

Vergaderjaar 2007–2008

31 327

## Wijziging van de Financiële-verhoudingswet en enkele andere wetten in verband met het stellen van nadere regels over uitkeringen uit de algemene fondsen en over specifieke uitkeringen

Nr. 5

### VERSLAG

Vastgesteld 12 maart 2008

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave	blz.
1. Inleiding	1
2. Verruiming werking algemene fondsen	2
3. Specifieke uitkeringen	3
4. Single information and single audit	4
5. Specifieke uitkeringen van meerdere departementen of met meerjarige verantwoording	5
6. Informatievoorziening van medeoverheden aan het Rijk	5

### 1. Inleiding

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de voorliggende wetswijziging. Zij spreken hun waardering ervoor uit, dat het de bewindspersonen gelukt is binnen een jaar een zo ingrijpende wetswijziging aan de Tweede Kamer voor te leggen, met als hoofddoelstellingen: vermindering bestuurlijke drukte en omzetting van 50% van de specifieke uitkeringen aan de medeoverheden in een bijdrage uit de algemene fondsen. Deze leden onderschrijven de doelstellingen van harte. Uit de ingebrachte adviezen van ARK, VNG, IPO, Rfv en de Raad van State blijkt echter op een aantal punten nog twijfel te bestaan of deze wetswijziging geheel toereikend is de genoemde doelstellingen te realiseren. De leden van de CDA-fractie hebben daarover nog een aantal vragen.

In algemene zin plaatsen deze leden een vraagteken bij de verwachting van de regering dat met deze wetswijziging de doelstelling van 50% omzetting van specifieke uitkeringen naar generieke uitkeringen te realiseren is. In de memorie van toelichting wordt deze doelstelling niet gekwantificeerd. Kan een nadere onderbouwing gegeven worden waarop

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van Beek (VVD), Van der Staaij (SGP), De Pater-van der Meer (CDA), Van Bochove (CDA), Duyvendak (GL), Hessels (CDA), Gerkens (SP), Haverkamp (CDA), Leerdam (PvdA), voorzitter, De Krom (VVD), ondervoorzitter, Griffith (VVD), Boelhouwer (PvdA), Irrgang (SP), Kalma (PvdA), Schinkelshoek (CDA), Van der Burg (VVD), Brinkman (PVV), Pechtold (D66), Van Raak (SP), Thieme (PvdD), Kuiken (PvdA), Leijten (SP), Heijnen (PvdA), Bilder (CDA) en Anker (CU).

Plv. leden: Teeven (VVD), Van der Vlies (SGP), Van de Camp (CDA), Smilde (CDA), Van Gent (GL), Knops (CDA), Polderman (SP), Spies (CDA), Wolbert (PvdA), Aptroot (VVD), Zijlstra (VVD), Vermeij (PvdA), Van Gerven (SP), Heerts (PvdA), Çörüz (CDA), Remkes (VVD), De Roon (PVV), Van der Ham (D66), Van Bommel (SP), Ouwehand (PvdD), Timmer (PvdA), De Wit (SP), Kraneveldt-van der Veen (PvdA), Van Haersma Buma (CDA) en Cramer (CU).

de verwachting van de regering is gebaseerd, zo vragen deze leden.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel tot wijziging van de Financiële-verhoudingswet (31 327). Deze leden hebben enkele aanvullende vragen over dit wetsvoorstel.

De leden van de SP-fractie hebben met gemengde gevoelens kennisgenomen van deze wets-wijzigingen. Doel is vereenvoudiging van de financiële verhoudingen tussen overheden en vermindering van de bureaucratie. In de praktijk, zo verwachten deze leden, kunnen deze voorstellen juist onduidelijkheid scheppen over de financiële verhoudingen, en de bestuurlijke drukte juist doen toenemen. Deze leden kunnen begrip opbrengen voor het streven van de regering naar differentiëring in de huidige uitkering in het algemene fonds. De integratie-uitkering en de decentralisatie-uitkering kunnen middelen zijn om te verzekeren dat gemeenten en provincies voldoende middelen hebben om beleid uit te voeren. Tegelijkertijd blijft de mogelijkheid bestaan om gelden specifiek te bestemmen. Deze leden hebben echter vragen over de uitwerking van deze voornemens. Zij juichen het toe dat de openbare WGR-lichamen niet zijn opgenomen in deze wet, in verband met hun gebrekkige democratische legitimering.

Voorts constateren deze leden dat in voorliggende wetswijzigingen nog veel moet worden ingevuld door middel van nadere regelgeving. Voor iedere integratie- en decentralisatie-uitkering bijvoorbeeld zou een Algemene Maatregel van Bestuur moeten worden opgesteld, evenals voor de wijze van verdeling van de bedragen en de wijze van vaststellen van het volume. Hetzelfde geldt, zo hebben deze leden begrepen, voor de criteria voor de opschorting van de algemene uitkering. Is de regering het met deze leden eens dat het stellen van nadere regels afbreuk kan doen aan het doel van deze wetswijzigingen, om gemeenten en provincies meer duidelijkheid te verschaffen? Waarom, zo vragen zij, kunnen deze zaken niet gewoon in het wetsvoorstel worden opgenomen?

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel tot wijziging van de Financiële-verhoudingswet en enkele andere wetten in verband met het stellen van nadere regels over uitkeringen uit de algemene fondsen en over specifieke uitkeringen. Alvoorens zij een standpunt innemen willen zij graag enkele opmerkingen maken en de regering een aantal vragen voorleggen.

Ook zij zijn het eens met het doel om de bestuurlijke drukte en de «bureaucratische» drukte op rijksniveau te verminderen, en om 50% van de specifieke uitkeringen om te zetten in een bijdrage uit de algemene fondsen. Dit alles met het oog op het vergroten van de beleids- en bestedingsvrijheid van de decentrale overheden. Overigens vragen de leden van de VVD-fractie wat de huidige stand van zaken is als het gaat om het verminderen van het aantal specifieke uitkeringen.

## **2. Verruiming werking algemene fondsen**

De leden van de CDA-fractie stellen een vraag over het nieuwe instrument, de integratie-uitkering. Deze integratie-uitkering is bedoeld als overgangsinstrument naar de algemene uitkering en heeft vooralsnog een overgangstermijn van maximaal drie jaar. De reden voor deze drie jaren is gelegen in het feit dat in die periode bepaald kan worden of de gekozen verdeling van de gelden aansluit op de gewenste herverdeeleffecten, of om te grote herverdeeleffecten op te vangen. Echter bij dit instrument geldt voor de medeoverheden een grote mate van beleids- en bestedingsvrijheid. Welke instrumenten worden dan gehanteerd om de herverdeeleffecten te meten, zo vragen deze leden.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het waar is dat de integratie-uitkeringen pas algemene uitkeringen worden als er duidelijkheid is ontstaan over de herverdeeffecten die het gevolg zijn van het feit dat deze uitkeringen worden opgenomen in de algemene uitkeringen. Hoeveel integratie-uitkeringen komen er, zo vragen zij. Er wordt gesteld dat de termijn voor overgang van integratie- naar algemene uitkering zoveel mogelijk wordt beperkt tot maximaal 3 jaren. Betekent dit dat er ook sprake kan zijn van een langere overgangperiode? Zo ja, waarom is dat?

Voorts vragen zij of er criteria zijn waaraan door de staatssecretaris van BZK (en de staats-secretaris van Financien) de voorstellen van departementen voor integratie-, decentralisatie-uitkeringen, en uitzonderingen op de verzameluitkeringen, worden getoetst. Welke bevoegdheid hebben beide staatssecretarissen bij verschil van opvatting tussen departementen en BZK over de toepassing van deze criteria?

Dezelfde leden vragen hoe beleidsprioriteiten van een kabinet kunnen worden geborgd als deze gestalte worden gegeven door gemeenten met financiële steun van de rijksoverheid via integratie- en decentralisatie-uitkeringen.

De leden van de PvdA-fractie zien graag het effect van dit wetsvoorstel concreet in beeld gebracht voor een aantal departementen. Kan de regering per departement een overzicht verschaffen van de uitkeringen aan gemeenten per 2007, en van de uitkeringen na de implementatie van deze wet?

Behalve de uitkeringen op basis van dit wetsvoorstel kunnen gemeenten ook in aanmerking komen voor subsidies. Hoe kan worden voorkomen dat er substitutie van uitkeringen door subsidies gaat plaatsvinden, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

De leden van de VVD-fractie vragen of zij het goed begrijpen dat door dit wetsvoorstel er decentralisatie-uitkeringen en verzameluitkeringen worden ingesteld, en dat integratie-uitkeringen wel bestonden, maar niet als zodanig waren benoemd? Gaarne krijgen zij een nadere verduidelijking van wat er onder de vrij abstracte begrippen «decentralisatie-uitkeringen» en «integratie-uitkeringen» wordt verstaan. Wellicht dat mede aan de hand van enkele voorbeelden deze nadere verduidelijking kan worden gegeven.

Waarom is er gekozen voor integratie-uitkeringen en decentralisatie-uitkeringen? Hoe wordt het voorstel van de VNG om de decentralisatie-uitkeringen en integratie-uitkeringen onder één noemer te plaatsen (de decentralisatie-uitkering) beoordeeld? Wat zijn daarvan de voor- en nadelen? Waarom wordt er niet meteen overgegaan tot het instellen van algemene uitkeringen? Is dit niet wat de regering uiteindelijk voorstaat? Of is dit niet mogelijk? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie van de regering een antwoord op de hier gestelde vragen.

In het algemeen krijgen de leden van de VVD-fractie graag meer inzicht in de mate waarin de integratie-uitkeringen, de decentralisatie-uitkeringen en de verzameluitkeringen bijdragen aan het vergroten van de beleids- en bestedingsvrijheid van decentrale overheden. In hoeverre worden nu de bestuurslasten en de administratieve lasten voor provincies en gemeenten verminderd? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie hierop een reactie.

### **3. Specifieke uitkeringen**

De leden van de CDA-fractie vragen of in het nieuwe instrument «verzameluitkering per departement», dat vooralsnog wordt gebonden aan een grensbedrag van € 10 mln. per beleidsthema per jaar, voldoende tot uitdrukking komt dat er behoorlijke verschillen tussen gemeenten bestaan. Immers één grensbedrag van € 10 mln. voor een relatief grote

gemeenten is op de gemeentebegroting van die gemeente nauwelijks waarneembaar, terwijl het voor een relatief kleine gemeente een fors bedrag genoemd kan worden. Kan de regering nader motiveren waarom gekozen is voor dit ene bedrag en niet voor bijvoorbeeld een percentage?

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de overgang van specifieke uitkeringen naar de algemene fondsen concreet wordt bewerkstelligd. Worden specifieke uitkeringen omgevormd tot decentralisatie-uitkeringen? Is het juist dat een decentralisatie-uitkering in feite een uitkering is waarbij niet langer sprake is van een bepaald doel, maar waarvoor (nog) geen generieke verdeling mogelijk is? Hoeveel decentralisatie-uitkeringen komen er naar verwachting en op welke termijn worden dit algemene uitkeringen? Is het de bedoeling dat op termijn alle decentralisatie-uitkeringen verdwijnen en opgaan in algemene uitkeringen, zo vragen deze leden.

De aan het woord zijnde leden begrijpen het zo dat de verzameluitkering per departement de bundeling van specifieke uitkeringen met een geringe financiële omvang vormt. Deze uitkering kan bestaan uit bijdragen voor verschillende beleidsthema's. Echter, zo lezen deze leden, de ontvangende medeoverheden hoeven de bijdragen weer niet per beleidsthema te besteden maar mogen die inzetten voor de «brede doelstelling van het departement» dat de uitkering doet. Waarom bestaan er dan nog de verschillende beleidsthema's per departement als het gaat om deze verzameluitkering, zo vragen zij. Het is hen niet geheel duidelijk hoe, als het om verzamel-uitkeringen gaat, de rolverdeling m.b.t. sturing, verantwoording en controle tussen de ministers van de uitkerende departementen enerzijds en die van de minister van BZK anderzijds is. Kan hierop worden ingegaan?

De nieuwe verzameluitkering biedt de gemeenten nog geen bestedings- en beleidsvrijheid. Wanneer zal dat wel het geval zijn of waarom werd hiervoor geen termijn gesteld?

Nu volgens deze voorstellen een aantal specifieke uitkeringen zal worden ondergebracht in verzameluitkeringen, vragen de leden van de SP-fractie in hoeverre hier sprake is van een cosmetische ingreep. Kan de regering uitleggen hoeveel specifieke uitkeringen daadwerkelijk zullen verdwijnen, dat wil zeggen niet worden opgenomen in een verzameluitkering? Deze leden ontvangen graag een nadere uiteenzetting waarom per beleidsthema een grensbedrag voor de verzameluitkering wordt voorgesteld en waarom het gekozen bedrag naar de opvatting van de regering realistisch is.

Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een nadere verduidelijking van het begrip «verzameluitkering». Aan wat voor beleid met financieel geringe consequenties moet worden gedacht? Wellicht dat mede aan de hand van een voorbeeld deze verduidelijking kan worden gegeven. Hoe kan worden voorkomen dat zo weinig mogelijk gebruik van de verzameluitkering wordt gemaakt? Is het, gelet op het feit dat de regering de beleidsvrijheid van lagere overheden wil vergroten, de bedoeling dat de «verzameluitkering» op termijn verdwijnt? Wat zijn de voor- en nadelen van de «verzameluitkering»? Hoe beoordeelt de regering de opvatting van het IPO dat met de verzameluitkering «sectorale potjes per departement blijven bestaan»? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering op deze vragen.

#### **4. Single information and single audit**

De wijzigingen in dit voorstel hebben ook betrekking op het principe van «single information en singel audit». In de memorie van toelichting wordt gezegd dat door de wettelijke borging er zorg voor wordt gedragen dat

voor medeoverheden «in principe» voor alle specifieke uitkeringen één verantwoordingsstelsel van toepassing is. Nu deze zin zó geformuleerd is, vragen de leden van de CDA-fractie of er nog afwijkingen van dit principe zijn en zo ja, op welke gebieden of met betrekking tot welke vereisten er dan afwijkingen zijn? Een zelfde vraag stellen zij over de reguliere jaarrekeningcontrole door de accountants van gemeenten en provincies. In dat hoofdstuk lezen zij, dat daarmee «in beginsel» ook voldoende voor het Rijk gecontroleerd is. Wordt er inmiddels gewerkt met aan een eenvoudige jaarrekeningcontrole voor de gehele sector overheid, zo vragen de aan het woord zijnde leden.

De leden van de VVD-fractie zijn een voorstander van het principe van «single information en single audit» en de wettelijke borging daarvan in de Financiële verhoudingswet. Ingevolge het voorgestelde artikel 17a geldt dit principe voor de uitvoering van de regeling van een specifieke uitkering? Geldt dit artikel, maar overigens ook artikel 17b, tevens voor de wijze van verantwoorden over de decentralisatie-, integratie- en verzameluitkeringen? Als dat niet het geval is, vragen deze leden hoe er dan over deze uitkeringen verantwoording moet worden afgelegd. Gaarne krijgen zij hierop een reactie van de regering.

### **5. Specifieke uitkeringen van meerdere departementen of met meerjarige verantwoording**

In navolging van de Algemene Rekenkamer wijzen de leden van de VVD-fractie op het feit dat bij specifieke uitkeringen ministers niet altijd jaarlijks verantwoording aan het parlement kunnen afleggen, maar dat dit soms meerjaarlijks gebeurt. Het parlement kan dan in mindere mate van zijn bevoegdheden gebruik maken. Ziet de regering toch nog mogelijkheden voor het parlement om wel ten volle van zijn bevoegdheden gebruik te kunnen maken? Zo ja, welke?

### **6. Informatievoorziening van medeoverheden aan het Rijk**

De leden van de CDA-fractie stellen vast dat in deze wet als sanctiemogelijkheid bij niet tijdig aanleveren van verantwoordingsstukken, de mogelijkheid wordt geïntroduceerd van opschorten van de bevoorschotting gedurende 26 weken. Met name op dit punt hebben de adviesorganen veel kritiek. Deze leden zouden daarom van de regering graag een beschouwing zien over de diverse andere mogelijkheden, zoals instrumenten van preventief toezicht, aanwijzingen of eventueel zelfs tijdelijke bewindvoering. Deze leden zijn zich ervan bewust dat er zich op het totaal van het aantal gemeenten en provincies slechts zelden dermate ernstige onvolkomenheden zullen voordoen, dat ingrijpen, op welke wijze dan ook, eveneens slechts zelden nodig zal blijken. Wel spreken zij hun zorg uit over de gevolgen voor de inwoners van de betreffende gemeente of provincie die deze sanctie wordt opgelegd. Kunnen zij wat betreft het voorzieningspakket niet de dupe worden van opschorting in de bevoorschotting? En is in dat geval het middel niet erger dan de kwaal? Kan in dit verband ook nog iets gezegd worden over de toezichtrelatie in financieel opzicht tussen provincie en gemeenten? De leden van de CDA-fractie ontvangen graag een antwoord op deze vragen.

De leden van de SP-fractie ontvangen graag een nadere reactie van de regering op de breed gedragen kritiek dat de sanctie om de algemene uitkering op te schorten een zware is en moeilijk valt te rijmen met de collegiale verhoudingen tussen de verschillende overheden. Acht de regering het denkbaar dat in geval van een gebrekkige verantwoording over één specifieke uitkering, de gehele algemene uitkering wordt opgeschort?

Waarom deelt de regering niet de zorgen van deze leden over de proportionaliteit van deze sanctie?

Deze leden ontvangen voorts graag een nadere verantwoording van de regering waarom het voorstel van de Raad van State niet is overgenomen, om bij het in gebreke blijven van een gemeente of provincie, de vakminister te laten besluiten tot nadere maatregelen, waaronder mogelijk het opschorten van een specifieke uitkering. Waarom past naar het oordeel van de regering het opschorten van een specifieke uitkering niet bij de verantwoordelijkheid van de ministers van Financiën en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties?

De leden van de VVD-fractie wijzen erop dat ingevolge het voorgestelde artikel 17b, lid 3 de Fondsbeheerders kunnen besluiten de betalingen van voorschotten op de algemene uitkering aan de desbetreffende provincie of gemeente geheel of gedeeltelijk op te schorten, als de verantwoordingsinformatie niet op tijd, of niet op de juiste wijze, is verstrekt. Deze leden memoreren dat de Raad van State dit voorgestelde instrument disproportioneel acht en dat de Raad adviseert de bevoegdheid tot opschorting van de algemene uitkering te schrappen. Ook het Interprovinciaal overleg (IPO) en de Raad voor de Financiële verhoudingen (Rfv) zijn hierover kritisch. Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een nadere argumentatie waarom is gekozen voor het instrument «opschorten». Komen gemeenten hierdoor niet in de problemen? Heeft de regering ook andere vormen van sanctiebeleid overwogen? Zo ja, welke? Heeft de regering een boetesysteem, of, zoals door de Rfv voorgesteld, bestuurlijke maatregelen overwogen? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

De voorzitter van de commissie,  
Leerdam

Adjunct-griffier van de commissie,  
Hendrickx