de conceptnotitie aangegeven dat een rechtmatige verstrekking van middelen in het kader van de Jeugdwet, WMO en de PGB's mogelijk is, maar dat dit veel vergt van gemeenten. Hier moeten ook grenzen bewaakt worden, waarbij het voor kan komen dat het belang van een rechtmatige verstrekking niet meer opweegt tegen de administratieve lasten die dit veroorzaakt, bij gemeenten en zorgaanbieders. In dat geval is het ook niet passend dat het Rijk wel consequenties verbindt aan de niet-rechtmatige verstrekking, in de vorm van een terugvordering.

Voorstel voor een uitkeringsvorm

Het bovenstaande leidt tot het volgende voorstel:

- Er wordt gekozen voor toevoeging aan de algemene uitkering van het gemeentefonds.
- Dit kan in één of meerdere tranches.
- Bij deze optie kan er geen geld worden teruggevorderd, want gemeenten mogen de algemene uitkering vrij besteden.