

Aan de minister van Binnenlandse  
Zaken en Koninkrijksrelaties  
Mevrouw Dr. G. Ter Horst  
Postbus 2001  
2500 GK Den Haag

Datum  
31 mei 2007

Uw kenmerk

Ons kenmerk  
2007-0000192927

Inlichtingen bij  
Mr. G.A. van Nijendaal

Doorkiesnummer  
070 - 426 7232

Bijlagen  
1

Onderwerp  
Jaarverslag Rfv

Geachte mevrouw Ter Horst,

Hierbij doe ik u het jaarverslag van de Raad voor de financiële verhoudingen toekomen. In dit jaarverslag legt de Raad rekenschap af over haar activiteiten in het afgelopen jaar.

Met vriendelijke groet,

  
Drs. C.J.M. Breed,  
Secretaris

## RFV-JAARVERSLAG 2006

Mei 2007

31052001

## Voorwoord

Voor u ligt het tiende jaarverslag van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv). Door middel van dit verslag legt de Raad publiek verantwoording af over zijn werkzaamheden in het afgelopen jaar. Zo is het bepaald in artikel 12 van de Kaderwet adviescolleges.

*De bestuurlijke verhoudingen bepalen de financiële verhoudingen. De financiële verhouding wordt daarbij vaak gezien als iets dat alleen van belang is voor de echte specialisten. Dat is niet terecht. Zoals de Raad ook het afgelopen jaren meermalen heeft moeten vaststellen stellen deugdelijke financiële verhoudingen ook voorwaarden aan de bestuurlijke verdeling van verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden. Het is juist die wisselwerking waar de Raad in tal van adviezen aandacht voor vraagt.*

Het belang van een gezonde, verantwoorde en consistente financiële verhouding staat hoog in het vaandel van de Raad. Hij zal daarom ook de komende jaren met veel inzet gevraagd en zo nodig ongevraagd het kabinet en het parlement van advies dienen.



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

## 1.

### **Inleiding**

Met dit jaarverslag voldoet de Raad aan de verplichting uit de Kaderwet adviescolleges die voorschrijft dat iedere adviesraad jaarlijks verslag doet van zijn werkzaamheden van het voorafgaand jaar. Op deze wijze legt de Raad publiekelijk verantwoording af over de besteding van publieke middelen. Maar een jaarverslag is natuurlijk meer dan alleen een financiële verantwoording. Het gaat ook om een inhoudelijke verslaglegging van de werkzaamheden.

De Raad is een onafhankelijk adviesorgaan dat regering en parlement van advies 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.

## 2.

### **Uitvoering Werkprogramma 2006**

Het Werkprogramma 2006 is door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) 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 opspelen van urgente onderwerpen bepalen uiteindelijk veel meer de agenda van de Raad. Mede door de voortijdige val van het kabinet is een aantal adviesaanvragen niet meer uitgebracht.

In 2006 blijkt uiteindelijk maar een aantal uitgebrachte adviezen overeen te komen met het werkprogramma. De Raad streeft door een meer thematische benadering van het werkprogramma een betere aansluiting te krijgen met de werkelijke adviesaanvragen. Een inhoudelijke koppeling met het Periodiek Onderhoudsrapport ligt daarbij voor de hand. Procedureel blijft een sterkere betrokkenheid van het ministerie van BZK wenselijk. Juist voor een coördinerend ministerie als dat van Binnenlandse Zaken kan het van belang zijn te beschikken over een externe adviesraad.

De Raad bracht in 2006 veertien adviezen uit.

Een nadere kwalificatie van de adviezen:

- vier adviezen hadden betrekking op een specifiek beleidsterrein;
- vier adviezen hadden betrekking op de verdeling van het gemeentefonds
- vier artikel 12-aanvragen;
- twee adviezen over belastingen en prestaties.

De meeste adviezen betroffen gevraagde adviezen vanuit de verschillende ministeries. Acht daarvan waren afkomstig van de fondsbeheerders. Daarnaast ging het om twee adviesaanvragen van Binnenlandse Zaken en een tweetal van

Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Eén adviesaanvraag was afkomstig van de Tweede Kamer. Daarnaast heeft de Raad twee adviezen op eigen initiatief uitgebracht. Een aan de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie en een dan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

**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.

	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06
Gevraagde adviezen	16	14	16	11	9	18	12
<i>Waarvan in het werkprogramma voorzien</i>	5	7	10	5	5	9	4
Ongevraagde adviezen	0	2	2	0	3	1	2
Totaal adviezen	16	16	18	11	12	19	14

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	'06
Adviezen niet aan beheerders	8	8	12	8	9	12	6
Adviezen aan beheerders	8	8	6	3	3	7	8
Totaal aantal adviezen	16	16	18	11	12	19	14

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. 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 2006 tien maal. In toenemende mate worden leden ook schriftelijk geconsulteerd en betrokken bij het adviestraject.

Naast het uitbrengen van adviezen heeft de Raad en/of het secretariaat inhoudelijke inbreng verzorgd in verschillende adviestrajecten van de Raad voor het openbaar bestuur zoals de Sociale preventie, Middenbestuur en Differentiatie.

Een delegatie van de Raad heeft gesproken met de vaste commissie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uit de Tweede Kamer. Ook is er gesproken met de Raad van State.

#### 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.

Leden en medewerkers van het secretariaat verzorgen regelmatig extra voorlichting door middel van publicaties of presentaties over of naar aanleiding van uitgebrachte adviezen.

Omdat goede communicatie over adviezen en het contact met onze omgeving een hoge prioriteit hebben is in het laatste kwartaal van 2006 een voltijds-communicatiemedewerker aangesteld.

##### *Netwerk secretariaatsleden*

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). 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 2006 hebben medewerkers van het secretariaat in het kader van adviestrajecten gemeenten en provincies 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 directeuren 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.

7.

#### **Samenstelling Raad**

In 2006 hebben drie leden van de Raad afscheid genomen, mevrouw M.W.H. Huijbregts-Schiedon, de heren drs. A.J. Modderkolk en H.M.C.M. van Oorschot. De ontstane vacatures zijn in het eerste kwartaal van 2007 weer vervuld. De samenstelling van de Raad in 2006 staat in bijlage I.

8.

#### **Het secretariaat**

Na het vertrek in oktober 2005 van de heer drs. M.P.H. van Haefen als secretaris heeft het Rob-raadslid de heer P.J. Lankhorst een vijftal maanden de dagelijkse leiding van het secretariaat op zich genomen. Daarna is per 1 maart 2006 de heer drs. C.J.M. Breed benoemd als nieuwe secretaris van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) en de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv). De heer Breed was voorheen werkzaam als management consultant bij Capgemini Consulting Services en was tot 1997 in dienst bij het ministerie van BZK. Hij was in die periode ondermeer verantwoordelijk voor de coördinatie van het rijksbrede

organisatie- en informatiebeleid en betrokken bij bestuurlijke vernieuwingstrajecten.

Per 1 maart 2006 is de senioradviseur de heer drs. A.J. van Dijk uit dienst getreden. De heer Van Dijk heeft een functie geaccepteerd als algemeen Adviseur en kwartiermaker bij Agora Politie & Veiligheid. Zijn positie is intern opgevuld door de heer drs. P. de Jong.

Per 1 september 2006 is mevrouw drs. G. S. Kooistra in dienst getreden van het secretariaat Rob-Rfv. Gerlant was hiervoor werkzaam bij directie Grotestedenbeleid en Interbestuurlijke Betrekkingen (GSIB) van het ministerie van BZK.

Met ingang van 16 oktober jl. is het secretariaat tenslotte versterkt met een communicatieadviseur in de persoon van mevrouw M.H.H. Loogman. Zij was eerder in verschillende functies werkzaam bij verschillende gemeenten, de provincie Overijssel en het Regionaal Orgaan Amsterdam. De samenstelling van het secretariaat gedurende 2006 is te vinden in bijlage II.

## 9.

### Financieel overzicht

In financieel opzicht werken de beide Raden (Rob en Rfv) met één budget.

**Tabel 1: Financieel overzicht**

	Begroting	Uitgaven
Personeel (salarissen medewerkers)	947.000	813.041
Materieel (waaronder vacatiegelden raadsleden, drukwerk, reiskosten etc.)	144000	247.298
<b>Totaal</b>	<b>1.091.000</b>	<b>1.060.339</b>

Zichtbaar is dat het materieel budget in 2006 is overschreden met € 103.298. Dit werd echter ruimschoots gecompenseerd door besparingen op de personele uitgaven. Hierdoor is het boekjaar afgesloten met een klein overschot van € 30.661.



## **Bijlage I**

### **Samenstelling van de Raad voor de financiële verhoudingen in 2006**

- Voorzitter: De heer **mr. M.A.P. van Haersma Buma**  
Burgemeester
- Plaatsvervangend voorzitter: **Mevrouw A.G.M. van de Vondervoort**,  
Waarnemend burgemeester van de  
gemeente Zaanstad;
- Leden :
- De heer **C.A.P. Bolhuis**,  
Burgemeester van de gemeente Raalte;
- De heer **drs. R.M. Freeke**,  
Directeur van De Lokale Rekenkamer BV;
- Mevrouw W.H. Huijbregts-Schiedon**,  
Burgemeester van de gemeente  
Oosterhout;  
(tot 1 januari 2007)
- 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  
(tot 1 januari 2007);
- De heer **mr. H.M.C.M. van Oorschot**,  
Burgemeester van de gemeente Delft;  
(tot 1 juli 2006)
- De heer **drs. J.K.T. Postma**,  
Oud-burgemeester van de gemeente  
Leiden;

## **Bijlage II**

### **Samenstelling van het secretariaat Rob/Rfv in 2006**

Secretaris:	drs. C.J.M. Breed (vanaf 1 maart 2006)
Plaatsvervangend secretaris:	mr. G.A. van Nijendaal
Senior adviseurs:	drs. A.J. van Dijk (tot 1 maart 2006) drs.. P.J.M. de Goede drs. P. de Jong
Adviseurs	drs. H. van Dijk drs. G.S. Kooistra (vanaf 1 september) drs. P.W. Tetteroo drs. H.Tanja
Adviesmedewerkers:	drs. P.C. de Goede
Communicatie-adviseur:	M.H.H..Loogman
Management assistentes:	A. Kalpoe M. van Oosten-Kooistra
Administratief medewerkster:	M.J. Polderman- Zuiddwijk

### Bijlage III

#### Werkprogramma 2006 voor de Raad voor de financiële verhoudingen

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 zijn werkzaamheden zien verschuiven in de afgelopen jaren. 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 uit te gaan brengen.

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 huidige 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 op dit moment aan de orde is betreft de bestuurlijke drukte. De commissie De Grave heeft hierover onlangs een advies uitgebracht. De financiële kant van het verhaal werd niet in beeld gebracht. 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 Wet maatschappelijke ondersteuning (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 *output*financiering. 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 Haefen, secretaris

### **Bijlage III**

#### **Overzicht van de door de Raad in 2006 uitgebrachte adviezen**

**1. Advies evaluatie Wet fido** aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de heer J.W. Remkes, de minister van Financiën de heer drs. G. Zalm van 26 januari 2006 (Rfv 2006050616)

*Vervolg op advies*

*Het advies was in hoofdlijnen positief kritisch. De Raad meende dat ondanks duidelijke verbeteringen in de treasuryfunctie er (verdere) verbeteringen bij met name kleinere gemeenten mogelijk zijn. Het is het primaire belang van de gemeenten daar zelf voortvarend mee aan de slag te gaan. Het centrale uitgangspunt van de Wet fido dient de risicobeheersing te zijn.*

*Risicobeheersing vereist risico afweging en bestuurlijke besluitvorming op het lokaal niveau. Een verbod op hypotheekverstrekking past niet in de 'scope' van de Wet fido. De Raad meent dat de decentrale overheden bij een dreigende overschrijding van de EMU-norm niet onevenredig zwaar mogen worden getroffen. Collectieve afspraken die alle gemeenten gezamenlijk binden aan een bepaald beslag zijn, naar het oordeel van de Raad, niet of moeizaam te effectueren. Boetes of verhaal van boetes zijn dan ook niet aan de orde. Het is effectiever dat het Rijk in voorkomende gevallen afspraken maakt met afzonderlijke gemeenten die een substantieel beslag op die ruimte (kunnen) leggen.*

*De betrokken ministers onderschrijven in hoofdlijnen het advies van de Raad. Naar aanleiding van de verschillende adviezen en reacties zal het voornemen de Wet Fido en de richtlijnen worden gewijzigd. Het verbod op hypotheekverstrekking zal naar verwachting per 2008 wel worden geëffectueerd. Het kabinet beraadt zich op nog op een nadere uitwerking van de EMU-norm voor decentrale overheden.*

**2. Advies meerkosten slechte bodemgesteldheid** aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de heer J.W. Remkes, de minister van Financiën de heer drs. G. Zalm van 31 januari 2006 (Rfv 2006050780)

*De Raad wijst op de beperkte benadering die aan de herijking ten grondslag heeft gelegen. Een dergelijke aanpak staat op gespannen voet met de gewenste globaliteit van het verdeelstel. Het onderzoek leunt naast een gedegen kwantitatieve onderbouwing sterk op kwalitatieve interpretaties. De objectiviteit van de verdeling dreigt in het gedrang te komen. Gemeenten met een slechte bodemgesteldheid dienen globaal gecompenseerd te worden voor de extra kosten voor aanleg en onderhoud van wegen. De verdeling van het Gemeentefonds dient de kostenontwikkeling te volgen. Een bevrozing van de maatstaf bodemgesteldheid voor toekomstige uitbreidingen past daar niet bij. De verdeling van het Gemeentefonds is niet bedoeld en ook niet geschikt om ruimtelijk beleid mee te voeren. De Raad meent dat de geconstateerde verschillen tussen de feitelijke uitgaven en het ijkpuntniveau een aanpassing van de verdeling zonder meer rechtvaardigen. De Raad heeft echter zwaarwegende bedenkingen tegen het extra verhogen van het ijkpuntniveau tot een wenselijk niveau. De verdeling dient primair volgend te zijn en niet vooruit*

*te lopen op wenselijke uitgavenniveaus. In dat geval wordt de suggestie gewekt dat hier naar een wenselijke uitkomst is toegerekend. De Raad adviseert de aanpassing van de wegingsfactor voor veen te baseren op het feitelijke uitgavenniveau. De Raad geeft verder in overweging de extra honorering van de maatstaf bodemgesteldheid gedeeltelijk te laten bekostigen uit het verlagen van de maatstaf oppervlakte land en binnenwater.*

*In zijn reactie aan de Tweede Kamer geven de beheerders aan zich in de overwegingen van de Raad te kunnen vinden en stellen daarom voor een minder vergaande compensatie voor gemeenten met een slechte bodemgesteldheid. De Tweede Kamer wenst bij nader inzien vast te houden aan de ruime compensatie.<sup>1</sup>*

**3. Advies over de toepassing artikel 12 Fvw: Neder-Betuwe over (2005), aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de heer J.W. Remkes en de minister van Financiën de heer drs. G. Zalm van 26 april 2006 (Rfv 2007-0000120630)**

*Samenvatting en vervolg*

*De Raad adviseert de gemeente Neder-Betuwe voor het jaar 2005 - conform het advies van de IFLO - een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds te verstrekken van € 2.213.200. De Raad heeft echter ernstige bedenkingen tegen het significant hogere uitgavenniveau van de gemeente op het cluster Openbare Orde en Veiligheid (OOV), in het bijzonder de brandweezorg ook ten opzichte van andere min of meer vergelijkbare gemeenten. Deze instemming met het advies van de IFLO is dan ook louter ingegeven door het feit dat in het IFLO-rapport over 2005 nog maar slechts een beperkt deel van het achterstallige wegenonderhoud is meegenomen. De Raad is van mening dat het advies van de IFLO in het volgend rapport gebaseerd dient te zijn op een volledige sanering van het achterstallig wegenonderhoud maar tegelijkertijd uitgaat van een meer sober, doch adequaat niveau van brandweezorg. Verder constateert de Raad dat de voormalige gemeenten door het hanteren van onverantwoord lage OZB-tarieven in belangrijke mate hebben bijgedragen aan het achterstallig onderhoud op de wegen. Daarom acht de Raad het handhaven van het bijzondere voorschrift van een extra opslag van 10% op het genormeerde OZB-tarief niet meer dan gerechtvaardigd. Het past niet om de gevolgen van in het verleden gevoerd beleid af te wentelen op de andere gemeenten.*

*De Raad dringt er voorts op aan dat in het IFLO-rapport over 2006 een helder inzicht wordt verschaft in welke mate de uitgaven van de gemeente Neder-Betuwe (significant en structureel) afwijken van de toe te rekenen inkomsten aan de drie nieuwe clusters Werk en Inkomen, Maatschappelijke zorg en Educatie. Tevens acht de Raad het wenselijk dat meer duidelijkheid ontstaat over de aanwending van de inkomsten uit de verdeelmaatstaf van gemeentelijke herindeling in relatie tot de huidige reorganisatiekosten.*

*Tot slot komt de Raad op basis van het rapport van de IFLO over 2005 tot de conclusie dat er alle aanleiding is de sanering van de begroting met kracht voort te zetten. Het IFLO-rapport over 2006 zal zich moeten richten op een*

---

<sup>1</sup> Tweede Kamer 2005-2006, 30 300 B, nr. 16 en 17.



*grondige sanering van de financiële huishouding waarna de gemeente op eigen benen verder moet functioneren.*

**4. 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 (Rfv 2007-0000120630)

*Samenvatting en vervolg*

*De Raad onderschrijft de doelstelling van het onderhoudstraject van het verdeelmodel voor het inkomensdeel. Tegelijkertijd is de Raad tegenstander van al te vluchtige aanpassingen in het verdeelmodel. Dit ondermijnt het vertrouwen in het objectieve verdeelmodel. Aanpassingen dienen slechts te worden ingevoerd als deze onomstotelijk leiden tot een betere aansluiting tussen de modelmatige uitkomsten en de werkelijke uitgaven. Daarnaast dienen aanpassingen bij te dragen aan een betere plausibiliteit zowel qua uitkomsten als inhoudelijk. Hoewel de Raad overtuigd is van de gunstige effecten van de budgettering, plaatst hij vraagtekens bij de werking van het objectief verdeelmodel. Zo constateert hij dat het model bij uitbreiding van de werkingsfeer instabiel is en minder goed gaat werken. Ook in de tijd moet de kwaliteit van het verdeelmodel zich nog gaan bewijzen.*

*Het ligt in de rede te verwachten dat de effecten van de WWB op de gemeentelijke uitvoeringspraktijk pas duidelijk worden wanneer het verdeelmodel gebaseerd is op uitvoeringsgegevens over het jaar 2005. De Raad acht het van groot belang de werking van de verdeelmodellen WWB in relatie met de feitelijke ontwikkelingen te blijven volgen. In dat licht acht de Raad nu enige terughoudendheid op zijn plaats, ofschoon de Raad niet uitsluit dat verdere kwalitatieve verbeteringen van het verdeelmodel mogelijk zijn. Het kan daarbij nuttig zijn om eerdere afwegingen ten aanzien van verdeelkenmerken nog eens tegen het licht te houden.*

*De Raad is gevraagd een oordeel te geven over twee voorliggende modellen. Beide modellen bieden geen wezenlijke verbetering. Alles afwegende heeft de Raad een voorkeur voor een aanpassing van het bestaande verdeelmodel (APE2007). Deze voorkeur wordt ingegeven door inhoudelijke en technische overwegingen. De relatie tussen bijstandsuitgaven en achterstandswijken acht de Raad indirect. Ook betwijfelt hij of de dynamiek van deze achterstandswijkindicator recht doet aan de gewenste dynamiek van het objectieve verdeelmodel.*

*De Raad adviseert de samenwerkingsverbanden buiten de objectieve verdeling te houden. De betrokken gemeenten moet een overgangstraject worden geboden om nadelige herverdeeffecten te kunnen opvangen. Het uitgangspunt van de ex-ante aftopping lijkt daarbij in de rede te liggen.*

*De Raad acht de uitbreiding van de groep gemeenten waarvoor het budget volledig objectief wordt bepaald tot gemeenten met meer dan 40.000 inwoners verantwoord en passend binnen de gewenste ontwikkelingen naar een zo groot mogelijk bereik van het objectieve verdeelmodel.*

*Ook het opheffen van de compartimentering draagt daaraan bij. Door vanaf 2007 het macrobudget niet meer vooraf in drie compartimenten op te splitsen maar direct te verdelen, wordt de verdeelsystematiek transparanter.*

*De Raad kan instemmen met de voorgestelde procedure om in de maand mei van het lopend jaar de verdeelkenmerken te actualiseren en een voorspelling van het macrobudget te geven. Hiermee is een redelijke balans gevonden tussen voorspelbaarheid en actualiteit.*

*Het advies van de Raad is door de staatssecretaris overgenomen.*

**5. Advies Wet Werk en Bijstand, werkdeel, aan de staatssecretaris voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de heer H.A.L. van Hoof, van 1 mei 2006 (Rfv 2007-0000120630)**

*Samenvatting en vervolg*

*De Raad ziet geen aanleiding het huidige vrij eenvoudige verdeelmodel voor de reïntegratiemiddelen te herzien. De veronderstelling dat de omvang van de groep uitkeringsgerechtigden een goede indicator is voor de totale omvang van de gehele doelgroep acht de Raad nog steeds plausibel. Een verdeling gebaseerd op specifieke groepen die een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben, levert gelet op de gewenste beleids- en bestedingsvrijheid van gemeenten geen enkel soulaas. Het is ondoelmatig en zal gepaard gaan met administratieve lasten, hetgeen haaks staat op het streven van het kabinet om deze lastendruk te verminderen. Door de verdeling te blijven baseren op actuele gegevens zal de verdeling ook blijven aansluiten bij de behoefte. De staatssecretaris heeft conform het advies gehandeld.*

**6. Advies Concept-jaарverslag Rfv 2006 aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 30 mei 2006 (Raad invullen 2007-0000120630)**

*Samenvatting en vervolg*

*De Raad constateert dat de lokale lasten minder sterk zijn toegenomen dan vaak wordt beweerd. De gematigde stijging van de lokale lasten en hun geringe aandeel in gezinsinkomen/bruto binnenlands product verklaren, naar het oordeel van de Raad, onvoldoende de belangstelling voor de lokale lasten. Andere verklaringen dringen zich op.*

*In de eerste plaats kan gedacht worden aan de heffingstechniek. Nagenoeg alle gemeentelijke belastingen worden geheven via een opgelegde aanslag en zijn daarmee zeer goed (her)kenbaar voor de burger. Het voordeel hiervan is dat burgers zich bewust worden van het feit dat gemeentelijke voorzieningen een prijs hebben. Ook wijst de Raad er op dat gepassioneerde politieke minderheden of belangengroeperingen bij volksvertegenwoordigers van andere bestuurslagen aandacht vragen om op vermeende misstanden te wijzen. De burger interpreteert het begrip 'lokale lasten' vaak breder dan de heffingen waarvoor gemeenten verantwoordelijkheid dragen. Naast lasten van andere bestuursorganen worden vaak ook de betalingen voor nutsvoorzieningen als gas, water, licht en de kabelaan sluiting daar onder begrepen.*

*Het voorafgaande neemt niet weg dat de gemeentelijke lasten in de afgelopen vijftien jaar ten opzichte van het bruto binnenlands product meer dan evenredig zijn gestegen. De Raad wijst er op dat strengere milieueisen, allerlei opgelegde uitvoerings- en verantwoordingsregels én nieuw opgelegde taken daarvoor in belangrijke mate verantwoordelijk zijn.*

*Gemeenten leveren belangrijke voorzieningen aan burgers en bedrijven waarmee veel geld is gemoeid. Gemeenten ontvangen daarvoor soms een bijdrage van het Rijk. Het is in dat geval ook terecht dat het Rijk wil weten of deze middelen door de gemeenten voor het gewenste doel en op een efficiënte wijze zijn ingezet. Een afzonderlijk verantwoordingstraject voorziet daar meestal in. De gemeenten zijn echter vrij in de besteding van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds en de meeste lokale belastingen en heffingen. Het ligt dan ook niet in de rede dat de landelijke overheid wil weten welke prestaties gemeenten daarvoor leveren. Het meten én interpreteren van die prestaties behoort tot de gemeentelijke verantwoordelijkheid. Rijk en gemeenten zijn beide democratisch gelegitimeerde bestuurslagen die de verantwoordelijkheid dragen voor de eigen financiële huishouding. Net zo als op rijksniveau afwegingen moeten worden gemaakt over de meest adequate inzet van middelen met het oog op de te bereiken doelstellingen, zo zijn evenzeer gemeenten verantwoordelijk voor de keuzen over de inzet van hun financiële middelen. Dit is de consequentie van de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de bestuurlijke verdeling van verantwoordelijkheden zoals die in ons staatsbestel zijn vastgelegd. Het is voor de lokale overheden bijzonder frustrerend om in voorkomende gevallen wel te worden aangesproken op eigen verantwoordelijkheden maar in de praktijk te merken dat de autonomie steeds verder wordt aangetast. Minder bemoeienis van het Rijk en meer vertrouwen in gemeenten zijn daarbij ook aan te bevelen.*

*In het kader van het Plan van aanpak transparantie (Plavat) trachten de fondsbeheerders al enkele jaren het inzicht in de gemeentelijke prestaties te verbeteren. De doelstelling van Plavat is destijds door de Raad onderschreven. De Raad waarschuwde echter wel voor onbedoelde neveneffecten bij prestatiemeting en plaatste een aantal kanttekeningen bij de technische mogelijkheden om eenduidig de gemeentelijke prestaties te kunnen meten op zo 'n manier dat die meting meerwaarde biedt bij het beoordelen van de financiële positie van gemeenten. Ondanks de conclusie van het SCP dat het wel mogelijk is een redelijke set van productie-indicatoren te ontwikkelen, plaatste de Raad grote vraagtekens bij de meerwaarde van het verder ontwikkelen van de aanpak in het rapport ('Maten voor gemeenten') van het SCP.*

*Afgaande op de SCP-rapportage 'Maten voor gemeenten 2005' constateert de Raad dat bij de pogingen van het SCP om op landelijk niveau inzicht te geven in de prestaties van gemeenten anno 2005 weinig voortgang is geboekt. Deze uitkomst lijkt het destijds uitgesproken voorbehoud van de Raad te bevestigen. De Plavat-doelstelling om gemeentelijke prestaties op landelijk niveau te meten moet, naar het oordeel van de Raad, als te ambitieus worden gekwalificeerd. Voor taken waarvoor een specifieke uitkering in het leven is geroepen ligt het*

*meer op de weg van de verantwoordelijke vakdepartementen dan van de fondsbeheerders om in het kader van beleidsevaluaties uitspraken te doen over de prestaties van gemeenten.*

*Naast het meten van gemeentelijke prestaties vormde het brengen van meer samenhang tussen beschikbare gegevens een belangrijke doelstelling van Plavat. Bij samenhang kan gedacht worden aan het verband tussen lokale lasten en de prestaties van gemeenten op landelijk niveau. Ondanks de in 2002 uitgesproken positieve verwachtingen van de fondsbeheerders, constateert de Raad dat de fondsbeheerders er niet in geslaagd zijn samenhang aan te brengen tussen verschillende gegevensverzamelingen. De vragen van de Kamer aan de Raad wijzen daar ook op.*

*Het aanbrengen van een verantwoorde samenhang tussen lokale lasten en gemeentelijke prestaties is voor één gemeente al bijzonder lastig. Op grond van dit gegeven meent de Raad dat aggregatie naar landelijk niveau bij de huidige stand van zaken in feite onmogelijk en dus methodologisch onverantwoord is. De huidige pogingen om verbanden te leggen tussen lokale lasten en de prestaties van gemeenten op landelijk niveau leiden tot een groot aantal gegevensbestanden. Tussen de verschillende bestanden worden vaak samenhangen gezocht (of gesuggereerd) die niet kunnen worden bewezen (schijnrelaties).*

*De deelvragen van de Kamer kunnen alleen op zichzelf en zonder de gevraagde samenhang worden beantwoord. Aangezien de Raad gebruik maakt van diverse rapportages die betrekking hebben op de gemeentelijke financiën, verwijst hij bij de beantwoording veelal daarnaar. De vragen worden beantwoord tegen de achtergrond van de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de inrichting van de bestuurlijke verhoudingen in ons staatsbestel. Soms is beantwoording van de deelvraag niet mogelijk. Dit is met name het geval bij de deelvragen die betrekking hebben op gemeentelijke prestaties op landelijk niveau.*

**7. Advies over de toepassing artikel 12 Fvw: Nieuwkoop over (2005),** aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de heer J.W. Remkes en de minister van Financiën de heer drs. G. Zalm van 15 juni 2006 (Rfv 2007-0000120630)

#### **Samenvatting**

*De Raad adviseert de gemeente Nieuwkoop voor de jaren 2005 en 2006 een aanvullende uitkering van € 1.748.900 respectievelijk € 2.240.300 te verstrekken. Tevens adviseert de Raad u eenmalig de onderzoekskosten voor de voorbereiding van de herindeling bij de berekening van het relevante tekort voor het jaar 2005 mee te nemen, wat leidt tot een verhoging van de aanvullende uitkering met € 148.312 voor 2005.*

*De Raad ondersteunt het advies van de IFLO om de nieuwe gemeente op korte termijn beheersplannen te laten opstellen voor het gehele grondgebied van de nieuw te vormen gemeente. Voorkomen dient te worden dat de nieuwe gemeente als gevolg van de herindeling met financieel onbeheersbare*

*problemen te maken krijgt. Het is daarom van belang de voortgang van de ingezette sanering te blijven volgen. De nieuw te vormen gemeente dient volgens de Raad te beschikken over een adequate weerstandscapaciteit dan wel in staat moeten zijn deze binnen een reële termijn op te bouwen. De Raad meent dat de 'schone oplevering' van Nieuwkoop en de structurele tegemoetkoming als gevolg van de aanpassing van de maatstaf bodemgesteldheid bijdragen aan een gezonde basis van waaruit de nieuwe gemeente kan werken aan een adequate weerstandscapaciteit. Het verweerschrift van de gemeente Nieuwkoop geeft de Raad geen aanleiding om u te adviseren de claim in verband met de extra inhuur van planning en control te honoreren alsook de reserves van het Grondbedrijf aan te vullen.*

**8. Advies over de toepassing artikel 12 Fvw: Boskoop over (2005),** aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de heer J.W. Remkes en de minister van Financiën de heer drs. G. Zalm van 15 juni 2006 (Raad invullen 2007-0000120630)

*Samenvatting en vervolg*

*De Raad adviseert conform het IFLO-rapport de aanvullende uitkering van de gemeente Boskoop voor 2005 met een extra bedrag te verhogen van € 437.500. De sanering van de gemeentelijke financiën ligt op koers en samen met de positieve effecten van de herziening van de maatstaf bodemgesteldheid biedt dit een solide financiële basis voor een toekomst zonder aanvullende steun. De Raad is van mening dat in het volgende artikel 12-rapport een op korte termijn sluitend meerjarenperspectief dient te worden geboden, waarbij rekening wordt gehouden met de noodzakelijke reserves om tegenvallers op te vangen. Van de gemeente kan en mag daarbij overigens ook nog een eigen inspanning worden verwacht.*

**9. Advies over de toepassing artikel 12 Fvw: Simpelveld over (2005),** aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de heer J.W. Remkes en de minister van Financiën de heer drs. G. Zalm van 15 juni 2006 (Raad invullen 2007-0000120630)

*Samenvatting en vervolg*

*De Raad adviseert de gemeente Simpelveld voor het jaar 2005 - conform het advies van de IFLO - een aanvullende uitkering uit het Gemeentefonds te verstrekken van € 2.654.000. De Raad beveelt aan een vierde onderzoeksjaar in te stellen. In het IFLO-rapport over 2006 zal duidelijkheid moeten worden verschaft over verdere verbetering van het financieel beheer, de realisatie van de saneringsopgave op het onderdeel gemeentelijke accommodaties en over de mogelijkheden tot (gedeeltelijke) sanering van immateriële activa. De beheerders beslissen conform advies van de Raad. Naar verwachting zal het de gemeente Simpelveld vanaf 2008 zonder aanvullende steun verder moeten kunnen.*

**10. Advies artikel 12-beleid** aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de heer J.W. Remkes, de minister van Financiën de heer drs. G. Zalm van 4 augustus 2006 (Raad invullen 2007-0000120630)

### *Samenvatting*

*Voor de Raad vormt de eigen verantwoordelijkheid van de gemeente een belangrijk uitgangspunt. Gemeenten dienen voor alles binnen de bestaande financiële mogelijkheden tot een sluitende begroting te komen. Artikel 12- steun gaat ten koste van de collectiviteit van de gemeenten. Het is daarom niet meer dan redelijk dat ook in de huidige situatie van een gemeente die een beroep doet op artikel 12-steun een extra eigen inspanning wordt verlangd. De Raad is van mening dat artikel 12 binnen de financiële verhoudingen een beperkte maar onmisbare functie heeft. Met de maximering van de OZB is er in de financiële verhoudingen feitelijk een norm geformuleerd die inhoudt dat elke gemeente met het rekentarief moet kunnen toekomen. Gemeenten die een OZB-tarief boven het rekentarief hanteren worden weliswaar niet gedwongen hun tarieven neerwaarts bij te stellen maar zijn wel beperkt in het laten stijgen van hun OZB-tarieven. Daarbij is de bufferfunctie van de OZB voor het opvangen van onvolkomenheden bij de verdeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds of (onverwachte) tegenvallers bij de uitvoering van de begroting afgenomen. Als gevolg daarvan zal naar verwachting de betekenis van art. 12 weer enigszins toenemen.*

*In lijn met de recente wijzigingen van de onroerendezaakbelastingen ligt het in de rede het redelijk peil van het OZB-tarief in steunvragende gemeenten te baseren op het reken- of drempeltarief met een kleine opslag van bijvoorbeeld 10%. De Raad is van mening dat van gemeenten die nu reeds een tarief hanteren boven het reken- of drempeltarief mag worden geëist dat indien zij een beroep doen op artikel 12 zij eerst het voorzieningenpeil aanpassen. Bij artikel 12 past immers geen bovenmatig voorzieningenniveau. De toegang tot artikel 12 dient verder beperkt te blijven tot die gevallen waarin de gemeente ondanks de eigen saneringsinspanningen inclusief belastingmaatregelen niet in staat is binnen een redelijke termijn (bijvoorbeeld 6 jaar) een meerjarig reëel sluitende begroting te presenteren. Afhankelijk van de aard en de oorzaken van het begrotingstekort moet de mogelijkheid open blijven aan de gemeente een voorschrift op te leggen de belastingen extra te verhogen.*

*De wettelijke bepalingen stellen duidelijk dat voor toelating tot artikel 12 er sprake moet zijn van een aanmerkelijk en structureel tekort en dat de eigen inkomsten van de gemeente zich op een redelijk peil bevinden. De in de adviesaanvraag geïntroduceerde escalatieladder gaat alleen over procedurele aspecten. De door u voorgestelde escalatieladder is daarmee niet in overeenstemming met de wettelijke bepalingen. De Raad beveelt aan de wettelijke bepalingen en de escalatieladder met elkaar in overeenstemming te brengen. De Raad acht de procedurele koppeling tussen de toelating tot artikel 12 en het ontheffingenbeleid passend binnen de huidige verdeling van verantwoordelijkheden. De escalatieladder is evenwel geen alternatief voor het redelijk peil. De Raad beschouwt de escalatieladder als niet meer dan een hulpmiddel ter ondersteuning van de provinciale toezichtstaak. De escalatieladder gaat te veel uit van automatismen en laat te weinig ruimte voor maatwerk. Artikel 12 vergt naar zijn aard echter maatwerk. De Raad pleit voor maatwerk en niet voor een technocratisch-bureaucratische meetlat bij provincies. De Raad is van mening dat de provincie meer inhoudelijke afwegingsruimte moet hebben om in voorkomende gevallen een beroep op*

*artikel 12 te voorkomen. Indien op voorhand duidelijk is dat een gemeente ondanks een te voorziene meerjarige bovenmaximale stijging van de OZB-tarieven structureel in de financiële problemen blijft verkeren, dient de toezichthouder ook in de gelegenheid te zijn om een gemeente versneld toe te laten tot de artikel 12-procedure.*

*Naar aanleiding van het advies en nader overleg met het IPO heeft geleid tot een uitwerking van het artikel 12-beleid dat in overeenstemming met het advies van de Raad.*

**11. Advies meerkosten gevolgen herwaardering OZB-tarieven** aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de heer J.W. Remkes, van 3 augustus 2006 (Rfv 2007-0000120630)

*Samenvatting en vervolg*

*De Raad is van mening dat de gemeentewet onbedoeld de mogelijkheid bood het tarief voor de OZB van het jaar 2007 niet aan te passen aan de recente waardeontwikkeling. De Raad beveelt een technische aanpassing van de wettekst aan zodat duidelijk is dat gemeenten bij de vaststelling van hun OZB tarieven deze vooraf dienen aan te passen aan de waardeontwikkeling tussen de twee waardepeildata. Overigens vraagt de Raad ook aandacht voor de praktische consequenties van het naast elkaar bestaan van de tarieflimiet en de opbrengstlimiet.*

*De verwachting is dat bij een herziening de Gemeentewet de bepalingen in overeenstemming met de bedoeling van de wetgever zullen worden gebracht*

**12. Advies bekostigingsbesluit Inburgering** aan de minister van Vreemdelingenzaken en integratie, Mevrouw drs. M.C.F. Verdonk van 17 augustus 2006. (Raad invullen 2007-0000120630)

*Samenvatting en vervolg*

*De Raad wijst op de complexiteit van de wetgeving en de bekostiging. De inburgeringsplichtigen zijn ongelijk over het land verdeeld. De Raad heeft begrip voor de keuze de middelen voor inburgering via een specifieke uitkering te verstrekken, maar acht wel mogelijkheden aanwezig om het vaste deel van de rijksbijdrage in het gemeentefonds onder te brengen.*

*Het spreekt de Raad aan dat bij de bekostiging van de inburgering gekozen is voor verantwoording van de prestaties. Die prestaties moeten weliswaar eenduidig maar niet al te specifiek worden geformuleerd teneinde de verantwoordingslast zoveel mogelijk te beperken. De Raad adviseert om geen afzonderlijke verantwoordingsrapportages verplicht te stellen. Het verantwoorden van de specifieke middelen via de opname van prestaties in (een bijlage bij) de gemeenterekening volstaat. In overleg met u en de gemeenten zouden de prestatie-indicatoren nader kunnen worden afgesproken.*

*Het gekozen inburgeringsstelsel brengt aanzienlijke administratieve en bestuurlijke lasten met zich mee. Dat staat op gespannen voet met de doelstelling van het Kabinet om de administratieve lastendruk te reduceren.*

*Naar het oordeel van de Raad zou een groter vertrouwen in het uitgangspunt dat iedere bestuurslaag zijn eigen verantwoordelijkheid naar behoren oppakt tot een aanzienlijke besparing van de administratieve lasten van de inburgering kunnen leiden.*

*De nieuwe Wet inburgering rekent enerzijds gemeenten op allerlei zaken af, terwijl anderzijds de gemeentelijke regiemogelijkheden worden beperkt. De Raad is principieel van mening dat de bekostiging van de gemeenten zich dient te beperken tot zaken waar ze ook op kunnen sturen. Indien de toegevoegde waarde van de gemeente bij de bekostiging van de inburgering zich beperkt tot het lopen van uitvoeringsrisico's, zijn de gemeenten slechts verworpen tot een extra schakel in de uitvoering. In dat geval ligt de rechtstreekse bekostiging van de verstrekkingen van inburgeringsvoorzieningen door het Rijk meer voor de hand.*

*De Raad pleit er voor om gemeenten voldoende tijd en ondersteuning te geven voor een verantwoorde implementatie van deze complexe wet. De Raad dringt verder aan op een tijdige evaluatie van de Wet inburgering.*

*De Wet inburgering en het daarbij behorende bekostigingsbesluit zijn per 1 januari 2007 in werking getreden. Inburgering is niet verplicht voor Nederlanders. Daarmee is de reikwijdte van de wet enigszins beperkt. Gemeenten krijgen een eenmalig invoeringsbudget van 52 miljoen euro om de invoering van de Wet inburgering goed voor te bereiden. Het bedrag is nog in 2006 in het gemeentefonds gestort*

**13. Advies Periodiek Onderhoudsrapport (POR) gemeentefonds 2007**, 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 oktober 2006 (Raad invullen 2007-0000120630)

#### *Samenvatting en vervolg*

*De Raad kan zich in het algemeen vinden in de conclusies die aan de uitkomsten van het POR en met name aan de scan verbindt. Wel vraagt de Raad aandacht voor een aantal veronderstellingen dat in het volgende POR getoetst moet worden. Het gaat om een analyse van de clusters waarvan u constateert dat ze zich dit jaar in "grijs gebied" bevinden, alsmede de clusters "Riool en Reiniging" en "Wegen en Water". In het geval van deze laatste twee clusters worden specifieke verwachtingen uitgesproken ten aanzien van de ontwikkeling van de uitgaven. De Raad stelt voor om in het POR 2008 extra aandacht te besteden aan de OEM. De Raad is van mening dat het niet volgen van de uitgavenontwikkeling van cluster Kunst en Ontspanning een politiek bestuurlijke keuze die een zorgvuldige onderbouwing vraagt. De Raad adviseert om in het kader van het BTW-compensatiefonds een zo simpel mogelijke overgang van bruto naar netto specifieke uitkeringen te kiezen. In zijn reactie kondigt de minister een onderzoek naar de OEM aan. De beheerders verantwoordt tevens waarom zijn de kostenontwikkeling op het cluster Kunst en Ontspanning niet meenemen bij de verdeling. De minister geeft aan dat het BTW vrij maken van specifieke uitkeringen snel zal worden afgerond.*



**14. Advies bekostigingswijze veiligheidsregio** aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de heer J.W. Remkes, van 31 oktober 2006 (Rfv2007-0000120630)

*Advies en vervolg*

*De Raad stelt vast dat, hoewel het voorliggende concept-wetsvoorstel op de veiligheidsregio uitgaat van verlengd lokaal bestuur op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen, bij de uitwerking feitelijk sprake is van een zelfstandige functionele bestuurslaag. De Raad constateert dat zowel sprake is van een versterking van de sturingsmogelijkheden van het Rijk als van een vèrstrekkende verplichte overdracht van lokale taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden naar het niveau van de veiligheidsregio. Op basis van deze twee factoren komt de Raad onvermijdelijk tot de conclusie dat rechtstreekse bekostiging van de veiligheidsregio's door het Rijk aangewezen is.*

*De Raad wijst er op dat wanneer gemeenten geen taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden op het veiligheidsterrein overhouden, dit tot gevolg kan hebben dat de betrokkenheid van lokale overheden bij dit beleidsterrein vermindert. Bovendien zullen veiligheidsregio's meer middelen claimen ('overvragen') wanneer geen afweging hoeft plaats te vinden met de alternatieve inzet van middelen op andere beleidsterreinen. Ook waarschuwt de Raad voor hoge frictie- en reorganisatiekosten.*

*Gelet op de nadelen/kosten die samenhangen met een rechtstreekse bekostiging van de veiligheidsregio door het Rijk geeft de Raad u in overweging de bestuurlijke vormgeving van de veiligheidsregio nog eens kritisch te heroverwegen. Indien de gemeenten - dit in afwijking van de nu voorgestelde wettelijke regeling - materieel wel zeggenschap wordt toebedacht, gaat de voorkeur van de Raad uit naar een hybride bekostiging van de veiligheidsregio. Alleen voor de taken die een bij uitstek 'bijzonder' karakter hebben, is dan rechtstreekse financiering door de rijksoverheid aan te bevelen. Als verlengd lokaal bestuur uitgangspunt van het beleid is, behoeft het huidige concept wetsvoorstel wel aanpassing.*

*Het nieuwe kabinet ziet af van een verplichte regionalisering van het brandweerpersoneel. Het advies van de Raad van State is maart 2007 verschenen. Er is nog geen kabinetsreactie.*

## Bijlage IV: Werkprogramma 2007

**Fout! Onbekende naam voor  
documenteigenschap.**

De heer J.W. Remkes  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag

Datum  
3 april 2007

Uw kenmerk  
**Fout! Onbekende  
naam voor  
documenteigenschap.**

Ons kenmerk  
2007-0000120630

Inlichtingen bij  
Gerber van Nijendaal

Doorkiesnummer  
070-426 7232

Bijlagen  
1

Onderwerp  
Concept-jaarsverslag Rfv 2006

Geachte heer Remkes,

Hierbij biedt de Raad voor de financiële verhoudingen u het werkprogramma voor 2007 aan. Het werkprogramma heeft een sterk indicatief karakter. Elk jaar krijgt de Raad adviesaanvragen die niet in het werkprogramma waren voorzien dan wel zijn er adviesaanvragen die achterwege blijven die echter wel in het werkprogramma zijn opgenomen. Voor veel concrete adviesaanvragen geldt immers dat de Raad afhankelijk is van de politieke en bestuurlijke besluitvorming. De verkiezingen voor de Tweede Kamer op 22 november 2006 en de daarop volgende kabinetsformatie versterken het indicatieve karakter van het werkprogramma voor 2007.

De Raad kiest voor een thematische benadering van het werkprogramma 2007. Binnen die thema's kunnen verschillende onderwerpen worden ondergebracht. Dat geeft zowel de Raad als het kabinet meer flexibiliteit bij de uitvoering. Deze flexibiliteit is gelet op de naderende verkiezingen en de daarop volgende kabinetsformatie en totstandkoming van een nieuw regeerakkoord ook nu weer onvermijdelijk.

Nadeel van een thematische aanpak is dat dit een te grote vrijblijvendheid voor alle betrokken partijen schept. Het concreet benoemen van onderwerpen in het werkprogramma biedt daarbij enig houvast. Ook het opstellen van een adviesaanvraag door een ministerie helpt de Raad bij het gericht adviseren.

## **Thema's**

Wat betreft de thema's wordt aangehaakt bij de onderwerpen zoals die ook in het vorig werkprogramma zijn onderscheiden, met hier en daar wat nadere accenten.

### *Algemeen-bestuurlijk*

Het verdeelstelsel is van oudsher 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 van het verdeelstelsel aantasten. Maar ook het uitgangspunt dat bij een gelijke belastingdruk burgers recht hebben op een vergelijkbaar voorzieningenniveau (het zogeheten derde aspiratieniveau) is minder algemeen bekend dan verondersteld. En onbekend maakt onbemind, althans 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 de situatie in andere landen leren? De Raad is voornemens hierover advies uit te brengen.

### *Financiële-verhoudingswet*

In 2007 functioneert de huidige Financiële-verhoudingswet (Fvw) 10 jaar. De Raad acht dit een goed moment terug te kijken op de theoretische uitgangspunten en de verwachtingen die destijds aan deze wet ten grondslag hebben gelegen, dit afgezet tegen de praktijk. De Raad zal daarom in 2007 uitgebreid stilstaan bij de werking van de wet.

### *Differentiatie en middenbestuur*

Een ander bestuurlijk thema dat op dit moment aan de orde is betreft de mogelijke financiële consequenties van aanpassingen in het middenbestuur, in het bijzonder de bekostiging van regionale taken. Dit thema is nauw verbonden met het onlangs uitgebrachte advies 'Bestuur op maat' van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) alsook het advies dat de Rob thans voorbereidt over het thema 'differentiatie in het openbaar bestuur'. Differentiatie in het openbaar bestuur zal ook onvermijdelijk vergaande gevolgen hebben voor de financiële verhoudingen. Want waar taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden op een minder uniforme wijze worden verdeeld heeft dat ook gevolgen voor de toedeling van middelen.

### *Grotestedenbeleid*

Eind 2009 loopt de huidige, derde convenantperiode af van het grotestedenbeleid (GSB). Hierop vooruitlopend, vindt er in 2007 een zogeheten *midterm review* plaats, waarbij het GSB over de gehele linie wordt geëvalueerd. De bevindingen in dat verband zullen gevolgen hebben voor de bekostiging.

### *Gemeentelijke belastingen*

Na de afschaffing van de onroerendezaakbelasting (OZB) op het gebruikersdeel op woningen is de discussie over alternatieve belastingen ter

vervanging van het verkleinde lokaal belastinggebied volop gaande. Het kabinet verricht op dit moment een studie naar de (technische) en bestuurlijke implicaties van met name de opcenten op de inkomstenheffingen ter voorbereiding op nadere besluitvorming door een nieuw kabinet. Het ligt in de rede dat de Raad zich in deze discussie zal uitspreken.

#### *Demografische ontwikkelingen*

In een aantal adviezen is de Raad gestuit op de financiële gevolgen van uiteenlopende demografische ontwikkelingen voor gemeenten, zoals (snelle) groei én daling van de bevolking. Inmiddels heeft het bureau Strategische Kennis Ontwikkeling (SKO) van het ministerie van BZK dit thema op de agenda gezet. De Raad is van mening dat dit onderwerp goed aansluit bij een eerder voornemen te adviseren over het onderwerp 'financiële verhoudingen en demografische ontwikkelingen'.

#### *Specifieke uitkeringen*

In algemene zin verwacht de Raad de komende periode gevolgen van het rapport van de Stuurgroep doorlichting specifieke uitkeringen (commissie Brinkman) 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 de specifieke herverdeelproblematiek kan worden ondervangen binnen een algemeen verdeelstelsel.

#### *Outputfinanciering*

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

#### **Specifieke onderwerpen**

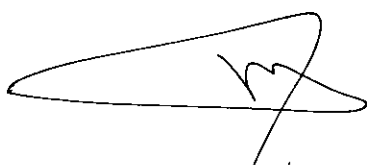
Naast de thematische benadering is het werkprogramma voor een belangrijk deel gebaseerd op het Periodiek Onderhoudsrapport (POR) van het gemeentefonds 2007. De nadere invulling van specifieke onderwerpen is mede afhankelijk van de beleidsvoornemens van de verschillende departementen. Het benaderen van ministeries die betrokken zijn bij bestuurlijke en financiële vraagstukken heeft in het verleden zijn nut bewezen. Door de beperkte capaciteit is dit het afgelopen jaar minder uit de verf gekomen. Wel blijkt dat door de betrokken ministeries de meerwaarde van advisering door de Raad wordt erkend. Ook van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is als coördinerend ministerie een actievere houding gewenst bij het opsporen van thema's en ontwikkelingen die tot adviesaanvragen kunnen leiden.

Op basis van het POR Gemeentefonds 2007 heeft de Raad de volgende onderwerpen gedestilleerd:

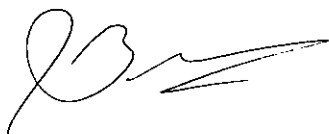
- Evaluatie jeugdgezondheidszorg en overheveling naar Gemeentefonds
- Monitor Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO)

- Wet op de Jeugdzorg;
- Onderhoudstraject Wet werk en bijstand (WWB);
- Wet Sociale Werkvoorziening (WSW);
- Uitvoeringskosten bijstand;
- Investeringsbudget landelijk gebied;
- Herijking Cluster Openbare Orde en Veiligheid;
- BTW-compensatiefonds;
- Periodiek onderhoudsrapport 2008;
- Beoordeling artikel 12-aanvragen;
- Financiering waterbeleid.

De Raad voor de financiële verhoudingen,



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



Drs. C.J.M. Breed, secretaris