

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. 4**

### **ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT<sup>1</sup>**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 17 oktober 2007 en het nader rapport d.d. 15 januari 2008, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de minister van Financiën. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 24 juli 2007, no. 07.00.2449, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de Minister van Financiën, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet 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, met memorie van toelichting.*

*Het wetvoorstel creëert de mogelijkheid om naast integratie-uitkeringen ook «decentralisatie-uitkeringen» op te nemen in het provinciefonds en gemeentefonds en introduceert het instrument van de «verzameluitkering per ministerie». Voorts wordt het principe van enkelvoudige informatie, controle en terugblik op deze informatie en controle in de Financiële-verhoudingswet (hierna: Fv-wet) opgenomen (zogenaamde single information, single audit en single review) en wordt meerjarige afrekening van specifieke uitkeringen en financiering van departementsoverstijgend beleid via één ministerie vergemakkelijkt. Het voorstel beschrijft ten slotte ook het totale handhavingbeleid ter zake van de informatieverstrekking door medeoverheden aan de fondsbeheerders.*

*De Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel een aantal opmerkingen met betrekking tot de financiering van gemeenschappelijke regelingen, de introductie van decentralisatie-uitkeringen en verzameluitkeringen en de introductie van de opschortingsbevoegdheid. Hij is van oordeel dat in verband daarmee het voorstel deels nader dient te worden overwogen.*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 24 juli 2007, no. 07.002449, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 17 oktober 2007, nr. W04.07.0250/l, bied ik U hierbij aan. De Raad geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met zijn advies is rekening gehouden.

<sup>1</sup> De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

### 1. Rechtstreekse financiering gemeenschappelijke regelingen

In dit wetsvoorstel worden openbare lichamen, ingesteld op grond van artikel 8, eerste lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), voor het eerst in de Fv-wet opgenomen<sup>1</sup>. Op grond daarvan wordt rechtstreekse toekenning van specifieke uitkeringen aan eerdergenoemde openbare lichamen structureel vastgelegd. In de memorie van toelichting wordt voor deze wijziging van de Fv-wet geen motivering gegeven.

Op grond van artikel 132, zesde lid, van de Grondwet regelt de Fv-wet de financiële geldstromen tussen het Rijk en de gemeenten en provincies. In dit voorstel wordt van deze regel afgeweken. Aangezien openbare lichamen, op basis van de Wgr, een rechtstreekse financiële relatie krijgen met het Rijk, is dit naar het oordeel van de Raad een principiële wijziging<sup>2</sup>. Weliswaar vindt thans financiering op basis van bijzondere wetten incidenteel plaats, maar die incidentele rechtsbasis komt juist in die wetten te vervallen. De redenen daarvoor zijn het vergroten van de invloed van de gemeente op het beleid van het openbaar lichaam en een betere verantwoording van de inzet van de middelen<sup>3</sup>.

De rechtstreekse financiering van openbare lichamen blijkt in de praktijk te leiden tot onduidelijkheid over de bevoegdheden, de verantwoordelijkheden en het afleggen van verantwoording tussen de colleges van deelnemende gemeenten aan een openbaar lichaam en het dagelijks bestuur van een openbaar lichaam, vooral indien bij het openbaar lichaam financiële tekorten ontstaan of uitkeringen door een minister moeten worden teruggevorderd<sup>4</sup>. In dit verband wijst de Raad ook op het feit dat wordt voorgesteld de opschortingsbevoegdheid toe te passen op gemeenten en provincies en niet op openbare lichamen. Dat aspect wordt uitgebreider behandeld in punt 3a, onderdeel 2, van dit advies.

Door in het voorstel aan een openbaar lichaam een eigen geldstroom in de vorm van specifieke uitkeringen vanwege het Rijk toe te kennen, ontstaat een algemene erkenning van deze organisatievorm als medeoverheid, naast de provincies en gemeenten. Deze erkenning miskent het karakter van deze organisatievorm, te weten verlengd lokaal bestuur, waarbij de financiering van de regeling geschiedt door de deelnemende gemeenten of provincies. De getrapte financiering doet ook recht aan de democratische legitimering van de besteding van gelden en aan het budgetrecht van de vertegenwoordigende lichamen.

Gelet op het principiële karakter van de voorgestelde wijziging, adviseert de Raad openbare Wgr-lichamen niet in de Fv-wet op te nemen.

### 1. Rechtstreekse financiering gemeenschappelijke regelingen

De strekking van het aan de Raad voorgelegde wetsvoorstel was, om voor alle geldstromen tussen het Rijk en de decentrale overheden, het principe van enkelvoudige informatie, controle en terugblik vast te leggen. Aan deze keuze lag de wens ten grondslag om in één wettelijk kader een eenduidige regeling te geven. Niet beoogd was een principiële wijziging in de financiële verhouding aan te brengen door openbare lichamen, ingesteld op grond van artikel 8, eerste lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), een structurele financiële relatie met het Rijk te geven, noch om deze organisatievorm een algemene erkenning als medeoverheid, naast provincies en gemeenten, te geven. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad hebben wij ervan afgezien de openbare lichamen, op basis van de Wgr, in de Financiële-verhoudingswet (Fv-wet) op te nemen. Dat brengt geen problemen met zich omdat deze specifieke uitkeringen zijn gebaseerd op afzonderlijke wetten en besluiten en in deze regelingen reeds aansluiting is gezocht bij het Besluit financiële verhoudingen, het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten en bij het Besluit accountantscontrole provincies en gemeenten, waarin genoemde verantwoordingsregels voor provincies en gemeenten zijn opgenomen. Voor zover er nog wetten moeten worden aangepast, gebeurt dat in onderhavig wetsvoorstel.

### 2. Uitkeringen uit het algemeen fonds en specifieke uitkeringen

Het wetsvoorstel introduceert naast de bestaande algemene uitkering de integratie-uitkering en de decentralisatie-uitkering, en naast de specifieke uitkering de verzameluitkering.

Een integratie-uitkering heeft voor de overgang naar de algemene uitkering een termijn van maximaal drie jaar<sup>5</sup>. Een decentralisatie-uitkering is een

<sup>1</sup> De voorgestelde artikelen 1, onderdeel d, 15 a, eerste lid, 17a en 17b Fv-wet.

<sup>2</sup> De Raad erkent dat de WGR+-regio's in deze een eigensoortige positie innemen, maar dat doet niets af aan de bezwaren van de Raad.

<sup>3</sup> Zie bijvoorbeeld artikel 8b van de Wet werk en bijstand (Stb. 2006, 712) en het voorgestelde artikel 1, tweede lid, van de Wet sociale werkvoorziening (Kamerstukken II 2005/06, 30 673, nr. 2) en de memorie van toelichting, Artikelsgewijs deel, artikelen XI tot en met XV, blz. 50.

<sup>4</sup> Zie bijvoorbeeld de uitspraken van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 7 juni 2006, nrs. 200507120 (LJN AX7041) en 200507312 (LJN AX7042).

<sup>5</sup> Zoals gedefinieerd in het voorgestelde artikel 13, derde lid, Fv-wet (artikel I, onderdeel C) in samenhang met de toelichting in het Algemeen deel, paragraaf 2, blz. 25.

*uitkering waarbij geen termijn voor de overgang van de uitkering naar de algemene uitkering is vastgesteld<sup>1</sup>.*

*Een specifieke uitkering is een bijdrage uit 's Rijks kas die onder voorwaarden voor een bepaald openbaar belang door Onze minister wie het aangaat aan een provincie, een gemeente of een openbaar lichaam wordt verstrekt<sup>2</sup>. Een verzameluitkering is een specifieke uitkering per ministerie waarin bedragen voor verschillende beleidsthema's ter realisatie van de doelstelling van dat ministerie zijn opgenomen<sup>3</sup>. Een beleidsthema is een beleidsvoornemen dat het ministerie door één of meerdere medeoverheden wil laten realiseren. De verzameluitkering wordt opgebouwd uit alle huidige financieel geringe specifieke uitkeringen. Ministeries worden verplicht bijdragen aan medeoverheden die per beleidsthema lager zijn dan een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen bedrag – blijkens de toelichting waarschijnlijk € 10 miljoen – uit te keren als onderdeel van een verzameluitkering. Per begroting is één verzameluitkering mogelijk. De medeoverheden hoeven de bijdragen niet per beleidsthema te besteden, maar kunnen de bijdragen besteden aan de brede doelstelling van de verzameluitkering. De doelstelling van de verzameluitkering is de brede doelstelling van het ministerie. De minister die verantwoordelijk is voor het doen uitvoeren van een verzameluitkering, is verantwoordelijk voor het beschikbaar stellen van de financiële middelen en voor de regelgeving over de verdeling daarvan. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt belast met het verstrekken, betalen, vaststellen en zo nodig terugvorderen van verzameluitkeringen.*

*Het voorstel beoogt de beleids- en bestedingsvrijheid van de decentrale overheden te vergroten en door de invoering van het principe van single information single audit, de vermindering van de mogelijkheden voor ministeries om beleidsinformatie van decentrale overheden te vragen en de grotere coördinerende rol voor de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij te dragen aan de vermindering van bestuurslasten en administratieve lasten voor medeoverheden.*

*De Raad plaatst een aantal kanttekeningen bij het voorstel.*

*a. Omzetting specifieke uitkeringen in algemene uitkering*

*Volgens de memorie van toelichting dragen de in dit wetsvoorstel geïntroduceerde instrumenten, waaronder de decentralisatie-uitkering en de verzameluitkering, bij aan de doelstelling uit het Coalitieakkoord van februari 2007 om het aantal specifieke uitkeringen aan medeoverheden «met de helft te verminderen door ze om te zetten in een bijdrage uit de algemene fondsen»<sup>4</sup>. In het Coalitieakkoord staat echter dat de helft van het aantal doeluitkeringen wordt omgezet in een generieke bijdrage aan de gemeenten<sup>5</sup>.*

*De Raad stelt vast dat het aantal specifieke uitkeringen in dit wetsvoorstel vooral wordt teruggedrongen door het huidige aantal specifieke uitkeringen te veranderen in enerzijds «doeluitkeringen», overeenkomstig de nieuwe definitie in artikel 15a, eerste lid, en anderzijds tot decentralisatie-uitkeringen of verzameluitkeringen.*

*De decentralisatie-uitkering komt in het algemene fonds, maar is nog geen algemene uitkering met een generieke verdeling. De wijze van verdeling van de bedragen wordt nog steeds bepaald in een afzonderlijke algemene maatregel van bestuur<sup>6</sup>.*

*De verzameluitkering is een bundeling van specifieke uitkeringen, die weliswaar leidt tot grotere bestedings- en beleidsvrijheid, maar (nog) niet tot de bestedings- en beleidsvrijheid zoals geregeld bij de algemene uitkering uit het gemeente- en provinciefonds.*

*Sinds 1987 hebben opeenvolgende kabinetten van politiek verschillende signatuur aan het begin van hun termijn een bestuursakkoord afgesloten met het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Tot de hoofdlijnen van de bestuursakkoorden behoorde telkens, zij het soms verschillend geformuleerd, het saneren van het aantal specifieke uitkeringen door afschaffing, bundeling of overheveling naar het gemeente- of provinciefonds.*

*Uit het Overzicht specifieke uitkeringen 2007 dat 25 mei 2007 door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties werd aangeboden aan de*

<sup>1</sup> Zie het voorgestelde artikel 13, vierde lid, Fv-wet.

<sup>2</sup> Zie artikel 15a, eerste lid, Fv-wet (artikel I, onderdeel D).

<sup>3</sup> Zie het voorgestelde artikel 15a, derde lid, Fv-wet.

<sup>4</sup> Algemeen deel, paragraaf 1, onder meer op de bladzijden 23 en 26.

<sup>5</sup> Zie Kamerstukken II 2006/07, 30 891, nr. 4, Pijler VI, onder «Bestuurlijke inrichting en wetgeving», punt 3, blz. 29.

<sup>6</sup> Artikel 13, eerste lid, Fv-wet.

*Tweede Kamer blijkt dat er sinds het kabinetsstandpunt op het rapport van de Stuurgroep Brinkman<sup>1</sup> 51 nieuwe specifieke uitkeringen zijn bijgekomen<sup>2</sup>. Twintig jaar na het eerste bestuursakkoord zijn de ambities ten aanzien van de reductie van specifieke uitkeringen nog even groot, maar de resultaten vooralsnog klein.*

*De introductie van de decentralisatie-uitkering kan naar het oordeel van de Raad een stap zijn in de richting van het uiteindelijke doel, omzetting van specifieke uitkeringen in een generieke bijdrage aan gemeenten. Dat doel wordt door dit voorstel echter niet bereikt. De Raad is van oordeel dat de decentralisatie-uitkering, doordat niet een termijn is gesteld waarbinnen overheveling naar de algemene uitkering moet plaatsvinden, onvoldoende perspectief biedt op het bereiken van het uiteindelijke doel.*

*De Raad adviseert het voorgestelde artikel 13, vijfde lid, te wijzigen en de verplichte verslaglegging te vervangen door een verplichte evaluatie van decentralisatie-uitkeringen na een vooraf bepaalde termijn. Op basis van deze evaluatie zou dan voor elke decentralisatie-uitkering de beslissing moeten worden genomen over overheveling naar de algemene uitkering dan wel voortzetting als integratie-uitkering, voortzetting als specifieke uitkering of beëindiging<sup>3</sup>.*

#### *b. Grensbedrag beleidsthema*

*Het bedrag dat bepaalt of een specifieke uitkering al dan niet deel kan uitmaken van een beleidsthema en daarmee van een verzameluitkering wordt blijkens het voorgestelde artikel 16a, eerste lid, per beleidsthema bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op voordracht van de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Financiën vastgesteld. Blijkens de toelichting wordt per beleidsthema, per jaar en per ministerie een bedrag opgenomen. De omvang kan per verzameluitkering verschillen<sup>4</sup>. De memorie van toelichting besteedt geen aandacht aan de consequenties die aan een (jaarlijkse) wijziging van het bedrag per beleidsthema zijn verbonden. Indien het grensbedrag per beleidsthema wijzigt, kan dat tot gevolg hebben dat specifieke uitkeringen die eerst onder dat grensbedrag vielen en daarmee binnen de verzameluitkering, daardoor een afzonderlijke specifieke uitkering worden als bedoeld in artikel 15a, eerste lid. Daardoor wijzigt voor de gemeente de informatieverplichting en neemt de bestedingsvrijheid – die wel bij een verzameluitkering als bedoeld in artikel 15a, derde lid, hoort – af. Gelet hierop adviseert de Raad – zoals ook de VNG heeft gedaan<sup>5</sup> – het grensbedrag in artikel 16a, eerste lid, Fv-wet op te nemen, evenals de bevoegdheid tot wijziging van dit bedrag bij algemene maatregel van bestuur<sup>6</sup>. De Raad beveelt tevens aan in de memorie van toelichting aandacht te besteden aan de wenselijkheid van jaarlijkse wijzigingen van het grensbedrag en de gevolgen die dat heeft voor de verantwoordingsverplichtingen.*

## 2. Uitkeringen uit het algemeen fonds en specifieke uitkeringen

### a. Omzetting specifieke uitkeringen in algemene uitkering

Het is juist dat in de afgelopen twintig jaar de ambities ten aanzien van de reductie van specifieke uitkeringen maar in geringe mate zijn verwezenlijkt. De regering heeft daarom naar nieuwe instrumenten gezocht om deze ambities te realiseren. De introductie van de decentralisatie-uitkering en de verzameluitkering biedt de mogelijkheid om een grote reductie – tot maximaal 45 specifieke uitkeringen per 2011 – te realiseren. Op de wijze waarop de regering deze instrumenten zal toepassen, wordt in het Overzicht specifieke uitkeringen van het voorjaar 2008 nader ingegaan. Zoals in de memorie van toelichting uiteengezet, behoren daartoe in ieder geval tijdig overleg tussen vakdepartementen en de Fv-beheerders, besluitvorming in de ministerraad over nieuwe en wijziging van bestaande specifieke uitkeringen, het Overzicht specifieke uitkeringen en het Periodiek onderhoudsrapport. De regering heeft de trend in de richting van de algemene fondsen echter al ingezet. Dit blijkt onder meer uit de introductie van meerdere nieuwe uitkeringen via deze fondsen in plaats van (nieuwe of gewijzigde) specifieke uitkeringen.

Het streven van de regering blijft om taken zoveel mogelijk te financieren via generieke bijdragen. De regering constateert echter dat deze ambitie in de praktijk niet altijd realistisch is. De decentralisatie-uitkering en verzameluitkering hebben als voordeel dat zij in veel opzichten lijken op een generieke bijdrage. Voor de decentralisatie-uitkering geldt dat de uitkering vrij – generiek

<sup>1</sup> Kabinetsstandpunt van 1 april 2005 op het rapport «Anders gestuurd, beter bestuurd» van de Stuurgroep Brinkman (Kamerstukken II 2004/05, 29 800 B, nr. 16).

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2006/07, 30 800B, nr. 16.

<sup>3</sup> De verslaglegging aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal volgt dan uit de omschrijving van de verplichting tot evaluatie overeenkomstig Aanwijzing 164 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

<sup>4</sup> Algemeen deel, paragraaf 3.2, bladzijde 27.

<sup>5</sup> Advies wetsvoorstel inzake specifieke uitkeringen, nr. ECGF/U200700782, d.d. 30 mei 2007, bladzijde 3.

<sup>6</sup> Zie aanwijzing 26 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar).

– besteedbaar is. De wijze van verantwoorden (niet specifiek) komt eveneens overeen met die van de algemene uitkering. Voor de verzameluitkering geldt dat de verkregen middelen besteed dienen te worden aan de brede generieke doelstelling van een departement en dus niet meer aan een kleine subdoelstelling. Ook de verantwoordingseisen zijn geminimaliseerd in verband met die brede doelstelling.

Het advies van de Raad om artikel 13, vijfde lid, aan te passen, is gevolgd. Elk jaar zal bij het periodiek onderhoudsrapport worden afgewogen of de motivering voor een decentralisatie-uitkering nog passend is, of dat kan worden overgestapt naar een meer generieke bijdrage.

b. Grensbedrag beleidsthema

De regering houdt vast aan het voornemen het grensbedrag per beleidsthema bij een verzameluitkering, uit een oogpunt van flexibiliteit in een algemene maatregel van bestuur vast te leggen. Dit omdat dit grensbedrag verschillend kan zijn per departement. De regering heeft hierbij geen jaarlijkse wijziging of wijziging waardoor meer specifieke uitkeringen ontstaan voor ogen. Immers, zoals in paragraaf 2a al aangehaald, is het streven om zoveel mogelijk generieke bijdragen aan gemeenten en provincies te verstrekken. In de memorie van toelichting is het voorgaande explicieter verwoord.

3. Opschortingsbevoegdheid

*In het wetsvoorstel is de bevoegdheid neergelegd voor de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Financiën om de betalingen uit de algemene fondsen geheel of gedeeltelijk op te schorten gedurende ten hoogste 26 weken indien de gemeente of provincie niet binnen de termijn of niet op de juiste wijze de vereiste informatie verstrekt aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties<sup>1</sup>. Die informatie heeft, wat artikel 17b, derde lid, Fv-wet betreft, betrekking op de verantwoording van de uitvoering van specifieke uitkeringen en heeft, wat de artikelen 186, achtste lid, van de Gemeentewet en 190, achtste lid, van de Provinciewet betreft, betrekking op de verantwoording van de uitvoering van de begroting, de jaarrekening en de door het bestuursorgaan aan derden te verstrekken informatie.*

*De Raad maakt een aantal opmerkingen over de opschortingbevoegdheid.*

a. Artikel 17b Fv-wet

*De Raad realiseert zich dat de grotere bestedingsvrijheid die gemeenten en provincies ten aanzien van de verzameluitkeringen krijgen, met zich brengt dat de uiteindelijke verantwoording die over de uitvoering van die specifieke uitkeringen moet worden afgelegd, een zwaarder accent krijgt. Desalniettemin is de Raad van oordeel dat de voorgestelde procedure van verantwoording, waarbij de algemene uitkering uit het gemeente- of provinciefonds voor ten hoogste een halfjaar geheel kan worden opgeschort indien niet of niet tijdig de verantwoordingsinformatie over één of meerdere specifieke uitkeringen wordt aangeleverd, onevenredig nadelig is voor bestuursorganen.*

*De Raad wijst in dit verband op het volgende:*

*1°. Uit het gegeven dat voortaan de informatie over alle financiële uitkeringen voor 1 juli aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties moet worden verstrekt, kan naar het oordeel van de Raad niet volgen dat de gehele algemene uitkering zou moeten worden opgeschort als geen of onvoldoende informatie wordt gegeven over de uitvoering van slechts één specifieke uitkering. Volstaan zou kunnen worden met het op de hoogte stellen van de minister wie het aangaat door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De minister die het aangaat kan dan, bij gebrekkige of niet tijdige informatieverstrekking, de hem toekomende bevoegdheid tot opschorting van het bedrag van de specifieke uitkering uitoefenen.*

*2°. De opschortingsbevoegdheid kan alleen worden toegepast op gemeenten en provincies<sup>2</sup> en niet op openbare lichamen op basis van de Wgr, omdat deze openbare lichamen geen algemene uitkering ontvangen. Blijkens de toelichting zal in dat geval de algemene uitkering van de deelnemende provincies of gemeenten naar rato van hun aandeel in het openbaar lichaam worden opgeschort<sup>3</sup>. Afgezien van hetgeen hierover onder punt 1 van dit advies is*

<sup>1</sup> De voorgestelde artikelen 17b, derde lid, Fv-wet (artikel I, onderdeel G), 186, achtste lid, van de Gemeentewet (artikel II) en 190, achtste lid, van de Provinciewet (artikel III).

<sup>2</sup> Zie artikel 17b, vierde lid, aanhef.

<sup>3</sup> Algemeen deel, paragraaf 6, bladzijde 42.

opgemerkt, illustreert dit tevens de gespannen verhouding die kan ontstaan tussen de colleges van deelnemende gemeenten en het dagelijks bestuur van een openbaar lichaam bij rechtstreekse toekenning van specifieke uitkeringen aan een openbaar lichaam.

De Raad stelt vast dat door de grotere coördinerende rol van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ten aanzien van specifieke uitkeringen en verzameluitkeringen een nieuw, preventief werkend, instrument gewenst is. De Raad acht het voorgestelde instrument echter disproportioneel en adviseert de bevoegdheid in het voorgestelde artikel 17b, derde lid, Fv-wet, tot opschorting van de algemene uitkering, te schrappen.

b. De artikelen 186 van de Gemeentewet en 190 van de Provinciewet De voorgestelde opschortingsbevoegdheid is – na de mededeling of het verlenen van uitstel (de artikelen 186, vijfde lid, en 190, vijfde lid) dan wel het geven van een aanwijzing (de artikelen 186, zevende lid, en 190, zevende lid) – een nieuwe bevoegdheid die in de plaats komt van de taakverwaarlozingsregeling in de huidige artikelen 186, vierde lid, van de Gemeentewet en 190, vierde lid, van de Provinciewet. Beide artikelleden komen te vervallen<sup>1</sup>. Naar het oordeel van de Raad kan niet worden volstaan met de opschortingsbevoegdheid als maatregel om informatie te verkrijgen over de financiële stukken van een gemeente of provincie. Na het verstrijken van de termijn van 26 weken kan de situatie bestaan dat de informatie nog steeds niet is verstrekt. Die informatie kan niet meer worden verkregen op basis van de financiële taakverwaarlozingsartikelen 186, vierde lid, van de Gemeentewet of 190, vierde lid, van de Provinciewet, noch op basis van de algemene taakverwaarlozingsartikelen 124 van de Gemeentewet of 121 van de Provinciewet. Deze taakverwaarlozingsartikelen hebben betrekking op beslissingen «bij of krachtens een andere dan deze wet» en kunnen dus niet worden gebruikt voor het verkrijgen van informatie op basis van de Gemeente- of Provinciewet.

De Raad adviseert het laten vervallen van de financiële taakverwaarlozingsartikelen 186, vierde lid, van de Gemeentewet en 190, vierde lid, van de Provinciewet, nader te bezien.

#### c. Hervatting betaling

Op grond van artikel 17b, vierde lid, tweede volzin, worden de betalingen hervat in de week nadat de informatie is verstrekt op de voorgeschreven wijze. Dit laatste geldt ook voor de informatieverstrekking en de hervatting van betalingen op grond van de artikelen 186 van de Gemeentewet en 190 van de Provinciewet<sup>2</sup>.

De redactie van artikel 17b, vierde lid, noch de memorie van toelichting geven duidelijkheid over de situatie dat nog steeds geen, of niet op de juiste wijze, informatie is verstrekt, nadat de termijn van 26 weken is verlopen. De Raad beveelt aan in de memorie van toelichting te verduidelijken in welke gevallen de betalingen worden hervat. Indien de betalingen na verloop van 26 weken automatisch worden hervat, beveelt de Raad tevens aan te verduidelijken welke bevoegdheden de fondsbeheerders dan nog hebben om de informatie alsnog te verkrijgen. Dit laatste wordt moeilijker voor de informatie op grond van de artikelen 186 van de Gemeentewet en 190 van de Provinciewet, omdat de financiële taakverwaarlozingsartikelen zijn vervallen en de algemene taakverwaarlozingsartikelen 124 van de Gemeentewet en 121 van de Provinciewet niet van toepassing zijn (zie ook punt 3, onderdeel b, van dit advies).

#### d. Bevoegdheid fondsbeheerders

Volgens de redactie van de voorgestelde artikelen 17b, derde lid, Fv-wet, 186, achtste lid, van de Gemeentewet en 190, achtste lid, van de Provinciewet, kunnen de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Financiën de betalingen uit de algemene fondsen opschorten. In de memorie van toelichting<sup>3</sup> wordt alleen gesproken over het opschorten van de betalingen door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De Raad beveelt aan de toelichting in overeenstemming te brengen met de desbetreffende artikelen.

<sup>1</sup> Zie de aanhef van de artikelen II en III.

<sup>2</sup> Artikel 17b, vierde lid, is ingevolge het voorgestelde artikel 186, achtste lid, laatste volzin, van de Gemeentewet en artikel 190, achtste lid, laatste volzin, van de Provinciewet van overeenkomstige toepassing op de procedure in die wetten.

<sup>3</sup> Algemeen deel, paragraaf 6, bladzijden 39 en 41.

### 3. Opschortingsbevoegdheid

#### a. Artikel 17b Fv-wet

De regering constateert met voldoening dat de Raad de wenselijkheid van een nieuw preventief instrument onderschrijft in verband met de grotere coördinerende rol van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om onverwijld de informatie aan de Ministers wie het aangaat te kunnen verstrekken. De regering is het echter niet eens met het oordeel van de Raad dat het gekozen instrument – het opschorten van de algemene uitkering – disproportioneel is. Allereerst is de regering er veel aan gelegen om ervoor te zorgen dat het verantwoordingsproces door provincies en gemeenten naar behoren kan plaatsvinden. Met circulaires en faciliteiten als een helpdesk en interactieve bijeenkomsten in het land wordt het verantwoordingsproces toegelicht. Ook worden de verantwoordelijke bestuursorganen voor de uiterste datum per brief door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties nogmaals geattendeerd op hun verantwoordelijkheid inzake de aanlevering van de informatie. Voorts kan een gemeente of provincie ingevolge artikel 17b, tweede lid, uitstel verkrijgen indien voor 1 juli blijkt dat om zwaarwegende redenen tijdige aanlevering niet mogelijk is. Indien de gemeenten of provincies ondanks voorgaande maatregelen en faciliteiten niet kunnen voldoen, kan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de algemene uitkering opschorten. Bij de mate van opschorting houden de Fv-beheerders rekening met de ernst van de tekortkoming. Een tekortkoming is het ontbreken of niet juist aanleveren van één van de jaarstukken. De criteria voor de mate van opschorting wordt nader uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur, waarbij de relevantie van het betreffende jaarstuk voor de financiële vaststelling door het departement een belangrijk uitgangspunt is. Van belang is verder dat de desbetreffende gemeente of provincie na voldoening aan de gestelde eisen de opgeschorte uitkering(en) alsnog ontvangt. Het nadeel blijft dus beperkt tot tijdelijke rentelasten gedurende maximaal de periode van 26 weken. De omvang van dergelijke lasten achten wij niet disproportioneel.

Het advies van de Raad is overigens aanleiding geweest om een nieuw (vijfde) lid in artikel 17b op te nemen, waarin is bepaald dat gemeenten en provincies de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij bijzondere omstandigheden kunnen verzoeken om de opschorting ongedaan te maken. De minister besluit, voor zover relevant na overleg met de ministers die het aangaat, binnen twee weken op het verzoek. Indien het verzoek wordt gehonoreerd, wordt in dat besluit een uiterlijke termijn voor het alsnog aanleveren van de informatie opgenomen. Indien niet aan die termijn wordt voldaan, dan zal de opschorting worden hervat. De totale lengte van de termijn van opschorting zal niet meer dan 26 weken bedragen. Indien de informatie niet of niet op correcte wijze is ontvangen, wordt dit na deze periode aan de minister wie het aangaat medegedeeld. Deze minister kan deze mededeling daarna betrekken bij het bepalen van de nadere maatregelen op grond van de desbetreffende regeling.

b. De artikelen 186 van de Gemeentewet en 190 van de Provinciewet  
Zoals hiervoor is aangegeven wordt indien na afloop van de opschortingsperiode van 26 weken de informatie nog steeds niet of niet op correcte wijze is ontvangen, de minister wie het aangaat daarover geïnformeerd. Deze minister kan dan maatregelen treffen. De regering acht deze benadering meer passend bij de eigen verantwoordelijkheid van de medeoverheden, dan het door de toezichthouder laten verzamelen van de informatie bij de gemeente of provincie, zoals de taakverwaarlozingsartikelen stellen. Tevens maakt de regering door deze maatregel zijn eigen verantwoordelijkheid waar en legt de te nemen actie niet bij de toezichthouder. Nu de minister wie het aangaat, indien hij dit noodzakelijk acht, zelf maatregelen treft, kunnen de bijzondere taakverwaarlozingsartikelen 186 van de Gemeentewet en 190 van de Provinciewet vervallen. De aard van deze maatregelen is, evenals bij de informatie over specifieke uitkeringen, per minister verschillend en is bepaald in de nadere regelgeving van de betreffende minister.

#### c. Hervatting betaling

In de memorie van toelichting is in paragraaf 6, Opschorten bevoorschotten algemene uitkering nader verduidelijkt hoe de opschorting verloopt.

Bovendien wordt in het nieuw voorgestelde onderdeel c, van artikel 22 van de Fv-wet (zie Artikel I, onderdeel K) de grondslag gecreëerd om nadere regels te kunnen stellen voor de betalingen uit het gemeentefonds en het provinciefonds, alsmede de opschorting ervan. Indien er geen sprake is van bijzondere omstandigheden worden de betalingen hervat, nadat de informatie conform de gestelde eisen is aangeleverd.

d. Bevoegdheid fondsbeheerders

De memorie van toelichting is conform het advies van de Raad aangepast.

*4. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.*

4. De redactionele kanttekeningen zijn overgenomen.

Van de gelegenheid is tevens gebruik gemaakt om de wettekst onder Artikel IX (oud) te schrappen, omdat de Wet Inrichting landelijk gebied vooralsnog niet onder de verantwoordingssystematiek van deze wet wordt gebracht. In Artikel I, onder G, is als gevolg daarvan bepaald, dat artikel 17a van de Fv-wet niet van toepassing is op het investeringsbudget, bedoeld in genoemde wet. In 2009 wordt geëvalueerd of de specifieke uitkering inzake de Wet Inrichting landelijk gebied alsnog onder de verantwoordingssystematiek van deze wet kan vallen. In dat geval zal artikel 17a, zesde lid, via artikel 24a worden aangepast. De Wet werkloosheidsvoorziening wordt in Artikel XV (nieuw) onder de verantwoordingssystematiek van deze wet gebracht. De memorie van antwoord bevat naast de aanpassingen als gevolg van onderhavig advies, tevens een reactie op het definitieve advies van de Algemene Rekenkamer over deze wet, dat ten tijde van de adviesaanvraag aan de Raad van State nog niet was ontvangen.

*De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.*

*De Vice-President van de Raad van State,  
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U, mede namens de Minister van Financiën, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
A. Th. B. Bijleveld-Schouten



**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende  
no. W04.07.0250/I met redactionele kanttekeningen die de Raad in  
overweging geeft.**

- In artikel I, onderdeel D, het voorgestelde artikel 15a, eerste lid, na «In deze wet» invoegen: en de daarop berustende bepalingen<sup>1</sup>.
- In artikel I, onderdeel G, het voorgestelde artikel 17a, de volgende wijzigingen aanbrengen:
  - in het eerste lid «het dagelijks bestuur van de gemeenschappelijke regelingen» vervangen door: het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam<sup>2</sup>;
  - in het vierde lid «Gedeputeerde staten en het college van burgemeester en wethouders» vervangen door: Gedeputeerde staten, het college van burgemeester en wethouders en het dagelijks bestuur van een openbaar lichaam;
  - onder vernummering van het zesde lid tot vijfde lid, het vijfde lid schrappen.
- In artikel I, onderdeel G, het voorgestelde artikel 17b, vijfde lid, «derde lid» vervangen door: tweede lid.
- In artikel I, onderdeel H, het voorgestelde artikel 18, tweede lid, «onze Ministers» vervangen door: Onze Ministers<sup>3</sup>.
- In artikel I, onderdeel I, het voorgestelde tweede lid, aanhef, na «luidende» een dubbele punt invoegen<sup>4</sup>.
- In artikel I, onderdeel I, het voorgestelde tweede lid, onderdeel b, «een selectie van ontvangers» vervangen door: een selectie van de ontvangers<sup>5</sup>.
- In artikel I, onderdeel I, het voorgestelde tweede lid, onderdeel c, «een selectie van alle ontvangers» vervangen door: een selectie van de ontvangers.
- In artikel I, onderdeel K, het voorgestelde nieuwe onderdeel c, van artikel 22, na «vierde lid» een puntkomma invoegen.
- In artikel I, onderdeel L, het in artikel 24a, voorgestelde zesde lid, van artikel 17a, na «voor zover die» invoegen: subsidies<sup>6</sup>.
- In artikel II, het voorgestelde vijfde en zevende lid, van artikel 186, na «tweede lid» telkens een komma invoegen<sup>7</sup>.
- In artikel III, het voorgestelde vijfde en zevende lid, van artikel 190, na «tweede lid» telkens een komma invoegen.

<sup>1</sup> Algemeen deel, paragraaf 3.1, bladzijden 25, 26. Tekst artikellid in overeenstemming brengen met de toelichting.

<sup>2</sup> Zie de voorgestelde begripsomschrijving in artikel 1 Fv-wet, onderdeel d (artikel I, onderdeel A).

<sup>3</sup> Zie ook aanwijzing 73 Ar.

<sup>4</sup> Zie ook aanwijzing 238, onder 5, Ar.

<sup>5</sup> Zie ook het voorgestelde onderdeel a van het tweede lid van artikel 19.

<sup>6</sup> Zie ook het huidige zesde lid van artikel 17a.

<sup>7</sup> Zie ook aanwijzing 82 Ar.