

Wijziging van de Financiële-verhoudingswet en enkele andere wetten (herziening en vereenvoudiging uitkeringsstelsel)

## MEMORIE VAN TOELICHTING

### ALGEMEEN DEEL

#### 1 Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt ertoe wijzigingen in de Financiële-verhoudingswet (FVW), Gemeentewet en Provinciewet aan te brengen. De wijzigingen in de FVW zijn nodig om ervoor te zorgen dat de inrichting van de financiële verhoudingen blijft passen bij de wijze waarop maatschappelijke opgaven door gemeenten en provincies worden opgepakt. De basis voor de financiële verhoudingen, tussen Rijk, provincies en gemeenten is een goed werkend uitkerings- en verdeelstelsel. Interbestuurlijke verhoudingen zijn gebaat bij een voorspelbare, transparante en stabiele toekenning en verdeling van financiële middelen. Dit wetsvoorstel omvat een aantal wijzigingen in het uitkeringsstelsel en het verdeelstelsel die daaraan bijdragen. De voorgestelde wijzigingen in de Gemeentewet en Provinciewet betreffen de introductie van de rechtmatigheidsverantwoording door de colleges van burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten.

#### *Uitkeringsstelsel FVW*

Het huidige uitkeringsstelsel is gebaseerd op het uitgangspunt 'je gaat erover of niet'. Dit blijft de hoeksteen van het nieuwe uitkeringsstelsel. Veel opgaven kunnen namelijk doeltreffend en doelmatig door één overheidslaag worden opgepakt. Regelmatig is dat de overheid die het dichtst bij de burger staat en maatwerk kan bieden. Daarnaast zijn er opgaven waarbij meerdere overheidslagen tegelijk betrokken zijn, waaronder het Rijk. Het huidige uitkeringsstelsel is niet op deze opgaven geënt en dat leidt soms tot problemen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de kritiek die de Algemene Rekenkamer heeft op onder meer de Regio Deals. Op dit punt behoeft het stelsel daarom aanpassing. Voorgesteld wordt voor deze situaties een nieuwe uitkeringsvorm te introduceren.

Daarnaast blijkt uit de genoemde kritiek van onder andere de Algemene Rekenkamer dat de toepassing van het huidige uitkeringsstelsel, ook voor opgaven die bij één overheidslaag belegd kunnen worden, voor verbetering vatbaar is. Het is bijvoorbeeld niet altijd helder wat het onderscheidend criterium is tussen verschillende uitkeringsvormen, bij welke uitkeringsvorm voorwaarden kunnen worden gesteld, of beleidsinformatie of verantwoordingsinformatie kan worden uitgewisseld en hoe deze informatie-uitwisseling gebeurt. Dit wetsvoorstel omvat dan ook voorstellen om te verhelderen welk doel de diverse uitkeringsvormen hebben en hoe beleidsinformatie bij decentralisatie-uitkeringen kan worden uitgewisseld (zonder dat dit gepaard gaat met het stellen van voorwaarden aan decentralisatie-uitkeringen). Daarnaast bevat dit wetsvoorstel een voorstel om meerdere uitvoeringsvarianten met betrekking tot terugvordering bij specifieke uitkeringen mogelijk te maken. Ook bevat dit wetsvoorstel een aantal wijzigingen in de structuur van de FVW zodat deze beter afzonderlijk leesbaar is.

Met bovenstaande wijzigingen wordt invulling gegeven aan de toezegging aan de Tweede Kamer om het uitkeringsstelsel aan te passen.

#### *Verdeelstelsel FVW*

De algemene uitkering uit het gemeentefonds en provinciefonds is een van de belangrijke inkomstenbronnen van gemeenten en provincies. De verdeling van de algemene uitkering moet dan ook goed aansluiten bij de kosten en inkomsten van gemeenten en provincies. Die aansluiting met de kosten en inkomsten is bij het gemeentefonds uit balans geraakt. Om die reden werken de fondsbeheerders aan een herijking van de verdeling van het gemeentefonds. De herijking van het gemeentefonds wordt uitgevoerd binnen de bestaande uitgangspunten van het verdeelstelsel van de algemene uitkering, zoals globaliteit, stabiliteit en flexibiliteit. Het huidige wettelijke kader voor de maatstaven waarmee de algemene uitkering wordt verdeeld, bevat echter bepalingen die invoering van een integraal nieuw verdeelmodel op één moment in de weg kunnen staan. Daarnaast dragen de betreffende bepalingen niet bij aan de gewenste vereenvoudiging van de algemene uitkering gemeentefonds. In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld de onderscheidingen bij de structuurkenmerken die een rol spelen in de verdeling te laten vervallen (de stap tussen de bepalingen voor structuurkenmerken in de wet en de maatstaven in de Algemene Maatregel van Bestuur). Ook wordt de hoogte van het percentage waartegen de WOZ-waarde van een gemeente wordt verevend gedelegeerd naar lagere regelgeving.

#### *Rechtmatigheidsverantwoording*

## Consultatieversie

Na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal het college van burgemeester en wethouders bij een gemeente en het college van gedeputeerde staten bij een provincie in de jaarrekening zelf verantwoording afleggen over de rechtmatigheid. Doel hiervan is om het gesprek tussen college en raad, respectievelijk provinciale staten te bevorderen. Hierbij zal de controlerend accountant beoordelen of de informatie (zoals opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording) juist en volledig is. Dit is in lijn met de systematiek die reeds geldt voor het Rijk.

### *Leeswijzer*

In deze memorie van toelichting wordt in hoofdstuk 2 ingegaan op de voorgestelde wijzigingen in het uitkeringsstelsel. Hoofdstuk 3 omvat de wijzigingen in het verdeelstelsel. Hoofdstuk 4 gaat in op de rechtmatigheidsverantwoording. Hoofdstuk 5 bevat de gevolgen van dit wetsvoorstel voor gemeenten en provincies.

## 2 Uitkeringsstelsel

### 2.1 Inleiding

Het uitkeringsstelsel moet het mogelijk maken om een arrangement in te richten dat past bij het karakter van de financiële middelen die het Rijk verstrekt aan medeoverheden. De recente decentralisaties in het sociaal domein hebben laten zien dat het huidige stelsel ruimte biedt om nieuwe geldstromen richting medeoverheden in te richten. Tegelijkertijd blijkt echter dat de inrichting van deze nieuwe geldstromen op grond van het uitkeringsstelsel 2008 in andere situaties ook leidt tot onduidelijkheden over de verantwoordelijkheden, informatie-uitwisseling en de gewenste mate van verantwoording. Dit blijkt onder andere uit opmerkingen van de Algemene Rekenkamer, de Raad van State en de Raad voor financiële verhoudingen over de werking van het uitkeringsstelsel. Deze opmerkingen richten zich vooral op de decentralisatie-uitkering die zou werken als een semi-specifieke uitkering, de druk die convenanten zetten op de beleidsvrijheid van medeoverheden en de verrommeling van het stelsel door de veelheid aan (weinig onderscheidende) uitkeringstypen. In 2019 oordeelde de Algemene Rekenkamer dat de toepassing van de decentralisatie-uitkeringen bij onder meer de Regio Deals onrechtmatig was.

Dit wetsvoorstel omvat meerdere voorstellen waarmee het uitkeringsstelsel wordt verhelderd en aangepast zodat bij uitkeringen aan gemeenten en provincies voorwaarden kunnen worden verbonden aan doelen, de wijze van doelbereik en informatie-uitwisseling zonder dat dit standaard gepaard gaat met verticale financiële verantwoording met accountantscontrole.

Zoals in hoofdstuk 1 is aangegeven blijft het uitgangspunt 'je gaat erover of niet' de hoeksteen van het uitkeringsstelsel. Om de werking van de uitkeringsvormen binnen dit uitgangspunt te verbeteren bevat dit wetsvoorstel drie wijzigingsvoorstellen. Ten eerste wordt in de wet opgenomen welk doel elk van de afzonderlijke uitkeringsvormen dient zodat het beter mogelijk wordt om te waarborgen dat er in elke situatie de best passende uitkeringsvorm kan worden toegepast. Ten tweede wordt verhelderd wat de mogelijkheden zijn om informatiearrangementen af te spreken bij de decentralisatie-uitkering. Het betreft bijvoorbeeld situaties waarin door het Rijk beleidsinformatie wordt opgevraagd in het kader van de verstrekking van een decentralisatie-uitkering. Ten derde wordt voorgesteld om bij de specifieke uitkering te gaan werken met uitvoeringsvarianten die betrekking hebben op de verantwoording en terugvordering. Hoewel het uitgangspunt 'je gaat erover of niet' in de meeste gevallen waarin het Rijk middelen verstrekt passend is, doen zich ook situaties voor waarbij sprake is van een opgave die de overheidslagen overstijgt en die beter gerealiseerd kan worden als het Rijk verregaand samenwerkt met een of meer gemeenten of provincies: samenbestuur. Voor die situaties wordt in dit wetsvoorstel voorgesteld om een nieuwe uitkering voor gemeenschappelijke opgaven (UGO) in te richten.

Vervolgens omvat dit wetsvoorstel ook een aantal voorstellen waarmee de rol van de fondsbeheerders met betrekking tot de coördinatie en handhaving binnen het uitkeringsstelsel wordt verduidelijkt en versterkt. Ook bevat dit wetsvoorstel voorstellen om de structuur van de FVW aan te passen, zodat artikelen beter zelfstandig leesbaar en begrijpelijk worden.

In dit hoofdstuk wordt allereerst kort stilgestaan bij het huidige uitkeringsstelsel (vanaf nu: 'uitkeringsstelsel 2008'; paragraaf 2.2). Vervolgens wordt in paragraaf 2.3 respectievelijk 2.4 ingegaan op de verheldering van de werking van de decentralisatie-uitkering en de specifieke uitkering. Paragraaf 2.5 omvat de nieuwe uitkering gezamenlijke opgave. In paragraaf 2.6 wordt ingegaan op een aantal coördinerende bevoegdheden van de fondsbeheerders. In paragraaf 2.7 worden de wijzigingen samengevat in het nieuwe uitkeringsstelsel (vanaf nu: 'uitkeringsstelsel 2021').

### 2.2 Uitkeringsstelsel 2008

Het uitkeringsstelsel 2008 is geregeld in de FVW en omvat de verschillende uitkeringsvormen, bepalingen voor die uitkeringsvormen en de rol van de fondsbeheerders in dit geheel. Het uitkeringsstelsel 2008 kent zeven uitkeringsvormen.

Vier van de zes uitkeringsvormen bevatten middelen die ten goede komen aan de algemene middelen van een gemeente of provincie. Dit betekent dat de gemeenten en provincies zelf besluiten welke middelen zij voor welk doel inzetten, binnen de kaders van de relevante materiewetgeving. Het betreft hier de:

- Algemene uitkering met middelen die worden verdeeld op basis van een wettelijk objectief verdeelmodel.
- Integratie-uitkering, met middelen die binnen een bepaalde termijn in de algemene uitkering worden opgenomen.

- Decentralisatie-uitkering, met middelen waarbij geen termijn van de overgang van de uitkering naar de algemene uitkering is vastgesteld.
- Aanvullende uitkering voor gemeenten in financiële moeilijkheden op grond van artikel 12 FVW.

De werking en inrichting van de aanvullende uitkering blijven met dit wetsvoorstel ongewijzigd. Daarom blijft de aanvullende uitkering buiten de reikwijdte van deze Memorie van Toelichting. Twee van de zes uitkeringsvormen zijn bedoeld voor door het Rijk geormerkte middelen waarover door gemeenten en provincies aan het Rijk verantwoording moet worden afgelegd, namelijk de:

- Specifieke uitkering; met middelen die vanaf de departementale begroting onder voorwaarden worden verstrekt aan provincies en gemeenten, ten behoeve van een bepaald openbaar belang en indien deze wijze van bekostiging van provinciale of gemeentelijke taken bijzonder aangewezen moet worden geacht.
- Verzameluitkering; die middelen ten behoeve van een bepaald openbaar belang, met elk een relatief kleine omvang, bundelt tot één specifieke uitkering per departement.

Figuur 1 bevat een schematische weergave van de uitkeringsvormen in het uitkeringsstelsel 2008.

Figuur 1: Schematische weergave verschillende uitkeringsvormen in het uitkeringsstelsel 2008.

### 2.3 Werking van de decentralisatie-uitkering

De werking van de decentralisatie-uitkering wordt verhelderd met betrekking tot het doel van de uitkering en de manier waarop beleidsinformatie kan worden uitgewisseld.

#### *Doel van de decentralisatie-uitkering*

De decentralisatie-uitkering is in het uitkeringsstelsel 2008 gedefinieerd als 'een uitkering waarbij geen termijn van de overgang van de uitkering naar de algemene uitkering is vastgesteld'. In de praktijk blijkt de decentralisatie-uitkering niet op deze manier gebruikt te worden en vooral een instrument te zijn voor middelen die niet via de algemene uitkering verdeeld kunnen worden. In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld de decentralisatie-uitkering helderder te positioneren ten opzichte van de algemene uitkering, en tegelijkertijd het gemeenschappelijke van de algemene uitkering en decentralisatie-uitkering te behouden. Beide geldstromen worden toegevoegd aan de algemene middelen en kunnen door gemeenten en provincies immers op dezelfde manier worden gebruikt en integraal worden afgewogen. Voorgesteld wordt om voor de definitie van de decentralisatie-uitkering in de FVW aan te sluiten bij de gangbare praktijk. De decentralisatie-uitkering wordt gedefinieerd als een uitkering die als doel heeft om aan gemeenten en provincies algemene middelen te verstrekken die niet via het verdeelmodel van de algemene uitkering verdeeld kunnen worden.

Gelet op het doel van de algemene uitkering (zie voor een omschrijving van het doel van de algemene uitkering paragraaf 2.7 en hoofdstuk 3), komt de decentralisatie-uitkering met name in beeld in situaties waarin wordt bijgedragen aan de algemene middelen van een gemeente of provincie, voor activiteiten die geen verband houden met hun structuurkenmerken. Het zal hierbij veelal gaan over kortdurende activiteiten waaraan het Rijk een bijdrage doet via de algemene middelen of om specifieke taken die al dan niet tijdelijk zijn.

#### *Uitwisseling beleidsinformatie bij de decentralisatie-uitkering*

Het is voor alle uitkeringsvormen van belang dat het Rijk informatie heeft over het doel dat met deze middelen wordt bereikt. Over taken en activiteiten waarvoor gemeenten en provincies bijdragen ontvangen via de algemene uitkering vinden periodieke beleidsevaluaties plaats, bijvoorbeeld op grond van Interdepartementale beleidsonderzoeken. Daarnaast wordt er systematisch informatie over alle inkomsten en bestedingen van gemeenten en provincies uitgewisseld via de systematiek van Informatie voor Derden (Iv3). Iv3 wordt ook gebruikt voor de uitwisseling van informatie over beleidsindicatoren waarmee gemeenten zich met elkaar kunnen vergelijken. Bij specifieke uitkeringen is de informatie-uitwisseling (verantwoordingsinformatie) geregeld via het systeem van Single Information Single Audit (SiSa).

Voor de uitwisseling van informatie bij de decentralisatie-uitkering bestond nog geen proces. Dit was een van de redenen waarom de aanlevering van informatie soms als voorwaarde werd gesteld voor de verkrijging van decentralisatie-uitkeringen. Het past echter niet bij een decentralisatie-uitkering om daar voorwaarden aan te verbinden, omdat het een toevoeging is aan de algemene middelen van gemeenten en provincies.

In dit wetsvoorstel wordt de mogelijkheid geëxpliciteerd om beleidsinformatie op te kunnen vragen over toegekende decentralisatie-uitkeringen. Beleidsinformatie is gedefinieerd als de informatie die noodzakelijk is voor de evaluatie van beleid of de ontwikkeling van nieuw beleid. In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om in een nadere regeling op te nemen in welke gevallen het Rijk

beleidsinformatie over een decentralisatie-uitkering op kan vragen. In die regeling wordt ook uitgewerkt op welke manier de informatie wordt aangeleverd.

In het kader van de regeling die voor het uitwisselen van beleidsinformatie nog wordt opgesteld, zal overleg plaatsvinden met gemeenten en provincies over wanneer een dergelijke informatie-uitvraag plaats kan vinden. Op dit moment wordt voor die regeling gedacht aan de volgende uitgangspunten:

- De beleidsinformatie heeft alleen betrekking op het doel waarmee de decentralisatie-uitkering wordt verstrekt.
- De omvang van de op te vragen informatie is beperkt tot die informatie die de vakminister nodig heeft om zich te verantwoorden over zijn stelselverantwoordelijkheid.
- Er kunnen geen financiële of andere consequenties worden verbonden aan de inhoud van de informatie.
- Alleen informatie die echt noodzakelijk is wordt door het Rijk opgevraagd. Dit gebeurt vanwege de bescherming van de lokale autonomie en beperking van administratieve lasten.
- Bij het opvragen van informatie dient het Rijk zich rekenschap te geven van de informatie die reeds beschikbaar is en dat die aansluit bij de informatiebehoefte op lokaal niveau.

Dat de aanlevering van beleidsinformatie niet als voorwaarde mag gelden voor de verkrijging van de uitkering (of de verkrijging van een al toegezegde volgende tranche), betekent niet dat de aanlevering van informatie vrijblijvend is. Indien sprake is van aanlevering van beleidsinformatie, wordt in dit wetsvoorstel voorgesteld om het al bestaande maatregelenbeleid met bepalingen over de aanlevering van informatie van toepassing te verklaren. Dit maatregelenbeleid geldt al bij de eerdergenoemde Iv3-informatie, beleidsindicatoren en bij de verantwoordingsinformatie over specifieke uitkeringen. Het van toepassing verklaren van het maatregelenbeleid betekent voor gemeenten en provincies dat het niet aanleveren van de beleidsinformatie in het uiterste geval een tijdelijke opschorting van de algemene uitkering uit het gemeente- of provinciefonds kan betekenen.

## 2.4 Werking van de specifieke uitkering

### *Doel van de specifieke uitkering*

Net als in het uitkeringsstelsel 2008 is de specifieke uitkering bedoeld voor situaties waarin de Rijksoverheid wil sturen op de wijze waarop een doel wordt bereikt door voorwaarden te stellen aan de inzet van middelen.

Om verwarring met de algemene uitkering en decentralisatie-uitkering te voorkomen, wordt voorgesteld de doelomschrijving van de specifieke uitkering in het uitkeringsstelsel 2021 aan te passen. In het uitkeringsstelsel 2008 is een specifieke uitkering: *'elke bijdrage uit 's Rijks kas die door of vanwege Onze Minister wie het aangaat onder voorwaarden ten behoeve van een bepaald openbaar belang aan provincies en gemeenten wordt verstrekt indien deze wijze van bekostiging van provinciale of gemeentelijke taken bijzonder aangewezen moet worden geacht'*.

Het belangrijkste criterium waarmee de specifieke uitkering zich onderscheidt van andere uitkeringsvormen is dat het Rijk eenzijdig voorwaarden kan verbinden aan een specifieke uitkering. Omdat een specifieke uitkering ingrijpt in de lokale autonomie moet, vanwege artikel 117, tweede lid, van de Gemeentewet en artikel 115, tweede lid, van de Provinciewet, wel terughoudend worden omgegaan met de inzet van dit instrument.

In het uitkeringsstelsel 2021 wordt dan ook voorgesteld de volgende doelomschrijving van de specifieke uitkering te hanteren: een specifieke uitkering is een uitkering die uitgekeerd wordt vanaf de departementale begroting, waarmee het rijk middelen onder voorwaarden kan verstrekken aan gemeenten of provincies, wanneer dit om redenen van doeltreffendheid of doelmatigheid, of om andere zwaarwegende redenen, te verkiezen is boven het de verstrekkingen van middelen die ten goede komen aan de algemene middelen van die gemeenten of provincies.

*Verantwoording over de specifieke uitkering*

Bij de specifieke uitkering blijft de plicht bestaan dat gemeenten en provincies zich hierover richting het Rijk verantwoorden via het systeem van Single Information Single Audit (SiSa). De verantwoording is gericht op de voorwaarden die aan de uitkering zijn gesteld. De FVW schrijft niet voor wat voor voorwaarden dit zijn. Dit moet van geval tot geval worden uitgewerkt in de grondslag voor de specifieke uitkering.

Voorgesteld wordt om in de FVW op te nemen dat in de grondslag van een specifieke uitkering, in ieder geval moet worden opgenomen wat het doel van de uitkering is, en of, en zo ja wanneer wordt overgegaan tot terugvordering. Hiermee wordt geborgd dat er in de grondslag altijd aandacht is voor deze punten. Het is niet zo dat in de regeling die ten grondslag ligt aan een specifieke uitkering opgenomen *moet* worden dat er een terugvordering plaats zal vinden van niet

bestede bedragen. Dit laatste kan zelfs tot een perverse prikkel leiden, indien een efficiencyvoordeel behaald is door een provincie of een gemeente. Soms kan een gemeente of provincie het doel bereiken met de inzet van minder financiële middelen, waarbij het vervolgens ook aangewezen is dat het positieve resultaat niet teruggestort hoeft te worden. In zulke gevallen is terugvordering van niet bestede bedragen zelfs onwenselijk. Dit veronderstelt echter wel dat het doel meetbaar kan worden gemaakt en een procedure kan worden opgesteld, op basis waarvan Rijk en de betrokken overheden een conclusie kunnen vellen over het al dan niet behalen van het doel.

Aangevuld op deze verheldering in de FVW wordt voorgesteld om in lagere wet- en regelgeving een aantal uitvoeringsvarianten van de specifieke uitkering uit te werken, waar vakministers uit kunnen kiezen. Een uitvoeringsvariant is een vaste combinatie van een of meerdere voorwaarden, bijvoorbeeld ten aanzien van terugvordering en verantwoording. Op deze wijze kunnen uitvoeringsvarianten bijdragen aan de overzichtelijkheid en vermindering van de administratieve belasting van specifieke uitkeringen. Op dit moment wordt gedacht aan een variant die vooral gericht is op de rechtmatige besteding van de middelen aan het voorgeschreven doel (de thans meest voorkomende vorm van een specifieke uitkering) en een variant die gericht is op de doelbereiking van de middelen met bepalingen over de bestemming van de efficiencyvoordelen. In het kader van de regeling die voor de uitvoeringsvarianten nog wordt opgesteld, zal overleg plaatsvinden met gemeenten en provincies, maar ook met gemeenschappelijke regelingen en accountants. Indien nodig zal ook het BBV en het BADO op de uitvoeringsvarianten worden aangepast.

## **2.5 Uitkering gezamenlijke opgave en Samenbestuur**

### *2.5.1 Inleiding*

Voor een optimale aanpak van een aantal programmatische opgaven kan verregaande samenwerking nodig zijn tussen een of meer overheden in de vorm van een interbestuurlijke coalitie (in het vervolg: 'samenbestuur'). Het sturingsprincipe van samenbestuur was nog niet eerder onderdeel van de Financiële-verhoudingswet. Het gaat bijvoorbeeld om opgaven waarbij de verantwoordelijkheden (nog) niet helder bij één overheidslaag zijn belegd. Ook kan het gaan om opgaven waarbij, voor een optimale aanpak, nauwe coördinatie moet plaatsvinden van de inzet van de verantwoordelijkheden en de instrumenten van de betrokken overheden. De partners in het samenbestuur zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het eindresultaat en ontwikkelt gezamenlijk de benodigde aanpak voor de betreffende opgave. Samenbestuur kan ontstaan op een geografische schaal zoals bijvoorbeeld 'de regio', maar dat laatste is niet noodzakelijk. Samen kunnen de betrokken overheden tot oplossingen komen die hun individuele mogelijkheden overstijgen.

Om in te spelen op de bredere behoefte bij de verschillende overheden om meer op basis van gezamenlijkheid en wederkerigheid op te trekken, zoals bij de Regio deals, de Omgevingsagenda's en het Interbestuurlijk Programma en bij die gezamenlijkheid ook het Rijk te betrekken, wordt in dit wetsvoorstel voorgesteld een nieuw uitkeringstype in te richten: de uitkering gezamenlijke opgave. Het inrichten van een nieuwe uitkering voor dit type situaties sluit aan bij de aanbeveling van de Raad voor het Openbaar Bestuur en de Algemene Rekenkamer.

De uitkering gezamenlijke opgave zal primair toegepast worden in situaties waarin binnen het uitkeringsstelsel 2008 de decentralisatie-uitkering met coördinatie-afspraken werd gebruikt om een gezamenlijke, interbestuurlijke opgave vanuit het Rijk (mede-) te bekostigen en de inzet op die opgave gezamenlijk met een of meerdere gemeenten of provincies te besturen.

### *2.5.2 Doel van de uitkering gezamenlijke opgave*

De uitkering gezamenlijke opgave is bedoeld voor de rijksbijdrage aan een gemeente of provincie ten behoeve van een samenbestuur waarin het Rijk één van de partners is. Als het Rijk geen directe partner is in het samenbestuur, verloopt een eventuele rijksuitkering via de uitkeringsvormen binnen het principe 'je gaat erover of niet'.

### *2.5.3 Samenbestuur*

Samenbestuur wordt gedefinieerd als een situatie waarin het Rijk en minimaal één andere gemeente of provincie vrijwillig kiezen voor een gezamenlijke verantwoordelijkheid bij het realiseren van maatwerkoplossingen voor een zwaarwegende opgave. Deze zwaarwegende opgave overstijgt de mogelijkheden en bevoegdheden van één overheidslaag en gezamenlijke coördinatie van bevoegdheden, middelen en eventuele andere instrumenten is noodzakelijk om de opgave in te lossen.

Het samenbestuur is dus te kenmerken op basis van de volgende drie criteria:

- Het betreft het samen besturen in gezamenlijke verantwoordelijkheid.
- De opgave noodzaakt samenbestuur.
- Samenbestuur is vrijwillig en democratisch gelegitimeerd.

Deze drie criteria worden hieronder uitgewerkt.

### *Samen besturen in gezamenlijke verantwoordelijkheid*

Samen besturen betekent dat van alle betrokken partijen een actieve houding wordt vereist. Samenbestuur is daarmee meer dan het meebetalen aan het oplossen van een probleem, dat meerdere overheden raakt.

Bij samenbestuur werkt iedere betrokken overheid vanuit een eigen (nationaal, regionaal, lokaal) belang en vanuit eigen mogelijkheden, aan een gezamenlijk opgave. In de samenwerkingen zoals bedoeld in samenbestuur zetten alle partners samen de schouders onder deze gezamenlijke opgave vanuit hun eigen rol en verantwoordelijkheid.

Voor het Rijk betekent samenbestuur een actieve inbreng in het proces die verder gaat dan het verstrekken van geld voor een bepaald doel. Er moet daadwerkelijk samen bestuurd worden. Dit betekent dat alle overheden naast geld ook op een gecoördineerde wijze hun bevoegdheden inzetten. Het gaat daarbij minimaal om actieve deelname aan een project-/stuurgroep waarin de inzet van financiële middelen wordt bepaald en de inzet van bevoegdheden wordt afgestemd. Ook ligt het voor de hand dat er andere instrumenten worden ingezet. Bijvoorbeeld het leveren van kennis en informatie, advies of het, indien sprake is van landelijke knelpunten, identificeren hiervan en aanbevelingen doen tot aanpassing van wet- en regelgeving.

Voor de betrokken gemeenten en provincies betekent samenbestuur een actieve inbreng in het proces, die verder gaat dan het zorgdragen voor een doelmatige besteding van de middelen. Ook zij zullen hun bevoegdheden op een gecoördineerde wijze moeten inzetten. Verder ligt het voor de hand dat ook zij, in aanvulling hierop, nog andere instrumenten inzetten. Bijvoorbeeld door het leveren van expertise in het proces of cofinanciering.

### *Geen samenbestuur zonder noodzaak*

Samenbestuur wijkt af van de normale bestuurlijke verhoudingen. Daarom kan de uitkering gezamenlijke opgave alleen worden ingezet wanneer de beoogde opgave zwaarwegend genoeg is om samenbestuur te rechtvaardigen. Verder blijft het uitgangspunt dat als de opgave effectief onder de verantwoordelijkheid van één partij kan worden opgepakt, een situatie van samenbestuur met het Rijk en de inzet van een uitkering gezamenlijke opgave niet aan de orde is. Samenbestuur moet daarom noodzakelijk zijn.

Overheidslagen werken frequent samen, maar daarmee is niet gezegd dat samenbestuur met het Rijk als een van de deelnemers de meest voor de hand liggende variant is voor alle vormen van samenwerking. Bijvoorbeeld als de inbreng van het Rijk zich beperkt tot de beschikbaarstelling van financiële middelen, zodat een interbestuurlijke samenwerking mogelijk wordt. In die situatie is samenbestuur (met deelname van het Rijk) niet nodig. De middelen kunnen in dat geval beschikbaar gesteld worden via een van de uitkeringsvormen binnen het sturingsprincipe 'je gaat erover of niet' (in de vorm van de algemene-, decentrale- of specifieke uitkering). De uitkering gezamenlijke opgave is juist bedoeld voor die gevallen, waarin naast betrokken gemeenten en provincies, het ook noodzakelijk is dat het Rijk een actieve bestuurlijk inbreng heeft bij de realisatie van de beoogde opgave.

### *Samenbestuur wordt vrijwillig aangegaan en is democratisch gelegitimeerd*

Het samen besturen is geen standaard situatie en vraagt daarom om een expliciet besluit tot deelname van de vertegenwoordigende organen van de betrokken gemeenten en provincies. In het samenbestuur blijven de provinciale staten en gemeenteraden zelf verantwoordelijk voor de inbreng van de eigen middelen; er is bij de samenwerking geen sprake van het oprichten van een rechtspersoon waarbij verantwoordelijkheden overgaan naar een ander orgaan. Dit betekent dus ook dat in een situatie waarin het Rijk samenbestuur aangaat met tien gemeenten en twee provincies, alle dertien overheden (inclusief het Rijk) moeten instemmen met het samenbestuur. Door in te stemmen met het samenwerkingsdocument stellen de betrokken overheden de eigen inbreng in het samenbestuur vast en, indien van toepassing, ook de inzet van de rijksbijdrage. De betrokkenheid van de Staten-Generaal bij het aangaan van het samenbestuur wordt geborgd via een beleidsbrief door de beleidsverantwoordelijke vakminister aan de Tweede Kamer, voorafgaand aan het samenbestuur en via het instemmen met de begroting waarop de hoogte van de uitkering gezamenlijke opgave is vermeld. Elke wijziging van het samenwerkingsdocument en de voortijdse

uittreding uit het samenbestuur worden door alle betrokken overheden op dezelfde wijze behandeld als de instemming met het samenwerkingsdocument.

#### *2.5.4 Afspraken in samenwerkingsdocument*

Samenbestuur betreft telkens maatwerk. Dit houdt in dat de partners in elk samenbestuur zelf bepalen waar het samenbestuur over gaat en hoe dit georganiseerd wordt. Tegelijkertijd moet dit van tevoren voldoende zijn uitgewerkt, voordat het samenbestuur wordt aangegaan. Dit schept immers duidelijkheid voor alle betrokkenen en voorkomt problemen. Daartoe wordt voorgesteld dat elke partner in een samenbestuur een samenwerkingsdocument opstelt dat ten minste afspraken bevat over het doel en de werkwijze van het samenbestuur. Hiermee kan worden gegarandeerd dat de reikwijdte van het samenbestuur en de spelregels daarbinnen vooraf afdoende helder zijn.

In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om het mogelijk te maken om in lagere regelgeving uit te werken aan welke aanvullende eisen het samenwerkingsdocument moet voldoen, ten aanzien van de werkwijze van het samenbestuur. Op dit moment gedacht aan eisen ten aanzien van:

- de afbakening van het samenbestuur (bijvoorbeeld welke opgaven worden wel/niet samen opgepakt en welke gebieden vallen wel/niet onder het samenbestuur);
- de beoogde resultaten van het samenbestuur;
- de bevoegdheden van elke overheid, die onderdeel uitmaken van de gecoördineerde inzet
- de financiële en materiele eigen bijdragen en inzet van de betrokken overheden;
- de wijze waarop wordt omgegaan met tekorten of overschotten;
- de aanpak om de gezamenlijke opgave op te lossen;
- het sturingsmodel (de manier van besluitvorming, (bij)sturing, monitoring, informatie-uitwisseling en verantwoording);
- wanneer en hoe het samenbestuur wordt beëindigd en vereffend;
- de mogelijkheden en consequenties van een tussentijdse uittreding, door een van de betrokken overheden; en
- op welke wijze het samenwerkingsdocument kan worden gewijzigd.

De wijze waarop de betrokken overheden invulling geven aan deze minimale eisen in het samenwerkingsdocument is aan de overheden zelf en is voorwerp van onderling overleg. Hierdoor behoren de middelen in een uitkering gezamenlijke opgave niet tot de algemene middelen van de gemeenten en provincies, zoals bij de algemene uitkering en de decentralisatie-uitkering. Tegelijkertijd is er ook geen sprake van vooraf eenzijdig door het Rijk opgelegde bepalingen waar de gemeenten en provincies zich aan moeten houden, zoals bij de specifieke uitkering. Bij samenbestuur worden de bepalingen door de partijen zelf bepaald (meervoudig) en als onderdeel van het samenbestuur (niet vooraf).

#### *2.5.5 Werking van de uitkering gezamenlijke opgave*

De UGO wordt verstrekt via de departementale begroting. Voor de toekenning van een uitkering gezamenlijke opgave is geen afzonderlijke juridische grondslag vereist.

Het eerdergenoemde uitgangspunt is dat er geen (nieuwe) rechtspersoon wordt opgericht. Dit betekent ook dat de verantwoording over de relevante bestedingen afgelegd wordt door de betrokken colleges van burgemeester en wethouders aan de gemeenteraden, door de betrokken college van gedeputeerde staten aan Provinciale Staten en door de betrokken ministers aan de Tweede Kamer. De informatie die benodigd is voor het afleggen van de verantwoording, wordt verankerd in het eerdergenoemde samenwerkingsdocument. In lagere wet- en regelgeving wordt uitgewerkt hoe de informatie tussen de partijen wordt uitgewisseld. Hierover zal nog overleg plaatsvinden met gemeenten en provincies, maar ook met gemeenschappelijke regelingen en accountants.

De bevoegdheden van de betrokken rekenkamers ondergaan als een gevolg van dit wetsontwerp geen wijziging. Conform bestaande wet- en regelgeving heeft de Algemene Rekenkamer geen toegang tot stukken van een gemeente of provincie en heeft de lokale rekenkamer andersom geen toegang tot stukken van het Rijk.

## **2.6 Coördinerende bevoegdheden ministers van BZK en Financiën**

Dit wetsvoorstel omvat vier voorstellen om de handhaving van het uitkeringsstelsel beter te borgen. Daarmee wordt bijgedragen aan de bescherming van de lokale autonomie en voorkoming van onnodige administratieve lasten. Ook wordt hiermee het wettelijke kader verhelderd. Het betreft:

- tijdig overleg met fondsbeheerders over de uitkering gemeenschappelijke opgaven;



- integrale informatievoorziening aan de Tweede Kamer;
- verhelderen bezwaar en beroep bij decentralisatie-uitkeringen; en het
- verhelderen juridische grondslag voor specifieke uitkeringen.

#### *Tijdig overleg over een uitkering gemeenschappelijke opgaven*

Omdat de ministers van BZK en Financiën geen beheerder zijn van de begrotingen van andere ministers, terwijl zij wel een stelselverantwoordelijkheid dragen, worden de bepalingen ten aanzien van de specifieke uitkeringen en overleg met Onze ministers ook van toepassing verklaard op de uitkering gezamenlijk opgaven.

#### *Integrale informatievoorziening aan de Kamer*

De huidige FVW bevat verschillende bepalingen over informatiestromen naar de Tweede Kamer over de toepassing voor verschillende onderdelen van de financiële verhoudingen. Deze afzonderlijke rapportages belemmeren de mogelijkheden voor de Tweede Kamer om de werking van het uitkeringsstelsel en verdeelstelsel in zijn integraliteit te beoordelen. Afzonderlijke rapportages kunnen daarnaast het beeld oproepen dat specifiek beleid gevoerd kan worden met betrekking tot de toepassing van een onderdeel van het uitkeringsstelsel of verdeelstelsel zonder dat dit een effect heeft op de andere onderdelen in de stelsels. In dit wetsvoorstel wordt dan ook voorgesteld de bepalingen over afzonderlijke informatievoorziening aan de Tweede Kamer uit de wet te schrappen. De Tweede Kamer wordt voortaan ten minste tweejaarlijks geïnformeerd over de integrale werking van het uitkerings- en verdeelstelsel. De vormgeving of het moment worden niet meer voorgeschreven in de wet, zodat Onze ministers de voor de specifieke situatie het best passende moment en vorm kunnen kiezen. Indien daartoe aanleiding is, zullen Onze ministers de Tweede Kamer ook vaker of over onderdelen informeren. Voor de integrale rapportage wordt voor wat betreft de onderwerpen gedacht aan:

- de werking van het gehele uitkeringsstelsel en het onderhoud daarvan;
- de specifieke werking van het verdeelstelsel van het gemeentefonds, provinciefonds en het onderhoud daarvan;
- de beleidsvoornemens van ministeries, ontwikkelingen en overige onderwerpen met consequenties voor de financiële verhoudingen;
- de financiële positie van gemeenten en provincies; en
- een beschouwing op of het uitkeringsstelsel nog aansluit bij de bestuurlijke en maatschappelijke behoeften.

#### *Verhelderen bezwaar en beroep bij decentralisatie-uitkeringen*

In het uitkeringsstelsel 2008 worden decentralisatie-uitkeringen vastgesteld via een Algemene Maatregel van Bestuur, hetgeen het moeilijk maakt om bezwaar en beroep tegen de toekenning of de hoogte van een decentralisatie-uitkering in te stellen. In het uitkeringsstelsel 2021 wordt voorgesteld voor decentralisatie-uitkeringen aan te sluiten bij de bepalingen van de Algemene Wet Bestuursrecht; fondsbeheerders geven dan voor decentralisatie-uitkeringen een beschikking af. Hiermee geven de fondsbeheerders invulling aan een uitspraak van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De Afdeling gaf in de uitspraak aan dat de vaststelling van een decentralisatie-uitkering weliswaar bij amvb gebeurt, maar dat de toekenning van de uitkering wel valt aan te merken als een besluit waartegen bezwaar en beroep mogelijk is. Met deze uitspraak heeft de amvb geen eigenstandige betekenis meer. Ook past vaststelling via amvb niet meer bij hetgeen beoogd was; het op een kenbare wijze vaststellen van de uitkering van gemeenten en provincies. Doordat de amvb werd vastgesteld nadat de uitkering werd verstrekt, is het kenbaarheidsbelang feitelijk niet aan de orde. De toekenning kan dan ook in een beschikking.

#### *Verhelderen juridische grondslag voor specifieke uitkeringen*

De bepalingen in de huidige FVW over de juridische grondslag voor een specifieke uitkering zorgen in de praktijk voor onduidelijkheid. Met name de bepalingen waarin werd verwezen naar de subsidietitel in de Algemene wet bestuursrecht, werkten in de praktijk verwarrend. Ook was het onderscheid tussen een incidentele en een tijdelijke specifieke uitkering niet helder uit de wet af te leiden. In deze wetswijziging wordt de benodigde wettelijke grondslag opgehelderd.

## **2.7 Uitkeringsstelsel 2021**

Het juridische kader voor het uitkeringsstelsel in de FVW wordt gevormd door de Grondwet. De Grondwet bepaalt in artikel 132 dat de financiële verhouding van provincies en gemeenten tot het Rijk bij wet wordt bepaald. Deze wet is de Financiële-verhoudingswet. De FVW bepaalt welke uitkeringen kunnen worden gebruikt om decentrale overheden van financiële middelen te voorzien.

Omdat dit uitgaven van het Rijk betreft, zijn het Grondwettelijke budgetrecht van het Parlement en het Grondwettelijk voorgeschreven financieel beheer van het Rijk van toepassing op de financiële verhoudingen. Gelet op de eveneens Grondwettelijk erkende autonomie van decentrale overheden is het van belang provincies en gemeenten van voldoende vrij besteedbare middelen te voorzien. Voor andere uitkeringen die provincies en gemeenten minder ruimte laten, zal in een wettelijk kader moeten worden voorzien. Deze kaders vormen de basis voor het uitkeringsstelsel 2021.

De uitkeringsvormen laten zich allereerst ordenen naar de vraag of er een situatie is waarin één overheidslaag verantwoordelijk is, of waarin meerdere overheidslagen verantwoordelijk zijn voor het eindresultaat. Daar waar mogelijk, is het wenselijk om verantwoordelijkheid bij één partij te beleggen. De situatie van 'je gaat erover of niet' blijft de ruggengraat van de financiële verhoudingen. Tegelijkertijd zijn er opgaven, zoals in de regiodeals, waarbij samenbestuur wenselijk is om het gewenste resultaat te boeken. In die gevallen kan worden gekozen voor een uitkering gemeenschappelijke opgave, zie paragraaf 2.6.

Als één partij verantwoordelijk is, wordt gekozen welke partij dat is: gemeente, provincie of Rijk. In de Gemeentewet en Provinciewet is het principe opgenomen dat het Rijk slechts iets tot haar beleid rekent, indien het onderwerp van zorg niet op doelmatige en doeltreffende wijze door de gemeentebesturen of provinciebesturen kan worden behartigd. Om recht te doen aan de autonome positie van gemeenten en provincies en hun mogelijkheid tot lokaal maatwerk optimaal te benutten, is het daarom van belang om daar waar mogelijk autonome beslissingen over de inzet van middelen te faciliteren en te kiezen voor de verantwoordelijkheid bij gemeente of provincie. Dit laat onverlet dat er ook situaties zijn waarin het doelmatig en doeltreffend is om vanuit het Rijk voorwaarden te verbinden aan de inzet van middelen. In die gevallen kan het nodig zijn om de verantwoordelijkheid bij het Rijk te laten en voorwaarden te verbinden aan de middelen en te kiezen voor een specifieke uitkering. Het betreft hier geormerkte middelen die niet vrij besteedbaar zijn, zie paragraaf 2.4.

Als gemeenten of provincies verantwoordelijk zijn voor het maken van bepaalde beleidskeuzes ten aanzien van een taak of activiteit, worden eventuele beschikbare Rijksmiddelen verstrekt via het gemeentefonds of provinciefonds. Binnen de categorie middelen die via het gemeentefonds en provinciefonds worden verstrekt, kan onderscheid gemaakt worden tussen de algemene uitkering en de decentralisatie-uitkering. De middelen uit beide uitkeringen komen ten goede aan de algemene middelen van gemeenten en provincies. Het onderscheid is gebaseerd op de manier waarop de middelen worden verdeeld.

De algemene uitkering wordt verstrekt als een integraal budget waarmee gemeenten en provincies in staat zijn eigen afwegingen te maken. De verdeling over gemeenten en provincies gebeurt op basis van een objectief verdeelmodel dat middelen verdeelt op basis van structuurkenmerken. Zowel de verschillen in kosten als de verschillen in inkomsten worden via de algemene uitkering verevend. De decentralisatie-uitkering is er voor middelen waarbij het niet mogelijk is de werkwijze van de algemene uitkering toe te passen. Dit is bijvoorbeeld aan de orde als een verdeling op basis van objectieve structuurkenmerken niet mogelijk is. Helder onderscheid tussen beide uitkeringsvormen is van belang om een goede verdeling te bevorderen.

Met bovenstaande indeling zijn in het uitkeringsstelsel 2021 twee uitkeringsvormen niet meer nodig: de integratie-uitkering en de verzameluitkering. Om de helderheid van het stelsel te bevorderen wordt voorgesteld deze uitkeringsvormen te schrappen. Daarmee wordt met dit wetsvoorstel invulling gegeven aan een toezegging uit 2015 om bij de eerstvolgende wijziging van de FVW deze twee uitkeringsvormen te schrappen.

Dit leidt tot de volgende uitkeringsvormen met de betreffende doelen:

**Sturingsprincipe 'je gaat erover of niet'**

- Gemeentefonds/provinciefonds: door middel van het gemeentefonds en het provinciefonds verstrekt het Rijk bijdragen aan gemeenten en provincies ten behoeve van hun algemene middelen.
  - De algemene uitkering; met de algemene uitkering verdeelt het Rijk middelen op basis van een objectieve verdeling, die voldoet aan de uitgangspunten van kostenoriëntatie en globaliteit. De verdeling houdt rekening met verschillen in noodzakelijke uitgaven vanwege structuurkenmerken en met verschillen in mogelijkheden om eigen inkomsten te genereren.
  - De decentralisatie uitkering; met de decentralisatie-uitkering verdeelt het Rijk middelen die niet kunnen worden verdeeld via de algemene uitkering.
- Specifieke uitkering vanaf de departementale begroting; met de specifieke uitkering verstrekt het Rijk middelen onder voorwaarden aan gemeenten of provincies, wanneer dit om redenen van doeltreffendheid of doelmatigheid te verkiezen is boven een vrij besteedbare verstrekking.

**Sturingsprincipe 'samenbestuur'**

- Uitkering gemeenschappelijke opgave vanaf de departementale begroting; met de uitkering gemeenschappelijke opgaven verstrekt het Rijk middelen als bijdrage aan een situatie van samenbestuur waaraan het Rijk deelneemt. In figuur 2 wordt de nieuwe situatie, het uitkeringsstelsel 2021, grafisch weergegeven.

Figuur 2: Schematische weergave verschillende uitkeringsvormen in uitkeringsstelsel 2021.

### **3 Verdeelstelsel Algemene uitkering**

#### **3.1 Inleiding**

De algemene uitkering uit het gemeentefonds en provinciefonds is een van de belangrijke inkomstenbronnen van respectievelijk gemeenten en provincies. De verdeling van de algemene uitkering moet daarom goed aansluiten bij de kosten van gemeenten en provincies. Die aansluiting was voor de verdeelmodellen in het gemeentefonds onvoldoende geworden, vooral in de uitgavenclusters voor het sociaal domein. Daarnaast resteren er enkele punten vanuit het eerdere groot onderhoud van het gemeentefonds in 2015/2016 die om een fundamentele herijking vragen. Dit betreft voornamelijk de mate waarin eigen inkomsten in de verdeling doorwerken.

Daarnaast is er een breed gedeeld gevoel dat de verdeling van de algemene uitkering te complex is geworden. Een ingewikkeld verdeelstelsel beperkt het zicht op wat een goede verdeling is. Dat draagt niet bij aan het draagvlak voor de verdeling. Bij het provinciefonds was de ingewikkeldheid onlangs aanleiding om het verdeelmodel te herzien.

Om de verdeling weer aan te laten sluiten bij de kosten van gemeenten en te vereenvoudigen zijn de fondsbeheerders een herijking van de verdeling gestart, waarvoor de onderzoeken op dit moment worden uitgevoerd. De herijking van het gemeentefonds is uitgevoerd binnen de bestaande uitgangspunten van het verdeelstelsel van de algemene uitkering, zoals globaliteit, stabiliteit en flexibiliteit. Deze uitgangspunten bieden voldoende ruimte om grote wijzigingen – zoals bijvoorbeeld die in het sociaal domein – in te passen. Dat neemt niet weg dat op enkele onderdelen een aanpassing van het wettelijk kader voor het verdeelmodel nodig is. Deze onderdelen bevatten te veel detail, wat niet past bij het uitgangspunt van de vereenvoudiging van het verdeelstelsel. Verder is er behoefte om met het oog op de toekomst de flexibiliteit van het juridisch kader te vergroten. Daartoe worden twee voorstellen gedaan, waarbij alleen de eerste ook betrekking heeft op het provinciefonds:

- het schrappen van de bepalingen ten aanzien van onderscheidingen bij de structuurkenmerken voor de verdeling; en
- het delegeren naar lagere regelgeving van de percentages waartegen de belastingcapaciteit van woningen en niet-woningen wordt verevend.

Doel en uitgangspunten van het verdeelstelsel van de algemene uitkering blijven zowel voor het gemeentefonds als provinciefonds ongewijzigd, namelijk gemeenten en provincies in een financieel gelijkwaardige uitgangspositie brengen. De algemene uitkering bevat middelen om de structurele taken van de gemeenten en provincies te bekostigen. De verdeling vindt plaats via een objectief verdeelmodel. De uitkering is vrij besteedbaar, zodat gemeenten en provincies op basis van een integrale afweging de inzet van middelen kunnen bepalen.

Paragraaf 3.2 gaat in op het schrappen van genoemde onderscheidingen. Paragraaf 3.3 bevat het delegeren naar lagere wet- en regelgeving van de percentages waartegen de belastingcapaciteit van gemeenten wordt verevend. Voor gemeenten zijn beide paragrafen van belang, voor provincies is dit vooral paragraaf 3.2.

#### **3.2 Onderscheidingen bij de structuurkenmerken**

Het verdeelstelsel werkt met maatstaven. Verdeelmaatstaven zijn bijvoorbeeld het aantal inwoners of de oppervlakte land van een gemeente. Het gaat erom dat via de verdeelmaatstaven en bijbehorende gewichten een rechtvaardige en flexibele verdeling wordt bereikt. De Financiële-verhoudingswet legt de structuurkenmerken vast die zonder meer een rol moeten spelen in de verdeling van de algemene uitkering gemeentefonds respectievelijk provinciefonds. De gekozen verdeelmaatstaven moeten terug zijn terug te voeren op minimaal een van de deze structuurkenmerken. Het vastleggen van deze kenmerken voorkomt een mogelijke willekeur in aspecten die in de verdeling een rol spelen.

Dit wetsvoorstel regelt dat de onderscheidingen die in de huidige wet bij elk structuurkenmerk zijn opgenomen komen te vervallen. Het gaat bijvoorbeeld om het structuurkenmerk 'grondgebied van gemeenten', waarbij ten minste onderscheid moet worden gemaakt naar oppervlakte, bodemgesteldheid en historische kern. Een dergelijke detaillering in de wet past niet bij de beoogde vereenvoudiging en de gewenste flexibiliteit van het verdeelstelsel. De eisen aan het verdeelstelsel zoals opgenomen in de Memorie van Toelichting van de Financiële-verhoudingswet 1997 bieden reeds voldoende waarborg om willekeur bij het selecteren van maatstaven voor een verdeelmodel te voorkomen. Het gaat bijvoorbeeld om de eis om rekening te houden met verschillen in kosten tussen gemeenten, de eis van globaliteit (wat betekent dat een verdeelmaatstaf niet mag zijn te herleiden tot een specifieke taak) en de eis van stabiliteit

(verdeelmaatstaven moeten niet onderhevig zijn aan sterke fluctuaties). In dit wetsvoorstel wordt dan ook voorgesteld om de tussenstap van onderscheidingen uit de wet te schrappen.

De structuurkenmerken blijven wel in de wet. De maatstaven in een verdeelmodel hebben zoveel mogelijk een inhoudelijke relatie met de relevante structuurkenmerken die leiden tot noodzakelijk te maken kosten en met de belastingcapaciteit. Dit geldt voor zowel het gemeentefonds als het provinciefonds. Voor het provinciefonds zijn daarnaast de inkomsten uit eigen vermogen relevant. Als structuurkenmerken waren voor het gemeentefonds ook opgenomen "de vaste bedragen voor gemeenten" en "tijdelijke ondersteuning van gemeenten in verband met herindeling", en voor het provinciefonds de "vaste bedragen voor de provincies". Het gaat in deze gevallen strikt genomen niet om maatstaven op basis van structuurkenmerken. In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om dit te verduidelijken. In plaats van de vermelding als structuurkenmerk, wordt in de wet als afzonderlijke bepaling opgenomen dat naast de maatstaven op basis van structuurkenmerken, er ook een verdeelmaatstaf in de verdeling kan worden opgenomen voor een gelijk vast gedrag voor alle provincies of gemeenten en een verdeelmaatstaf voor tijdelijke ondersteuning van gemeenten in verband met herindeling.

De mogelijkheid om te werken met vaste bedragen wordt niet geschrapt. Het vaste bedrag is in beginsel voor iedere gemeente gelijk. Slechts in uitzonderlijke gevallen zullen middelen structureel af moeten worden gezonderd om toe te wijzen aan specifieke groepen gemeenten met bijzondere structuurkenmerken, mits er aan een aantal strenge randvoorwaarden is voldaan. Het schrappen van de onderscheidingen leidt ertoe dat in de wet het onderscheid van vaste bedragen naar de G4 en de Wadden vervalft. In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld het eventueel toekennen van een vast bedrag voor een specifieke groep gemeenten te regelen per algemene maatregel van bestuur, net als de werkwijze bij de overige algemene verdeelmaatstaven.

Een zwaarwegend criterium bij een eventueel specifiek bedrag is dat sprake moet zijn van een groep gemeenten met een (of meerdere) gemeenschappelijke niet-beïnvloedbare structuurkenmerken die leiden tot structurele kosten die niet volledig objectief kunnen worden verklaard via de reguliere verdeelmaatstaven. In die beoordeling zal meewegen of deze kosten zich voordoen op beleidsterreinen met een redelijke mate van beleidsvrijheid. Zo ja, dan komen die niet voor verevening in aanmerking en is financiering uit eigen inkomsten aangewezen. Zo nee, dan moet beoordeeld worden in hoeverre de oorzaak te objectiveren is. Met het toekennen van specifieke vaste bedragen wordt zeer terughoudend omgegaan. Het toekennen moet in ieder geval gebaseerd zijn op een gedegen analyse van de structurele noodzakelijke kosten van gemeenten en te herleiden zijn tot een niet-beïnvloedbaar structuurkenmerk van gemeenten.

### **3.3 Delegeren vereveningspercentages belastingcapaciteit**

Om gemeenten en provincies een gelijke financiële uitgangspositie te geven wordt in het verdeelstelsel – naast de verschillen in kosten - rekening gehouden met de mate waarin zij de mogelijkheid hebben om eigen inkomsten te genereren. Het corrigeren voor verschillen in inkomstencapaciteit stoelt op de gedachte van onderlinge solidariteit. Dit principe van inkomstenverevening ligt aan de basis van de financiële verhoudingen in Nederland en blijft onveranderd. Het uitgangspunt van de verdeling is dat gemeenten en provincies naast de inkomsten uit het gemeentefonds respectievelijk provinciefonds een gedeelte van de kosten dekken uit inkomsten die ze zelf kunnen verkrijgen. Bij de verevening gaat het om de belastingcapaciteit, niet om de daadwerkelijke belastingopbrengst.

In het gemeentefonds gaat het om de belastingcapaciteit (OZB) en de overige eigen inkomsten (OEM) van gemeenten. De percentages waartegen de OZB-belastingcapaciteit wordt verevend staat vast in de wet. In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld de vormgeving van de maatstaf waarmee de OZB-belastingcapaciteit wordt verevend in lijn te brengen met de manier waarop de details bij andere verdeelmaatstaven zijn geregeld. Dit houdt in dat de percentages waartegen de belastingcapaciteit wordt verevend, gedelegeerd worden naar een algemene maatregel van bestuur.

Een ander argument is dat bij een integrale herijking van de algemene uitkering het van belang is dat de nieuwe verdeling ook op één moment kan worden ingevoerd. Het gegeven dat de percentages waartegen de belastingcapaciteit van gemeenten wordt verevend in de wet zijn vastgelegd en de details van andere maatstaven in lagere regelgeving vormt een belemmering voor een dergelijke integrale aanpak.

In het huidige wettelijke kader voor de verdeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds is bepaald dat rekening wordt gehouden met 70% van de belastingcapaciteit van niet-woningen en 80% van de belastingcapaciteit van de woningen. In de lopende herijking van het gemeentefonds worden deze percentages tegen het licht gehouden. De uitkomst van het besluitvormingsproces

## Consultatieversie

hierover zal worden verwerkt in de algemene maatregel van bestuur waarin ook de verdeelmaatstaven vastliggen.

## **4 Rechtmatigheidsverantwoording**

### **4.1 Inleiding**

In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om met ingang van het verslagjaar 2021 de rechtmatigheidsverantwoording te introduceren. Met deze rechtmatigheidsverantwoording leggen het college van burgemeester en wethouders bij een gemeente en het college van gedeputeerde staten bij een provincie in de jaarrekening zelf verantwoording af over de rechtmatigheid. Doel hiervan is om het gesprek tussen college en raad, respectievelijk staten te bevorderen. Hierbij zal de controlerend accountant beoordelen of de informatie (zoals opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording) juist en volledig is. Dit is in lijn met de systematiek die geldt bij het Rijk. Met dit wetsvoorstel wordt invulling gegeven aan een toezegging aan de Tweede Kamer uit 2016.

### **4.2 Doelstelling**

Het doel dat beoogd wordt met invoering van de rechtmatigheidsverantwoording is:

- Het markeren van de verantwoordelijkheid van het bestuur van gemeenten en provincies voor de rechtmatigheid van de baten, lasten en balansmutaties;
- Het geven van een impuls aan de kaderstellende en controlerende rol van vertegenwoordigende organen, voor wat betreft de rechtmatigheid van de baten, lasten en balansmutaties;
- Het leveren van een bijdrage aan de verbetering van de bedrijfsvoering en beheersing van gemeenten en provincies;
- Harmonisering van de wijze waarop de accountant de jaarrekening in de publieke sector controleert en de manier waarop overheden rapporteren over onrechtmatigheden.

De rechtmatigheidsverantwoording wordt opgenomen in de jaarrekening. Een expliciete rechtmatigheidsverantwoording onderstreept de politieke aanspreekbaarheid van het bestuur en heeft naar verwachting een kwaliteitsverhogend effect op de financiële bedrijfsvoering bij gemeenten en provincies. De voorgestelde methodiek sluit bovendien aan bij de werkwijze zoals die bij de Rijksoverheid reeds gangbaar is, waarbij de minister in de zogeheten bedrijfsvoeringparagraaf, direct verantwoording aflegt over de rechtmatigheid aan de Tweede Kamer. Ook voor ZBO's geldt in toenemende mate dat zij een rechtmatigheidsverantwoording opnemen in de jaarrekening.

### **4.3 De controlerende taak en de rol accountants**

In de huidige situatie wordt in de controleverklaring van de accountant expliciet een oordeel gegeven over zowel de getrouwheid als de rechtmatigheid. De getrouwheid geeft aan of de verstrekte informatie juist en toereikend is, geschikt voor het doel waarvoor deze wordt verstrekt en bij de gebruiker geen ander beeld oproept dan overeenkomt met de feiten. Bij het oordeel over de rechtmatigheid toetst de accountant aan wettelijke regelingen die (financiële) beheershandelingen normeren. Hierbij zijn alleen die financiële beheershandelingen relevant die directe gevolgen hebben voor de baten, lasten of balansmutaties. Gedacht kan worden aan een aanbesteding met een waarde die boven het drempelbedrag voor een Europese aanbesteding ligt, maar waarbij een gemeente voor een andere procedure heeft gekozen.

Het vellen van een getrouwheidsoordeel is in hoge mate in overeenstemming met de functie die een accountant vervult in het maatschappelijk verkeer, namelijk een uitspraak doen over de betrouwbaarheid van informatie, zodat partijen daarop kunnen en mogen vertrouwen. Dit geldt in mindere mate voor een toetsing aan juridische normen.

Ná de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording zal de accountant in de controleverklaring uitsluitend nog een oordeel geven over de getrouwheid van de gehele jaarrekening. In dit wetsvoorstel maakt de rechtmatigheidsverantwoording onderdeel uit van de jaarrekening. Hierdoor ziet het getrouwheidsoordeel van de accountant in de toekomstige situatie ook op de rechtmatigheidsverantwoording door het college. De gemeenteraad en provinciale staten mogen er met andere op vertrouwen dat de accountant toeziet op de juistheid en volledigheid, van de rechtmatigheidsverantwoording van het college. Indien de verbetering van de bedrijfsvoering zich daadwerkelijk materialiseert bij een gemeente of provincie, kan dit ook een positief effect hebben op de administratieve- en controlelasten.

### **4.4 Verdere uitwerking**

De verdere uitwerking van de rechtmatigheidsverantwoording zal geschieden in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) en het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (BADO). Hierbij wordt van de volgende uitgangspunten uitgegaan:

## Consultatieversie

- De commissie BBV stelt een standaardtekst op voor de rechtmatigheidsverantwoording, die opgenomen moet worden door de gemeenten en provincies in de jaarrekening.
- De rapporteringsgrens waarboven rechtmatigheidsfouten en -onzekerheden vermeld moeten worden, wordt vastgesteld door de gemeenteraad of Provinciale Staten. Hierbij geldt een maximum van drie procent van de totale lasten.



## **5 Gevolgen PM**

### **5.1 Financiële gevolgen**

De FVW, Gemeentewet en Provinciewet zijn organieke wetten en richten zich uitsluitend tot gemeenten en provincies. Er zijn daarom geen administratieve lasten voor burgers of bedrijfsleven. Ook zijn er geen bestuurlijke lasten voor gemeenten en provincies verbonden aan dit wetsvoorstel. Hieronder per onderdeel van het wetsvoorstel een korte toelichting.

- De wijziging van het uitkeringsstelsel betreft een wijziging van de mogelijkheden voor financiële arrangementen bij geldstromen. Met dit wetsvoorstel worden geen bestaande geldstromen ingericht in een ander arrangement. Bij beleidsvoornemens die leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door provincies of gemeenten wordt op basis van artikel 2 FVW mede inzichtelijk gemaakt op welke manier de geldstroom het beste kan worden ingericht. Dit kan ertoe leiden dat bestaande uitkeringen worden gewijzigd in een andere vorm. Als met die nieuwe inrichting van de geldstroom administratieve lasten aan de orde zijn, bijvoorbeeld in het kader van monitoring of verantwoording, zal op dat moment moeten worden beoordeeld wat de financiële omvang van die gevolgen is en hoe gemeenten of provincies geacht worden deze op te vangen.
- Indien bij een nieuwe geldstroom of een nieuwe inrichting van een bestaande geldstroom gekozen wordt voor een uitkeringsvorm met monitoring of verantwoording, bevat dit wetsvoorstel een aantal waarborgen aan de administratieve lasten die daarmee gepaard kunnen gaan: inperking van de redenen, coördinatie door de ministeries van BZK en Financiën daarop, gebruikmaking van een bekende en uniforme systematiek (SiSa) en borging dat de verantwoording over een bepaald onderwerp slechts in één jaarverslag plaatsvindt (zie ook artikel 4.2 CW).
- Voor het verdeelstelsel flexibiliseert dit wetsvoorstel de kaders voor maatstaven zonder die maatstaven zelf aan te passen. De aanpassingen in de verdeelmaatstaven als gevolg van de lopende herijking van het gemeentefonds zullen zoals gebruikelijk worden verwerkt in de relevante AMvB, los van dit wetsvoorstel. De Tweede Kamer ontvangt in het voorjaar 2020 een brief met de voorstellen voor de nieuwe verdeling van het gemeentefonds en de effecten daarvan voor gemeenten.
- Met de invoering voor de rechtmatigheidsverklaring wordt de reikwijdte van de toetsing van de rechtmatigheid niet veranderd ten opzichte van de bestaande situatie zoals beschreven in de Kadernota rechtmatigheid.

### **5.2 Caribisch Nederland**

Dit wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de BES.

### 5.3 Consultatie

PM: de reacties van de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg, de Algemene Rekenkamer, de commissie BBV, de Nederlandse Beroepsvereniging van Accountants en reacties uit internetconsultatie.

Op 27 december 2019 heeft de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB, hierna: 'de Raad') de minister van BZK geadviseerd over de overwegingen die bij de inrichting van het uitkeringsstelsel in acht moeten worden genomen. Dit advies is daarmee geen reactie op dit wetsvoorstel.

Hieronder een samenvatting van het advies van de Raad en hoe dit advies is betrokken in het wetsvoorstel.

Allereerst adviseert de Raad om een uitkeringsstelsel in te richten met de volgende vier uitkeringsvormen:

- De algemene uitkering: vrij besteedbaar zodat decentrale overheden zelfstandig afwegingen kunnen maken over de aard en de omvang van het lokaal of provinciaal gewenste voorzieningenniveau. Deze uitkering heeft in beginsel de voorkeur.
- De decentralisatie-uitkering bij taken waarbij het Rijk een stelselverantwoordelijkheid heeft en op grond daarvan beleidsdoelen heeft geformuleerd. Bij een decentralisatie-uitkering geldt een resultaatsverplichting zonder bestedingsverplichting. In de FVW dient wel te worden vastgelegd dat bij een decentralisatie-uitkering beleidsinformatie kan worden opgevraagd. Dit om een oordeel over de effectiviteit van het beleid in het geheel te kunnen geven.
- Specifieke uitkeringen als het beleidsdoel vastligt en het Rijk weinig ruimte laat voor decentrale afwegingen. Een specifieke uitkering sluit een doelmatigheidsprikkel niet uit. Ook de vormgeving van de uitkering kan bijdragen aan de prikkel, zoals bijvoorbeeld de BUIG. Specifieke uitkeringen moeten systematisch getoetst worden op hun prikkels voor doelmatigheid.
- Uitkering voor tweezijdige afspraken. Creëer in de FVW een wettelijke basis die tegemoetkomt aan de wens om op basis van een overeenkomst tussen Rijk en decentrale overheden over te kunnen gaan tot bekostiging van gemeenschappelijke opgaven. Een dergelijke uitkering is gepast bij opgaven die een bovenregionaal effect hebben op de welvaart en/of die de draagkracht van decentrale overheden te boven gaan. Aan de basis van deze uitkering ligt een overeenkomst waarin partijen afspraken maken over ieder (financiële) bijdrage aan de oplossing van een maatschappelijk probleem.

Het advies van de Raad komt overeen met de vier uitkeringsvormen en de wijzigingen binnen die uitkeringsvormen die in dit wetsvoorstel worden voorgesteld. Paragraaf 2.7 behandelt de algemene uitkering die ten goede komt aan de algemene middelen van gemeenten en provincies. Paragraaf 2.3 behandelt de decentralisatie-uitkering en het voorstel om het mogelijk te maken om beleidsinformatie uit te wisselen. Paragraaf 2.4 gaat in op de specifieke uitkering en het mogelijk maken om varianten van die uitkering in te richten, bijvoorbeeld om een doelmatigheidsprikkel te realiseren. In paragraaf 2.5 wordt een voorstel gedaan voor inrichten van een uitkering bij tweezijdige afspraken: de uitkering gezamenlijke opgave.

Vervolgens doet de Raad twee aanbevelingen met betrekking tot de rol van de fondsbeheerders:

- Hanteer een helder afwegingskader dat aansluit op de diverse typen bestuurlijke verhoudingen.
- Geef de Minister van BZK de bevoegdheid om (nieuwe) uitkeringen te toetsen aan dit kader.

Het advies van de Raad voor een afwegingskader is in dit wetsvoorstel uitgewerkt via het in de wet helder formuleren van onderscheidende doelen per uitkeringsvorm. Met deze wettelijke doelen hebben alle ministers de plicht zich aan het wettelijke kader te houden, niet alleen de fondsbeheerders. Er is dan ook geen aanvullende wettelijke bevoegdheid voor de minister van BZK gecreëerd om uitkeringen te toetsen. Overigens heeft de minister van BZK, vanuit de al bestaande coördinerende rol, in 2019 het proces tot toetsing van decentralisatie-uitkeringen aangescherpt.

Tenslotte doet de Raad twee aanbevelingen met betrekking tot de manier waarop de middelen aan Rijkszijde worden begroot en aan wie de uitkeringen kan worden uitbetaald.

- *Bij meer structurele gezamenlijke opgaven zou dit (lees: de uitkering voor tweezijdige afspraken) vorm kunnen krijgen in een gezamenlijk door het Rijk en decentrale overheden beheerd fonds voor gezamenlijke trajecten met een gezamenlijke governance structuur.*
- *In het geval een democratisch gekozen bestuur kiest voor regionale samenwerking, moet de FVW ook de mogelijkheid bieden voor rechtstreekse bekostiging van die regionale samenwerking.*

De fondsbeheerders zijn van mening dat de huidige onderdelen van de rijksbegroting om middelen uit te keren aan gemeenten en provincies (gemeentefonds, provinciefonds of departementale

begrotingen) voldoende mogelijkheden bieden. Zij achten het inrichten van een aanvullend fonds op dit moment niet nodig en hebben dit advies niet verwerkt in dit wetsvoorstel. Indien in de toekomst behoefte gaat zijn aan een gezamenlijk fonds, kan de inrichting daarvan worden overwogen.

Rechtstreekse bekostiging van regionale samenwerking is al mogelijk. Dit kan voor democratisch gelegitimeerde samenwerkingsorganen op grond van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR) via een specifieke uitkering. Voor niet democratisch gelegitimeerde samenwerkingen is een subsidie op grond van de Algemene wet bestuursrecht mogelijk, mits de samenwerking rechtspersoonlijkheid heeft. De fondsbeheerders hebben ervoor gekozen om het niet mogelijk te maken om andere samenwerkingsvormen direct te financieren via andere uitkeringsvormen. Het rechtstreeks uitkeren van een uitkering gezamenlijke opgave aan een samenwerkingsverband sluit niet aan bij het uitgangspunt dat bij het samenbestuur geen rechtspersoon wordt opgericht dat verantwoordelijkheden overneemt (zie paragraaf 2.5.3). Het rechtstreeks uitkeren van een deel van de algemene uitkering of een decentralisatie-uitkering aan een andere organisatie dan een gemeente of provincie gaat in tegen het principe van vrije keuze door raden en staten. Indien raden en staten vrijwillig besluiten om zelf middelen over te hevelen aan een samenwerkingsverband, staat hen dat vrij.

## **ARTIKELSGEWIJS DEEL**

### Artikel I, onderdeel A

Het voorgestelde vervallen van artikel 1, onderdeel c, is technisch van aard.

### Artikel I, onderdelen B, E, H (deels), I, L, M, N, T (deels) en U (deels)

Met het wetsvoorstel zijn wijzigingen aangebracht in de tenaamstelling en plaats van de hoofdstukken en paragrafen. Zo zijn de tenaamstellingen van de hoofdstukken 2 en 3 en de paragraaf 2.3 redactioneel aangepast en zijn twee nieuwe paragrafen 3.2. Uitkering gezamenlijke opgaven en 3.3. Overige bepalingen toegevoegd. Tot slot wordt voorgesteld een nieuwe indeling te maken. Hoofdstuk I behelst onverkort de algemene bepalingen. Hoofdstuk 2 behelst de uitkeringen uit het provinciefonds en het gemeentefonds en de werking daarvan. Deze uitkeringen worden verder uitgewerkt in de paragrafen 2.1. Algemeen, 2.2. De algemene uitkering, 2.3. Verdeelmodel algemene uitkering, 2.4. De decentralisatie-uitkering, 2.5. De aanvullende uitkering en 2.6. De betalingen. In hoofdstuk 3 zijn onverkort de uitkeringen uit de departementale begrotingen opgenomen, bestaande uit de paragrafen 3.1. De specifieke uitkering, 3.2. (de nieuw voorgestelde) Uitkering gezamenlijke opgaven en 3.3. Overige bepalingen (aangaande de specifieke uitkeringen en de uitkeringen gezamenlijke opgaven). Tot slot behelst hoofdstuk 4 de overige bepalingen, de overgangsbepalingen en de slotbepalingen.

Met deze voorgestelde nieuwe indeling wordt de leesbaarheid bevorderd.

### Artikel I, onderdelen C, D en H (deels)

Met de voorgestelde artikelen 5 en 6 en het voorgestelde vervallen van de thans geldende artikelen 10 en 11 van de Financiële-verhoudingswet (hierna: FVW) wordt meer structuur aangebracht in de wettelijk beschreven systematiek van het provinciefonds en het gemeentefonds.

Het voorgestelde artikel 5, eerste lid, komt overeen met de thans geldende artikelen 5, eerste lid, en 6, vierde lid, van de FVW. Het voorgestelde artikel 5, tweede en derde lid, komt overeen met het thans geldende artikel 6, derde onderscheidenlijk vierde lid, van de FVW.

Voorgesteld wordt het thans geldende artikel 5, tweede lid, van de FVW te laten vervallen. Het feit dat decentralisatie-uitkeringen kunnen worden uitgekeerd op een andere wijze dan door middel van een algemene uitkering, is overbodig geworden nu de definities van beide uitkeringen ter zake worden aangescherpt. Voorts wordt voorgesteld de integratie-uitkeringen te laten vervallen. Dit wordt verder toegelicht in het algemeen deel van deze memorie van toelichting. Voorgesteld wordt het thans geldende artikel 5, derde lid, van de FVW te laten vervallen, nu de hierin beschreven situatie in de praktijk niet voorkomt (onderdeel C).

Het voorgestelde artikel 6, eerste lid, behelst een definitie van een algemene uitkering. Het voorgestelde artikel 6, tweede, derde en vierde lid, van de FVW komt overeen met de thans geldende artikelen 6, eerste lid, 10 en 11, van de FVW (onderdelen D en H (deels)).

### Artikel I, onderdeel F

In het voorgestelde artikel 8 van de FVW is het verdeelmodel algemene uitkering opgenomen. Het voorgestelde artikel 8, eerste, tweede en derde lid, komt grotendeels overeen met het thans geldende artikel 8, eerste lid, van de FVW. Het betreft de zogenoemde structuurkenmerken van de maatstaven voor het provinciefonds en het gemeentefonds. De thans in artikel 8, eerste lid, Tabel A, onderdeel e, en Tabel B, onderdelen e en f, van de FVW opgenomen elementen zijn opgenomen in het voorgestelde artikel 8, vierde lid, van de FVW. Deze elementen worden niet gezien als structuurkenmerk. De zogenoemde onderscheidingen komen in de wet niet meer terug. De vaste bedragen, bedoeld in het voorgestelde artikel 8, vierde lid, van de FVW, zijn voor de gemeenten onderscheidenlijk de provincies gelijk.

Het voorgestelde artikel 8, vijfde en zesde lid, komt overeen met het thans nog geldende artikel 8, derde lid, van de FVW. Voorgesteld wordt om de in het thans geldende artikel 8, tweede lid, van de FVW opgenomen percentages te verwerken in een algemene maatregel van bestuur. Dit wordt in het voorgestelde artikel 8, vijfde lid, aangegeven met de zinsnede "en hoe deze worden gewogen".

Voorgesteld wordt om het thans geldende artikel 8, vierde lid, van de FVW (nahangprocedure) te vervangen door een voorhangprocedure (het voorgestelde artikel 8, achtste lid).

In het voorgestelde artikel 8, zevende lid, is bepaald dat Onze Ministers aan provincies en gemeenten bedragen kunnen toekennen indien bij de toepassing van het eerste tot en met zesde lid van dat artikel de verschillen tussen provincies of gemeenten niet in de verdeling van de algemene uitkering tot uitdrukking kunnen worden gebracht. Voor een uitgebreide toelichting wordt verwezen naar het algemeen deel van deze memorie van toelichting. De bedragen, bedoeld in de eerste zin, worden vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur.

#### Artikel I, onderdeel G

In het voorgestelde artikel 9, eerste lid, is een redactionele wijziging doorgevoerd.

#### Artikel I, onderdeel H (deels)

In het voorgestelde artikel 11 is de decentralisatie-uitkering beschreven. In het voorgestelde artikel 11, eerste lid, is specifieker aangegeven in hoeverre deze uitkering verschilt van de algemene uitkering. Het voorgestelde artikel 11, tweede en derde lid, behelst de bepaling dat bij de ontvangers van de decentralisatie-uitkering beleidsinformatie kan worden opgevraagd. Hiertoe wordt artikel 17b, derde tot en met zesde lid, van de FVW van overeenkomstige toepassing verklaard.

Het voorgestelde artikel 11, derde lid, komt overeen met het thans geldende artikel 13, vijfde lid, van de FVW.

#### Artikel I, onderdeel J

Met het voorgestelde artikel 12, eerste en tweede lid, zijn de eerste twee leden van het thans geldende artikel 12 van de FVW omgedraaid. Dit in verband met de consistentie om bij elke uitkering de definitie in het eerste lid van het betreffende artikel op te nemen.

#### Artikel I, onderdeel K

Met het voorgestelde vervallen van paragraaf 2.4. De overige uitkeringen vervallen ook de artikelen 13 en 14. Deze artikelen zijn waar nodig verwerkt in het voorgestelde artikel 11. Zoals eerder gemeld, wordt voorgesteld de zogenoemde integratie-uitkering te laten vervallen.

#### Artikel I, onderdelen O en P (deels)

Het voorgestelde artikel 15a, eerste lid, komt overeen met het thans geldende artikel 15a, eerste lid, van de FVW, waarmee voorts weer een duidelijk onderscheid wordt aangebracht ten aanzien van de verstrekkingen die ten goede komen aan de algemene middelen van de provincies en gemeenten. Het voorgestelde artikel 15a, derde lid, komt overeen met het thans geldende artikel 16, eerste lid, van de FVW. In het voorgestelde artikel 15a, vierde en vijfde lid, zijn bepalingen opgenomen inzake het bij ministeriële regeling opnemen van nadere regels over de uitvoering en het tijdig overleg voeren met Onze Ministers over een voorstel tot regeling van een specifieke uitkering.

#### Artikel P (deels)

Voorgesteld wordt om ook de zogenoemde verzameluitkering (artikel 16a van de FVW) te laten vervallen. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

#### Artikel I, onderdelen Q en S

Ten aanzien van het voorgestelde artikel 17 wordt verwezen naar het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

De voorgestelde wijzigingen in artikel 19, eerste lid, zijn het gevolg van een andere indeling in het voorgestelde artikel 17 en is dus wetstechnisch van aard.

#### Artikel I, onderdeel R

Voorgesteld wordt om artikel 18 te laten vervallen. Het thans nog geldende artikel 18, eerste lid, van de FVW is opgenomen in het voorgestelde artikel 15a, vijfde lid. Artikel 18, tweede lid, heeft betrekking op de verzameluitkering, die komt te vervallen.

#### Artikel I, onderdeel T (deels)

## Consultatieversie

Voor een toelichting op de uitkering gezamenlijke opgaven wordt verwezen naar het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

### Artikel I, onderdeel U (deels)

Voorgesteld wordt om artikel 20 te laten vervallen, nu dit in de praktijk niet voorkomt. Het voorgestelde artikel 20 komt overeen met het thans geldende artikel 21. Hier en daar worden enkele wetstechnische wijzigingen doorgevoerd.

### Artikel II

Met de inwerkingtreding van deze wet wordt een aantal algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen omgehangen. Het voorgestelde artikel II strekt hiertoe.

### Artikel III

In het voorgestelde artikel III is een overgangsrechtelijke bepaling opgenomen, inhoudende dat indien de toepassing van de Financiële-verhoudingswet betrekking heeft op de begrotingsjaren die vooraf gaan aan de inwerkingtreding van deze wet, de Financiële-verhoudingswet, zoals die luidde onmiddellijk voorafgaande aan de inwerkingtreding van deze wet, van toepassing blijft.

### Artikelen IV en V

Voor een toelichting op de voorgestelde wijzigingen ten aanzien van de zogenoemde rechtmatigheidstoets bij provincies en gemeente wordt verwezen naar het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

### Artikel VI

Het voorgestelde artikel VI behelst een evaluatiebepaling.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

drs. R.W. Knops