

Vergaderjaar 1996–1997

24 781

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

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 13 november 1996

Ik heb de eer, mede namens mijn ambtgenoot van Financiën, de gestelde vragen als volgt te beantwoorden.

1. Inleiding

De leden van de fracties van de PvdA, het CDA, de VVD, D66 en het GPV hebben opmerkingen gemaakt en vragen gesteld over het wetsvoorstel Instelling van een Raad voor de financiële verhoudingen (Wet op de Raad voor de financiële verhoudingen). In deze nota naar aanleiding van het verslag gaan wij graag op deze opmerkingen in en zullen wij de gestelde vragen beantwoorden.

Het verheugt ons te kunnen constateren dat de meeste van de aan het woord zijnde fracties met instemming hebben kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie vragen of voor de Raad voor de financiële verhoudingen een jaarverslagverplichting zal gelden. Verder vragen zij of het in de bedoeling ligt in de toekomst de jaarboeken voor de gemeentefinanciën te handhaven.

Op de Raad voor de financiële verhoudingen is de Kaderwet adviescolleges van toepassing. Deze Kaderwet schrijft o.a. voor dat de adviescolleges eenmaal per jaar aan de Kamer een verslag uitbrengen over de verrichte activiteiten. Daarnaast schrijft bedoelde Kaderwet voor dat de adviescolleges eenmaal per vier jaar een zelfevaluatie opstellen. Het behoort tot de bevoegdheid van de Raad voor de financiële verhoudingen om al dan niet publicaties als het thans door de Raad voor de gemeentefinanciën verzorgde «Jaarboek gemeentefinanciën» te publiceren.

De leden van de D66-fractie vragen of de constructie van een sub-raad toch niet het overwegen waard is. Zou het beperkt aantal leden van een adviescollege hier een beletsel kunnen zijn?

We zijn van mening dat de gekozen constructie enerzijds waarborgen biedt voor een inhoudelijke afstemming tussen de adviezen van de Raad

voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen en anderzijds recht doet aan het specifieke karakter van de adviezen van de Raad voor de financiële verhoudingen. De Kaderwet adviesstelsel staat het instellen van permanente sub-raden niet toe.

De leden van de GPV-fractie vragen een reactie op de stelling in het commentaar van de Raad voor de gemeentefinanciën, dat adviezen over kortetermijnzaken aan kwaliteit winnen indien zij zijn gebaseerd op ervaringen met het thans bestaande beleid. Het komt de leden van de GPV-fractie voor dat de vraagstukken die tot de adviestaak van de Raad voor de financiële verhoudingen behoren, niet zelden in nauwe relatie zullen staan tot onderwerpen waarover de Raad voor het openbaar bestuur zich in adviezen uitspreekt. Op welke wijze zal worden bereikt dat de expertise van de leden van de Raad voor de financiële verhoudingen in concrete gevallen wordt benut voor het opstellen van strategische adviezen over de financiële verhouding.

De leden van de D66-fractie achten een goede afstemming van de werkzaamheden van de Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen van eminent belang. Zij spreken de hoop uit dat de ter zake beoogde maatregelen hoe dan ook in de praktijk voldoende zullen blijken.

Een goede afstemming tussen de adviezen van de Raad voor het openbaar bestuur en die van de Raad voor de financiële verhoudingen zal als volgt worden bereikt. De voorzitter van de Raad voor het openbaar bestuur is qualitate qua ook voorzitter van de Raad voor de financiële verhoudingen. Deze constructie bewerkstelligt coördinatie op het niveau van de leden van beide raden. De secretariaten van beide raden zullen in één lokatie worden gehuisvest. Daarnaast zullen ook andere praktische middelen (zoals gezamenlijke werkoverleggen) worden ingezet om op werkvloerniveau coördinatie te bewerkstelligen.

De leden van de GPV-fractie onderkennen dat bijvoorbeeld voor de verdere verfijning van de verdeelstelsels van het Gemeentefonds en het Provinciefonds behoefte kan bestaan aan (onafhankelijke) advisering. Zij achten het de plicht van de regering te motiveren waarom zij niet voor andere oplossingen heeft gekozen waarmee deskundige advisering op dit deelterrein zou kunnen worden bereikt. Zij noemen de mogelijkheid om een onderzoeks- en adviesopdracht te geven aan wetenschappelijke onderzoeksinstellingen wanneer onafhankelijke advisering over bepaalde verdeelvraagstukken gewenst is.

In de toekomst zullen, net als nu het geval is, in daarvoor in aanmerking komende gevallen, onderzoeksopdrachten worden uitbesteed aan (onder andere) wetenschappelijke onderzoeksinstellingen. Daarbij moet worden bedacht dat het bij dit soort opdrachtverleningen gaat om werkzaamheden die veelal betrekking zullen hebben op een deelterrein van de financiële verhouding. Om een te grote afhankelijkheid van bepaalde onderzoeksinstellingen te voorkomen blijkt het in de praktijk gewenst/onvermijdelijk diverse instellingen in te schakelen bij uit te besteden onderzoeken. Dit voorkomt afhankelijkheid van één instelling, maar heeft als nadeel dat de continuïteit in de aanpak weleens wat onder druk kan komen te staan. Een adviesorgaan kan zonder ongewenste afhankelijkheid op te roepen, een betere garantie bieden voor een zekere continuïteit in een deskundige benadering van verdeelvraagstukken waarbij vooral ook de samenhang tussen de verschillende deelterreinen van de financiële verhouding tot zijn recht komt. Vanwege deze overwegingen achten wij de instelling van een adviesorgaan voor het specifieke deelterrein van de financiële verhoudingen alleszins gerechtvaardigd.

2. Taakomschrijving

Ten aanzien van de taakomschrijving vragen de leden van de PvdA-fractie op welke wijze de term «majeur» opgevat moet worden in de onderscheiden taken die de regering benoemt. Gaat het om majeure in financiële zin (de hoogte van de bedragen) of anderszins. Ook de leden van de CDA-fractie vragen een nadere toelichting op het begrip «majeure» verdeelvraagstukken.

De term «majeur» heeft zowel een kwalitatieve als een kwantitatieve betekenis. Bij de beslissing in concrete gevallen of er al dan niet sprake is van een «majeur verdeelprobleem» zullen beide aspecten gewogen moeten worden. Ter toelichting twee voorbeelden. Er kan bij de beide fondsen sprake zijn van mutaties die weliswaar fors van omvang zijn, maar waarvan de verdeelwijze weinig discussies oproept. Zo is vrijwel iedereen het er over eens dat de jaarlijkse accessen (die in kwantitatieve zin als majeure kunnen worden aangemerkt) in het Provinciefonds en het Gemeentefonds naar evenredigheid met hun aandelen in de algemene uitkering over individuele gemeenten en provincies moeten worden verdeeld. Het is gelet op deze brede consensus niet nodig hierover het advies van de Raad voor de financiële verhoudingen te vragen. Dit is tevens de huidige praktijk. Een voorbeeld aan de andere kant van het spectrum is het volgende. In 1991 is een bedrag van 2,3 miljoen aan het Gemeentefonds structureel toegevoegd in verband met de restauratie van monumenten. Gerelateerd aan de omvang van het Gemeentefonds verdient deze toevoeging niet het predicaat «majeur». Toch is indertijd veel aandacht en energie besteed aan de wijze van verdeling van dit bedrag. Als een vergelijkbare toevoeging zich zal voordoen zal daarover het advies van de Raad voor de financiële verhoudingen worden gevraagd.

De leden van de VVD-fractie signaleren dat in gemeentelijke kring vrees bestaat dat de mogelijkheid voor spontane advisering door de vormgeving van het nieuwe adviesstelsel wordt beperkt. Is er daadwerkelijk aanleiding voor deze vrees, zo vragen zij. Zo nee, kan bevestigd worden dat de vormgeving van het nieuwe adviesstelsel geen beperking ten opzichte van de bestaande praktijk betekent? Ook de leden van de PvdA-fractie achten de mogelijkheid tot het geven van ongevroegde adviezen van belang.

Op de Raad voor de financiële verhoudingen zijn, zoals eerder aangegeven, de bepalingen van de Kaderwet adviescolleges van toepassing. Deze Kaderwet bevat ook bepalingen ten aanzien van spontane advisering. Conform het gedachtengoed zoals ontwikkeld in het door de Tweede Kamer opgestelde rapport Raad op maat gaat de Kaderwet er van uit dat de regierol ten aanzien van advisering door adviesorganen bij de verantwoordelijke bewindspersonen ligt. Om deze regierol tot uitdrukking te doen komen worden jaarlijks werkprogramma's opgesteld die in het kader van de begrotingen aan de Staten-Generaal worden overgelegd. De Kaderwet sluit spontane advisering overigens niet uit.

De leden van de VVD-fractie hebben, mede op basis van de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel tot instelling van de Raad voor het openbaar bestuur, de conclusie getrokken dat advisering over strategische vraagstukken, gericht op de (middel)lange termijn, niet behoort tot de taak van de onderhavige Raad voor de financiële verhoudingen. Dit laatste gaat kennelijk tot de taak van de Raad voor het openbaar bestuur behoren. Zij vragen waarom de taak van de Raad voor de financiële verhoudingen op deze wijze is beperkt. Zij vragen een nadere precisering van de begrippen «strategisch», «beleidsmatig» en

«majeure» verdeelvraagstukken. Kan een aantal voorbeelden worden gegeven van adviezen uit het verleden van de Raad voor de gemeentefinanciën die in de toekomst niet meer tot de taken van de nieuwe Raad behoren?

De leden van de D66-fractie vragen of de Raad voor de financiële verhoudingen vraagstukken van strategische aard op middellange termijn op zich zou kunnen nemen. Ook de leden van de D66-fractie vragen naar het onderscheid tussen beleidsmatige en strategische vraagstukken. Zij wijzen tevens op het gevaar van concurrentie tussen beide Raden.

Het behoort inderdaad niet tot de taak van de Raad voor de financiële verhoudingen te adviseren over strategische vraagstukken gericht op de lange termijn. Hieronder worden tevens begrepen strategische vraagstukken gericht op de middellange termijn. Advisering over dit type vraagstukken behoort tot de taak van de Raad voor het openbaar bestuur. De regering heeft hiervoor gekozen omdat zij van mening is dat bij advisering over strategische vraagstukken op het terrein van het openbaar bestuur ook strategische vraagstukken op financieel terrein moeten worden betrokken. De Minister van Binnenlandse Zaken heeft e.e.a. bij de behandeling van het wetsvoorstel «Raad openbaar bestuur» (Handelingen Tweede Kamer, 5 september 1996, pag. 106–6962) als volgt verwoord: «De samenhang tussen de financiële, de sociale en de maatschappelijke aspecten bij belangrijke beleidsterreinen maakt dat het juist van groot belang is dat een strategische taak wordt gelegd bij een college dat op een breed terrein integraal gaat adviseren». Hiermee is aangegeven wat bedoeld wordt met «strategische vraagstukken». Met het begrip «beleidsmatig» wordt bedoeld dat er zich op het terrein van de financiële verhouding (korte termijn) vraagstukken kunnen voordoen van een zodanige complexiteit dat ten aanzien van de te volgen gedragslijn een adviesaanvraag aan een onafhankelijk adviesorgaan het overwegen waard is. In het vorenstaande zijn wij ingegaan op de betekenis die wij geven aan het begrip «majeure verdeelvraagstukken». In het verleden heeft de Raad voor de gemeentefinanciën adviezen uitgebracht over financiële onderwerpen in het kader van de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie. In de nieuwe constellatie zal de Raad voor het openbaar bestuur het primaire aanspreekpunt zijn waar het gaat om dit soort adviesaanvragen. Uiteraard staat het de Raad voor het openbaar bestuur vrij bij de voorbereiding van deze adviezen de Raad voor de financiële verhoudingen direct te betrekken.

De leden van de GPV-fractie vragen of over vraagstukken inzake de financiële verhoudingen die nog onder de adviestaak van de Raad voor de financiële verhoudingen vallen nu en in de toekomst voldoende behoefte aan advisering blijft bestaan om een volwaardig werkprogramma te kunnen vaststellen. Welke onderwerpen zullen naar verwachting in 1997 de aandacht vragen?

Voor een antwoord op deze vraag verwijzen wij naar het werkprogramma van de Raad voor de financiële verhoudingen zoals dat bij brief van 16 september 1996 (kenmerk SCS96/U529) aan de Tweede Kamer is toegezonden.

3. Adviesverzoeken

De leden van de GPV-fractie vragen naar de verenigbaarheid van een adviesverzoek van de beheerders van het Gemeentefonds dan wel het Provinciefonds met artikel 16 van de Kaderwet adviescolleges.

Artikel 16 van de Kaderwet bepaalt dat adviesaanvragen kunnen worden gedaan door Onze Minister of een van de beide Kamers der

Staten-Generaal. Aangezien de Financiële Verhoudingswet twee ondertekenaars kent krijgt het begrip «Onze Minister» daar waar het gaat om zaken die rechtstreeks het Gemeentefonds en het Provinciefonds raken de praktische invulling van «de beheerders van het Gemeentefonds dan wel het Provinciefonds».

4. Benoeming van de voorzitter en de andere leden

De leden van de VVD-fractie constateren, met instemming, dat in tegenstelling tot de bestaande benoemingspraktijk de leden van de Raad in de toekomst benoemd worden bij koninklijk besluit. Kan in dit verband toegezegd worden dat de VNG en het IPO op enigerlei wijze bij die benoeming betrokken zullen worden?

In par. 4 van de memorie van toelichting hebben wij aangegeven dat over de voordracht van de voorzitter en de leden de VNG en het IPO zullen worden gehoord.

5. Samenstelling

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering voor ogen heeft aan welk profiel de nieuwe leden van de Raad moeten voldoen.

De in te stellen Raad moet qua samenstelling passen in het op basis van het rapport «Raad op maat» overeengekomen beleid. Dat wil zeggen dat de leden van de Raad op basis van onafhankelijkheid en deskundigheid op het werkterrein van de Raad voor de financiële verhoudingen zullen worden benoemd. Daarnaast is uiteraard het voorkeursbeleid ten aanzien benoemingen van toepassing.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of een Raad van maximaal 7 personen voldoende is om het draagvlak voor de verdeling van de «gemeente- en provinciegelden» bij de gemeenten en de provincie te bewerkstelligen. De leden van de VVD-fractie vragen om een toelichting op het voorgestelde aantal leden.

Zoals eerder in deze nota aangegeven moet de nieuwe Raad passen in het ingezette beleid ten aanzien van de herziening van het adviesstelsel. Conform de ook door de Staten-Generaal beoogde herziening van het adviesstelsel gaat het bij de nieuwe adviesorganen niet primair om het verwerven van draagvlak, maar om gezaghebbende advisering door onafhankelijke deskundigen. Wij zijn van mening dat met een aantal van 7 leden het adviescollege adequaat kan functioneren.

De leden van de CDA-fractie vragen eveneens naar de omvang van de Raad. Zij achten naast onafhankelijkheid ook politiek en bestuurlijk inzicht en ervaring van groot belang als het gaat om veranderingen in de financiële verhouding. Zij vragen hoe in de zetelverdeling ervoor wordt gezorgd dat de adviezen van de Raad gestoeld blijven op praktische ervaring.

In aanvulling op hetgeen hierboven naar aanleiding van vragen van de PvdA-fractie is opgemerkt merken wij op dat de criteria «onafhankelijkheid» en «deskundigheid» niet strijdig behoeven te zijn met de door de CDA-fractie aangegeven criteria. Deskundigheid op het terrein van de financiële verhouding kan immers ook verkregen zijn in een (zonodig in het verleden vervulde) bestuurlijke/politieke functie.

De leden van de VVD-fractie vragen of het voornemen bestaat leden van de huidige Raad voor de gemeentefinanciën te benoemen in de nieuwe

Raad. Zij vragen tevens of bevestigd kan worden dat ook in de toekomst de criteria deskundigheid en onafhankelijkheid bij de benoeming van de leden van de Raad voorop zullen staan.

In de memorie van toelichting hebben wij aangegeven dat de Raad voor de financiële verhoudingen niet beschouwd kan worden als een ongewijzigde voortzetting van de Raad voor de gemeentefinanciën onder een andere naam. Eén van de punten waarin de voorgestelde Raad zich onderscheidt van de bestaande Raad voor de gemeentefinanciën betreft de wijze van benoeming van de leden (Raad financiële verhoudingen: door de Ministers; Raad voor de gemeentefinanciën: door de VNG). Mede in ogenschouw nemend dat de nieuwe Raad zich ook zal bezig houden met de provinciale financiën en bovendien in onze voorstellen kleiner zal zijn dan de huidige Raad voor de gemeentefinanciën (die, naast een voorzitter, elf gewone leden kent) ligt het in de rede dat hooguit een beperkt aantal van de huidige leden van de Raad voor de gemeentefinanciën in aanmerking zal kunnen komen voor benoeming tot lid van de Raad voor de financiële verhoudingen. Overigens bevestigen wij dat bij toekomstige benoemingen van de leden van de Raad voor de financiële verhoudingen als criteria deskundigheid en onafhankelijkheid voorop zullen staan.

De leden van de D66-fractie vragen naar een reactie op de suggestie van de VNG om de nieuwe Raad uit twaalf leden te laten bestaan. Deze leden zien overigens, gelet op de aanzienlijke omvang van het werkterrein, een aantal van rond de tien leden als logisch.

Gelet op het karakter van de te verwachten adviesverzoeken en de breedte van het werkterrein van de Raad voor de financiële verhoudingen in vergelijking met dat van de Raad voor het openbaar bestuur achten wij het niet juist als de Raad voor de financiële verhoudingen een groter aantal leden zou tellen dan de Raad voor het openbaar bestuur. Zoals eerder aangegeven zal deze uit maximaal 12 leden bestaan, terwijl in eerste aanleg gewerkt zal worden met 10 leden. Hierboven hebben wij reeds aangegeven van mening te zijn dat de Raad voor de financiële verhoudingen met het voorgestelde aantal leden adequaat zal kunnen functioneren.

Ten aanzien van de benoeming van leden van de Raad voor de financiële verhoudingen vragen de leden van de D66-fractie of de regering voornemens is rekening te houden met het uitgangspunt van de Kaderwet van een zoveel mogelijk evenredige deelname van vrouwen en personen uit achterstandsgroepen.

Wij zullen bij het aanzoeken van de leden van de Raad voor de financiële verhoudingen zoals hierboven al is beschreven zo veel mogelijk rekening houden met het uitgangspunt ten aanzien van de benoeming van vrouwen en personen uit achterstandsgroepen.

De leden van de GPV-fractie informeren naar de stand van zaken rond de voordracht van leden voor de Raad. Zij vragen tevens hoe het aantal leden van de Raad voor de financiële verhoudingen zich verhoudt tot het aantal leden van de huidige Raad voor de gemeentefinanciën.

Er wordt thans gewerkt aan het opstellen van een voordracht waarover de VNG en het IPO zullen worden gehoord. De antwoorden op de overige vragen is in het vorenstaande reeds gegeven.

6. Financiële gevolgen

De leden van de PvdA-fractie vragen hoeveel formatieplaatsen de huidige Raad voor de gemeentefinanciën kent en op welk niveau in vergelijking met de nieuwe Raad voor de financiële verhoudingen. Leidt de instelling van de nieuwe Raad tot een besparing of dient aan een budgettair neutrale operatie gedacht te worden?

Het secretariaat van de Raad voor de gemeentefinanciën telt sinds 1991 16 formatieplaatsen. Vooruitlopend op de opheffing van de Raad voor de gemeentefinanciën zijn sommige vacatures niet vervuld. De feitelijke bezetting is thans 10 personen (9,5 fte). Het is de bedoeling dat de personen die per 1 januari 1997 deze formatieplaatsen bezetten worden overgeplaatst naar het secretariaat van de Raad voor de financiële verhoudingen. Naar huidige inzichten zal het secretariaat van de Raad voor de financiële verhoudingen dan ook starten met een formatie van 9,5 fte. In de loop van 1997 zal aan de hand van de feitelijke ontwikkeling in de werklust worden gezien welke formatie in structurele zin nodig zal zijn. Er is dus sprake van een budgettair neutrale operatie.

De leden van de GPV-fractie zijn verbaasd dat met de Raad voor de financiële verhoudingen samenhangende uitgaven worden begroot op 2 miljoen. Zij merken voorts op dat een passende bijdrage uit het Provinciefonds hen niet onredelijk voorkomt.

Wij tekenen aan dat, zoals ook uit de slotwetten van het Gemeentefonds moge blijken, er de laatste jaren vrijwel voortdurend sprake is van onderuitputting van het genoemde bedrag. Het beschikbare bedrag is dus meer dan toereikend gebleken voor de huidige Raad voor de gemeentefinanciën. Gelet op het bovenstaande is, uitsluitend op pragmatische gronden, besloten af te zien van een bijdrage uit het Provinciefonds.

7. Personele gevolgen

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de gevolgen voor het huidige personeel van het secretariaat van de Raad voor de gemeentefinanciën. Zij vragen op welke wijze de onafhankelijkheid wordt gewaarborgd. Ook de leden van de CDA-fractie stellen vragen over de personele gevolgen van het wetsvoorstel.

Zoals eerder aangegeven treden per 1 januari 1997 alle huidige medewerkers van het secretariaat van de Raad voor de gemeentefinanciën in dienst bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Het secretariaat van de Raad voor de financiële verhoudingen zal samen met het personeel van de Raad voor het openbaar bestuur in één kantoorlokatie worden gehuisvest. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken krijgt uitsluitend de beheerszorg voor deze medewerkers. De onafhankelijkheid van de secretaris van een adviesraad is geregeld in de Kaderwet adviescolleges waarin is vastgelegd dat zij/hij voor wat betreft de inhoud van haar/zijn werkzaamheden uitsluitend verantwoording verschuldigd is aan de betreffende Raad.

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. F. Dijkstal