

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. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 16 april 2008

1. Inleiding

De regering heeft met belangstelling kennisgenomen van de reacties van de leden van de fracties van het CDA, de PvdA, de SP en de VVD op het wetsvoorstel. De leden van de CDA spreken hun waardering uit voor de voortvarende indiening van een zo ingrijpende wijziging van de Financiële-verhoudingswet (Fvw). De leden van de fracties van het CDA, de SP en de VVD betuigen hun instemming met de doelen om de bestuurlijke en bureaucratische drukte te verminderen en het aantal specifieke uitkeringen terug te dringen. De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. De leden van de SP-fractie hebben met gemengde gevoelens kennisgenomen van de wetswijzigingen. Zij verwachten dat de voornemens juist onduidelijkheid scheppen over de financiële verhoudingen en de bestuurlijke drukte juist zullen doen toenemen. Deze leden juichen het toe dat de openbare WGR-lichamen niet zijn opgenomen in deze wet in verband met hun gebrekkige democratische legitimering. Alle fracties hebben voordat zij een eindoordeel over het wetsvoorstel kunnen geven nog een aantal vragen om meer inzicht te verkrijgen in de mate waarin het wetsvoorstel bijdraagt aan de doelen. Ook leven bij alle aan het woord zijnde fracties een aantal vragen ter verduidelijking van de werking van de instrumenten.

De beantwoording op de verschillende vragen en opvattingen heb ik met spoed ter hand genomen, ten einde een aantal belangrijke afspraken uit het Coalitieakkoord en het Bestuursakkoord met de VNG, Samen aan de slag, van 4 juni 2007, te effectueren. Ik hoop dat de Tweede Kamer bereid is het voorstel op korte termijn te behandelen.

Deze nota naar aanleiding van het verlag gaat vergezeld van een nota van wijziging. Daarin zijn opgenomen een verduidelijking van de werking en definitie van de specifieke uitkering en verzameluitkering, explicietere verwoording van single information en single audit tussen medeoverheden en toepassing van o.a. dit principe voor gemeenschappelijke regelingen. Voor een nadere toelichting verwijs ik naar de nota van wijziging.

2. Verruiming werking algemene fondsen

De leden van de fracties van de PvdA en de VVD vragen naar de mate van beleids- en bestedingsvrijheid in de algemene fondsen en per type uitkering van deze fondsen.

De regering maakt onderscheid tussen enerzijds de inrichting en werking van het systeem van de financiële verhouding in zijn totaliteit (algemene fondsen en specifieke uitkeringen) en anderzijds de mate van sturing op grond van de wet- en regelgeving op de te onderscheiden beleids-terreinen. Het eerste aspect is een verantwoordelijkheid van de beheerders van de financiële verhoudingen (FV-beheerders), zijnde de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de minister van Financiën. Het tweede aspect is een verantwoordelijkheid van de afzonderlijke ministers voor de bij hen belegde beleidsterreinen.

Het is de verantwoordelijkheid van de FV-beheerders de financiële verhouding zo vorm te geven dat maximaal invulling wordt gegeven aan het uitgangspunt van decentralisatie, dat ten grondslag ligt aan de staatkundige verhoudingen in ons binnenlands bestuur. Passend bij het uitgangspunt van decentralisatie staat in het systeem van de financiële verhouding voorop dat de eigen inkomsten en algemene fondsen de voorkeur hebben boven financiering van gedecentraliseerd beleid via specifieke uitkeringen. Immers, in het geval van financiering via de algemene fondsen is er sprake van beleids- en bestedingsvrijheid. Dat betekent vanuit de systematiek van de algemene fondsen dat de medeoverheden zelf bepalen waarvoor ze de verkregen middelen inzetten, dus ongeacht de verdelings-systematiek. Het type uitkering (algemene, integratie- of decentralisatie-uitkering) is niet relevant. Bij bekostiging van gedecentraliseerd beleid via specifieke uitkeringen daarentegen is sprake van een beperkte beleids- en bestedingsvrijheid. De systematiek van de algemene fondsen is te typeren als sturing op budget cq sturen aan de voorkant. Hiermee wordt bedoeld dat het Rijk door een adequate omvang en verdeling van de financiële middelen ervoor zorgt dat de meest aangewezen medeoverheden voor de uitvoering van het betreffende beleidsterrein middelen ontvangen. De verantwoording over de besteding van deze middelen of realisatie van de prestaties kan worden overgelaten aan de interne verantwoordingscyclus van de medeoverheden (horizontale verantwoording), omdat het Rijk en de medeoverheden een zelfde belang hebben bij de uitvoering van het betreffende beleidsterrein. De systematiek van de specifieke uitkering is te typeren als sturen op besteding aan het doel of de realisatie van de prestatie. In dit geval worden de middelen door het Rijk pas definitief aan een medeoverheid toegekend (financiële vaststelling) als de middelen aan het doel van de specifieke uitkering zijn besteed dan wel als de prestatie is gerealiseerd. Voor deze toekenning dient een medeoverheid zich te verantwoorden over de besteding of realisatie van prestaties aan het Rijk (verticale verantwoording). De regering vindt de bestuurlijke en administratieve lasten die gepaard gaan met het op deze wijze achteraf «afrekenen» alleen kunnen worden gerechtvaardigd als het belang voor de uitvoering van het betreffende beleidsterrein voor het Rijk niet of in onvoldoende mate door de medeoverheid wordt gedeeld.

Dit is echter niet het hele verhaal; het tweede aspect betreft de mate van sturing door wet- en regelgeving per beleidsterrein. De mate van beleids- en bestedingsvrijheid kan namelijk beperkt zijn, ondanks het feit dat de daarmee verband houdende middelen via een uitkering uit de fondsen worden verstrekt. Dat houdt verband met de mate waarin de uitvoering van de gedecentraliseerde taak is gereguleerd door middel van wetgeving. Het beeld is dat de mate van sturing sterk varieert; van sturing op hoofdlijnen tot zeer gedetailleerde sturing. Zo beschouwt de regering de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO), een integratie-uitkering, als

een positief voorbeeld op weg naar sturen op hoofdlijnen. De gemeente dient de WMO uit te voeren, maar heeft ten aanzien van de invulling van de uitvoering van de WMO ruimte voor maatwerk. Anderzijds is het verstrekken van een uitkering waarvoor voorafgaand aan het verkrijgen van middelen een gespecificeerde aanvraag moet worden ingediend een voorbeeld van sturen op details. De ambitie van de regering is de ruimte voor bestedings- en beleidsvrijheid waar mogelijk te vergroten door per gedecentraliseerde taak de voorschriften voor beleid, besteding en beleids- en verantwoordingsinformatie te harmoniseren, vereenvoudigen en verminderen. De specifieke uitkeringen worden daartoe door het ministerie van BZK in samenwerking met een aantal gemeenten, enkele provincies, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciale overleg (IPO), het ministerie van Financiën, alle departementen met specifieke uitkeringen, de Algemene Rekenkamer, het Centraal Bureau voor de Statistiek, vertegenwoordigers van externe accountantskantoren, het Koninklijk Nederlands Instituut van Registeraccountants en het Sociaal Cultureel Planbureau als eerste onder de loep genomen.

De leden van de fracties van de PvdA en de VVD ontvangen graag een nadere uiteenzetting van de criteria voor de toepassing van de verschillende uitkeringen in de algemene fondsen. De leden van de VVD-fractie vragen zich bovendien af waarom het onderscheid tussen de integratie- en decentralisatie-uitkering is aangebracht.

Hoewel de beleids- en bestedingsvrijheid binnen de fondsen gelijk is, heeft de algemene uitkering de voorkeur boven de integratie-uitkering en sluit de decentralisatie-uitkering de rij. Deze volgorde verdient op grond van de artikelen 7 en 8 van de Fw de voorkeur. Artikel 7 van de Fw bepaalt dat bij de verdeling rekening wordt gehouden met de verschillen in noodzakelijke uitgaven door de gemeenten en provincies (de kostenstructuur). Ingevolge artikel 8 van de Fw liggen aan de verdeling van de algemene uitkering objectieve maatstaven ten grondslag. Deze maatstaven zorgen voor een eenvoudige en heldere verdeelsystematiek. Er is geen nieuwe informatie van gemeenten en provincies nodig om de verdeling van extra middelen te kunnen bepalen.

Op grond van artikel 5 tweede lid van de Fw kan van de algemene lijn van de artikelen 7 en 8 worden afgeweken. De integratie- en decentralisatie-uitkeringen zijn daarvan het gevolg. Met behulp van deze uitkeringen kunnen middelen als onderdeel van de fondsen tijdelijk op een andere wijze dan door middel van de algemene uitkering worden verdeeld. Voor de integratie-uitkering geldt dat zij betrekking heeft op een overgangsfase. De algemene maatstaven kunnen binnen enkele jaren worden toegepast. Na die periode wordt de integratie-uitkering omgezet in een algemene uitkering. Voor de decentralisatie-uitkering geldt dat de algemene maatstaven nog niet binnen afzienbare tijd kunnen worden toegepast of dat de uitkering een tijdelijke looptijd kent. De redenen voor het niet kunnen toepassen van de algemene maatstaven zijn divers, zoals het fluctueren van de financiële omvang door invoering van nieuw beleid en het willen bereiken van een andere doelgroep dan mogelijk op basis van een generieke verdeling. Ook kan bijvoorbeeld gezien de aard van het op te lossen probleem nieuwe informatie van medeoverheden, zoals projectvoorstellen, ter bepaling van de verdeling van de middelen nodig zijn. De kostenstructuur en de mate van het kunnen toepassen van de algemene maatstaven zijn daarmee de bepalende criteria voor het bepalen van het type uitkering per gedecentraliseerde taak. Jaarlijks zal worden bezien of de overgang van decentralisatie-uitkering naar integratie- of algemene uitkering opportuun is of dat de looptijd van het beleid wordt beëindigd, waardoor de betreffende uitkering komt te vervallen. In het Periodiek Onderhoudsrapport gemeentefonds en in het Periodiek Onderhoudsrapport provinciefonds, bijlagen bij de toelichting op de begrotingen van

het provincie- en het gemeentefonds, zal de minister van BZK jaarlijks rapporteren over de uitkomsten van deze analyse.

De leden van de VVD-fractie vragen of de constatering terecht is dat de integratie-uitkering niet nieuw is, maar alleen een expliciete benaming krijgt met dit wetsvoorstel. Ook ontvangen deze leden graag een toelichting op het begrip integratie-uitkering.

De integratie-uitkering is inderdaad een uitkeringsvorm die reeds op grond van artikel 5, tweede lid, van de Fvw mogelijk is en ook regelmatig wordt toegepast. Er is voor een expliciete benaming in de wet gekozen om een helder onderscheid te maken met de bij dit wetsvoorstel geïntroduceerde decentralisatie-uitkering. De integratie-uitkering is bedoeld voor gedecentraliseerde taken waarvoor de algemene maatstaven kunnen worden toegepast, maar gezien de herverdeeffecten of voor het bepalen van de juiste verdeling en omvang van de uitkering nog een overgangstermijn gewenst is. Voorbeelden van een integratie-uitkering uit de gemeentefondsbegroting 2008 zijn Ondersteuning bibliotheken, Opvoeden in de buurt en Regionale Platforms Fraudebestrijding.

De leden van de fracties van het CDA en de PvdA vragen om een nadere toelichting op de overgangstermijn van drie jaar voor het opnemen van een integratie-uitkering in de algemene uitkering en het systeem van herverdeeffecten.

De duur van de termijn is afhankelijk van deze herverdeeffecten, maar wordt gezien de voordelen van de algemene uitkering zo veel mogelijk beperkt tot 3 jaren. Een langere termijn is mogelijk als de herverdeeffecten te groot zijn; met de Tweede Kamer en de VNG is in een algemeen overleg in het kader van de herijking van enkele clusters van het gemeentefonds afgesproken dat voor het totaal van de herverdelingen het maximale herverdeeffect € 15 per inwoner per jaar mag zijn. Een andere reden voor een langere termijn kan zijn dat medeoverheden meer tijd nodig hebben om de effecten op te vangen. Indien de termijn tot integratie in de algemene uitkering te lang is, wordt afkopen van de betreffende uitkering overwogen. Herverdeeffecten betreffen financiële voor- of nadelen voor medeoverheden die worden veroorzaakt door een andere verdeling van gelden. De beleids- en bestedingsvrijheid hebben dus, in antwoord op de vraag van de leden van de fractie van het CDA, geen effect op de herverdeeffecten. De herverdeeffecten bestaan uit het verschil tussen het bedrag dat een gemeente kreeg in de oude situatie (bijvoorbeeld via een specifieke uitkering) en het bedrag dat een gemeente krijgt als de middelen verdeeld worden via de verdeelmaatstaven van het gemeentefonds. Tijdens de overgangstermijn wordt in enkele jaren (met tussenstappen) toegewerkt naar de algemene maatstaven. Hierdoor kunnen gemeenten gedurende de overgangstermijn hun bedrijfsvoering aanpassen aan de nieuwe situatie. Ter illustratie kan de integratie-uitkering voor Ondersteuning bibliotheken dienen. In 2007 werden deze middelen als een specifieke uitkering verdeeld via een bedrag per inwoner aan gemeenten met minder dan 30 000 inwoners. Vanaf 2008 gaan deze middelen over naar het gemeentefonds. De maatstaf voor de algemene uitkering is het aantal inwoners en die geldt voor alle gemeenten. Hierdoor zullen gemeenten met minder dan 30 000 inwoners een lagere bijdrage via de algemene uitkeringen ontvangen dan voorheen. Door gebruik te maken van het tijdelijk handhaven van de huidige verdeling via een integratie-uitkering krijgen gemeenten de tijd om de bedrijfsvoering aan te passen op het toekomstige budget.

De leden van de VVD-fractie vragen om een nadere toelichting op het begrip decentralisatie-uitkering.

De decentralisatie-uitkering kent twee verschijningsvormen. In de eerste plaats betreft het uitkeringen voor beleid met een tijdelijke looptijd. In

dergelijke gevallen komt het beleid na verloop van tijd te vervallen. Integratie in de algemene uitkering is dan niet aan de orde. In de tweede plaats betreft het uitkeringen voor beleid met een onbepaalde looptijd, waarvoor, anders dan bij de integratie-uitkering, de termijn van de overgang naar de algemene uitkering nog niet is vast te stellen. De verwachting is dat de decentralisatie-uitkering een goed alternatief is voor de specifieke uitkering. Voor een grote specifieke uitkering als het investeringsbudget stads- en dorpsvernieuwing is de decentralisatie-uitkering nadrukkelijk in beeld. Een voordeel van een decentralisatie-uitkering is dat de middelen buiten de grenzen van artikel 8 kunnen worden verdeeld en dus gericht zijn toe te kennen aan bepaalde gemeenten en provincies. Een ander belangrijk voordeel is dat de bureaucratistische belasting van de verticale verantwoording ten behoeve van de financiële vaststelling, die een specifieke uitkering vergt, komt te vervallen.

De leden van de PvdA-fractie vernemen graag hoe de beleidsprioriteiten binnen de integratie- en decentralisatie-uitkeringen zijn geborgd. Deze prioriteiten zijn geborgd via de departementale regelgeving op het betreffende beleidsdossier. Voorafgaand aan het opstellen van die regelgeving zal overleg plaatsvinden met de medeoverheden over het belang van het beleid en de mogelijkheid om te decentraliseren. Iedere partij doet dat vanuit de eigen verantwoordelijkheid. Ook na vaststelling van de regelgeving zal het beleidsverantwoordelijke ministerie veelal tussentijds bestuurlijk overleg voeren met VNG en IPO. Van belang is dat deze overleggen uitgaan van het principe van decentralisatie en het bijbehorende sturen op hoofdlijnen.

De leden van de VVD-fractie vragen om een duiding van de gevolgen voor de bestuurlijke lasten en bestuurlijke drukte.

Een kernelement voor de vermindering van de bestuurlijke lasten is de beleids- en bestedingsvrijheid door middelen beschikbaar te stellen via uitkeringen uit de algemene fondsen. In die gevallen geldt er immers, in tegenstelling tot de specifieke uitkering, geen verticale verantwoording ten behoeve van de financiële vaststelling voor uitkeringen uit de algemene fondsen. Hoewel de invoering van het eenvoudige systeem van single information en single audit voor specifieke uitkeringen een substantiële lastenvermindering met zich meebrengt, blijft de financiële vaststelling van de specifieke uitkering wel een jaarlijkse administratieve last. Voor het verminderen van de bestuurlijke drukte kan de Financiële verhoudingswet helpen, maar is het niet dé oplossing. Deze drukte wordt vooral bepaald door de bestuurlijke verhoudingen die zijn vastgelegd in de regelgeving betreffende een bepaald beleidsdossier. De regering ziet, zoals eerder vermeld, kansen om de bestuurlijke drukte en de administratieve lasten verder te verminderen door de beleids- en bestedingsvrijheid per gedecentraliseerde taak te vergroten, maar ook door de bestuurlijke verhouding te herzien.

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? Welke bevoegdheden hebben de FV-beheerders ten aanzien van de integratie-, decentralisatie- en verzameluitkering ten opzichte van de departementen?

De belangrijkste bevoegdheden zijn neergelegd in de artikelen 2 en 18 van de Fvw. In artikel 2 is bepaald dat de departementen altijd vooraf met de FV-beheerders moeten overleggen over de wijze van bekostiging van de taken voor medeoverheden, inclusief een onderbouwing van de financiële consequenties voor medeoverheden. Indien de bekostiging plaatsvindt via een specifieke uitkering, dient op grond van artikel 18 over het voorstel tot regeling van een specifieke uitkering tijdig overleg plaats te vinden met de

FV-beheerders. Er zal inderdaad sprake zijn van een omvorming van specifieke uitkeringen naar algemene, integratie- of decentralisatie-uitkeringen. De FV-beheerders zijn op basis van genoemde bevoegdheden en in het kader van de bestuursakkoorden met gemeenten en provincies betrokken bij de besluitvorming over deze omvorming.

De leden van de SP-fractie vragen zich af waarom bepaalde aspecten van de integratie- en decentralisatie-uitkering in nadere regelgeving worden uitgewerkt in plaats van in het wetsvoorstel. Deze leden vragen zich af of door deze werkwijze geen afbreuk wordt gedaan aan het doel van deze wetswijzigingen om gemeenten en provincies meer duidelijkheid te verschaffen.

De nadere regelgeving over de integratie- en decentralisatie-uitkering bevat geen algemene bepalingen, maar legt alleen de (dynamiek van de) omvang en (de wijze van) verdeling van de middelen in een concreet geval vast. Deze aspecten zijn uniek per uitkering.

3. Specifieke uitkeringen

De leden van de PvdA-fractie merken in hoofdstuk twee van het verslag op dat op basis van dit wetsvoorstel gemeenten ook in aanmerking kunnen komen voor subsidies. Deze leden vragen hoe kan worden voorkomen dat er substitutie van uitkeringen door subsidies gaat plaatsvinden.

Door het wettelijk verankeren van de toepassing en definitie van specifieke uitkering wordt helderheid gecreëerd ten aanzien van het verschil tussen specifieke uitkeringen en subsidies. Het uitgangspunt is dat, indien geen sprake is van een uitkering uit de algemene fondsen, een geldstroom van het Rijk ten behoeve van een bepaald openbaar belang aan een medeoverheid een specifieke uitkering is. Ook als door tussenkomst van een zelfstandig bestuursorgaan of medeoverheid de geldstroom aan een medeoverheid wordt verstrekt. In de bijgevoegde nota van wijziging is de tekst van artikel 15a verduidelijkt om verwarring hierover te voorkomen.

Alleen in de situatie, genoemd in artikel 15a, tweede lid, is er geen sprake van een specifieke uitkering, maar van een subsidie aan medeoverheden. Deze situatie doet zich voor als de medeoverheid optreedt als marktpartij of werkgever, of als eigenaar of huurder van een onroerende en roerende zaak en voor zover bovendien andere natuurlijke en rechtspersonen, niet zijnde medeoverheden ook onder dezelfde voorwaarden voor de betreffende bijdrage in aanmerking komen. Door deze wettelijke bepaling wordt helderheid voor alle belanghebbenden gecreëerd.

De leden van alle aan het woord zijnde fracties vragen naar het effect van het wetsvoorstel op het aantal specifieke uitkeringen. Deze leden vragen in hoeverre de halvering van het aantal specifieke uitkeringen haalbaar is. Van de 134 specifieke uitkeringen die zijn geïnventariseerd in het Overzicht specifieke uitkeringen 2007, dat in mei 2007 aan de Tweede Kamer is aangeboden, is een zestigtal kleiner dan € 10 miljoen. Zou de verzameluitkering op dat moment hebben bestaan, dan zou dit zestigtal zijn ingedikt tot elf verzameluitkeringen. Daarnaast is de verwachting dat de decentralisatie-uitkering een goed alternatief vormt voor veel specifieke uitkeringen. De verzameluitkering en de decentralisatie-uitkering zijn dus beide noodzakelijke instrumenten om de halvering van het aantal specifieke uitkeringen tot stand te brengen. De regering zal de Kamer ten behoeve van haar afweging en oordeel over specifieke uitkeringen de komende jaren in ieder geval via het Overzicht specifieke uitkeringen, elk jaar te verschijnen op de derde woensdag van mei, blijven informeren over de stand van zaken van de afname van het aantal specifieke uitkeringen.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af of het doel is dat de verzameluitkeringen op termijn overgaan naar de algemene fondsen. Zij vragen een reactie op de opvatting van het IPO dat met de verzameluitkering «sectorale potjes per departement blijven bestaan».

De regering heeft, zoals in hoofdstuk 2 uiteengezet, de voorkeur voor de algemene fondsen boven de specifieke uitkering. De regering zal onder meer in het kader van de fondsbegrotingen en het Overzicht specifieke uitkeringen zich de vraag stellen of overdracht van de verzameluitkering naar de algemene fondsen mogelijk is, zodat de beleids- en bestedingsvrijheid voor medeoverheden groter wordt. Ook wordt ten behoeve van deze rapportages door de FV-beheerders getoetst of de bedragen die voor beleidsthema's in de verzameluitkeringen zijn opgenomen passen binnen de bepalingen als opgenomen in de Fvw. Door de toets op decentralisatie zullen geen sectorale potjes per departement ontstaan.

De leden van de fractie van de PvdA veronderstellen dat de verzameluitkering geen bestedings- en beleidsvrijheid biedt voor gemeenten. De leden van de SP-fractie vragen zich af in hoeverre door het onderbrengen van een aantal specifieke uitkeringen in de verzameluitkering sprake is van een cosmetische ingreep.

In de huidige situatie zijn voor financieel geringe specifieke uitkeringen de voorschriften hetzelfde als voor specifieke uitkeringen met een veel grotere financiële omvang. De regering meent dat dit voor kleine specifieke uitkeringen een onevenredige belasting is. Daarom stelt de regering een vereenvoudigde vorm van een specifieke uitkering voor onder de naam verzameluitkering. Hierbij geldt meer beleids- en bestedingsvrijheid dan in de huidige situatie. Het meest beeldend is dit uit te drukken door de typering dat een verzameluitkering een «algemeen fonds per departement» is. Een verzameluitkering geldt namelijk voor al het beleid van één departement, waaraan financieel geringe consequenties zijn verbonden. De regering ziet – dit in antwoord op een vraag van de leden van de PvdA-fractie – geen redenen om uitzonderingen op deze regel toe te laten.

Gaarne krijgen de leden van de fracties van de PvdA en de VVD een nadere verduidelijking van het begrip «verzameluitkering» mede aan de hand van voorbeelden.

Eerst volgt een toelichting op de methodiek van de verzameluitkering. Deze methodiek wordt vervolgens aan de hand van een voorbeeld geïllustreerd.

Per departement kan niet meer dan één verzameluitkering worden ingesteld. Deze verzameluitkering wordt opgebouwd uit één of meerdere beleidsthema's. Een thema kan een huidige financieel geringe specifieke uitkering zijn. De maximale financiële omvang per thema is ongeveer € 10 miljoen. Per thema bepaalt het vakdepartement de beleidsvoorwaarden en (wijze van) verdeling van de middelen over de medeoverheden. Het is vervolgens de afweging van de ontvangende medeoverheden om die gelden het meest passend in te zetten, op voorwaarde dat deze besteding in ieder geval het brede doel van het betreffende departement betreft. De bijdrage hoeft dus niet conform de verdeling van de middelen aan de afzonderlijke beleidsthema's te worden besteed. Gezien de bestedingsvrijheid per verzameluitkering hoeven medeoverheden voor de financiële vaststelling door het Rijk alleen verantwoording af te leggen over het «besteed bedrag per verzameluitkering». Het bedrag kan dus binnen het totaal van de beleidsdoelstelling van het departement en bijbehorende regelgeving worden besteed. Dit betekent een aanzienlijke reductie van de bestuurlijke lasten voor medeoverheden, want voor de huidige financieel geringe specifieke uitkeringen gelden regelmatig per specifieke uitkering verplichtingen om meerdere (ingewikkelde) verantwoordingsgegevens te

verstrekken. Ook voor het Rijk is de verzameluitkering gezien de vereenvoudigde financiële vaststelling een lastenverlichting.

Ter illustratie van de methodiek van de verzameluitkering volgt in deze alinea een voorbeeld. De verzameluitkering voor het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) kan bijvoorbeeld worden opgebouwd uit 2 beleidsthema's van elk maximaal ongeveer € 10 miljoen. Uitgaande van de huidige situatie vallen dan bijvoorbeeld de specifieke uitkeringen Programma Verbindende schakels en Programma Handhaving binnen deze definitie. Per beleidsthema kan het ministerie van SZW een unieke verdeling van de middelen bepalen. Zo kan een gemeente wel in aanmerking komen voor het Programma Verbindende Schakels maar niet voor het Programma Handhaving of vice versa. De gemeente ontvangt vervolgens 1 bedrag voor de verzameluitkering SZW. Dit bedrag is dus opgebouwd uit maximaal 3 componenten, namelijk het toebedeelde bedrag per beleidsthema. De gemeente hoeft echter het bedrag niet te besteden aan 1 van de 3 beleidsthema's, maar mag het geld ook aan bijvoorbeeld schuldhulpverlening besteden. Immers schuldhulpverlening behoort tot het brede doel van het ministerie van SZW. In het kader van single information en single audit kan de gemeente volstaan met het in de jaarrekening opnemen van het bedrag dat is besteed aan de verzameluitkering SZW. Een uitsplitsing naar beleidsthema is dus niet nodig.

De leden van de CDA- en SP-fracties vragen waarom het beoogde grensbedrag € 10 mln. per beleidsthema per jaar is. Waarom is, aldus de leden van de CDA-fractie, niet gekozen voor een percentage gezien de behoorlijke verschillen tussen gemeenten (in financiële omvang van de begroting)?

Het grensbedrag is per beleidsthema van het Rijk bepaald en betreft het bedrag voor alle ontvangende medeoverheden tezamen. De regering meent dat bedragen kleiner dan ongeveer € 10 mln. per beleidsthema financieel zo gering zijn, dat zij gezien het principe van decentralisatie geen eigenstandige specifieke uitkering waard zijn. Het definitieve grensbedrag wordt bij algemene maatregel van bestuur bepaald, zodat – indien relevant – een nadere specificatie naar bijvoorbeeld departement mogelijk is.

De leden van de PvdA-fractie vragen voor wat betreft de verzameluitkering om een toelichting op de rolverdeling met betrekking tot sturing, verantwoording en controle tussen de ministers van de uitkerende departementen enerzijds en die van de minister van BZK anderzijds.

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 inhoud van de beleidsthema's en de methodiek van de verdeling. Deze minister kan onder voorwaarden, als voorgesteld in artikel 19 van de Fww, tevens beperkte beleidsinformatie opvragen bij de medeoverheden. Voor de overige taken is uit efficiencyoverwegingen de minister van BZK verantwoordelijk. Deze taken omvatten het verstrekken, betalen, bevoorschotten, vaststellen, waaronder de beoordeling of de gelden rechtmatig zijn besteed en het zorgdragen voor de eventuele (gedeeltelijke) terugverdering. Door deze taken bij één ministerie, in dit geval het ministerie van BZK, te beleggen, is sprake van een efficiënte uitvoering. In een ministeriële regeling worden deze taken in technische zin nader uitgewerkt.

3. Single information en single audit

De leden van de fractie van het CDA vragen om een toelichting op de passage in de memorie van toelichting waarin wordt aangehaald dat «in principe» voor alle specifieke uitkeringen single information en single audit geldt en dat de jaarrekeningcontrole «in beginsel» voldoende is. Het principe van vereenvoudigde informatie en controle, single information en single audit, voor specifieke uitkeringen geldt voor alle specifieke uitkeringen. Slechts in uitzonderlijke situaties, zoals opgenomen in het voorgestelde artikel 17a, is hiervan voor een bepaalde periode afgeweken. Dit betreft ten eerste de specifieke uitkeringen waarvoor vanwege Europese verplichtingen het systeem van single information en single audit onmogelijk is. De minister van Financiën zet zich in voor het vereenvoudigen van deze Europese verplichtingen. Nederland loopt voorop in het vereenvoudigen van de verantwoordings- en controleprocessen. Hierdoor neemt dit proces meer tijd in beslag. Ten tweede betreft het de uitkering inzake het investeringsbudget in het kader van de Wet inrichting landelijk gebied. Het IPO en de minister van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit geven er beiden – gezien de recente bestuurlijke afspraken over dit budget – de voorkeur aan de invoering van single information en single audit te bezien in het kader van de midtermreview in 2009. Ten derde is een nader onderzoek noodzakelijk gebleken voor de specifieke uitkeringen die aan een gemeente in de hoedanigheid van bevoegd gezag van een openbare school worden verstrekt. Onderwerp van onderzoek is enerzijds of een verschil in verantwoording- en controlesystemen voor gemeenten die gelden in de hoedanigheid van bevoegd gezag van een openbare school ontvangen en besturen van bijzondere scholen die gelden rechtstreeks van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap ontvangen mogelijk en wenselijk is. Dit onderzoek vindt plaats tegen de achtergrond van het beginsel van de financiële gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs, dat zijn grondslag kent in artikel 23 van de Grondwet. Anderzijds zal worden bezien of single information en single audit ook kan worden toegepast op de rechtstreekse bekostiging van scholen. Het onderzoek zal in 2009 worden uitgevoerd.

De leden van de fractie van de VVD zijn voorstander van het principe van single information en single audit en de wettelijke borging in de Financiële-verhoudingswet. Deze leden vragen zich af of dit principe ook geldt voor de integratie-, decentralisatie- en verzameluitkering. Single information en single audit geldt uitsluitend voor specifieke uitkeringen, waaronder de verzameluitkering. Tot de verantwoording over de verzameluitkering behoort, zoals eerder aangehaald, alleen het verantwoordingsgegeven «besteed bedrag per verzameluitkering». De uitkeringen uit de algemene fondsen, zoals de integratie- en decentralisatieuitkering, zijn vrij besteedbaar, waardoor de administratieve belasting van verticale verantwoording ten behoeve van financiële vaststelling (single information en single audit) niet aan de orde is. Uitgangspunt is aldus de horizontale verantwoording, zijnde de verantwoording aan de gemeenteraad of provinciale staten.

De leden van de CDA-fractie vernemen graag of aan een eenvormige jaarrekeningcontrole voor de gehele sector overheid wordt gewerkt. De regering streeft alleen naar eenvormige jaarrekeningcontrole voor de gehele sector overheid voor zover dit past bij de bestuurlijke verhoudingen. Deze verhoudingen kunnen per sectoronderdeel verschillen. Met dit wetsvoorstel geldt een eenvormige controle voor specifieke uitkeringen aan medeoverheden. Interdepartementaal wordt onder coördinatie van het ministerie van Financiën gewerkt aan een uniform uitvoeringsskader voor rijkssubsidies aan onder andere instellingen en bedrijven. De minister van Financiën heeft de Tweede Kamer per brief van 20 december

2007 (Kamerstuknummer 31 031, nr. 20) geïnformeerd over de contouren van dit uniforme subsidiekader. Bij de uitvoering van dit kader wordt de mogelijkheid uitgewerkt om per ontvanger alle rijkssubsidies in één document te verantwoorden waar één accountantsverklaring over wordt afgegeven.

Een ander gevolg van single information en single audit voor specifieke uitkeringen is de invoering van single review. Dit betekent dat de departementale auditediensten gezamenlijk de review van de controle van specifieke uitkeringen door accountants van medeoverheden uitvoeren. Belangrijke voordelen zijn efficiency en kennisverbreding.

5. Specifieke uitkeringen van meerdere departementen of met meerjarige verantwoording

De leden van de VVD-fractie vragen zich af of het parlement nog ten volle van zijn bevoegdheden gebruik kan maken door de bepaling dat voor een specifieke uitkering een jaarlijkse verantwoording niet altijd aan de orde is.

Bij specifieke uitkeringen is het in toenemende mate gebruik dat de beleidsverantwoordelijke ministers gemeenten en provincies een meerjarige periode geven om doelen te realiseren. Dit past bij de kabinetsvoornemens om meer taken te decentraliseren en te vertrouwen op de uitvoering door de medeoverheden en de decentrale verantwoording daarover. In deze gevallen is het voor de ministeriële verantwoordelijkheid bij het jaarverslag voldoende dat medeoverheden zich niet jaarlijks over de rechtmatige en doelmatige besteding van de specifieke uitkeringen verantwoorden, maar bijvoorbeeld na afloop van het project waarvoor de specifieke uitkering is verstrekt. Na afloop van die meerjarige periode wordt via het jaarverslag van het betrokken ministerie alle relevante verantwoordingsinformatie aan de Tweede Kamer overlegd. Er is dus geen sprake van een inperking van de bevoegdheden.

6. Informatievoorziening van medeoverheden aan het Rijk

De leden van de fracties van het CDA, de SP en de VVD constateren dat de adviesorganen vooral kritiek hebben op de introductie van de maatregel om de bevoorschotting van de algemene uitkering op te schorten indien verantwoordingsstukken niet tijdig en niet juist worden aangeleverd. Deze leden zouden daarom van de regering graag een beschouwing zien over de diverse andere mogelijkheden, zoals het opschorten van de specifieke uitkering, een boetesysteem, preventief toezicht, aanwijzingen of eventueel zelfs tijdelijke bewindvoering.

De Raad van State, de VNG, het IPO en de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) onderschrijven in hun adviezen dat de minister van BZK voor het tijdig kunnen waarmaken van zijn coördinerende verantwoordelijkheden adequate maatregelen moet kunnen treffen. Het palet aan huidige instrumenten is daarvoor ongeschikt. Voor de vakdepartementen is de informatie in het kader van single information en single audit essentieel om een specifieke uitkering (tijdig) financieel te kunnen vaststellen. Gezien de aansluiting op de jaarrekeningcyclus, het interne belang van medeoverheden bij tijdige correcte jaarstukken en de geringe verantwoordings- en controle-intensiteit is het de verwachting dat het merendeel van de medeoverheden kan voldoen aan de gestelde eisen. Het voorgaande is ook onderschreven in het financieel bestuurlijke overleg in het najaar van 2006 van de FV-beheerders met de VNG en het IPO. Ter realisatie van de tijdige en correcte aanlevering van de jaarstukken zet het Rijk een aantal faciliteiten in. Tot die faciliteiten behoren, voor zover relevant, een elektronische helpdesk, regiobijeenkomsten, informatie op internet en circulaire. Ook worden de medeoverheden schriftelijk geattendeerd op de naderende deadline en kan een medeoverheid bij overmacht uitstel

aanvragen. Niettemin kan de situatie zich voordoen dat een gemeente of provincie niet tijdig of juist aanlevert. In dergelijke – naar verwachting uitzonderlijke – gevallen kan de minister van BZK besluiten de bevoorschotting van de algemene uitkering geheel of gedeeltelijk gedurende maximaal 26 weken op te schorten. De opschorting is dus de ultieme maatregel na een scala van faciliteiten en maatregelen. De opschorting van de algemene uitkering wordt niet eerder dan 10 werkdagen na de uiterste termijn van 15 juli ingezet. Na correcte aanlevering van de gevraagde informatie wordt de bevoorschotting in de week na die aanlevering hervat en worden tevens alle opgeschorte bedragen verstrekt.

De aard van de maatregel van het tijdelijk opschorten van de bevoorschotting van de algemene uitkering past naar de mening van de regering bij het uitgangspunt van eigen verantwoordelijkheid en vertrouwen in de medeoverheden, zoals verwoord in het Coalitieakkoord en het Bestuursakkoord tussen het Rijk en de gemeenten. De medeoverheden dienen zelf – en niet door ingrijpen van het Rijk – de interne organisatie op orde te (kunnen) brengen. De maatregel betreft geen boete of sanctie, maar legt een relatie tussen de betaling en de condities die daarvoor moeten worden vervuld. Nadat aan deze condities is voldaan worden de opgeschorte bedragen alsnog verstrekt. De regering beschouwt dit als normaal zakelijk verkeer. Andere instrumenten dan de opschorting van de algemene uitkering zijn nadrukkelijk overwogen, maar deze instrumenten zijn niet gewenst of ongeschikt:

- het opschorten van een specifieke uitkering: een vakminister kan daartoe besluiten bijvoorbeeld in het kader van de financiële vaststelling van een specifieke uitkering. Het past echter niet bij de verantwoordelijkheid van de FV-beheerders, die immers niet het beheer over deze uitkeringen voeren. Het betekent ook dat de last voor de correcte uitvoering deels weer terug bij de afzonderlijke departementen terechtkomt, waardoor de beoogde efficiencywinst niet volledig wordt bereikt.
- het verstrekken van een aanwijzing door de FV-beheerders of toezichthouders: deze maatregel neemt teveel tijd in beslag om tijdig essentiële informatie aan vakdepartementen te verstrekken. Bovendien leert de ervaring dat deze maatregel in geringe mate bijdraagt aan een snelle aanlevering van de gevraagde informatie
- op kosten van medeoverheden maatregelen treffen in de huishouding van die medeoverheid: deze maatregel is niet binnen de voor vakdepartementen essentiële korte termijn effectief toe te passen en tevens niet passend bij de verantwoordelijkheidsverdeling tussen het Rijk en de medeoverheden. In dat geval zou het Rijk namelijk de jaarstukken moeten vaststellen. Deze verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur of Provinciale Staten is niet op grond van de maatregel «op kosten van» over te nemen
- tijdelijke bewindvoering: in lijn met de vorige maatregel past deze maatregel niet bij de aard van de tekortkoming. Deze maatregel is bestuurlijk zwaarder dan het opschorten van de algemene uitkering, omdat het Rijk hiermee uitdrukt dat de gemeente of provincie na de maximale opschortingsperiode van 26 weken onvoldoende bestuurskracht heeft om de tekortkoming op te lossen
- preventief toezicht: deze maatregel kan een toezichthouder treffen indien de begroting niet sluitend is. Dat is een andere tekortkoming dan het niet (tijdig) verstrekken van de jaarstukken aan het Rijk
- boete: een bestuurlijke boete is bedoeld als sanctie op het overtreden van voorschriften en niet om een ongewenste situatie te herstellen. Daarmee past het niet bij het beoogde doel en de bestuurlijke verhouding. Bovendien is de maatregel financieel een zwaarder middel dan het opschorten van de algemene uitkering.

Uit ervaringen van de minister van SZW, die sinds meerdere jaren bij niet tijdige en niet juiste aanlevering de specifieke uitkering opschort, blijkt dat de maatregel van het opschorten van een uitkering een preventieve werking heeft. Daardoor hoeft de maatregel niet of nauwelijks te worden ingezet. Ook blijken gemeenten en provincies op korte termijn na het moment van opschorten alsnog de gevraagde informatie aan te leveren.

Naast de verantwoordingsinformatie over specifieke uitkeringen dienen de medeoverheden het overzicht Informatie voor derden aan de FV-beheerders aan te leveren. Dit overzicht is zeer relevant voor het onderhoud van de algemene fondsen, de informatie voor Europa (EMU), de toezichthouder, de statistische analyses door het CBS voor de monitoring van uitgaven en ontvangsten door de vakdepartementen. Gegeven deze belangen heeft de minister van BZK een aantal faciliteiten beschikbaar gesteld voor gemeenten en provincies, zodat tijdige en juiste aanlevering zonder meer mogelijk moet zijn. In tegenstelling tot de informatie over specifieke uitkeringen (single information en single audit) maakt het overzicht Informatie van derden voor de rekeningcijfers geen onderdeel uit van de reguliere horizontale jaarrekeningcyclus. Daarom is besloten om een tussenmaatregel te introduceren, zijnde het verstrekken van een aanwijzing, voordat de opschorting van de algemene uitkering kan worden ingezet.

De leden van de fracties van het CDA en de VVD vragen zich af wat de financiële gevolgen van een opschorting van de algemene uitkering zijn voor de gemeenten en inwoners. De opschorting zal slechts beperkte financiële gevolgen hebben voor de gemeenten en provincies. Renteverlies is de enige component. Immers na correcte aanlevering van de informatie of uiterlijk na 26 weken worden de opgeschorte algemene uitkeringen alsnog uitbetaald aan de betreffende gemeente of provincie.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering het denkbaar acht dat in geval van een gebrekkige verantwoording over één specifieke uitkering, de gehele algemene uitkering wordt opgeschort? De omvang van de opschorting zal evenredig met de ernst van de tekortkoming zijn. Onder een tekortkoming verstaat de regering het ontbreken of niet juist aanleveren van één van de jaarstukken of het overzicht Informatie voor derden. Het vertrekpunt is dus de aan te leveren informatie aan de FV-beheerders. Immers de tijdige verstrekking van deze informatie aan de departementen is de verantwoordelijkheid van de FV-beheerders. De inhoudelijke beoordeling van de informatie is de verantwoordelijkheid van het vakdepartement of de toezichthouder of een medeoverheid. De criteria voor de mate van opschorting worden dit jaar nader uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur, waarbij de mate van relevantie van het betreffende verantwoordingsdocument voor de financiële vaststelling door het departement een belangrijk uitgangspunt is. Voor de regering hebben de brief van het college inzake de vaststelling van de jaarstukken, de complete bijlage met informatie over specifieke uitkeringen, de accountantsverklaring en de tabel met accountantsbevindingen over de specifieke uitkeringen de hoogste prioriteit. Het jaarverslag en de jaarrekening hebben minder prioriteit.

De leden van de CDA-fractie vragen of er in dit verband ook nog iets gezegd kan worden over de toezichtrelatie in financieel opzicht tussen provincie en gemeenten.

Het toezichtarrangement voor het overzicht Informatie voor derden inclusief de procedure van aanlevering en toetsing wordt met dit wetsvoorstel herzien. Daar vooral de FV-beheerders belang hebben bij de correcte en tijdige aanlevering van het overzicht worden de FV-beheerders verantwoordelijk voor het treffen van maatregelen. In de huidige situatie kunnen

zowel de FV-beheerders als de toezichhouders maatregelen treffen. Dit is niet efficiënt en onduidelijk. De wijziging van het maatregelenbeleid verandert de toezichtrelatie tussen provincie en gemeenten inhoudelijk niet.

De leden van de SP-fractie vragen zij zich af waarom de nadere regelgeving over de opschorting van de algemene uitkering niet in het wetsvoorstel wordt opgenomen.

Voor de nadere regelgeving over de opschorting van de algemene uitkering geldt dat de mate van opschorting per soort onvolkomenheid in een algemene maatregel van bestuur wordt geregeld. Deze detaillering past niet bij een wet en zou bovendien zorgen voor ongewenste inflexibiliteit.

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