

## **JAARVERSLAG over 1997 van de Raad voor de financiële verhoudingen (verkorte versie)**

### **1.**

#### **Inleiding**

Bij wet van 21 februari 1997 (Stb.106) is de Raad voor de financiële verhoudingen ingesteld. Op 12 maart 1997 hebben de ministers van Binnenlandse Zaken en van Financiën de Raad voor de financiële verhoudingen geïnstalleerd. Artikel 28 van de Kaderwet adviescolleges schrijft voor dat elk adviescollege jaarlijks aan onze minister vóór 1 april verslag moet uitbrengen van zijn werkzaamheden over het voorafgaande kalenderjaar. Bij deze brengt de Raad voor de financiële verhoudingen aan de ministers van Binnenlandse Zaken en van Financiën verslag uit van zijn werkzaamheden gedurende 1997.

### **2.**

#### **Taakopvatting van de Raad voor de financiële verhoudingen**

Artikel 2 van de instellingswet omschrijft de taak van de Raad voor de financiële verhoudingen als volgt: " De Raad voor de financiële verhoudingen heeft tot taak de regering en de beide Kamers der Staten-Generaal te adviseren over wetgeving inzake de financiële verhoudingen, in het bijzonder die van het Rijk met de gemeenten en met de provincies alsmede over de uitvoering van die wetgeving. Deze adviezen kunnen zowel van uitvoerende als van beleidsmatige aard zijn."

In de Memorie van Toelichting is de taak als volgt nader omschreven:

- a. uitvoeringskwesties waaraan principiële aspecten zijn verbonden;
- b. toepassing van artikel 12 van de Financiële verhoudingswet (de aanvullende uitkeringen);
- c. verdeelvraagstukken van majeure betekenis zowel bij de algemene uitkeringen aan provincies en gemeenten als bij specifieke uitkeringen;
- d. majeure wijzigingen in het fiscaal instrumentarium van gemeenten en provincies.

Aangezien de wettelijke taakomschrijving, de toelichting daarop, alsmede de opmerkingen die tijdens de parlementaire behandeling van de instellingswet zijn gemaakt, ruimte liet voor interpretatieverschillen is de Raad voor de financiële verhoudingen spoedig na zijn installatie begonnen met het formuleren van een eigen visie op zijn taak en functioneren. In zijn brief over het conceptwerkprogramma voor 1998<sup>1</sup> heeft de Raad voor de financiële verhoudingen die visie kenbaar gemaakt. Hij ziet het als zijn taak een bijdrage te leveren aan het goed functioneren van de financiële verhoudingen. Hij ziet voor zich twee rollen weggelegd, namelijk de rol van adviseur en die van externe bewaker van het functioneren van de verdeelsystemen van provincie- en gemeentefonds.

#### *De Raad voor de financiële verhoudingen als adviseur*

Bij de advisering gaat de Raad voor de financiële verhoudingen uit van de ook door hem onderschreven uitgangspunten die aan de financiële verhoudingen ten grondslag liggen. Hij streeft een integrale advisering na; dat houdt onder andere in dat hij de afzonderlijke kwesties

---

<sup>1</sup> Brief van 21 augustus 1997, nr. 99.31/002.003 aan de minister van Binnenlandse Zaken.

waarover hij adviseert steeds zal plaats in het geheel van de financiële verhoudingen. Tevens ziet de Raad voor de financiële verhoudingen het als zijn taak, onder erkenning van het primaat van politiek en bestuur, in zijn adviezen aan te geven of er een spanning bestaat tussen de gekozen bestuurlijke oplossing en de mogelijkheden van de financiële verhouding om daaraan een bijdrage te leveren. Wat betreft het tijdstip van advisering is hij van mening dat het de effectiviteit van de advisering en de doorlooptijd van de beleidsvoorbereiding vergroot indien de Raad voor de financiële verhoudingen vroeg in het gehele proces advies zal worden gevraagd. Hij ziet echter voor hem ook in een later stadium van voorbereiding een rol weggelegd, namelijk op het moment dat mogelijke alternatieven zijn uitgewerkt en betrokkenen daarover een onafhankelijk oordeel, bijvoorbeeld in de vorm van *second opinion*, willen hebben.

#### *De Raad voor de financiële verhoudingen als externe bewaker van verdeelsystemen*

Gelet op de in de Financiële verhoudingswet geformuleerde uitgangspunten waaraan de verdeelsystemen moeten voldoen, is door het kabinet besloten tot een systeem van periodiek onderhoud. Hij is van mening dat, mede gezien de opmerkingen in het concept-Werkprogramma 1997, voor hem in het periodiekonderhoud een taak is weggelegd, namelijk die van onafhankelijke instantie die toeziet op de werking van de financiële verhoudingen.

Naar aanleiding van zijn brief van 21 augustus 1997 en de reactie van de minister van Binnenlandse Zaken daarop in zijn brief aan de Tweede Kamer<sup>2</sup> heeft op 27 oktober 1997 een gesprek plaatsgevonden tussen de minister van Binnenlandse Zaken en de staatssecretaris mevrouw Van de Vondervoort enerzijds en het presidium van de Raad voor de financiële verhoudingen anderzijds. Tijdens het gesprek is gebleken dat er over de taak van de Raad voor de financiële verhoudingen op hoofdlijnen geen grote verschillen van inzicht bestaan. Afsproken is dat de procedures omtrent informatievoorziening van de Raad voor de financiële verhoudingen, het opstellen van het werkprogramma, de adviesvragen en de advisering nader zullen worden uitgewerkt; dit alles met het oog op een betere afstemming van de werkzaamheden van de Raad voor de financiële verhoudingen met die van de Raad voor het openbaar bestuur. Afsproken is medio 1998 een vervolggesprek te houden.

### **3.**

#### **Werkzaamheden**

##### *Verrichte werkzaamheden*

De Raad voor de financiële verhoudingen heeft in 1997 sinds de installatie op 12 maart 1997 in het verslagjaar negen maal vergaderd. Behalve de in hoofdstuk 2 reeds genoemde ontwikkeling van een visie op zijn taak, heeft de hij zich in hoofdzaak beziggehouden met:

1. voorbereiding en vaststelling van adviezen;
2. voorbereiding van publicaties en conferenties.

#### **Ad 1 Voorbereiding en vaststelling van adviezen**

##### *Uitgebrachte adviezen*

---

<sup>2</sup> Brief van 10 september 1997 nr. FO97/U1427 betreffende het Werkprogramma 1998 van de Raad voor de financiële verhoudingen.

De Raad voor de financiële verhoudingen heeft in 1997 twaalf adviezen uitgebracht aan de volgende bewindspersonen:<sup>3</sup>

- acht adviezen aan de beheerders van het Gemeentefonds, waaronder vijf betreffende toepassing van artikel 12;
- twee adviezen aan de minister van Verkeer en Waterstaat;
- een advies aan de minister van Binnenlandse Zaken;
- een advies aan de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu.

Tien adviezen waren gevraagd; twee adviezen zijn spontaan uitgebracht, zij het dat het onderwerp of in het werkprogramma was genoemd (advies over de financiële verhouding bij stadsprovincies), of anderszins de Raad voor de financiële verhoudingen is medegedeeld dat hij daarover gehoord zal worden (lokale lasten).

In een bijlage zijn de uitgebrachte adviezen vermeld, vergezeld van een korte samenvatting.

#### *Voorbereiding nog uit te brengen adviezen*

Tijdens het verslagjaar heeft de Raad voor de financiële verhoudingen de behandeling van de volgende adviesaanvragen ter hand genomen:

- van de beheerders van het gemeentefonds betreffende artikel 12-uitkering gemeente Reiderland;
- van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport betreffende de uitkering ten behoeve van maatschappelijke vrouwenopvang en verslavingsbeleid,
- van de minister van Financiën betreffende btw-compensatie

Tevens heeft de Raad voor de financiële verhoudingen zich georiënteerd op enige aangekondigde adviesaanvragen zoals:

- de cumulatie van herverdeeleeffecten en de toepassing van het integratie-artikel;
- de verdeling van het toeslagenbudget van de Algemene Bijstandswet

#### **Ad 2 Voorbereiding publicaties en conferenties**

In de loop van het jaar zijn de werkzaamheden gestart voor het uitbrengen van een publicatie in het voorjaar 1998. Het doel van deze publicatie is een bijdrage te leveren aan het periodiek-onderhoud van de verdeelsystemen van het provincie- en gemeentefonds. In het verslagjaar heeft de Raad voor de financiële verhoudingen geen studieconferenties georganiseerd. Wel is hij betrokken geweest bij een conferentie die door de Raad voor het openbaar bestuur is georganiseerd ter voorbereiding van het advies 'Verscheidenheid in vervlechting'.

#### *Planning van de werkzaamheden*

Aangezien het de taak van de Raad voor de financiële verhoudingen is te adviseren over wetgeving en uitvoering van wetgeving zijn de werkzaamheden zeer sterk bepaald door de stand van zaken bij de voorbereiding van beleidsvoornemens op rijksniveau. Van de 21 in het voorlopige Werkprogramma 1997 genoemde onderwerpen heeft de Raad voor de financiële verhoudingen van veertien onderwerpen geen adviesaanvraag ontvangen. Daarentegen heeft de hij over twee onderwerpen die niet waren genoemd wel advies uitgebracht. Dit feit, in combinatie met de afwijking tussen de vermoedelijke datum van de adviesaanvraag en de werkelijke datum, alsmede de doorgaans beperkte termijn waarop hij werd geacht advies uit te

---

<sup>3</sup> Indien het advies aan meer dan een bewindspersoon is uitgebracht is alleen de eerstgenoemde vermeld.

brengen, hebben de Raad voor de financiële verhoudingen bij zowel de planning als bij de uitvoering van werkzaamheden parten gespeeld.

Artikel 26 van de Kaderwet adviescolleges regelt de procedure ter voorbereiding van het werkprogramma van adviesraden. De Raad voor de financiële verhouding wordt geacht vóór 1 september een ontwerp van een werkprogramma in te dienen, nadat Onze Minister tijdig een overzicht van de voornemens daaromtrent heeft verstrekt. Hij heeft op 14 augustus 1997 ter voorbereiding van het Werkprogramma 1998 het desbetreffende overzicht ontvangen en heeft op 21 augustus 1997 gereageerd. In die brief heeft de Raad voor de financiële verhoudingen de verwachting uitgesproken dat er vooral sprake is van gewenningsproblemen bij het Rijk ten aanzien van de nieuwe adviesstructuur en de programmering daarvan.

Uit het in september 1997 verschenen Periodiek OnderhoudsRapport Gemeentefonds is het de Raad voor de financiële verhoudingen evenwel duidelijk geworden dat het werkprogramma van de Raad voor de financiële verhoudingen voortvloeit uit de besluitvorming over dat rapport die doorgaans in de maand september wordt afgerond. Van de zijde van de Raad voor de financiële verhoudingen is bij de beheerders aangedrongen op een goede afstemming van de verschillende procedures. Het overleg daarover was aan het einde van het jaar nog niet afgerond.

#### **4.**

#### **Samenwerking met de Raad voor het openbaar bestuur**

Bij de behandeling van de instellingswetten van beide raden, als ook bij de gezamenlijke installatie is de verwachting uitgesproken dat de twee raden zullen samenwerken. Op het niveau van de secretariaten is aan de samenwerking vormgegeven door onder andere een gezamenlijke huisvesting, de samenvoeging van ondersteunende activiteiten en door wederzijdse inhoudelijke ondersteuning. Ook op het niveau van de raden zijn de eerste aanzetten gegeven tot intensivering van de samenwerking.

#### **5.**

#### **Externe contacten**

Op 27 oktober 1997 heeft het presidium van de Raad voor de financiële verhoudingen gesproken met de minister en de staatssecretaris mevrouw Van de Vondervoort van Binnenlandse Zaken. Onderwerp van gesprek was de taak en de taakuitvoering van de Raad voor de financiële verhoudingen (zie hoofdstuk 3). Op 12 november 1997 heeft hij een gesprek gehad met de Vaste Commissie van Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het ligt in de bedoeling van hij een dergelijk gesprek tenminste een maal per jaar te herhalen. Tevens zijn er afspraken gemaakt voor bezoeken aan het IPO en de VNG. Met dit soort gesprekken streeft de Raad voor de financiële verhoudingen twee doelen na, namelijk het verstrekken van informatie over standpunten en werkwijze van de Raad voor de financiële verhoudingen en het peilen van meningen en verwachtingen van die instanties die nauw betrokken zijn bij de financiële verhoudingen.

Ook het secretariaat onderhoudt contacten met instanties die werkzaam dan wel betrokken zijn bij de uitvoering van de financiële verhoudingen. In het voorjaar hebben de voorzitter en de secretaris een bijeenkomst bijgewoond van de voorzitters en secretarissen van alle adviesorganen.

In het kader van de voorlichting geeft de Raad voor de financiële verhoudingen, al dan niet vergezeld van persberichten een ruime verspreiding van zijn adviezen. De adviezen van de Raad voor de financiële verhoudingen zijn ook te raadplegen op Gemnet en via dat net op Internet.

## 6.

### **Samenstelling van de Raad voor de financiële verhoudingen op 31 december 1997**

*Voorzitter:*

Mevrouw ir. J.M. Leemhuis-Stout  
Commissaris van de Koningin van Zuid-Holland

*Plaatsvervangend voorzitter:*

De heer prof. dr. G.J. van Helden  
Universitair hoofddocent aan de Universiteit van Groningen, Vakgroep Bedrijfseconomie en  
Hoogleraar aan de Vrije Universiteit te Amsterdam

*Leden:*

Mevrouw A. van den Berg  
Burgemeester van Bergen op Zoom

Mevrouw mr. A.H. Brouwer-Korf  
Burgemeester van Amersfoort

Mevrouw J.M. van Bijsterveldt-Vliegenthart  
Burgemeester van Schipluiden

Mevrouw D.IJ.W. de Graaff-Nauta  
Oud-minister en staatssecretaris van Binnenlandse Zaken

De heer mr.drs. A.J. Modderkolk  
Algemeen secretaris van De Open Ankh  
(Stichting dienstverlening geestelijke gezondheidszorg)

De heer ir. P.O. Vermeulen  
Lid van de Raad van Bestuur Bank Nederlandse Gemeenten

De heer W.I.J.M. Vrijhoef  
Directeur van de Gelderse Ontwikkelings Maatschappij 'GOM'