

Vergaderjaar 2000–2001

27 400 B

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het gemeentefonds voor het jaar 2001

27 400 C

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het provinciefonds voor het jaar 2001

Nr. 10

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 maart 2001

Hierbij bericht ik u dat in het Staatsblad nr. 88 van 22 februari 2001 is geplaatst het Besluit van 2 februari 2001 houdende regels inzake de financiële verhouding tussen het Rijk en de provincies en het Rijk en de gemeenten (Besluit financiële verhouding 2001)¹. Eerder werd het Wijzigingsbesluit verdeelmaatstaven gemeentefonds 2000 abusievelijk aan u gemeld onder de vermelding Wijzigingsbesluit 2001. Voor de verwarring die dit heeft veroorzaakt bied ik u mijn excuses aan.

Conform artikel 8, vierde lid, van de Financiële-verhoudingswet zal dit Besluit niet eerder in werking treden dan acht weken na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het is geplaatst. Gedurende deze periode hebben beide Kamers der Staten-Generaal de gelegenheid opmerkingen of bedenkingen terzake van het Besluit naar voren te brengen.

Tijdens het Algemeen Overleg van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 20 april 2000 heb ik toegezegd zorgvuldig te zullen kijken of voor het vaststellen van veranderingen in de verdeling van het gemeentefonds naar een wettelijke regeling gestreefd dient te worden. De Kamer zou daarover later een mededeling ontvangen. Bij deze gelegenheid wil ik deze toezegging gestand doen. Bijgevoegd treft u een notitie aan, waarin ik inga op de aard van de gedelegeerde bevoegdheden, en de wijze waarop de Tweede Kamer bij de uitoefening van deze bevoegdheden betrokken is.

Overigens merk ik op dat door dit besluit de subdelegatie aan de fondsbeheerders met betrekking tot de aanvullende uitkering (artikel 12) is ingeperkt; de definitie van de voorwaarden om in aanmerking te kunnen komen voor een aanvullende uitkering, worden in dit besluit zelf vastgelegd, en niet meer bij ministeriële regeling.

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K. G. de Vries

Notitie van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties inzake het wettelijk kader en gedelegeerde regelgeving voor de verdeling van het provinciefonds en het gemeentefonds

Het verdeelstelsel voor het provinciefonds en het gemeentefonds is in de huidige Financiële-verhoudingswet (Fvw) op getrapte wijze geregeld. De Fvw zelf bevat de uitgangspunten voor het verdeelstelsel, en stelt de kaders waarbinnen de verdeelmaatstaven voor de algemene uitkering moeten passen (met name in artikel 7 en 8 van de wet). De uitwerking van het stelsel, waaronder in het bijzonder het vaststellen van de verdeelmaatstaven, is gedelegeerd aan de regering.

Vóór de huidige Fvw van kracht werd was de vaststelling van verdeelmaatstaven ten dele gedelegeerd aan de regering. Toen waren centrale maatstaven in de wet opgenomen, verfijningen konden bij algemene maatregel van bestuur (amvb) worden vastgesteld.

De wetgever heeft de eerste vaststelling van de verdeelmaatstaven bij de invoering van het huidige stelsel bij uitzondering aan zich gehouden. De maatstaven voor de verdeling van het gemeentefonds zijn opgenomen in de Invoeringswet Financiële-verhoudingswet, voor het provinciefonds in de Wet van 6 november 1997 tot wijziging van de Financiële-verhoudingswet en enkele andere wetten en regels inzake de invoering van deze wijziging in verband met een herziening van het verdeelstelsel voor het Provinciefonds. Voor wijzigen, opnieuw vaststellen en vaststellen van nieuwe maatstaven is de regering bevoegd, binnen de kaders die de Financiële-verhoudingswet daarvoor stelt. Ten behoeve van enkele wijzigingen is van deze bevoegdheid inmiddels gebruik gemaakt. Door het besluit dat nu in het Staatsblad verschijnt worden alle verdeelmaatstaven bij amvb geregeld, de desbetreffende paragrafen in de invoeringswetten zullen daarom vervallen. In veel gevallen zijn de bij wet vastgestelde maatstaven onveranderd gebleven, maar er zijn ook nieuwe maatstaven en maatstaven die gewijzigd zijn. Naast enkele kleinere reparaties gaat het daarbij vooral om verwerking van de herijkingsoperatie.

Delegatie heroverwogen?

Zoals toegezegd, heb ik opnieuw overwogen of voor het aanbrengen van veranderingen in het verdeelstelsel een wettelijke regeling zou moeten worden voorgeschreven. Ik heb daarvoor gekeken of de wettelijke inkadering van de verdeelmaatstaven voldoende stevig is, en of de argumenten om voor delegatie van de vaststelling van de maatstaven te kiezen door de praktijk worden gestaafd. Ik heb uitdrukkelijk ook gezien of de invloed van de Tweede Kamer op de beleidsontwikkeling voor het verdeelstelsel gegarandeerd is.

Wettelijke inkadering

Het wettelijk stelsel, met de ervaringen die er inmiddels mee zijn opgedaan, nog eens tegen het licht houdend, stel ik vast dat artikel 7 en artikel 8 van de Financiële-verhoudingswet een stevig kader stellen voor de uitwerking van het verdeelstelsel. Alle fundamentele politieke keuzes die aan het stelsel ten grondslag liggen zijn in deze artikelen neergelegd. Ik doel op het uitgangspunt van de kostenoriëntatie, op het uitgangspunt dat de capaciteit voor het verwerven van inkomsten wordt meegewogen, op de basis voor de inkomstenmaatstaf en de structurele kenmerken die bepalend worden bevonden voor de gemeentelijke kostenstructuur. Ook bevat de wet de belangrijkste variabelen binnen de onderscheiden kostenkenmerken.

Reden voor delegatie verdeelmaatstaven

De uitwerking van de kenmerken en onderscheidingen in verdeelmaatstaven is gedelegeerd aan de regering. Eventueel kan op ministerieel niveau een nog meer gedetailleerde uitwerking plaatsvinden. Bij de vaststelling van de Financiële-verhoudingswet is deze keuze gemaakt, teneinde het stelsel flexibel te houden. In het onderhoud en de verdere verbetering van een flexibel stelsel, waarbij voortdurende evaluatie en waar nodig bijstelling plaatsvindt, is sindsdien door de Kamer en door de regering veel geïnvesteerd.

De keuze om de verdeelmaatstaven bij amvb vast te stellen wil ik blijven verdedigen. De behoefte aan flexibiliteit is in de praktijk bevestigd. Sinds de eerste vaststelling van de verdeelmaatstaven voor het gemeentefonds in de Invoeringswet Financiële-verhoudingswet is ieder jaar een wijzigingsbesluit vastgesteld. Vaak gaat het daarbij overigens om vrij kleine, technische, wijzigingen. Het is te voorzien dat de behoefte aan frequente bijstelling zal blijven bestaan. Ten eerste omdat het periodiek onderhoud van het stelsel met enige regelmaat de noodzaak tot herziening aan het licht zal brengen, ten tweede omdat de verdeling van het gemeentefonds gerelateerd is aan een groot aantal beleidsterreinen, waardoor vaak aanpassingen nodig zijn in verband met wijzigingen in wet- en regelgeving en beleidsuitvoering op deze terreinen.

Overigens zijn de marges waarbinnen de verdeelmaatstaven worden gekozen, smal. De wet bepaalt immers dat het stelsel kostengeoriënteerd moet zijn, en welke kenmerken bij de verdeling een rol spelen. De kostenstructuren worden bepaald aan de hand van onderzoek op basis van ijkpunten, en de uitkomsten daarvan moeten worden omgezet in verdeelmaatstaven. Het onderzoek en de vertaling in maatstaven zijn in feite beheershandelingen: de politieke keuzen zijn daaraan voorafgegaan, en zijn neergelegd in de wet.

Betrokkenheid Tweede Kamer

Het verdeelstelsel heeft draagvlak nodig, het vertrouwen dat de verdeling goed en eerlijk plaatsvindt. De Tweede Kamer is de instantie die dit toetst. In het kader van het Periodiek Onderhoudsrapport (POR) wordt de Kamer voortdurend op de hoogte gehouden van de voornemens inzake het verdeelstelsel, wordt aangegeven of en wanneer de Kamer over de voornemens wordt geraadpleegd, en wordt verantwoording afgelegd over de realisatie van de voornemens. Over alle belangrijke beleidsvoornemens wordt advies van de Raad voor de financiële verhoudingen gevraagd en overleg met de Kamer gevoerd. Op deze wijze heeft de Kamer voortdurend zicht op het gebruik van de gedelegeerde bevoegdheid, en heeft ze de mogelijkheid daarop invloed uit te oefenen. Sinds de invoering van de Fvw heeft de Kamer van deze mogelijkheid herhaaldelijk gebruik gemaakt. Mijn ambtsvoorgangers en ik hebben er ook altijd naar gestreefd dat over belangrijke voornemens eerst het oordeel van de Kamer wordt gevraagd, teneinde het vereiste draagvlak te verkrijgen. Indien de Kamer van mening is dat de afspraken niet goed zijn verwerkt, of zaken onvoldoende besproken acht, dan geeft de voorhangprocedure, als sluitstuk, nog de gelegenheid tot ingrijpen. Aan de mogelijkheden tot sturing en controle van de Tweede Kamer kan een wettelijke procedure voor de verdeelmaatstaven dan ook, mijns inziens, weinig toevoegen, terwijl een dergelijke procedure wel een verstarrend effect op het stelsel zou hebben. Iedere wijziging moet dan immers de gehele wetsprocedure door, niet alleen in de Tweede, maar ook in de Eerste Kamer. Ook het tijdig en adequaat informeren van gemeenten over ophanden zijnde wijzigingen zou bemoeilijkt kunnen worden door langere wetgevingstrajecten.

Terzijde merk ik op dat de praktijk van gecontroleerde delegatie al onder de voorgangers van de huidige Fvw ontwikkeld is. Zoals al werd aangegevoerd waren in de voorgaande Financiële verhoudingswetten centrale maatstaven in de wet opgenomen, verfijningen konden bij amvb worden vastgesteld. De praktijk van vroegtijdig overleg met de Kamer over beleidsvoornemens bestond ook toen, en de discussies gingen in feite altijd over het gedelegeerde deel van het stelsel.

Het bleek overigens niet goed mogelijk te zijn eenduidige juridische criteria voor het onderscheid in centrale maatstaven en verfijningen vast te stellen. Verfijningen werden gebruikt om onvolkomenheden in de centrale maatstaven op te lossen. De starheid van het stelsel leidde hiertoe. Systematisch gezien is er met de huidige verdeling in wettelijke regels en gedelegeerde bevoegdheden, waarbij de hoofdlijnen voor het *gehele* stelsel in de wet zijn vastgelegd, dan ook veel winst geboekt.

Conclusie

De wettelijke structuur van het verdeelstelsel, zoals vastgelegd in de Financiële-verhoudingswet, beantwoordt tot nu toe aan de verwachtingen die aan de gemaakte keuzen ten grondslag hebben gelegen. Dat wil zeggen:

- de politieke uitgangspunten zijn in de wet adequaat gesteld;
- de wijze waarop de uitwerking van het verdeelstelsel plaatsvindt in een samenspraak tussen regering en Tweede Kamer heeft de afgelopen jaren, zoals beoogd, geleid tot flexibiliteit gepaard aan ruime mogelijkheden voor de Kamer om politieke controle uit te oefenen.

Ik zal geen voorstellen doen om wijzigingen in deze structuur aan te brengen. Uiteraard ben ik altijd bereid om de praktijk met u te evalueren en waar nodig verder te verbeteren.