

Vergaderjaar 1995–1996

24 781

Instelling van een Raad voor de financiële verhoudingen (Wet op de Raad voor de financiële verhoudingen)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt/uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State).

Dit wetsvoorstel beoogt de instelling van een adviescollege op het terrein van de financiële verhoudingen. Het wetsvoorstel is onderdeel van de wetgeving die vorm geeft aan de inrichting van het nieuwe adviesstelsel per 1 januari 1997. Op grond van de voorgestelde Herzieningswet adviesstelsel zullen de bestaande adviescolleges, behoudens twee uitzonderingen, op die datum worden opgeheven dan wel van hun adviestaken worden ontheven (zie kamerstukken II 1993/94, 24 232, nrs. 1–3). Met ingang van die datum worden – ingevolge de voornemens van de regering – de wetten ter inrichting van het nieuwe adviesstelsel van kracht. De thans bij de Eerste Kamer aanhangige Kaderwet adviescolleges (kamerstukken I 1995/96, 24 503, nrs. 1 en verder) is een van de wetten ter inrichting van het nieuwe stelsel. Die wet zal algemene regels bevatten met betrekking tot de inrichting, bevoegdheid en werkwijze van de nieuwe adviescolleges. Het onderhavige wetsvoorstel betreffende de Raad voor de financiële verhoudingen kan aldus beperkt blijven tot de instelling, naam, taak en omvang van het college.

De instelling van de Raad voor de financiële verhoudingen heeft de volgende ontstaansgeschiedenis. Onder verantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken wordt met ingang van 1 januari 1997 de Raad voor het openbaar bestuur opgericht. Deze Raad zal zich richten op maatschappelijke vraagstukken van strategisch niveau. Per 1 januari 1997 wordt, in het kader van de herziening van het adviesstelsel, de Raad voor de gemeentefinanciën opgeheven. De regering heeft eerder vastgesteld dat op een aantal deelterreinen adviesbehoeften bestaan die niet goed te relateren zijn aan een breed georiënteerd adviesorgaan en instelling van een afzonderlijk adviescollege op een specifiek deelterrein kunnen rechtvaardigen (kamerstukken II 1994/95, 23 725, nr. 6). De regering acht het wenselijk dat een dergelijk adviescollege zal worden opgericht voor het specifieke deelterrein van de financiële verhoudingen. Dit adviescollege is de Raad voor de financiële verhoudingen.

De Raad voor de financiële verhoudingen is geen ongewijzigde voortzetting van de Raad voor de gemeentefinanciën onder een andere naam.

Ten aanzien van het onderscheid van de Raad voor de financiële verhoudingen met de op te heffen Raad voor de gemeentefinanciën kan het volgende worden opgemerkt. Tot de taken van de Raad worden de majeure verdeelvraagstukken gerekend, dat wil zeggen dat de mineure verdeelvraagstukken geen onderdeel zijn van het «takenpakket» van de nieuwe Raad. De Raad zal zich ter verdere onderscheiding van de Raad voor de gemeentefinanciën onder andere ook richten op advisering over de provinciale financiën. Een laatste onderscheid met de Raad voor de gemeentefinanciën is dat de leden niet meer op voordracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Inter Provinciaal Overleg (IPO) benoemd zullen worden maar op voordracht van de Ministers van Binnenlandse Zaken en Financiën. Over die voordracht zal overigens wel overleg worden gevoerd met de VNG en het IPO.

Het bijzonder adviescollege wordt opgericht onder verantwoordelijkheid van de Ministers van Binnenlandse Zaken en Financiën.

De Raad voor de financiële verhoudingen zal zich richten op adviezen inzake de financiële verhouding. Deze adviezen kunnen zowel van uitvoerende als van beleidsmatige aard zijn.

2. Taakomschrijving

Het adviescollege zal advies kunnen worden gevraagd over de volgende onderwerpen:

- a. uitvoeringskwesties waaraan principiële aspecten zijn verbonden;
- b. de toepassing van artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet (kamerstukken II 1995/96, 24 512);
- c. verdeelvraagstukken van majeure betekenis;
- d. majeure verdeelvraagstukken bij specifieke uitkeringen;
- e. majeure wijzigingen in het fiscaal instrumentarium van de gemeenten en provincies.

Vanwege de gewenste samenhang tussen de adviezen van de Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen, is een goede afstemming tussen de werkzaamheden van deze twee adviescolleges noodzakelijk. Deze afstemming dient zowel plaats te vinden ten aanzien van de uit te brengen adviezen van de Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen als ten aanzien van de mogelijkheid van spontane advisering door één van beide.

Deze afstemming wordt enerzijds gewaarborgd doordat een persoon zal worden benoemd als voorzitter van de Raad voor het openbaar bestuur en voorzitter van de Raad voor de financiële verhoudingen. Daarnaast zullen de secretariaten van beide adviesorganen «bij elkaar», dat wil zeggen in één kantoorlocatie, gehuisvest zijn. Deze fysieke nabijheid van de secretariaatsmedewerkers zal eveneens de afstemming van de werkzaamheden bevorderen.

3. Adviesverzoeken

Artikel 16 van de Kaderwet adviescolleges bepaalt dat adviesaanvragen kunnen worden gedaan door Onze Minister of een van beide Kamers der Staten-Generaal.

De adviesaanvragen worden gezamenlijk door of door tussenkomst van de Minister van Binnenlandse Zaken en van Financiën gedaan. Hoe het adviesverzoek tot stand komt, is voor de regering en de beide Kamers een zaak die wordt beheerst door hun interne orde. Voor de regering is dat vooral het reglement van orde voor de ministerraad en voor de beide Kamers ligt het in de rede dat de reglementen van orde van deze Kamers aangeven hoe een adviesverzoek tot stand komt.

De minister die eerstverantwoordelijk is voor het onderwerp van het advies zal doorgaans het adviesverzoek doen. In het adviesverzoek zal,

waar relevant, in ieder geval aandacht worden gegeven aan de te verwachten omvang van de financiële gevolgen voor gemeenten en provincies van voorgenomen maatregelen. Tevens komt, waar relevant, de verdeling van middelen over de gemeenten/provincies aan de orde. Bij de verdeling van een mutatie in het Gemeentefonds en/of het Provinciefonds zal de adviesaanvraag over de verdeling echter steeds uitgaan van de beheerders van het Gemeentefonds/Provinciefonds, in de regel mede namens de betrokken vakminister(s). De minister die het adviesverzoek doet zal in ieder geval – als dat een andere minister is – de minister die de apparaatzorg heeft daarvan in kennis stellen of vooraf met hem overleggen.

4. Benoeming van de voorzitter en de andere leden

Artikel 10 van de Kaderwet adviescolleges bepaalt dat de leden van adviescolleges, waaronder ook de voorzitter, bij koninklijk besluit worden benoemd.

Voor de Raad voor de financiële verhoudingen betekent dat, dat de voorzitter en de andere leden op gezamenlijke voordracht van de Ministers van Binnenlandse Zaken en Financiën worden benoemd. Over de voordracht worden de VNG en het IPO gehoord.

5. Samenstelling

Voor de Raad voor de financiële verhoudingen is gekozen voor een adviescollege met een beperkte omvang, namelijk maximaal zeven personen (inclusief de voorzitter). Met een aantal van zeven personen kan het adviescollege adequaat functioneren.

6. Financiële gevolgen

De financiële gevolgen van het wetsvoorstel strekken zich uit tot de kosten van de vergoedingen van de leden, de salarissen van de secretariaatsmedewerkers en een aantal materiële kosten. De met de Raad voor de financiële verhoudingen samenhangende uitgaven worden begroot op ongeveer f 2 mln gulden structureel, met ingang van 1 januari 1997. Deze kosten zullen ten laste van de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken komen. Deze uitgaven kunnen vervolgens, in overeenstemming met Financiën, worden verhaald op het Gemeentefonds (en mogelijk het Provinciefonds). Aangezien per 1 januari 1997 de Raad voor de gemeentefinanciën wordt opgeheven vervalt per die datum op de begroting van het Gemeentefonds het artikel «Kosten Raad voor de gemeentefinanciën». Hiermee is een structureel bedrag gemoeid van f 2 miljoen. De overheveling van de bekostiging van de Raad voor de financiële verhoudingen uit het Gemeentefonds naar de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken geschiedt dus buiten bezwaar van de collectiviteit van de gemeenten.

7. Personele gevolgen

De personele gevolgen van het wetsvoorstel hebben betrekking op de met de opheffing van de Raad voor de gemeentefinanciën gepaard gaande beëindiging van het dienstverband van de secretariaatsmedewerkers met de VNG en de nieuwe formatie van het secretariaat van de nieuwe Raad. Het uitgangspunt is dat het secretariaat samen met het secretariaat van de nieuwe Raad voor het openbaar bestuur zal worden gehuisvest.

8. Instelling

Het voorgestelde adviescollege zal binnen het nieuwe adviesstelsel een plaats krijgen. Dat betekent dat de Raad voor de financiële verhoudingen met ingang van het tijdstip van de herziening van het adviesstelsel wordt ingesteld. Ter voorbereiding van de instelling per 1 januari 1997 zal het aanzoeken van leden voor het adviescollege in de loop van 1996 plaatsvinden. Tevens zal dan de aanstelling van personeel – de secretaris en de overige medewerkers plaatsvinden.

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. F. Dijkstal

De Minister van Financiën a.i.,
G. J. Wijers