

RFV-JAARVERSLAG 2005

Mei 2006

Voorwoord

Voor u ligt het negende jaarverslag van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv). Het is het eerste jaarverslag dat onder zijn nieuwe voorzitter tot stand is gekomen. De Kaderwet adviescolleges schrijft voor in artikel 12 dat iedere adviesraad jaarlijks vóór 1 april een verslag doet van zijn werkzaamheden van het voorafgaande jaar. Dat is een goede traditie die het mogelijk maakt dat publiekelijk verantwoording af te leggen over de besteding van publieke middelen. In tegenstelling tot voorgaande jaarverslagen wil de Raad met dit jaarverslag ook inhoudelijk zijn zienswijze geven over de belangrijkste ontwikkelingen op het terrein van de financiële en bestuurlijke verhoudingen in het afgelopen jaar.

De Raad beoogt met dit jaarverslag ook een aanzet te geven tot overdenking van de ontwikkelingen. In het kader van het proces tot verbetering van de werking van het adviesstelsel is het een goede gedachte het uitbrengen van het jaarverslag aanleiding te laten zijn tot een evaluatief gesprek tussen de Raad en zijn belangrijkste opdrachtgever.

De Raad heeft in 2005 een grote hoeveelheid adviezen uitgebracht. Daarnaast heeft de Raad ook andersoortige publicaties en activiteiten verzorgd. De Raad is zich er van bewust dat deze adviezen voor grote groepen niet altijd even zichtbaar zijn. Adviezen dienen zich in de optiek van de Raad te onderscheiden door hun kwaliteit. De Raad wenst evenwel conform de evaluatie van de Raad meer aandacht te besteden aan de herkenbaarheid van de Raad als onafhankelijk adviesorgaan op het terrein van de financiële verhoudingen. Het afgelopen jaar stond echter in het teken van de doorwerking van de bezuinigingstaakstelling waartoe de Tweede Kamer in 2004 heeft besloten. De bezuiniging heeft een zware wissel getrokken op de werkzaamheden van de Raden en het secretariaat. Desondanks is de aanzet tot verdere verbetering en professionalisering van de adviestaak zoals die uit de evaluatie naar voren is gekomen ter hand genomen. De eerste resultaten daarvan zijn zichtbaar maar het tempo blijft mede als gevolg van de krappe bezetting bij het secretariaat achter bij de ambities.

Mr. M.A.P. van Haersma Buma, voorzitter Rfv

1.

Inleiding

Dit jaarverslag van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) is bedoeld om verslag te doen van zijn werkzaamheden in 2005.¹ Het is een goede zaak verantwoording af te leggen over de besteding van publieke middelen. Maar een jaarverslag is natuurlijk meer dan alleen een financiële verantwoording. Het gaat natuurlijk primair om een inhoudelijke verantwoording. De strekking van dit achtste jaarverslag gaat echter nog iets verder.

De Raad wil met dit verslag ook zijn zienswijze geven over de belangrijkste ontwikkelingen op het terrein van de financiële en bestuurlijke verhoudingen. Financiële verhoudingen kunnen immers niet los gezien worden van de bestuurlijke keuzes die worden gemaakt. Het accent van de benadering van de Raad ligt echter conform zijn taakopdracht bij de financiële verhoudingen tussen het Rijk en decentrale overheden.

De Raad is een onafhankelijk adviesorgaan dat regering en parlement van adviezen dient over (voorgenomen) wetgeving en uitvoering op het gebied van de financiële verhoudingen met het oog op een effectieve en efficiënte overheid. Het uitgangspunt van de adviezen is de zorg voor een evenwichtige verdeling tussen taken, bevoegdheden van de decentrale overheden en de benodigde financiële middelen. De Raad heeft daarbij bijzondere aandacht voor de beleids- en bestedingsvrijheid van de decentrale overheden. In dat verband wijst de Raad ook op de eigen verantwoordelijkheid van gemeenten en provincies voor de afwegingen die zij maken over de inzet van de algemene middelen en de te bereiken doelstellingen.

2.

Overzicht van de ontwikkelingen in 2005

De Raad ziet als zijn belangrijkste doelstelling het zorgdragen voor een evenwichtige verdeling van bestuurlijke en financiële taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en middelen. De effectiviteit en doelmatigheid van de overheid als geheel staat voor de Raad daarbij voorop.

De Raad stelt vast dat de ontwikkelingen op het gebied van de bestuurlijke en financiële verhoudingen tussen het Rijk en de gemeenten in 2005 in belangrijke mate gekenmerkt worden door de wijzigingen van de OZB-wetgeving. Maar ook andere onderwerpen zoals de herijking van de clusters Bijstand en Zorg, de Wet maatschappelijke ondersteuning, de bekostiging van de gemeentelijke watertaken e.d. waarover de Raad in 2005 heeft geadviseerd hebben een belangrijke *impact* op de bestuurlijke en financiële verhoudingen in Nederland. Ten onrechte wordt vaak

¹ Op basis van artikel 28 van de Kaderwet adviescolleges is de Raad verplicht jaarlijks verslag uit te brengen van zijn werkzaamheden aan de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en van Financiën.

aangenomen dat deze onderwerpen louter financieel-technisch van aard zijn, terwijl deze thema's echter ook een belangrijk bestuurlijk-inhoudelijk karakter hebben. De Raad wil met deze beschouwing niet alleen een overzicht van maar ook inzicht geven in de ontwikkelingen op het terrein van de bestuurlijke-financiële verhoudingen.

Afschaffing gebruikersdeel OZB op woningen en maximering OZB

De belangrijkste wijziging in de financiële verhoudingen, waarover de Raad in 2005 heeft geadviseerd, betrof de afschaffing van het gebruikersdeel van de OZB op woningen en de maximering van de overige OZB-tarieven. De Raad heeft in verschillende adviezen met tal van argumenten de bezwaren tegen het wetsvoorstel onder de aandacht gebracht. In het gezamenlijke advies met de Raad voor het openbaar bestuur, getiteld *Autonom of automaat?* (augustus 2005), stellen de beide Raden dat met de verkleining van het eigen belastinggebied en inperking van de tariefvrijheid bij de OZB een kritische ondergrens overschreden is, waardoor de positie van de gemeenten als volwaardige bestuurslaag in het gedrang komt.

Naast principiële bezwaren heeft de Raad in zijn laatste advies over de OZB ook gewezen op de praktische en technische onvolkomenheden die dit wetsvoorstel voor de werking van de financiële verhoudingen heeft. Ondanks de fundamentele kritiek van niet alleen de Raad maar ook van de VNG, de Raad van Europa en andere deskundigen is dit wetsvoorstel, nagenoeg ongewijzigd, door een ruime meerderheid van de Tweede en Eerste Kamer aanvaard. De gevolgen van dit wetsvoorstel zullen ook de komende jaren een belangrijk stempel blijven drukken op de bestuurlijke en financiële verhoudingen in Nederland. Gevolgen die zich op verschillende manieren zullen manifesteren.

Met de afschaffing van het gebruikersdeel OZB op woningen is de discussie over plaats en omvang van het lokale belastinggebied in Nederland weer losgebrand. In de Eerste Kamer is een motie-Engels aanvaard, waarin deze Kamer uitspreekt dat gemeenten op grond van het Europees Handvest inzake lokale autonomie over een substantieel eigen belastinggebied moeten kunnen beschikken en dat het OZB-wetsvoorstel leidt tot een belangrijke inperking van het gemeentelijk belastinggebied en het kabinet wordt verzocht daarom nog tijdens deze kabinetsperiode maatregelen voor te bereiden tot herstel van het lokaal belastinggebied zonder dat dit leidt tot verhoging van de collectieve lastendruk.² Deze motie komt overeen met de strekking van het genoemd advies *Autonom of automaat?* van de beide Raden. De Raden gaan daarin overigens wel een stapje verder en spreken zich gelet op de recente en voortgaande decentralisatie van taken (Wvg, onderhoud schoolgebouwen, Wet Werk en Bijstand, wetsvoorstel WMO) zelfs uit voor een verruiming van het gemeentelijk belastinggebied. Dit is wenselijk om op lokaal niveau eigen beleidskeuzes te kunnen maken, risico's te kunnen opvangen en de

² Kamerstukken I, 2005/06, 30 096 E.

afweging tussen eventuele extra voorzieningen en verhoging van belastingen te verantwoorden aan de lokale bevolking. Een verruiming van het lokaal belastinggebied hoeft overigens niet automatisch te leiden tot een lastenverhoging voor burgers (of bedrijven). De Raad is ook voornemens zich in dit debat nader uit te spreken.

Relatie OZB-wetgeving en de verdeling van de algemene uitkering

Een van de belangrijkste en onomstreden functies van het eigen belastinggebied van de gemeenten is de bufferfunctie. Dat wil zeggen het bieden van financiële ruimte om onvolkomenheden in de verdeling van de algemene uitkering op te vangen. Met de inkrimping van het eigen belastinggebied wordt de druk op de verdeling van de algemene uitkering ook groter. Het tijdig onderkennen van mogelijke verdeelstoornissen krijgt extra gewicht. Het Periodieke OnderhoudsRapport (POR) Gemeentefonds is bedoeld om te bezien in hoeverre de uitgavenontwikkeling van gemeenten nog aansluit bij de verdeling van de algemene uitkering.

In zijn advies over het Periodiek OnderhoudsRapport (POR) constateert de Raad dat de omvang van de Overige Eigen Middelen (OEM) voor individuele gemeenten sterk afhangt van de eigen keuzes van gemeenten. De Raad ziet geen aanleiding om de OEM te gaan ijkken. De diversiteit van deze inkomstencategorie en de verschillen tussen gemeenten maakt een eventuele ijking van deze inkomstencategorie erg lastig. Het belang van de OEM wordt mede als gevolg van het beperken van de OZB wel steeds groter. De omvang van de OEM rechtvaardigt, naar het oordeel van de Raad, wel extra aandacht. De vraag is in hoeverre onderdelen van de OEM samenhangen met uitgaven op bepaalde clusters. Indien duidelijk is dat grote afwijkingen in voorzieningenniveau samenhangen met de mogelijkheden op lokaal niveau extra middelen te genereren komt de vraag aan de orde of dit niet op gespannen voet staat met het derde aspiratieniveau dat thans ten grondslag ligt aan de verdeling van het Gemeentefonds.

Aandacht voor individuele gemeenten bij de verdeling

Een van de gevolgen van beperking van het gemeentelijk belastinggebied als gevolg van de OZB-wetgeving is dat gemeenten steeds minder mogelijkheden hebben zelfstandig problemen op te lossen. Als gevolg hiervan zal de druk toenemen om het verdeelstelsel van de algemene uitkering steeds verder te verfijnen teneinde onevenwichtigheden zoveel mogelijk weg te nemen. De Raad constateert in de huidige situatie reeds een toenemende aandacht voor individuele gemeenten bij de verdeling van de algemene uitkering. In het afgelopen jaar kreeg de Raad, naast de reguliere artikel 12-aanvragen, drie adviesaanvragen die ingegeven waren door de veronderstelde financiële problemen van individuele of een (zeer) beperkt aantal gemeenten.

- Maatstaf 'snelle-groeiemeenten'

De adviesaanvraag over een voorstel tot introductie van een nieuwe gemeentefondsmaatstaf voor snelle-groeiemeenten was voornamelijk ingegeven door de wens de snel groeiende gemeente Almere financieel

tegemoet te komen. Het feit dat ook andere gemeenten van de introductie van deze maatstaf zouden profiteren doet aan dit feit niets af. De Raad meende dat niet kon worden aangetoond dat de verdeling van de algemene uitkering voor deze groep gemeenten duidelijke tekortkomingen vertoonde. De algemene uitkering dient ook niet als correctie van een scheve verdeling voor specifieke uitkeringen te worden beschouwd. Voor het probleem dat snelle groeigemeenten worden geconfronteerd met het zogeheten *time lag*-probleem of t-min-problematiek, zijn volgens de Raad andere alternatieven denkbaar.

- Financieringssystematiek Almere

De beheerders van het Gemeentefonds hebben het advies over de maatstaf snelle groeigemeenten van de Raad overgenomen, maar hebben de vraag vervolgens weer bij de Raad teruggelegd. De nieuwe adviesaanvraag luidde of de bestaande financieringssystematiek tegemoet komt aan de kosten van snelgroeiende gemeenten in het algemeen en die van Almere in het bijzonder, en zo nee, welke mogelijke oplossingsrichtingen dan aan de orde zijn. In zijn uitvoerig advies geeft de Raad aan dat er geen aanleiding bestaat de financieringssystematiek aan te passen. Wel meent de Raad dat de door het Rijk gewenste groeiontwikkeling van Almere ook een inspanning van het Rijk rechtvaardigt, omdat anders deze schaalessprong qua omvang van de groei en/of qua groeitempo zich zeker niet zal voltrekken. In zekere zin is dat weinig anders dan de toepassing van artikel 2 Financiële verhoudingswet (Fvw) op een individuele gemeente. Artikel 2 van de Fvw bepaalt immers dat het Rijk bij een taakopdracht moet aangeven via welke bekostigingswijze de gemeenten de financiële gevolgen kosten kan opvangen.

- Baarle-Nassau

Ook de adviesaanvraag over het voorstel om bij de verdeling van de algemene uitkering het vaste bedrag voor de gemeente Baarle-Nassau te verdubbelen is een uitdrukking van de volgens de Raad toegenomen aandacht voor individuele gemeenten. Nog afgezien van het feit dat de Raad niet overtuigd was van de omvang en aard van de problemen van Baarle-Nassau, past een dergelijke aanpassing niet binnen de systematiek van de algemene uitkering. Niettemin hebben de fondsbeheerders besloten het vaste bedrag van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds aan de gemeente Baarle-Nassau met ingang van 2006 te verdubbelen.

Uit bovenstaande voorbeelden blijkt dat de Raad niet gekant is tegen specifieke tegemoetkomingen aan een individuele gemeente of een beperkte groep van gemeenten. Maar de Raad vindt dat het verdeelsysteem van de algemene uitkering er niet is om naar believen aan te passen om individuele gemeenten tegemoet te komen. Het is zeer verleidelijk om met een kleine aanpassing van het verdeelsysteem een - al dan niet terecht verondersteld - financieel probleem bij een beperkte groep gemeenten op te lossen die daar een groot voordeel bij hebben, terwijl het nadeel voor de overige gemeenten relatief beperkt blijft. Dergelijke aanpassingen druisen echter in tegen de basisprincipes van de verdeling van de algemene uitkering, namelijk kostenoriëntatie en globaliteit.

Hoe onschuldig dergelijke relatief kleine wijzigingen ook mogen lijken, op termijn ondergraven zij het zorgvuldig opgebouwde verdeelsysteem. De ene verfijning lokt als het ware de andere uit. Het aantal maatstaven is inmiddels al het getal van vijftig gepasseerd. Hoewel de Raad ook beseft dat het aantal (en het bijbehorende gewicht van) verdeelmaatstaven niet maatgevend is, acht zij de toegenomen verfijning wel een serieus te nemen signaal. Het aantal gemeenten neemt af en de complexiteit van de verdeling neemt toe; de Raad acht dit een paradoxale situatie. Voor de werkelijke financiële probleemgevallen is de artikel 12-procedure de aangewezen weg. In een dergelijke procedure wordt, nadat de gemeente de eigen inspanning op een redelijk peil heeft gebracht, zorgvuldig beoordeeld op welke wijze de gemeente financieel tegemoet gekomen kan worden zodat het weer op eigen benen verder kan functioneren.

Artikel 12-gemeenten

Het aantal artikel 12-aanvragen is al enige jaren beperkt tot een vier á vijftal gemeenten. Dit ondanks de sinds 2003 sombere ontwikkelingen bij de algemene uitkering en een toename van het aantal onder preventief toezicht gestelde gemeenten blijft het aantal artikel 12-aanvragen beperkt. Tegen tegenvallers staan althans op macroniveau ook meevallers bij de ontwikkeling van de bijstand. Dit laatste geldt overigens in mindere mate voor de kleinere gemeenten. Deze blijken een veelvuldig beroep te doen op de aanvullende tegemoetkoming op grond van de Wet werk en bijstand (WWB). Het voordeel van deze voorziening is dat deze niet ten koste gaat van de algemene middelen van de overige gemeenten. Overigens ziet de Raad in deze ontwikkeling een signaal dat de budgettering bij de WWB niet volmaakt is.

De drie artikel 12-aanvragen die de Raad in 2005 ter advisering kreeg voorgelegd hadden elk in verschillend opzicht een relatie met de schaalproblematiek en/of gemeentelijke herindeling. Bij één gemeente laat de herindeling nog zijn sporen na, bij de andere gemeente werpt de gemeentelijke herindeling zijn schaduw vooruit, bij weer een andere gemeente vormt het (financieel) draagvlak het knelpunt.

Het financiële draagvlak vormt terecht een belangrijke overweging bij gemeentelijke herindelingen. De Raad is evenwel van mening dat gemeentelijke herindelingen niet ingegeven dienen te worden door positieve financiële effecten bij de verdeling van de algemene uitkering. De verdeling van de algemene uitkering dient ook vanuit kostenoriëntatie aan te sluiten bij de kostenstructuur van kleine gemeenten. De algemene uitkering voor een nieuwe gemeente is globaal gelijk aan de optelsom van de algemene uitkeringen van de fusiegemeenten met uitzondering van de vaste bedragen. De nieuwe gemeente ontvangt één vast bedrag. Wel is er een maatstaf gemeentelijke herindeling die globaal tegemoet komt aan de invoerings- en frictiekosten bij gemeentelijke herindelingen. De maatstaf is dus geen stimulans voor gemeentelijke herindeling maar gebaseerd op kosten. De Raad vraagt aandacht voor de financiële positie van kleinere gemeente.

Herijking van de clusters Bijstand en Zorg

Een andere ingrijpende wijziging waarover de Raad in 2005 heeft geadviseerd betrof de herijking van de clusters Bijstand en Zorg. Na de herzieningen van de algemene uitkering in 1997 en 2001 is dit de meest omvangrijke herziening van het Gemeentefonds. De clusters Bijstand en Zorg beslaan een substantieel deel van het Gemeentefonds, te weten €4,5 miljard, terwijl de totale omvang van het Gemeentefonds ongeveer €12,5 miljard bedraagt. Daarmee is het belang van dit onderwerp duidelijk. De herschikking en de daaruit voortvloeiende herijking hebben grote gevolgen voor de verdeling van het Gemeentefonds. De effecten van de herverdeling zijn echter ondergesneeuwd in de discussie over de gevolgen van de OZB-maatregelen. De Raad kan echter niet nalaten te constateren dat juist mede in het licht van het beperkte belastinggebied van gemeenten de verdeling van de algemene uitkering ook nauwer luistert.

Globaal constateert de Raad dat de herverdeeleffecten goed verklaarbaar zijn, maar de uitkomsten voor individuele gemeenten vertonen grote verschillen. Hoewel de gemiddelden van de ijkpunten goed lijken aan te sluiten bij de werkelijke uitgaven, is de spreiding rondom die gemiddelden erg groot. Dit betekent dat er nog grote niet objectief te verklaren verschillen in de werkelijk gedane uitgaven zitten. Dit relativeert de hardheid van de ijkpunten. De Raad waarschuwt dan ook voor schijnexactheid.

Onderzoeksmethodiek

De herijking van de clusters Bijstand en Zorg berust op de verschillenanalyse van het onderzoeksbureau Cebeon. In de kern ligt dezelfde methodiek aan de gehele verdeling van het Gemeentefonds ten grondslag. De Raad heeft geen reden deze methode of de uitkomsten in twijfel te trekken. Wel constateert hij dat de verdeling en de herijking van de algemene uitkering dreigt te verworden tot een technische exercitie waarbij inhoudelijke overwegingen onvoldoende expliciet worden gemaakt. De Raad is van mening dat terughoudendheid geboden is met bijstellingen op grond van beleidsmatige overwegingen. Een grotere transparantie van zowel de onderzoeksmethodiek als de gehanteerde gegevens vergroot het draagvlak voor de uitkomsten. In het licht van het voortgaande heeft de Raad een onderzoek laten uitvoeren naar verschillende methodieken voor verdeelonderzoeken. Dit onderzoek vormt een belangrijke bouwsteen bij de discussie over de toekomst van de financiële verhoudingen waarover de Raad in 2006 voornemens is een publicatie uit te brengen.

Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO)

Zoals uit de omvang van de clusters Bijstand en Zorg al bleek, vormt de openbare gezondheidszorg ook in financieel opzicht een van de belangrijkste taakvelden van de gemeente. Met de komst van de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO) wordt dit nog verder versterkt. De Raad acht dit ook vanuit financieel oogpunt een goede zaak. De meerwaarde van de WMO zit hem in het feit dat gemeenten verbindingen kunnen leggen tussen de verschillende vormen van zorg en samen met de

aanbieders maatwerk kunnen leveren. Belangrijk daarbij is evenwel dat gemeenten voldoende financiële ruimte moeten kunnen creëren om de uitgaven van dit omvangrijke pakket te kunnen beheersen. De exacte gevolgen van de introductie van een gemeentelijke compensatieplicht in het wetsvoorstel laten zich in de optiek van de Raad moeilijk inschatten. Naarmate deze zorgplicht een meer bindend karakter krijgt, zal er minder financiële beleidsruimte zijn en zal de druk op het verdeelmodel toenemen.

De genoemde onzekerheden hebben ook betekenis voor de wijze waarop de middelen worden verstrekt. De Raad is wat dat betreft niet gelukkig met de keuze voor een integratie-uitkering. De Raad meent dat een tijdelijke specifieke uitkering gelet op de financiële onzekerheden meer voor de hand had gelegen. Het kabinet heeft een aantal maatregelen in het vooruitzicht gesteld om de financiële risico's voor gemeenten terug te brengen. Zo zal een onafhankelijke derde instantie (het Sociaal en Cultureel Planbureau) de uitgaven gaan monitoren en op grond van deze bevindingen een bindend advies uitbrengen over de hoogte van het macrobudget.

Hoezeer de Raad de ontwikkeling naar vergroting van de gemeentelijke zorgtaken voor de burgers ook ondersteunt, kan hij niet nalaten te wijzen op de tegenstrijdigheid die ligt opgesloten in de beperking van het eigen belastinggebied van gemeenten. Handhaving of, beter nog, uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied zou eerder passend zijn (geweest) in het licht van de omvangrijke WMO-taak voor de gemeenten. De Raad zal de ontwikkelingen op het terrein van de gemeentelijke zorgtaak met grote belangstelling blijven volgen.

Bekostiging gemeentelijke watertaken

In zijn advies over het wetsvoorstel afschaffing gebruikersdeel OZB op woningen sprak de Raad de verwachting uit dat door de OZB-voorstellen de riool- en reinigingsrechten zullen stijgen, doordat gemeenten de kostendeckingsgraad van deze rechten zullen verhogen en de kostentoerekening zullen optimaliseren. De Raad wijst erop dat bijvoorbeeld toerekening van (een deel van) de kosten van straatvegen in de jurisprudentie algemeen geaccepteerd is. Ook zal een aantal gemeenten dat hun rioleringstaken nog uit de OZB bekostigt ertoe overgaan het rioolrecht weer in te voeren.

Tegelijk is duidelijk dat gemeenten in de nabije toekomst staan voor belangrijke opgaven op het terrein van het waterbeheer. Dit was voor de Raad aanleiding zijn Jaarrapport 2005 aan de financiering van lokale en regionale watertaken te wijden. Dit als vervolg op het symposium dat de Raad op 23 februari 2005 over dit onderwerp organiseerde. Op grond van deugdelijke financiële argumenten is het noodzakelijk dat lokale overheden beschikken over de bevoegdheden, instrumenten en/of middelen om die taken naar behoren te vervullen.

De Raad is dan ook ingenomen met het wetsvoorstel Verankering en bekostiging gemeentelijke watertaken. De Raad acht het wetsvoorstel niet

in strijd met de Grondwet, de Gemeentewet en algemene rechtsbeginselen. Het gedeeltelijk collectief karakter van de te bekostigen gemeentelijke watertaken laat onverlet dat de afvoer van regenwater en het omgaan met overtollig grondwater ook individuele belangen van inwoners dienen. Overigens is volgens recente jurisprudentie een bestemmingsheffing voor de afvoer van water al mogelijk. Wel zijn – met het oog op de ‘juridische houdbaarheid’ – heldere omschrijvingen in wet- en regelgeving noodzakelijk, bijvoorbeeld van de bestemming(en) van de opbrengst en van de kosten die mogen worden toegerekend. Ook voorziet de Raad dat de komende jaren de lokale en regionale spreiding van waterlasten zal toenemen. Dat roept de vraag op, of en zo ja in welke mate de centrale overheid deze verschillen moet gladstrijken. De Raad heeft aangegeven daarover te zijner tijd afzonderlijk te rapporteren.

Specifieke uitkeringen

Tot slot vraagt de Raad aandacht voor de ontwikkelingen op het terrein van de specifieke uitkeringen. In vele adviezen in de loop der jaren heeft de Raad zich een voorstander betoond van het saneren van specifieke uitkeringen. Het verminderen van specifieke uitkeringen draagt bij aan het vergroten van de beleids- en bestedingsvrijheid van decentrale overheden. De Raad heeft dan ook instemmend geadviseerd over de voorstellen van de commissie-Brinkman. Tegelijkertijd moet de Raad constateren dat het ontstaan van nieuwe specifieke uitkeringen bijna een onuitroeibaar verschijnsel is. Sinds het rapport Brinkman hebben al weer meer dan 25 nieuwe specifieke uitkeringen het levenslicht gezien. Een goed voorbeeld daarvan is de bijdrageregeling ter stimulering van het houden van gemeentelijke burgemeestersreferenda. De gemeenteraden zijn autonoom in hun beslissing tot het houden van burgemeestersreferenda en in die optiek past het ook dat zij zelf de financiële gevolgen daarvan dragen. Uit het oogpunt van het Rijk is het echter wenselijk de vermeende financiële obstakels bij voorbaat via een bijdrageregeling weg te nemen.

Tot slot

Alles overziende constateert de Raad een toenemende druk op de uitgangspunten die aan de financiële verhoudingen ten grondslag liggen. De Raad doelt daarbij niet alleen op de gevolgen van de OZB-wetgeving die zeker ook de komende jaren een belangrijk stempel blijven drukken op de bestuurlijke en financiële verhoudingen in Nederland. Meer in het algemeen constateert de Raad een grotere aandacht voor individuele gemeenten bij de verdeelvraagstukken, een grotere nadruk op kostenoriëntatie, een sterkere nadruk op afrekenen op prestaties van gemeenten door het Rijk en een in weerwil van de sanering toch een groei van het aantal specifieke uitkeringen. Deze ontwikkelingen staan op gespannen voet met de gewenste globaliteit van de verdeling van de algemene uitkering en de eigen verantwoordelijkheid van gemeenten. Dit alles is voor de Raad aanleiding de uitgangspunten zoals die aan de financiële verhoudingen ten grondslag liggen nog eens kritisch te bezien op hun actuele toepasbaarheid binnen de bestuurlijke verhoudingen.

3.

Uitvoering Werkprogramma 2005

Het Werkprogramma 2005 is door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vastgesteld.

Elk jaar weer blijkt dat het werkprogramma van de Raad een hoog indicatief karakter heeft. De advisering van de Raad is in hoge mate afhankelijk van de voortgang van het beleid. Vertragingen, beleidswijzigingen maar ook het opkomen van urgente onderwerpen bepalen uiteindelijk veel meer de agenda van de Raad.

In 2005 blijkt uiteindelijk ook weer dat bijna de helft van het aantal uitgebrachte adviezen niet in het werkprogramma stond opgenomen. Toch meent de Raad dat het goed is een werkprogramma op te stellen. Inhoudelijk ligt een koppeling met het Periodiek Onderhoudsrapport voor de hand. Procedureel is een sterkere betrokkenheid van het ministerie van BZK wenselijk.

De Raad bracht in 2005 negentien adviezen uit.

Een nadere kwalificatie van de adviezen:

- zes adviezen hadden betrekking op de verdeling van specifieke uitkeringen;
- zes adviezen hadden betrekking op de verdeling van het Gemeentefonds
- drie artikel 12-aanvragen;
- twee adviesaanvragen kwamen van de Tweede Kamer;
- één advies is gezamenlijk met de Raad voor het openbaar bestuur uitgebracht;
- één advies is zonder adviesaanvraag uitgebracht.

Tabel 1

Uitgebrachte adviezen

Tabel 1 toont de door de Raad sinds 2000 uitgebrachte gevraagde en ongevraagde adviezen. In bijlage III is een overzicht van de uitgebrachte adviezen opgenomen daarbij wordt ook kort stilgestaan bij het vervolg.

Tabel 1

Aantallen gevraagde en ongevraagde adviezen

	'00	'01	'02	'03	'04	'05
Gevraagde adviezen	16	14	16	11	9	18
<i>Waarvan in het werkprogramma voorzien</i>	5	7	10	5	5	9
Ongevraagde adviezen	0	2	2	0	3	1
Totaal adviezen	16	16	18	11	12	19

Uitgesplitst naar het aantal adviezen aan de beheerders van gemeente- en provinciefonds en de vakdepartementen, ontstaat het volgende beeld.

Tabel 2
Aan de beheerders en de overige leden van het kabinet uitgebrachte adviezen

	'00	'01	'02	'03	'04	'05
Adviezen niet aan beheerders	8	8	12	8	9	12
Adviezen aan beheerders	8	8	6	3	3	7
Totaal aantal adviezen	16	16	18	11	12	19

Indien het advies behalve aan de beheerders van Gemeentefonds of Provinciefonds ook aan een andere bewindspersoon is uitgebracht, is het advies beschouwd als zijnde niet aan de beheerders uitgebracht, tenzij het nadrukkelijk de fondsen betreft.

Effect van de adviezen

De Raad is zich er van bewust dat de doorwerking van de adviezen niet altijd direct zichtbaar is voor het publiek. De Raad constateert dat in veel gevallen de uitgebrachte adviezen een concrete bijdrage hebben geleverd aan de beleidsvorming. Bij de totstandkoming van besluiten en beleid is veelal expliciet aandacht besteed aan adviezen van de Raad. In een aantal gevallen heeft dat ook concreet geleid tot het overnemen van de aanbevelingen van de Raad dan wel tot een bijstelling van het beleid. Ook blijken de adviezen van de Raad direct dan wel indirect een rol te spelen in de behandeling van voorstellen in de Tweede Kamer.

Daarnaast is in veel gevallen sprake van een indirecte bijdrage. Tijdens contacten die het secretariaat heeft met vertegenwoordigers van departementen over de beleidsvoornemens en voorafgaand aan een concrete adviesaanvraag wordt vaak al gewezen op de uitgangspunten die de Raad bij zijn adviezen hanteert en de mogelijke knelpunten of inconsistenties in voorstellen. Ook dit leidt vaak tot bijstellingen in de beleidsvoorstellen.

De Raad merkt op dat in een aantal gevallen wel de argumenten van de Raad worden onderschreven maar dat de ruimte om de voorstellen aan te passen ontbreekt, omdat er al vergaande bestuurlijke afspraken zijn gemaakt met andere betrokken partijen. Door tijdig in de beleidsvoorbereiding de Raad advies te vragen had dit kunnen worden voorkomen.

Bijlage III bevat een overzicht van de uitgebrachte adviezen en het vervolg.

4.

Activiteiten van de Raad

De Raad vergaderde in 2005 tien maal. Daarnaast kwamen enkele leden van de Raad nog een aantal keren bijeen in werkgroepverband. In toenemende mate worden leden ook schriftelijk geconsulteerd en betrokken bij adviestrajecten. Een speciale bijeenkomst van de Raad vormde een werkbezoek aan de gemeente Apeldoorn om kennis te nemen van de gevolgen van de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO). Ook vertegenwoordigen leden van de Raad op verschillende bijeenkomsten de Raad.

Naast het uitbrengen van adviezen heeft de Raad en/of het secretariaat inhoudelijke inbreng verzorgd in adviestrajecten van onder andere:

- de Raad voor het openbaar bestuur
- de Raad voor het Landelijk gebied (RLG): *Transitiekosten van het landelijk gebied*
- de Raad voor de Volksgezondheid (RVZ): *Wet maatschappelijke ondersteuning*

Ook heeft de Raad een reactie geschreven op een brief van de VNG waarin zij het oordeel van de Raad vroegen over de door de beheerders voorgestelde verdeling van huisvestingskosten voor het voortgezet onderwijs.

Symposium en Jaarboek

Op 23 februari 2005 organiseerde de Raad een symposium onder de titel 'De prijs van water: wie betaalt de rekening?'. Ruim 80 personen gaven acte de présence. Op het symposium werd het in opdracht van de Rfv vervaardigde COELO-rapport 'Gevolgen van ontwikkelingen in de waterketen voor de lastendruk van huishoudens' gepresenteerd. De lezingen en de discussies boden materiaal voor het jaarboek van de Raad, dat in 2005 was gewijd aan de financiering van lokale en regionale watertaken.

Raad voor Europa

Een bijzondere vorm van consultatie van de beide Raden vond plaats door een commissie van de Raad voor Europa. Deze consultatie vond plaats in het kader van de OZB-plannen van het kabinet en de klacht daarover bij de Raad van Europa door de VNG omdat deze de plannen strijdig achtte met het Europees Handvest inzake lokale autonomie.

Contacten met de VNG

In december 2005 hebben de beide Raden een gezamenlijk overleg met de directieraad van de VNG gevoerd. In het gesprek zijn de belangrijkste onderwerpen op het werkprogramma van de Raden aan de orde geweest en is van gedachten gewisseld over de wederzijdse doelstellingen voor de komende periode. Daarbij vormde met name de toekomstvisie op het openbaar bestuur een belangrijk onderwerp.

5.

Communicatie en voorlichting

Alle uitgebrachte adviezen van beide Raden worden op de internetsite gepubliceerd. Ook relevant nieuws over de werkzaamheden van de Raad is op deze site te lezen. Daarnaast brengen Rob en Rfv gezamenlijk sinds 2005 een elektronische nieuwsbrief uit. Het laatste nieuws uit de Raden en betreffende de raadsleden en het secretariaat wordt hierin vermeld, de activiteiten van de Raden worden besproken en nieuwe publicaties van de Raden kunnen vanaf de nieuwsbrief worden geraadpleegd.

De vakbladen besteden met grote regelmaat aandacht aan de adviezen van de Raad. Bij het verschijnen van enkele belangrijke adviezen zijn deze door middel van een interview toegelicht. Leden en medewerkers van het secretariaat verzorgen regelmatig extra voorlichting door middel van publicaties of presentaties over of naar aanleiding van uitgebrachte adviezen (zie bijlage). Zo is er een gastcollege over 'Nationale coördinatie van EU-beleid' verzorgd (Universiteit Leiden, Departement Bestuurskunde, 10 maart 2005). Ook zijn er cursussen voor de Academie voor de wetgeving verzorgd.

De secretaris verzorgt twee keer per jaar een inleiding voor de Federatie Algemene Middelenmanagers bij de Overheid (FAMO). De heer P.J. de Goede is lid van de redactie van het blad Bestuurswetenschappen. P.W. Tetteroo zit in de redactie van Bestuursforum. De heren G.A. van Nijendaal en H. Tanja maken deel uit van de redactie van Bestuursmiddelen. Medewerker P. de Jong is bestuurslid van de Kring Water van de Vereniging Bestuurskunde. De heer De Jong is tevens redactielid van 'Virtueel Bestuur', elektronisch medium van de Vereniging voor Bestuurskunde (zie www.bestuurskunde.nl). Medewerker B.F. Steur is bestuurslid van de vereniging voor Bestuurskunde en van de Kring Europa van die vereniging. De heer A J. Van Dijk was lid van de interdepartementale werkgroep Vermenging interne en externe veiligheid (BZK, Buitenlandse Zaken, Justitie, Defensie). Ook nam hij deel aan de projectgroep Visie op de politiefunctie van de Raad van Hoofdcommissarissen, in mei 2005 afgesloten met het visiedocument Politie in ontwikkeling. Daarnaast verzorgde hij verschillende activiteiten voor de School voor politieleiderschap (SPL) en voor het Landelijk Management Development Brandweer.

Het secretariaat neemt deel aan tal van begeleidingscommissies, expertmeetings en dergelijke. Op secretariaatsniveau vindt regelmatig overleg plaats met Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). De secretaris neemt, in zijn hoedanigheid van vertegenwoordiger van de Rfv, als buitengewoon lid deel uit van de commissie gemeentefinanciën en belastingen van de VNG. Verder maken de medewerkers van het secretariaat deel uit van het overleg onderzoekscoördinatoren van zowel het Directoraat Generaal Koninkrijksrelaties en Bestuur als die bij het Directoraat Generaal Veiligheid van het ministerie van BZK.

Contacten met ministeries

Het secretariaat heeft ter voorbereiding van de Raadsvergaderingen standaard een kort overleg met de directeur Bestuurlijke en Financiële

Organisatie (BFO) van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om zorg te dragen voor een goede afstemming van de werkzaamheden. Daarnaast hebben medewerkers in het kader van een adviestraject regelmatig overleg met het betrokken departement.

Contacten met gemeenten en provincies

In 2005 hebben medewerkers van het secretariaat een zestiental gemeenten bezocht en gesprekken gevoerd met beleidsbepalende personen. Op deze wijze wil het secretariaat de kennis toetsen aan de ervaringen in de praktijk. De bezoeken zijn door de medewerkers als een welkome aanvulling ervaren. Het secretariaat heeft daarnaast ook regelmatig contact met vertegenwoordigers van gemeenten en provincies. Deze contacten zijn voor de Raad onmisbaar.

Medewerkers van de Raad wonen standaard bijeenkomsten bij van diverse overlegorganen op gemeentelijk en provinciaal niveau, zoals vakberaden van gemeenten en provincies en het overleg van directeurs middelen/financiën van gemeenten met meer dan 100.000 inwoners en de financieel specialisten uit die gemeenten.

Voor het goed functioneren van de Raad is het van belang dat de medewerkers van het secretariaat zo veel mogelijk participeren in de voor de Raad relevante netwerken.

6.

Samenstelling en werkwijze van de Raad

Per 1 juli 2005 nam mevrouw mevrouw A. van den Berg afscheid als voorzitter van de Raad. Zij was sinds 1997 lid van de Rfv en vanaf 2000 voorzitter van de Rfv. Zij was tevens lid van de Raad voor het openbaar bestuur. Mevrouw Van den Berg is lid geworden van de Onderzoeksraad voor Veiligheid.

De heer mr. M.A.P. van Haersma Buma is haar als voorzitter opgevolgd. De heer Van Haersma Buma, is burgemeester van de gemeente Leidschendam-Voorburg.

Naast de voorzitter mocht de Raad in 2005 ook nog twee nieuwe leden verwelkomen te weten de heer C.A.P. Bolhuis en de heer drs. R.M. Freeke. De heer Freeke is directeur van De Lokale Rekenkamer BV. De heer Bolhuis was op het tijdstip van benoeming waarnemend burgemeester in Losser en is thans burgemeester van Raalte. De opvulling van beide vacatures heeft een lange periode in beslag genomen. Per 1 maart 2005 kende de Raad weer een volledige bezetting.

De inhoudelijke uitwisseling met de werkzaamheden van de Raad voor het openbaar bestuur is gewaarborgd door dubbellidmaatschappen. De voorzitter van de Rfv, mevrouw Van den Berg (tot 1 maart) en de vice voorzitter mevrouw Van de Vondervoort maken tevens deel uit van de Rob. Met deze dubbellidmaatschappen kan de samenhang in de werkzaamheden van beide Raden worden bewaakt en vormgegeven.

De samenstelling van de Raad is in bijlage I van dit jaarverslag opgenomen

7.

Het secretariaat

De personele bezetting van het secretariaat was gedurende het hele jaar beperkt. Eind 2004 hadden al twee ervaren medewerkers gebruikgemaakt van de mogelijkheid vervroegd te kunnen uittreden. In mei verlieten de heren B.S. Steur en G.J. van den Nieuwenhuijzen het secretariaat. De heer Steur ging op basis van interim-functievervulling naar de directie Grote Steden en Informatie Beleid (GSIB) van het ministerie van BZK. De heer Van den Nieuwenhuijzen stapte over naar het secretariaat van de Kiesraad.

Per 1 oktober 2005 aanvaardde de secretaris de heer M.P.H. van Haeften een nieuwe functie als secretaris van de Nationale Conventie. De heer Van Haeften was vanaf 1997 secretaris van de Rob en sinds 2000 ook secretaris van de Rfv. Met zijn vertrek verdween er niet alleen veel ervaring en deskundigheid bij het secretariaat maar ontstond er bij de magere bezetting ook een vacuüm bij de dagelijkse leiding. Het Rob-raadslid de heer P.J. Lankhorst was bereid en in staat gedurende een vijftal maanden het secretariaat bij te staan.

Naast het vertrek van een aantal medewerkers mocht het secretariaat ook twee nieuwe medewerkers verwelkomen. Vanaf 1 februari 2005 maakt de heer H. Tanja op basis van interimfunctievervulling deel uit van het secretariaat. De heer Tanja is afkomstig van de afdeling financiële organisatie van het ministerie van BZK. Zijn komst was vooral gewenst om de kennis op het terrein van de financiële verhoudingen op peil te kunnen houden. Vanaf 7 augustus 2005 maakt ook de heer P.C. de Goede (Paul) deel uit van het secretariaat. Hij was hiervoor onder andere werkzaam als Raadsgriffier bij de gemeente Noordwijk en bij de Algemene Rekenkamer.

Gelet op de bezuinigingstaakstelling die de adviesraden in de loop van 2005 hebben opgelegd gekregen, was het niet mogelijk alle vacatures op te vullen. Ondanks de onderbezetting is het secretariaat erin geslaagd de wel toegenomen hoeveelheid adviesaanvragen, zij het vaak met enige vertraging, naar behoren af te ronden. Door de toegenomen werkdruk is nog onvoldoende uitvoering gegeven aan de doelstellingen zoals die op basis van de evaluatie van met name de Rfv zijn geformuleerd.

De medewerkers van het secretariaat zijn formeel in dienst van het ministerie van BZK. Alle arbeidsvoorwaarden zijn ook op hen van toepassing. Het ministerie stelt zijn expertise ten aanzien van ondersteuning van het personeelsbeleid ter beschikking van het secretariaat. De medewerkers van het secretariaat kunnen gebruikmaken van alle faciliteiten ten aanzien van opleiding en ontwikkeling.

Onder de medewerkers van het secretariaat is als onderdeel van het ministerie van BZK voor het tweede achtereenvolgende jaar een

medewerkerstevredenheidsonderzoek uitgevoerd. Het globale beeld was dat de medewerkers over het algemeen zeer tevreden zijn over de inhoud en de betekenis van hun werk. Tegelijkertijd vormen de doorstroommogelijkheden en de aansturing van de werkzaamheden punten die voor verbetering vatbaar zijn. De geïsoleerde positie van het secretariaat levert enkele knelpunten op. Ondanks de krappe bezetting is er een goede aanzet gemaakt met concrete verbeteracties. De uitkomsten van recent onderzoek tonen aan dat de medewerkers in het algemeen positiever zijn gaan oordelen over hun werksituatie.

8.

Financieel overzicht

Ook in financieel opzicht werken de beide Raden met één budget. Bij het opstellen van de begroting 2005 had de Raden nog geen kennis van de gevolgen van de bezuinigingstaakstelling die bij de begrotingsbehandeling 2005 in de Tweede Kamer aan alle adviesraden werd opgelegd. De bezuinigingstaakstelling bedroeg voor de Rob en Rfv €198.000, oftewel een beperking van 16% van het beschikbaar budget.

Tabel 3: Financieel overzicht

	Begroting	Uitgaven
Personeel (salarissen medewerkers)	949.000	801.736
Materieel (waaronder vacatiegelden raadsleden, drukwerk, reiskosten etc.)	313.000	332.517
Totaal	1.262.000	1.134.255

Voor het eerst in hun bestaan kenden de Raden een klein negatief saldo van €30.259 ten opzichte van het na de taakstelling beschikbare bedrag op de begroting. Ondanks de personele inkrimping bleek dit tekort onvermijdelijk. De belangrijkste oorzaak was dat de bezuinigingen pas gedurende het jaar werden geëffectueerd, terwijl al verplichtingen waren aangegaan.

Bijlage I

Samenstelling van de Raad voor de financiële verhoudingen in 2005

<<<<< FOTO's LEDEN RAAD BIJVOEGEN >>>>>>>>

Voorzitter:

Mevrouw **A. van den Berg**,
Oud-burgemeester van de gemeente
Bergen op Zoom;
Tot 1 juli 2005

Vanaf 1 juli 2005
De heer mr. **M.A.P. van Haersma
Buma**
Burgemeester van de gemeente
Leidschendam-Voorburg

Plaatsvervangend voorzitter:
Mevrouw **A.G.M. van de
Vondervoort**,
Waarnemend burgemeester
Drechterland;

Leden :

De heer **C.A.P. Bolhuis**,
Burgemeester van Raalte;
(vanaf 1 maart 2005)

De heer drs. **R.M. Freeke**,
Directeur van De Lokale Rekenkamer
BV;
(vanaf 1 maart 2005)

Mevrouw **W.H. Huijbregts-
Schiedon**,
Burgemeester van de gemeente
Oosterhout;

De heer **prof. mr. C.A. de Kam**,
Hoogleraar Economie van de publieke
sector aan de Rijksuniversiteit
Groningen;

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

De heer **mr. H.M.C.M. van
Oorschot**,
Burgemeester van de gemeente
Delft;

De heer **drs. J.K.T. Postma**,
Oud-burgemeester van de gemeente
Leiden;

Bijlage II

Werkprogramma 2005 voor de Raad voor de financiële verhoudingen

A. Adviesaanvragen van strategische aard

- Ontwikkeling eigen inkomsten
- Outputfinanciering
- Gevolgen Waterbeleid 21^e eeuw met name het benodigd gemeentelijk instrumentarium ter financiering van de gemeentelijke watersysteemtaken.

B. Uitvoeringsgerichte adviesaanvragen

Gemeentefonds en provinciefonds

- Periodieke onderhoudsrapportages gemeentefonds en provinciefonds 2006
- Herijking clusters Bijstand en Zorg
- Herijking cluster Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Stedelijke Vernieuwing
- Normeringssystematiek (toereikendheid, stabiliteit gemeentefonds/provinciefonds)
- De mogelijke conclusies naar aanleiding van het onderzoek naar de werking van de maatstaf bodemgesteldheid.
- Bekostiging compensatie eenmalige kosten nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening.

BZK

Onderwerpen als gevolg van de uitkomsten van de stuurgroep Doorlichting Specifieke uitkeringen (stuurgroep Brinkman); onderwerpen en ministeries nader te bepalen

LNV

- Investeringsbudget landelijk gebied

SZW

- Wet werk en bijstand
 - Inkomensdeel
 - Werkdeel

VWS

- Wet maatschappelijke ondersteuning

C. Overig

De werkzaamheden van de Raad voor de financiële verhoudingen worden mede bepaald door de adviesaanvragen aan de Raad voor het openbaar bestuur met een financiële component. Overige werkzaamheden betreffen de reguliere adviesaanvragen inzake artikel 12 Financiële-verhoudingswet en het Overzicht specifieke uitkeringen.

Bijlage III

Overzicht van de door de Raad in 2005 uitgebrachte adviezen

1. Advies aanpassing specifieke uitkering Maatschappelijke opvang en Vrouwenopvang, aan de staatssecretaris van Volksgezondheid Welzijn en Sport, mevrouw drs. C.I.J.M. Ross-van Dorp van 20 januari 2005 (Rfv2005051052).

Vervolg op advies

De Raad heeft advies uitgebracht over een technische aanpassing en actualisering van de verdeelmodellen voor de maatschappelijke opvang, verslavingsbeleid en vrouwenopvang. De conclusie is dat het verdeelmodel doet wat het wordt geacht te doen. Wel merkt de Raad op dat in de oorspronkelijke opzet van de verdeling apart rekening werd gehouden met het verslavingsbeleid. De geadviseerde aanpassingen van de bedragen zijn door het ministerie overgenomen.

2. Advies herijking cluster Bijstand en Zorg van het Gemeentefonds, aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de heer J.W. Remkes en de minister van Financiën de heer drs. G. Zalm, van 25 februari 2005 (Rfv2005053520).

Vervolg op advies

In zijn reactie constateert de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met instemming het positief advies van de Raad. Hoewel de kritische kanttekeningen bij de onderzoeksmethode niet worden gedeeld, zegt de minister wel te willen bezien hoe de inzichtelijkheid van de onderzoeksmethode voor derden in de toekomst vergroot kan worden. De minister vindt verder dat de Raad ten onrechte afwijzend is ten opzichte van het voorgestelde ingroeitraject voor de kapitaalslasten voor scholen in het voortgezet onderwijs. Ook aan het bezwaar van de Raad tegen de invoering van een nieuwe maatstaf 'ouderen 75 – 85 jaar', gaat de minister voorbij omdat deze maatstaf te weinig discrimineert ten opzichte van de maatstaf 'ouderen 65+'. De aanbeveling de maatstaf bijstandsontvangers dynamisch te maken en te laten fluctueren volgens een voortschrijdend driejaarsgemiddelde volgt de minister wel op. Op deze wijze is niet alleen sprake van een betere aansluiting op de dynamiek van de kosten maar ook wordt zo recht gedaan aan de beoogde prikkelwerking in de verantwoordelijkheid van gemeenten voor de uitvoering van de Wet werk en bijstand. Bij het ijkpunt WVG heeft de Rfv bedenkingen tegen de maatstaven 'meergezinswoningen van vóór 1980' en 'meergezinshuurwoningen van vóór 1980'. De minister volgt de Raad en vervangt de indicatoren door de maatstaf Omgevingsadressendichtheid (OAD).³

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 800 B, nr. 17; Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 800 B, nr. 15

De wijzigingen zijn met ingang van 2006 ingevoerd.

3. Advies nieuwe gemeentefondsmaatstaf ‘snelle groeigemeenten’ aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de heer J.W. Remkes en de minister van Financiën, de heer drs. G. Zalm van 24 maart 2005 (Rfv2005054236)

Vervolg op het advies

In dit advies plaatst de Raad een aantal kritische kanttekeningen bij de voorgenomen invoering van een nieuwe maatstaf voor snelle groeigemeenten bij de verdeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds. De ministers laten zich overtuigen door de Raad en zien af van de voorgestelde maatstaf. Tegelijkertijd nodigt het advies uit verder na te denken over het verdeelstelsel van het Gemeentefonds en uiteenlopende demografische ontwikkelingen en biedt het aanknopingspunten om wel iets te doen met het groeivraagstuk van bijvoorbeeld Almere. Dit is aanleiding een nieuwe adviesaanvraag aan te kondigen over de specifieke problematiek van Almere. Daarin zal de Raad worden gevraagd in den brede te adviseren over de financiële systematiek in relatie tot het toekomstig perspectief van verdere groei van Almere zoals geschetst in de Nota Ruimte.⁴

4. Advies over de toepassing artikel 12 Fvw: Simplveld over (2004), aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de staatssecretaris van Financiën van 20 april 2005 (Rfv2005056212)

Vervolg op advies

De beschikking is conform het advies van de Raad en het IFLO-rapport. De aandachtspunten uit het advies van de Raad zijn meegenomen in het vervolg rapport waarover de Raad in 2006 heeft geadviseerd.⁵

5. Advies over de aanpassing verdeelmodel inkomensdeel Wet Werk en Bijstand, aan de staatssecretaris voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de heer H.A.L. van Hoof, van 26 april 2005 (Rfv2005056492)

Vervolg op advies

Mede op basis van de adviezen van de Raad spreekt de staatssecretaris zich uit voor het objectief verdeelmodel APE-plus. De toepassing van het objectief verdeelmodel wordt conform het advies van de Raad uitgebreid met de gemeenten met 30.000–40.000 inwoners. Voor gemeenten met minder dan 30.000 inwoners wordt verdeeld op basis van historische kostenaandelen, waarbij terugontvangsten niet worden betrokken in de bepaling van het aandeel. Hoewel de Raad benadrukt dat alleen de omvang van de herverdeeffecten geen goed beoordelingscriterium te vinden maar het belang van de plausibiliteit benadrukt, blijkt bij de behandeling in de Tweede Kamer nu juist wel de herverdeeffecten een

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 800 C, nr. 8

⁵ Aanvullende uitkering gemeente Simplveld 2003, FO 2004/7114.

dominante plaats in te nemen. Als gevolg van de wensen van de Tweede Kamer is het verdeelmodel voor het inkomensdeel van de WWB na het vorig advies van de Raad nog ingrijpend aangepast. Zo is het historisch aandeel geheel geschrapt en zijn de ex-ante herverdeeleeffecten beperkt tot +7,5 en -7,5%. Ook heeft de Tweede Kamer aangedrongen op een onderhoudstraject voor het verdeelmodel.

6. Advies Wet Werk en Bijstand, werkdeel, aan de staatssecretaris voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de heer H.A.L. van Hoof, van 27 april 2004 (Rfv2005056567)

Vervolg op advies

In zijn advies volgde de Raad vanuit een zeker pragmatisme de voorkeur van de staatssecretaris voor het model dat gebaseerd is op het aantal uitkeringsgerechtigden en (regionale) arbeidsmarktsituatie. Het model is relatief eenvoudig en kent weinig extra administratieve lasten. De veronderstelling dat de omvang van de groep uitkeringsgerechtigden een goede indicator is voor de totale omvang van de gehele doelgroep acht de Raad plausibel. Bij de behandeling van het verdeelmodel in de Tweede Kamer kwam de vraag naar voren of dit verdeelmodel wel voldoende rekening houdt met probleemcumulatie. Dat wil zeggen: compenseert het verdeelmodel wel in voldoende mate voor een verschil in samenstelling van de gemeentelijke bijstandspopulatie? Het onderzoek daarna is onlangs afgerond en heeft geleid tot een aanvullend advies van de Raad.

7. Advies over de toepassing artikel 12 Fvw: Nieuwkoop over (2004), aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de heer J.W. Remkes en de minister van Financiën de heer drs. G. Zalm van 2 mei 2005 (Rfv2005056747)

Vervolg op advies

De Raad onderschrijft het IFLO-rapport. De kosten die de gemeente heeft gemaakt ten behoeve van de besluitvorming over de gemeentelijke herindeling dienen naar de opvatting van de Raad echter wel te worden vergoed. De Raad wijst erop dat bij de voorgenomen herindeling, een 'schone oplevering' van Nieuwkoop alleen nog geen garantie is voor een gezonde financiële basis voor de nieuwe gemeente. Daarvoor is het wenselijk dat bij de beoordeling van de financiële levensvatbaarheid van de nieuwe fusiegemeente ook de financiële positie van de twee overige gemeenten worden betrokken. Uit de beschikking blijkt dat de onderzoekskosten ten behoeve van de herindeling niet zijn meegenomen. In het recente IFLO-rapport blijkt dat slechts zeer marginaal is gekeken naar de financiële positie van de overige twee fusiegemeenten. De provincie vraagt hier wel aandacht voor.

8. Advies over de toepassing artikel 12 Fvw: Neder-Betuwe over (2004) aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de heer J.W. Remkes en de minister van Financiën de heer drs. G. Zalm van 2 mei 2005 (Rfv2005056731)

Vervolg op advies

De Raad stemt in met het voorstel van de IFLO met inbegrip van de beide bijzondere voorschriften. De boodschap is dat van de gemeente een flinke inspanning mag worden verwacht. In het volgend IFLO-rapport dient een goed inzicht in de kosten voor het wegenonderhoud, de te honoreren uitgaven voor de brandweer te worden gegeven, en een aantal incidentele kosten. Op basis van de thans voorliggende gegevens over het jaar ziet de Raad geen aanleiding de gemeente verder tegemoet te komen. Het recente IFLO-rapport geeft nog onvoldoende inzicht in de inspanningen van de gemeente.

9. Advies wetsvoorstel afschaffing gebruikersdeel OZB op woningen (maximering overige OZB-tarieven) aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de heer J.W. Remkes en de minister van Financiën de heer drs. G. Zalm en de staatssecretaris van Financiën, de heer drs. J. Wijn, van 3 juni 2005 (Rfv2005057828)

Vervolg op advies

De Raad stelt vast dat de voorstellen van het kabinet tot afschaffing van het gebruikersdeel OZB op woningen en de maximering van de overige OZB-tarieven niet of nauwelijks zijn onderbouwd. De door de regering beoogde effecten zullen zich niet of nauwelijks voordoen. Het wetsvoorstel wordt op tal van onderdelen nog gekenmerkt door grote onduidelijkheden. De effecten van de voorstellen lijken onvoldoende doordacht en zijn in elk geval niet inzichtelijk gemaakt. De Raad komt tot de conclusie, dat het onverantwoord is op dit moment tot invoering van het wetsvoorstel over te gaan.

Van belang is tenslotte dat het standpunt van de regering over het advies van de commissie Eenhoorn nog ontbreekt. Zonder op dit moment een inhoudelijk oordeel over deze voorstellen te willen geven, stelt de Raad wel vast dat het na elkaar afschaffen van het OZB-gebruikersdeel op woningen en het daarna weer invoeren van mogelijke nieuwe belastingen leidt tot twee herverdeelmomenten. De Raad acht dit onwenselijk.

Het advies van de Raad is uitvoerig besproken in zowel de memorie van toelichting als tijdens de parlementaire behandeling. Op een aantal punten zijn de bewindslieden tegemoetgekomen aan de kritiek van de Raad en anderen. Door middel van de verhoging van het compensatiebedrag met € 85 mln en door uit te gaan van het feitelijke OZB-tarief 2005 voor de berekening van de compensatie zijn de directe financiële knelpunten ondervangen. De meer principiële beoordeling van het wetsvoorstel, legt het kabinet naast zich neer. Ook stelt het kabinet dat na afschaffing van het gebruikersdeel OZB op woningen er sprake is van een in omvang en samenstelling toereikend belastinggebied. Aan de doorwerking van de voorstellen op de financiële verhoudingen wordt nauwelijks aandacht besteed. Het kabinet merkt op dat de afschaffing van het gebruikersdeel OZB en de maximering van de overige tarieven in het regeerakkoord

waren vastgelegd en dat daarmee de invoering een politiek gegeven is⁶. Voorstellen over een alternatief belastinggebied worden voorbereid met het oog op de kabinetsformatie in 2007.

10. Advies over verhoging vaste bedrag Baarle-Nassau, aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de heer J.W. Remkes en de staatssecretaris van Financiën de heer drs. J. Wijn, van 20 juli 2005 (Rfv2005059412)

Vervolg advies

De Raad ziet geen aanleiding Baarle-Nassau tegemoet te komen door middel van een verhoging van het vaste bedrag. Het past niet binnen de systematiek van de algemene uitkering, de omvang van de problematiek is onvoldoende duidelijk en blijkt ook niet uit andere omstandigheden. Ondanks dit overduidelijk negatief advies hebben de fondsbeheerders besloten het vaste bedrag van de uitkering uit het gemeentefonds aan de gemeente Baarle-Nassau met ingang van 2006 te verdubbelen.

11. Advies evaluatie verdeling maatschappelijke opvang, verslavingsbeleid en vrouwenopvang aan de staatssecretaris van Volksgezondheid Welzijn en Sport, mevrouw drs. C.I.J.M. Ross-van Dorp, van 27 juli 2005 (Rfv2005059617)

Vervolg op advies

Dit advies heeft het ministerie van VWS aanleiding gegeven om in overleg met de centrumgemeenten, te bezien of de verdeelsleutel maatschappelijke opvang (MO) voor de specifieke uitkering moet worden aangepast. Gezien de verschillende opvattingen die bij de centrumgemeenten daarover leven wordt thans bezien of met name het dynamiseren van de verdeelsleutel (het loslaten van de historische component) en het toevoegen van de middelen voor de Openbare Geestelijke Gezondheidszorg (OGGz) aan de specifieke uitkering een aanvaardbare oplossing voor de verschillende partijen zou kunnen bieden. Deze discussie is nog niet afgerond.

12. Advies over het wetsvoorstel WMO, aan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport de heer drs. J.F. Hoogervorst en de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport mevrouw drs. C.I.J.M. Ross-Van Dorp, van 23 augustus 2005 (Rfv2005060287)

Vervolg op advies

In december 2005 heeft het kabinet op het Rfv-advies gereageerd in een brief waarin het kabinet tevens reageert op het advies van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling over de uitvoering van de WMO. Het kabinet was van mening dat de risico's voor gemeenten voldoende zijn afgedekt en dat een doeluitkering daarom niet hoeft te worden ingezet. Het belastinggebied is, ook na afschaffing van het gebruikersdeel van de OZB, in de opvatting van het kabinet, toereikend.

⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 30 096, nr. 3.

13. Autonom of automaat? Advies over gemeentelijke autonomie, aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, van augustus 2005

Vervolg op advies

Ofschoon het advies is uitgebracht op verzoek van de Commissie van BZK van de Tweede Kamer, heeft de minister van BZK in zijn reactie op het advies een aantal concrete initiatieven ondernomen, te weten:

1. Eigen inkomsten van gemeenten

Het advies is mede aanleiding de discussie voort te zetten over een andere normering, een eenvoudiger verdeelsysteem van het Gemeentefonds en een andere samenstelling van het eigen inkomstengebied van gemeenten, dit laatste mede in het licht van de aangenomen motie-Engels en de voorstellen van de commissie-Eenhoorn. De evaluatie van de normeringssystematiek van het Gemeente- en Provinciefonds zal in 2006 worden afgerond, tevens ten behoeve van de volgende kabinetsperiode.

2. Differentiatie tussen gemeenten

Bij de discussie over het eigen inkomstengebied horen ook fundamentele vragen over de bestuurlijk-financiële verhouding tussen Rijk en medeoverheden. In essentie gaat het dan om de vraag welke vrijheden gemeenten hebben in het genereren van middelen, het voeren van beleid en de wijze waarop de verantwoording daarover plaatsvindt. Een relevante vraag, ook gerelateerd aan het eigen inkomstengebied van gemeenten, is of verschillen in voorzieningenniveau tussen gemeenten wenselijk wordt geacht. Zo ja, dan ligt een groot gemeentelijk belastinggebied in de rede. Zo nee, dan kan worden volstaan met een klein belastinggebied en een vereveningsmechanisme tussen belastingcapaciteit en inkomsten uit het Gemeentefonds.

In dit verband heeft de Raad voor het openbaar bestuur een adviesaanvraag van de minister van BZK ontvangen over 'differentiatie in het openbaar bestuur' waarin, gelet op de voornoemde financiële aspecten, een aandeel van de Rfv in de rede ligt.

3. Empirisch onderzoek naar beleidsvrijheid van gemeenten

Het advies is aanleiding voor de minister van BZK tot het opstarten van empirisch onderzoek naar de feitelijke beleidsvrijheid van gemeenten. Tevens moet het onderzoek antwoord geven op de vraag op basis van welke indicatoren de mate van gemeentelijke autonomie of beleidsvrijheid gemeten kan worden en aldus uitspraken kunnen worden gedaan of deze is af- of toegenomen.

14. Advies over de wijziging mededingingswet, aan de minister van Economische Zaken, de heer mr. L.J. Brinkhorst, van 20 september 2005 (Rfv2005061214)

Vervolg op het advies

Het voorstel draagt niet bij aan het kabinetsvoornemen om de administratieve lasten te reduceren. Wel is het een verbetering ten opzichte van de voorstellen zoals die destijds in het wetsvoorstel 'Markt en Overheid' waren opgenomen. De Raad constateert dat de geraamde kosten niet gelijk oplopen met de omvang van de gemeenten en dat een andere

verdelingsmethodiek voor de eenmalige kosten een betere aansluiting geeft op de kostenstructuur. Gezien de beperkte financiële gevolgen voor de decentrale overheden is het om het even voor welke van de twee verdelingsmethodieken er wordt gekozen. Het advies vormde verder een bevestiging voor het voorgenomen beleid. Het wetsvoorstel is in behandeling genomen.

15. Advies over effect wet WOZ op de algemene middelen gemeenten, aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, van 23 september 2005 (Rfv2005061352).

Vervolg op het advies

In het advies gaf de Raad aan dat de effecten van de hertaxatie onroerende zaken in overeenstemming waren met de beoogde effecten van de Financiële verhoudingswet. In de optiek van de Raad is er geen aanleiding voor nadere actie.

16. Advies Periodiek Onderhoudsrapport (POR) gemeentefonds 2006, aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de heer J.W. Remkes en de staatssecretaris van Financiën, de heer mr. drs. J.G. Wijn, van 3 november 2005 (Rfv2005062639)

Vervolg op advies

In zijn reactie gaat de minister van Binnenlandse Zaken uitgebreid in op de door de Raad aangedragen aandachtspunten.⁷ De minister erkent de problematiek van boekingsverschillen. Ook geeft hij aan dat het gebruik van rekeningscijfers weliswaar meer zekerheid biedt, maar acht dit niet opwegen tegen het voordeel van de actualiteit van begrotingscijfers. De minister onderschrijft de opvatting van de Raad dat de bestuurlijke afweging, wat met de signalen over de verdeling wordt gedaan beter moeten worden verantwoord. In dat licht beoordeelt de minister de feitelijke uitgaven op het cluster Kunst en Ontspanning anders dan de Raad. Verder herhaalt de minister zijn standpunt dat bij de onderwijshuisvestingskosten onderwijs sprake is van verborgen kapitaallasten, waar vooruitlopend daarop het ook past om de verdeling aan te passen. Ten onrechte veronderstelt de minister dat de Raad heeft gepleit voor het normeren van de overige eigen middelen (OEM). De Raad heeft slechts bepleit te bezien in hoeverre bepaalde onderdelen van de OEM samenhangen met bepaalde uitgaven.

17. Advies Wetsvoorstel Verankering en bekostiging gemeentelijke watertaken, aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de heer J.W. Remkes, van 24 november 2005 (Rfv2005063310).

Vervolg op advies

De Raad meent – in afwijking van de Raad van State - dat de in het wetsvoorstel voorgestane bestemmingsheffing niet in strijd is met de

⁷ Tweede Kamer 2005-2006, 30 300 B, nr.15.

Grondwet, de Gemeentewet en algemene rechtsbeginselen. Het wetsvoorstel stelt gemeenten in staat de kosten te verhalen die gepaard gaan met de gemeentelijke wateropgave en doet recht aan het principe van de lokale autonomie. De ministers van BZK, Verkeer en Waterstaat en VROM verwerken de verschillende adviezen in een aangepast wetsvoorstel en gaan ervan uit dat de nieuwe heffing – ‘verbrede rioolheffing – per 1 januari 2007 in de Gemeentewet is opgenomen.

18. Advies bijdrageregeling burgemeestersreferenda, aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de heer J.W. Remkes en de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, de heer drs. A. Pechtold van 25 november 2005 (Rfv2005062820).

Vervolg op advies

Ofschoon het principiële argument van de Raad wordt erkend dat gemeenten autonoom zijn in hun beslissing tot het al dan niet houden van een burgemeestersreferendum heeft het advies geen aanleiding gegeven voor de ministers van BZK en BVK af te zien van de voorgenomen invoering van een financiële bijdrageregeling voor gemeenten voor het organiseren van burgemeestersreferenda. Dit omdat dit voornemen voortvloeit uit de eerder gemaakte afspraken in het zogeheten Paasakkoord van de regeringscoalitie.

19. Advies Financieringsystematiek Almere, aan de minister van Financiën, de heer drs. G. Zalm, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de heer J.W. Remkes, de minister van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, mevrouw S.M. Dekker, van 29 november 2005 (Rfv2005063628)

Vervolg op advies

De Raad stelt vast dat de door het Rijk beoogde groei van Almere tot meer dan 300.000 inwoners in 2030 de normale investeringscapaciteit van Almere te boven gaat. De extra investeringsopgaven in stedelijke en regionale voorzieningen en grootschalige infrastructuur kunnen niet uit de grondexploitatie worden bekostigd. Het is redelijk dat het Rijk de gemeente Almere financieel voor de specifieke (investerings)kosten tegemoet komt. Het zijn van grote stad of het doormaken van een snelle groei is echter geen reden te worden toegelaten tot het grote stedenbeleid. De Raad geeft een aantal opties in overweging zoals wijziging van het Besluit Locatiegebonden Subsidies, nadere overeenkomst met Domeinen over de levering van gronden of een beroep op het Fonds Economische Structuurversterking. Het Rijk heeft op basis van het advies van de Raad een voorstel gedaan om Almere tegemoet te komen.

Bijlage IV

Overzicht van de in het Werkprogramma 2005 opgenomen onderwerpen, waarvan geen adviesaanvraag is ontvangen

A. Adviesaanvragen van strategische aard

- Ontwikkeling eigen inkomsten
- Outputfinanciering
- Gevolgen Waterbeleid 21^e eeuw met name het benodigde gemeentelijk instrumentarium ter financiering van de gemeentelijk watersysteemtaken.

De Raad heeft in zijn Jaarrapport 2005 uitgebreid stilgestaan bij de financiële gevolgen van het waterbeleid.

B. Uitvoeringsgerichte adviesaanvragen

- Normeringssystematiek (toereikendheid, stabiliteit gemeentefonds/provinciefonds)
De normeringafspraken vormen worden op dit moment geëvalueerd door Rijk IPO en VNG. Indien daar aanleiding voor is zal de Raad daarop nog reageren.
- De mogelijke conclusies naar aanleiding van het onderzoek naar de werking van de maatstaf bodemgesteldheid.
Adviesaanvraag is eind 2005 ontvangen advies is in januari 2006 afgerond.
- Bekostiging compensatie eenmalige kosten nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening.

BZK

Onderwerpen als gevolg van de uitkomsten van de stuurgroep Doorlichting Specifieke uitkeringen (stuurgroep Brinkman); onderwerpen en ministeries nader te bepalen.

Deze operatie heeft nog niet geleid tot concrete saneringsvoorstellen.

LNV

- Investeringsbudget landelijk gebied

Bijlage V

Werkprogramma 2006

De minister van Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties
De heer J.W. Remkes
De minister van Financiën
De heer drs. G. Zalm

Bijlagen	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
--	--	Rfv2005061238	31 augustus 2005
Inlichtingen bij M.P.H. van Haeften	Dossier/volnummer 55826-001	Doorkiesnummer 070 – 426 7544	
Onderwerp	Concept Werkprogramma Rfv 2006		

Geachte heren Remkes en Zalm,

De Raad voor de financiële verhoudingen heeft in de afgelopen jaren zijn werkzaamheden zien verschuiven. In de beginjaren lag het accent op verdeelvraagstukken. Met het tot volle wasdom komen van het nieuwe verdeelstelsel zijn dergelijke vragen minder in aantal geworden. De vragen die nu aan de Raad worden gesteld hebben vaker een financieel strategisch karakter, of liggen op het raakvlak van bestuur en financiën. In dit verband is de gegroeide samenwerking met de Rob goed te verklaren.

De totstandkoming van het werkprogramma is ieder jaar een lastige opgave voor Raad en departement. Heel vaak bleek het indicatief karakter van het werkprogramma. De uiteindelijke advisering week sterk af van de onderwerpen die in het werkprogramma waren genoemd. Ook bij andere Raden doet zich hetzelfde verschijnsel voor. De Rob heeft besloten een meerjarig programma te gaan uitbrengen.

De Rfv stelt zich voor thans voor 2006 een werkprogramma uit te brengen met een meer thematische aanpak. Binnen die thema's kunnen verschillende onderwerpen worden ondergebracht. Dat geeft zowel de Raad als het kabinet meer flexibiliteit bij de uitvoering. Flexibiliteit die van de zijde van het kabinet als wenselijk wordt gezien en van de zijde van de Raad als noodzakelijk, gelet op de taakstelling die de adviesraden is opgelegd lopende het huidig begrotingsjaar.

Algemeen-bestuurlijk

Het verdeelstelsel is gedurende geruime tijd gebaseerd op enkele uitgangspunten die politiek en maatschappelijk breed worden gedeeld. Soms lijkt het erop dat dit brede draagvlak haarscheurtjes begint te vertonen. Hoe de precieze verdeling tot stand komt is vaak lastig te achterhalen. Gebrek aan transparantie kan het draagvlak aantasten. Maar

ook het uitgangspunt dat bij een gelijke belastingdruk burgers recht hebben op een vergelijkbaar voorzieningenniveau is minder algemeen bekend dan verondersteld. En onbekend maakt onbemind, in ieder geval wordt er niet altijd voldoende rekening mee gehouden. In dit kader is het van belang te kijken naar verdeelstelsels in ons omringende landen. Kan het ook anders, en willen we dat? Wat kunnen wij eventueel van anderen leren?

Een tweede algemeen bestuurlijk thema dat aan de orde is op dit moment betreft de bestuurlijke drukte. De commissie De Grave heeft hierover onlangs een advies uitgebracht. Niet in beeld werd gebracht de financiële kant van het verhaal. Wat zijn de kosten die deze bestuurlijke drukte meebrengt, de directe kosten in de vorm van bestede uren van bestuurders, maar ook de transactiekosten in de vorm van het afkopen van elkaars wensen?

Ontwikkeling gemeentelijke uitgaven

Het is van belang ook in meer algemene zin de ontwikkeling van de gemeentelijke uitgaven te volgen. Dat is van belang om de verdeling adequaat te houden. De adviezen van de Raad over de jaarlijkse Periodieke onderhoudsrapporten voor provincie- en gemeentefonds vormen daarvan een goed voorbeeld. De bevindingen van deze rapporten vormen aanleiding de verdeling nader te onderzoeken. In dit verband is de herijking van het cluster openbare orde en veiligheid volgend jaar aan de orde. Ook de uitgavenontwikkeling binnen het cluster bestuursorganen in het gemeentefonds vormt een aandachtspunt. Er is een toenemende aandacht voor nieuwe vormen van verantwoording, zowel horizontaal als verticaal. De kosten die dat meebrengt zijn nog onvoldoende in beeld gebracht.

Van een iets andere orde, maar ook rakend aan de verdeling van de fondsen, is de werking van het BTW-compensatiefonds. In 2006 zal duidelijk moeten worden of de veronderstellingen die werden gehanteerd bij de invoering overeenkomen met de ontwikkeling van de gemeentelijke uitgaven sindsdien. Daarbij is ook de vraag aan de orde of de verdeling dient te worden aangepast.

Daarnaast vinden er mogelijk wijzigingen plaats in specifieke maatstaven als gevolg van nader onderzoek, of op grond van nieuwe gegevens. Voorbeelden hiervan zijn de maatstaf slechte bodem en de maatstaf lage inkomens in het gemeentefonds.

Ontwikkeling eigen gemeentelijke inkomsten

De lokale autonomie is gebaat bij zekerheid op het terrein van de inkomsten. De gedeeltelijke afschaffing van de OZB vergroot de ongelijkheid tussen gemeenten. Anderzijds is er steeds minder draagvlak voor ongelijkheid in gemeentelijke tarieven. De voorgestelde fixatie van de tarieven door invoering van een maximum roept de vraag op of de onderlinge verhoudingen in de tarieven over enkele jaren ook nog wel begrepen worden. De vraag naar de waardering van gelijkheid tussen en

gelijke behandeling van gemeenten doet zich ook voor bij de waardering van de vermogenspositie van de decentrale overheden.

De omvang van de fondsen

De normeringssystematiek van de fondsen zorgt ervoor dat de algemene uitkering van provincies en gemeenten in gelijke tred houdt met de rijksuitgaven. In de loop van 2006 zal er een evaluatie van de normeringssystematiek plaats vinden. Voor de WMO komt er een aparte normering; voor onderwijshuisvesting wordt een deel van het accres afgezonderd. Ook voor het ondervangen van de herverdeeleffecten van de afschaffing van de OZB op het gebruikersdeel van woningen wordt het accres aangewend. Als dergelijke ontwikkelingen zich doorzetten kan dat ten koste gaan van het algemene karakter van het accres. In het kader van de evaluatie van de normering is het naar het oordeel van de Raad, gelet op deze ontwikkelingen, ook goed te kijken naar de wenselijkheid van het al dan niet geheel vrij kunnen aanwenden van het accres.

Het gaat hierbij, maar ook bij onderwerpen als het draagvlak voor het verdeelstelsel en de toekomst van het eigen inkomstengebied van de decentrale overheden, om strategische vragen die bij een volgende kabinetsperiode om een antwoord zouden kunnen vragen.

De komst van de WMO doet de onderlinge verhoudingen binnen het gemeentefonds fundamenteel verschuiven. De vraag dringt zich op wat dit betekent voor de toekomstige ontwikkeling van het gemeentefonds. Dreigt er verdringing van uitgaven doordat één cluster erg dominant wordt?

Specifieke uitkeringen

In algemene zin verwacht de Raad dat de komende periode wordt beïnvloed door de resultaten van de Stuurgroep doorlichting specifieke uitkeringen en het hierop ingenomen kabinetsstandpunt. Naar verwachting zullen de eerste dossiers met name betrekking hebben op het terrein van het provinciefonds. Hierbij doet zich de vraag voor in hoeverre specifieke herverdeelproblematiek kan worden ondervangen binnen een algemeen verdeelstelsel.

Een ander onderwerp in dit verband is de wenselijkheid van het systeem van outputfinanciering. Wat kan worden geleerd van de systematiek van het grote stedenbeleid, en hoe kan de winst daarvan behouden blijven, ook na het aflopen van de derde convenantperiode?

Vanuit de departementen kunnen verder adviesaanvragen worden verwacht over de volgende onderwerpen:

- verdeelmodel Wet Maatschappelijke Ondersteuning
- bekostiging nieuwe wet RO
- wijziging bekostiging sociale werkvoorziening
- onderhoudstraject Wet Werk en Bijstand
- investeringsbudget landelijk gebied
- inburgering
- brede rioolheffing

Gelet op de bezuinigingstaakstelling die de adviesraden hebben opgelegd gekregen in de loop van dit jaar, zal de Rfv selectief moeten zijn met de in behandeling te nemen onderwerpen. Ook zal rekening moeten worden gehouden met de mogelijkheid dat een advies niet altijd op de termijn kan worden uitgebracht die de adviesvrager wenselijk acht.

Namens de Raad voor de financiële verhoudingen,

Mr. M.A.P. van Haersma Buma, voorzitter

Drs. M.P.H. van Haeften, secretaris

Bijlage V

Samenstelling van het secretariaat Rob/Rfv in 2005

Secretaris	: drs. M.P.H. van Haften (tot 1 oktober 2005)
Plaatsvervangend secretaris	: mr. G.A. van Nijendaal
Senior adviseurs	: drs. A.J. van Dijk dr. P.J.M. de Goede
Adviseurs	: drs. H. van Dijk drs. P.W. Tetteroo drs. H.Tanja (vanaf 1 februari 2005) drs. P. de Jong
Adviesmedewerkers	: drs. G.J. van den Nieuwenhuijzen (tot 1 mei 2005) drs. B.F. Steur (tot 1 mei 2005)
Management assistentes	: mevrouw A. Kalpoe mevrouw M. van Oosten-Kooistra
Administratief medewerkster	: mevrouw M.J. Polderman- Zuijdwijk

Bijlage V

Overzicht van overige publicaties in 2005

H. van Dijk

De Wet maatschappelijk ondersteuning
Bestuursmiddelen, 2005, nr. 7.

P.J.M. de Goede:

‘Wat kan Nederland leren van Britse EU-coördinatie?’, in: Staatscourant,
1 februari 2005, nr. 22 (samen met Adriaan Schout)

‘EU-beleid vraagt om regie premier’, in: NRC Handelsblad, 10 november
2005 (samen met Sophie van Bijsterveld)

‘Nationale coördinatie van EU-beleid. Herijking dringend noodzakelijk’,
in: Internationale Spectator, 2005, nr. 6 (samen met Arno Korsten en
Sophie van Bijsterveld)

M.P.H. van Haften:

‘Adviseren aan de overheid: waarheen met de radenrepubliek?’, in:
Bestuurswetenschappen, 2005, nr. 5.

Pieter de Jong:

‘Schijnbare schaduwmacht. Haagse adviescommissies belicht’, in: W.
Duyvendak, P. de Jong, B. Pauw, R. van Schendelen, *Schaduwmacht in de
schijnwerpers. Adviescommissies in politiek Den Haag*, Sdu Uitgevers,
Den Haag, november 2005.

G.A.van Nijendaal

‘Doorlichting specifieke uitkeringen’
Bestuursmiddelen, 2005, nr. 1.

‘Herijking van de cluster Bijstand en Zorg in het gemeentefonds’, in
Bestuursmiddelen, 2005, nr. 3.

‘Snelle groeigemeenten’

Bestuursmiddelen, 2005, nr. 4.

H. Tanja

‘Nieuwe voorstellen in het kader van markt en overheid’ in
Bestuursmiddelen, 2005, nr. 10.