

Jaarverslag 2007
Raad voor de financiële verhoudingen

april 2008

Voorwoord

Voor u ligt het Jaarverslag 2007 van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv). Met dit verslag legt de Raad verantwoording af over zijn werkzaamheden in het afgelopen jaar. Zo is het vastgelegd in artikel 12 van de Kaderwet adviescolleges. Met dit jaarverslag geeft de Raad ook inzicht in de doorwerking van zijn adviezen.

In 2007 stond de Raad uitgebreid stil bij het tienjarig functioneren van de Financiële-verhoudingswet. De Raad heeft in de eerste plaats zelf een evaluatie uitgevoerd. Daarnaast heeft hij ook een drietal wetenschappers benaderd met de vraag een essay te schrijven over een bepaald aspect van de financiële verhoudingen. Tot slot heeft de Raad een oproep gedaan aan een ieder om een visie op het functioneren van de financiële verhoudingen te schrijven in de vorm van een column. Aan deze laatste oproep was een prijsvraag verbonden. Op 31 oktober 2007 heeft de Raad op een door hem georganiseerd symposium de evaluatie alsmede de essays en columns aangeboden aan de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mevrouw drs. A.Th.B. Bijleveld-Schouten.

Met de evaluatie en het symposium heeft de Raad op bijzondere wijze invulling gegeven aan zijn taakopdracht, namelijk het toezien op het goed functioneren van de financiële verhoudingen. De Raad constateert dat de normatieve uitgangspunten van de financiële verhoudingen geen vanzelfsprekendheid vormen in de bestuurlijke verhoudingen.

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 blijven 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 voorafgaande 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 van regering en parlement. De Raad geeft advies 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 en bevoegdheden van de decentrale overheden en de financiële middelen die daarvoor nodig zijn. De Raad heeft daarbij bijzondere aandacht voor de beleids- en bestedingsvrijheid van de decentrale overheden.

De Raad merkt op dat de Raad voor de financiële verhoudingen samen met de Raad voor het openbaar bestuur een secretariaat delen. Met het coalitieakkoord van het kabinet staat de adviesfunctie binnen de rijksoverheid weer ter discussie. De Rfv staat als technisch specialistisch adviescollege niet ter discussie. De Raad voor het openbaar bestuur is wel onderwerp van de nieuwe adviesstructuur. De Rfv vertrouwt er op dat ook in de toekomst de samenwerking op zowel inhoudelijk als op secretarieel niveau gewaarborgd blijft. Ook het afgelopen jaar heeft die samenwerking zijn meerwaarde bewezen.

2. Adviezen en publicaties

Uitvoering Werkprogramma 2007 en 2008

Elk jaar weer blijkt dat het werkprogramma van de Raad slechts een indicatie geeft van de werkzaamheden. 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. De gevolgen van de kabinetswisseling werken ook door in de werkzaamheden in 2007.

De Raad constateert dat een groot aantal onderwerpen, dat in het werkprogramma (bijlage III) voor 2007 stond opgenomen, in het jaar 2007 ook aan bod is gekomen. Ruim de helft van het aantal onderwerpen dat op het werkprogramma 2007 stond heeft tot adviezen geleid of is in de brief aan de kabinetsformateur en in het advies naar aanleiding van het Regeerakkoord nader uitgewerkt. Daarnaast constateert de Raad dat bij een aantal onderwerpen niet om advies is gevraagd, zoals de Wet sociale werkvoorziening, het Investeringsbudget Landelijk Gebied en de Jeugdzorg. De overige onderwerpen zijn doorgeschoven naar het werkprogramma 2008 (bijlage V).

De thematische benadering van het werkprogramma geeft meer mogelijkheden om aansluiting te vinden bij de uit te brengen adviezen. Voor het komende jaar zet de Raad deze werkwijze voort. Er is dan ook niet zo zeer sprake van een werkprogramma als wel van een inventarisatie van onderwerpen die voor advisering in aanmerking komen. Een inhoudelijke koppeling met het Regeerakkoord, het Bestuursakkoord rijk-gemeenten en 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 kunnen externe adviesraden een meerwaarde opleveren.

Evaluatie Financiële-verhoudingswet

In 2007 heeft de Raad uitgebreid stilgestaan bij het tienjarig functioneren van de Financiële-verhoudingswet (Fvw). De Raad heeft daartoe een evaluatie uitgevoerd. In deze evaluatie schetst de Raad de ontwikkelingen in de financiële verhoudingen in de afgelopen tien jaar. Tevens doet hij aanbevelingen voor de toekomst. Tegelijkertijd verscheen er een boek met een drietal essays van prof.dr. N.P. Mol (hoogleraar bedrijfseconomie van de collectieve sector aan de Universiteit Twente), prof.dr. J. de Ridder (hoogleraar bestuurlijk toezicht aan de Rijksuniversiteit Groningen) en prof.dr. L.G.M. Stevens (emeritus hoogleraar fiscale economie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam). Zij hebben deze essays op verzoek van de Raad voor de financiële verhoudingen geschreven. De Raad had verder een ieder uitgenodigd om door middel van een column zijn visie te geven op het functioneren van de Fvw. Hieraan was een prijsvraag verbonden. Op woensdag 31 oktober 2007 zijn op een door de Raad georganiseerd symposium ter gelegenheid van tien jaar Financiële-verhoudingswet zowel de evaluatie als de essaybundel aan staatssecretaris Bijleveld-Schouten aangeboden.



Foto 1: Het symposium '10 jaar Financiële-verhoudingswet' op 31 oktober 2007 (foto: Arenda Oomen)



Foto 2: Staatssecretaris Bijleveld-Schouten geeft de columnprijs aan Johan van Gilst (foto: Arenda Oomen)

Bevolkingsdaling

Met de Raad voor het openbaar bestuur heeft de Rfv in 2007 het advies over de bestuurlijke en financiële gevolgen van bevolkingsdaling ter hand genomen. Het onderwerp stond al in het werkprogramma 2007. Het advies verschijnt in het eerste kwartaal van 2008.

Uitgebrachte adviezen 2007

De Raad bracht in 2007 twaalf zelfstandige adviezen uit.

Een nadere kwalificatie van de adviezen:

- *drie adviezen over het geheel van de financiële verhoudingen*
 - Agenda toekomstig kabinet
 - Financiële gevolgen Regeerakkoord
 - Het Periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds 2008
- *drie adviezen over een specifiek beleidsterrein*
 - Second opinion verdeelonderzoek maatschappelijke opvang en verslavingszorg
 - Financieringssystematiek Wet werk en bijstand 2008
 - Verdeling BDU Jeugd en Gezin
- *drie artikel 12-aanvragen (Simpelveld, Boskoop en Neder-Betuwe)*
- *drie overige adviezen*
 - Herijking openbare orde en veiligheid
 - De wetswijziging Financiële-verhoudingswet in verband met single audit, single information, de decentralisatie-uitkering de verzameluitkering en de opschortingsmogelijkheden
 - Invoering macronorm onroerendezaakbelasting

Tabel 1 toont het aantal door de Raad sinds 2000 uitgebrachte gevraagde en ongevraagde adviezen. In bijlage IV is een totaaloverzicht van de in 2007 uitgebrachte adviezen opgenomen. Ook wordt daarin kort stilgestaan bij het effect van de adviezen.

Tabel 1: Aantal gevraagde en ongevraagde adviezen

	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07
Gevraagde adviezen	16	14	16	11	9	18	12	10
Waarvan in het werkprogramma voorzien	5	7	10	5	5	9	4	7
Ongevraagde adviezen	0	2	2	0	3	1	2	2
Totaal adviezen	16	16	18	11	12	19	14	12

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	'07
Adviezen niet aan beheerders	8	8	12	8	9	12	6	6
Adviezen aan beheerders	8	8	6	3	3	7	8	6
Totaal aantal adviezen	16	16	18	11	12	19	14	12

* 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.

Slechts twee van de twaalf uitgebrachte adviezen zijn ongevraagde adviezen. Zes adviezen zijn specifiek gericht aan de beheerders van het gemeentefonds, vier zijn gericht aan vakministers, de overige twee hadden betrekking op het gehele kabinetsbeleid.

Gezamenlijke adviezen of adviezen waar de Rfv aan heeft bijgedragen

Open huishouding van de provincie

Samen met de Raad voor het openbaar bestuur heeft de Rfv een advies uitgebracht over de open huishouding van de provincies.

Differentiatie in het openbaar bestuur

De Raad heeft meegewerkt aan het Rob advies 'De gedifferentieerde eenheidsstaat; over uniformiteit en pluriformiteit in het openbaar bestuur'. De inbreng van de Raad had betrekking op de consequenties van differentiatie in het openbaar bestuur voor de financiële verhoudingen.

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 geleid tot het overnemen van de aanbevelingen van de Raad, dan wel tot een bijstelling van het beleid. In veel gevallen is ook 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. Dit leidt vaak tot bijstellingen in de beleidsvoorstellen. Ook blijken de adviezen van de Raad direct of indirect een rol te spelen in de behandeling van voorstellen in de Tweede Kamer. In een aantal gevallen worden de argumenten van de Raad wel onderschreven maar blijkt dat in de afweging van andere belangen onvoldoende tijd en ruimte is om de plannen alsnog bij te stellen. Door de Raad tijdig te betrekken in de voorbereiding had dit kunnen worden voorkomen.

Bijlage IV bevat een overzicht van de in 2007 uitgebrachte adviezen en het vervolg.

3. Communicatie en voorlichting

In augustus is de nieuwe website de lucht in gegaan. Het nieuws, de activiteiten en de publicaties krijgen meer aandacht en worden overzichtelijk gepresenteerd. De zoekfunctie is vereenvoudigd en de site is interactiever geworden.

Via de website kunnen mensen zich abonneren op een elektronische Nieuwsbrief, die maandelijks verschijnt. Daarin staan de laatste wetenswaardigheden over de adviezen van de Raden en over andere activiteiten die de Rob en de Rfv ontplooiën. Via 'links' in de Nieuwsbrief kan men direct doorklikken naar de adviezen en de achtergrondinformatie bij activiteiten.

De persvoorlichting is geïntensiveerd. Vrijwel altijd leidt dit tot aandacht in de (vak)pers. Raadsleden en medewerkers van het secretariaat verzorgen geregeld extra voorlichting door publicaties en presentaties over uitgebrachte adviezen en ondernomen activiteiten (zie ook bijlage VI).

Netwerk Raad en secretariaat

De Raad voert minimaal een keer per jaar overleg met de Tweede Kamercommissie van BZK, de VNG en het IPO. Delegaties van de Rob en de Rfv spreken jaarlijks met de Bestuursraad van het ministerie van BZK en met de minister van BZK.

Het secretariaat neemt daarnaast deel aan tal van begeleidingscommissies, expertmeetings en dergelijke. Ook op secretariaatsniveau wordt geregeld overlegd met het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

Verder maken medewerkers van het secretariaat deel uit van het overleg van onderzoekscoördinatoren van het Directoraat Generaal Veiligheid van het ministerie van BZK en van het departementsbrede overleg van onderzoekscoördinatoren. Afstemming vindt ook plaats met het bureau Strategische Kennisontwikkeling van BZK en met de wetenschappelijke bureaus van politieke partijen. Daarnaast vindt geregeld samenwerking plaats met de universiteiten.

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 2007 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.

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

4.

Samenstelling Raad

In 2007 zijn drie nieuwe leden aangetreden: mevrouw H. van Rijnbach-de Groot, mevrouw prof. dr. B. Unger, en de heer drs. P.A. van Vugt. De samenstelling van de Raad eind 2007 is opgenomen in bijlage I.

De voorzitter van de Rfv, de heer mr. M.A.P. van Haersma Buma, is als waarnemend lid toegetreden tot de Raad voor het openbaar bestuur.

5. Secretariaat

De samenstelling van het secretariaat (bijlage II) onderging een aantal veranderingen.

Management-assistent Margriet van Oosten-Kooistra trad op 1 februari in dienst bij de provincie Flevoland als ambtelijk secretaris van de medezeggenschap.

Mehtap Kahraman-Gullu kwam op 5 maart in dienst. Zij is bij het secretariaat de coördinator van het bedrijfsbureau. Zij werkte hiervoor als secretaresse bij de directie Strategie van het Directoraat-Generaal Veiligheid van het ministerie van BZK.

Drs. Hans Tanja, die op detachingsbasis als adviseur bij het secretariaat werkzaam was, vertrok per 1 februari naar een andere functie bij het ministerie van BZK.

Adviseur drs. Hilde van Dijk vertrok op 1 juni naar de Algemene Rekenkamer, waar zij als adviseur werkt op detachingsbasis.

Op 1 september is als adviseur op detachingsbasis drs. Eva Goedvolk het secretariaat komen versterken. Zij is afkomstig van de gemeente Utrecht, waar ze werkte als financieel beleidsadviseur bij de Bestuurs- en conerndienst.

Adviseur drs. Patrick Tetteroo is op 6 september benoemd tot wethouder van de gemeente Lelystad.

Op 1 november is drs. Michael Mekel als adviseur op basis van detachering in dienst getreden. Hij is afkomstig van de Nationale Ombudsman, waar hij werkte als onderzoeker.

6. Financieel overzicht

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

Tabel 3: Financieel overzicht (bedragen in euro's)

	Begroting	Uitgaven
Personeel (salarissen medewerkers)	849.000	841.549
Materieel (waaronder vacatiegelden raadsleden, drukwerk, kosten voor symposia, onderzoek e.d.)	395.000	364.136
Totaal	1.244.000	1.205.685

In 2007 is geïnvesteerd in de vernieuwing van de website van beide Raden. Dit ging ten koste van het budget voor onderzoek. In de komende jaren moet rekening gehouden worden met een kleine verhoging van de vaste ICT-beheerskosten. Deze zal worden bekostigd vanuit de post materiële kosten.

Bijlage I

Samenstelling van de Raad voor de financiële verhoudingen eind 2007

- Voorzitter: De heer mr. **M.A.P. van Haersma Buma**
Dijkgraaf van Delfland
- Plv. voorzitter: Mevrouw **A.G.M. van de Vondervoort**
Gedeputeerde van de provincie Zuid-Holland
- Leden :
- De heer **C.A.P. Bolhuis**
Oud-burgemeester van de gemeente Raalte
- De heer drs. **R.M. Freeke**
Directeur van De Lokale Rekenkamer BV
- De heer prof. mr. **C.A. de Kam**
Hoogleraar Economie van de publieke sector
aan de Rijksuniversiteit Groningen
- De heer drs. **J.K.T. Postma**
Oud-burgemeester van de gemeente Leiden
- Mevrouw **H. van Rijnbach-de Groot**
Burgemeester van de gemeente Bunnik
- Mevrouw prof. dr. **B. Unger**
Hoogleraar Economie van de publieke
sector aan de Universiteit Utrecht
- De heer drs. **P.A. van Vugt**
Oud-gedeputeerde van de provincie Noord-
Brabant

Bijlage II

Samenstelling van het secretariaat Rob/Rfv in 2007

Secretaris:	dr. C.J.M. Breed
Plv. secretaris:	mr. G.A. van Nijendaal
Senior adviseurs:	dr. P.J.M. de Goede drs. P. de Jong
Adviseurs:	drs. H. van Dijk (tot 1 juni 2007) mw. drs. E.A.M. Goedvolk (vanaf 1 september 2007) mw. drs. G.S. Kooistra drs. M.M.S. Mekel (vanaf 1 november 2007) drs. H. Tanja (tot 1 februari 2007) drs. P.W. Tetteroo (tot 7 september 2007)
Adviesmedewerker:	drs. P.C. de Goede
Communicatieadviseur:	mw. H.H.M. Loogman
Coördinator bedrijfsbureau:	mw. M. Kahraman-Gullu (vanaf 5 maart 2007)
Management-assistenten:	mw. A.Kalpoe mw. M. van Oosten-Kooistra (tot 1 februari 2007)
Administratief medewerker:	mw. M.J. Polderman- Zuiddwijk

Bijlage III

Werkprogramma 2007

Bij brief van 16 oktober 2006 is de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de heer Remkes, het Werkprogramma 2007 aangeboden.

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 vorige 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 er op 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 om 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 aan de orde is op dit moment 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 om 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

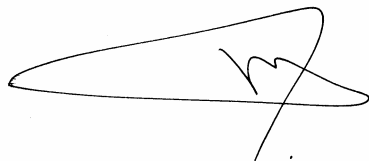
Naast de thematische benadering is het werkprogramma voor een belangrijk deel gebaseerd op het Periodiek onderhoudsrapport (POR) van het gemeentefonds 2007. De nadere invulling van specifieke onderwerpen is mede afhankelijk van de beleidsvoornemens van de verschillende departementen. Het benaderen van 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

Bijlage IV

Publicaties en uitgebrachte adviezen in 2007

A. Evaluatie Financiële verhoudingswet

De Raad concludeert dat de Financiële-verhoudingswet (Fvw) in de afgelopen tien jaar aan de verwachtingen heeft voldaan. De wet is ook toekomstbestendig, maar de Raad stelt vast dat aanpassing van de Fvw op onderdelen wenselijk is om het systeem van financiële verhoudingen meer normatieve werking mee te geven. Op punten, en vaak ongemerkt, is de wet naar letter en geest in de afgelopen tien jaar niet altijd even goed nageleefd. Uitgangspunten die essentieel zijn voor het functioneren van de financiële verhoudingen, zijn niet of niet goed in wet- of regelgeving vastgelegd zoals artikel 2 van de Fvw, het recht op een lokaal belastinggebied en de normeringssystematiek. Verankering in de wet- en regelgeving betekent een versterking van de financiële basis van de lokale overheden. Om de globaliteit van het verdeelstelsel te waarborgen, moeten de criteria voor de verdeelmaatstaven in de Fvw worden aangescherpt.

De Raad wil dat er onderzoek verricht wordt naar de mogelijkheden voor een herordening van het huidige verdeelstelsel. De globaliteit van het verdeelstelsel is door vergaande verfijning in het geding gekomen. In tien jaar tijd is het aantal maatstaven gegroeid van 41 naar 61. De uitzonderingspositie van de vier grootste gemeenten in de verdeling van het gemeentefonds moet opnieuw worden beoordeeld. De vraag is of er nog steeds gegronde redenen zijn voor hun uitzonderingspositie. Tot slot stelt de Raad dat ontwikkelingen op het gebied van het eigen belastinggebied van provincies en de verwachtingen van de rijksoverheid van de provincies in financiële zin aanleiding geven voor een evaluatie van het provinciefonds. In de evaluatie moeten de overige eigen inkomsten (OEI) en de overige eigen middelen (OEM) van provincies mee worden genomen.

Vervolg op het advies

De Raad heeft de onderzoeksonderwerpen in zijn werkprogramma voor 2008 opgenomen.

B. Overzicht van uitgebrachte adviezen

1. **Agenda toekomstig kabinet, brief aan de informateur**, van 8 januari 2007 (Rfv 2006-0000395561)

In deze brief vraagt de Raad aandacht voor de financiële verhoudingen in de komende kabinetsperiode. Hoewel politiek-bestuurlijke keuzes in principe voorafgaan aan de vormgeving van de financiële verhoudingen tussen overheden zijn deugdelijke financiële verhoudingen wel een voorwaarde voor het slagen van het overheidsbeleid. Het streven naar een effectieve en slagvaardige overheid, vermindering van bestuurlijke drukte en vermindering van bureaucratielasten voor burgers, bedrijven en decentrale overheden zijn gebaat bij het vergroten van de bestedings- en beleidsvrijheid van gemeenten en provincies. De Raad doet daartoe ook een aantal voorstellen zoals het beëindigen van het Grotestedenbeleid in zijn huidige vorm en het invoeren van een vorm van lokale ingezetenenbelasting. De belangrijkste opdracht voor een nieuw kabinet acht de Raad het doorbreken van de reflex dat voor elk (lokaal) probleem in Den Haag een oplossing moet worden geboden. Vertrouwen in de verantwoordelijkheid van decentrale overheden is het sleutelwoord.

Vervolg advies

De brief heeft geen rol gespeeld in de coalitie- onderhandelingen. Wel stelt de Raad vast dat veel van de voornemens uit het regeerakkoord aansluiten op de aanbevelingen van de Raad.

2. **Advies herijking Openbare Orde en Veiligheid**, aan de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mevrouw drs. A.Th.B. Bijleveld-Schouten, van 14 maart 2007 (Rfv 2007-0000047412)

De Raad stelt vast dat tussen de voorgenomen aanpassing en de eerste signalen van scheefheid in de verdeling ruim zes jaar is verstreken. De richting van de nu aanbevolen herverdeling van middelen was al eerder op basis van een globale analyse duidelijk. De Raad is van mening dat voortaan sneller gereageerd moet worden op basis van duidelijke indicaties en eerder moet worden overgegaan tot een bijstelling van de omvang en de verdeling van clusters. De Raad spreekt verder zijn zorg uit over de continuïteit van de extra middelen die in 2007 aan het gemeentefonds zijn toegevoegd voor openbare orde en veiligheid. Deze worden niet gecontinueerd na 2009. De huidige omvang van de beschikbare middelen is echter gebaseerd op de noodzakelijke en gewenste kwaliteit op het terrein van openbare orde en veiligheid. Het is de verantwoordelijkheid van het rijk dat gemeenten over voldoende middelen beschikken om kabinetsprioriteiten uit te voeren. In dat licht

acht de Raad het voorts van belang dat de gemeentelijke uitgaven voor openbare orde en veiligheid de komende jaren zorgvuldig worden gemonitord en dat het rijk nogmaals zijn verantwoordelijkheid neemt, wanneer kosten blijven stijgen.

Vervolg op het advies

De beheerders hebben de omvang van het cluster OOV aangepast aan de huidige omvang. Daarmee is weliswaar de omvang van het cluster gewaarborgd maar is de extra tegemoetkoming niet bestendig.

3. **Advies financiële gevolgen regeerakkoord voor decentrale overheden**, aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mevrouw dr. G. ter Horst en de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties mevrouw drs. A.Th.B. Bijleveld- Schouten, van 27 april 2007 (Rfv 2007-0000138285)

Naar aanleiding van het Regeerakkoord heeft de Raad een advies uitgebracht waarin hij aanbevelingen doet op het gebied van onder andere de lokale en provinciale belastingen, de herijking van het provinciefonds en het saneren van de specifieke uitkeringen. De Raad herkent in het regeerakkoord voldoende aanknopingspunten voor een constructieve benadering van de bestuurlijke en financiële verhoudingen. De Raad keert zich tegen de wijze waarop het rijk een claim legt op de besteding van de groei van de fondsen. Zo worden gemeenten namelijk geacht van het zogenaamde accres in de periode 2008-2011 400 miljoen euro in te zetten voor wijkgerichte aanpak en 150 miljoen voor veiligheid. Dit staat volgens de Raad op gespannen voet met de uitgangspunten van een vrij besteedbare algemene uitkering. De Raad dringt verder aan op een heldere bestuurlijke keuze over de vormgeving van de veiligheidsregio, opdat de financieringsstructuur daar op aangepast kan worden.

De Raad beveelt een meer gerichte inzet van de middelen uit het Grotestedenbeleid (GSB) aan. Een groot deel van de overige GSB-middelen kan na afloop van de huidige convenantperiode in 2009 zondermeer naar de algemene uitkering van het gemeentefonds worden overgeheveld of onder de WMO worden gebracht.

Indien de provincies uitgedaagd worden hun vermogens in te zetten voor noodzakelijk geachte investeringen, dient wel rekening te worden gehouden met de grote verschillen in financiële mogelijkheden die er tussen de provincies bestaan. Mede in het licht hiervan beveelt de Raad

aan de verdeling van het provinciefonds de komende kabinetsperiode te evalueren en zonodig te herijken.

Een substantieel lokaal belastinggebied is voor het doelmatig en effectief functioneren van de overheid als geheel noodzakelijk. Een breed draagvlak van belastingplichtigen, eenvoud en uitvoerbaarheid en het voorkomen van lokale inkomenspolitiek zijn argumenten die volgens de Raad pleiten voor een vorm van ingezetenenbelasting. Voor de provincies bepleit de Raad een ruim eigen belastinggebied dat aansluit bij het primaire takenpakket van de provincies.

Vervolg op het advies

Met tevredenheid constateert de Raad dat de gerichte verdeling van de accessen van de baan is. De gedachten over het nieuwe Grotestedenbeleid ontwikkelen zich in de door de Raad voorgestelde richting. De ontwikkelingen rond het lokale en provinciale belastinggebied zijn nog niet geheel uitgekristalliseerd. Een herziening van het provinciefonds lijkt inmiddels onafwendbaar.

- 4. Advies toepassing artikel 12 Fvw Simplveld 2006 en 2007**, aan de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties mevrouw drs. A.Th.B. Bijleveld-Schouten en de minister van Financiën, de heer drs. W.J. Bos, van 22 mei 2007 (Rfv 2007-0000183445)

De Raad adviseert in afwijking van het rapport van de Inspectie de aanvullende uitkering voor de jaren 2006 en 2007 voor beide jaren met 85.000 euro te verhogen tot 4.709.504 en 4.149.342 euro. Dit in verband met frictiekosten die het gevolg zijn van de artikel 12-procedure. De Raad stelt verder vast dat de oplossing van de structurele financiële problemen in belangrijke mate afhankelijk is van de eventuele verkoop van de aandelen Essent. Gelet op andere onzekerheden acht de Raad het financiële toekomstperspectief van de gemeente niet geheel zorgeloos.

Vervolg op het advies

De beheerders hebben het advies van de Raad overgenomen om ook de frictiekosten over de jaren 2008 en 2009 bij het relevante tekort te betrekken.

5. **Advies *second opinion* Verdeelonderzoek maatschappelijke opvang en verslavingszorg**, aan de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport mevrouw dr. M. Bussemaker, van 31 mei 2007 (Rfv 0000190435)

De Raad komt tot de conclusie dat het op dit moment onverantwoord is om op basis van de in het IOO-rapport gepresenteerde verdeelmodellen over te gaan tot een structurele herverdeling van middelen voor de maatschappelijke opvang en het verslavingsbeleid voor de centrumgemeenten. De Raad plaatst kanttekeningen bij de betrouwbaarheid van de basisgegevens en acht de inhoudelijke onderbouwing van de modellen zwak. Een rechtvaardige verdeling die recht doet aan de verschillen in de kosten van de centrumgemeenten op basis van opvangdruk zou daar, mits deugdelijk geoperationaliseerd, aan kunnen voldoen .

Vervolg op advies

Op basis van een nader feitenonderzoek is komen vast te staan dat er onvoldoende basis is om over te gaan tot een herverdeling. Op dit moment zijn centrumgemeenten en het ministerie van VWS doende een nieuwe aanpak voor herverdeling te operationaliseren.

6. **Advies wetsvoorstel Specifieke Uitkeringen**, aan de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties mevrouw drs. A.Th.B. Bijleveld-Schouten, van 31 mei 2007 (Rfv 2007-0000170748)

De Rfv heeft geadviseerd over de wijziging van de Financiële-verhoudingswet die de instelling van een decentralisatie-uitkering en een verzameluitkering mogelijk maakt. De Raad is positief over de vermindering van specifieke uitkeringen en administratieve lasten. De Raad wijst echter het voorstel voor een decentralisatie-uitkering naast de algemene uitkering en de integratie-uitkering af. De decentralisatie-uitkering acht de Raad een halfslachtige oplossing, departementen worden onvoldoende gestimuleerd mee te werken aan een daadwerkelijke overheveling van middelen naar de algemene uitkering en daadwerkelijke sanering van specifieke geldstromen. Wel kan de Raad zich vinden in de introductie van één verzameluitkering per departement voor kleine specifieke uitkeringen. De Raad steunt de wettelijke verankering van *single audit en single information* bij specifieke uitkeringen en noemt het principe van *single audit en single information* een duidelijke verbetering ten opzichte van de oude situatie.

De Raad is van mening dat de handhavingsmogelijkheden die fondsbeheerders met dit wetsvoorstel verkrijgen wanneer gemeenten niet aan hun verantwoordingsverplichting voldoen, niet proportioneel zijn. De bestaande preventieve handhavingsinstrumenten volstaan.

Vervolg op advies

Het wetsvoorstel is bij de Tweede kamer in behandeling. De kritiekpunten worden door betrokkenen gedeeld. In hoeverre dit zal leiden tot aanpassingen van het wetsvoorstel is nog niet duidelijk.

7. **Advies toepassing artikel 12 Fvw Neder-Betuwe 2006**, aan de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties mevrouw drs. A.Th.B. Bijleveld- Schouten, en de minister van Financiën, de heer drs. W.J. Bos, van 22 juni 2007 (Rfv 2007-0000226725)

De Raad adviseert in afwijking van het rapport van de Inspectie om de aanvullende uitkering voor het jaar 2006 te verlagen met 700.000 euro tot een bedrag van ruim 2.900.000 euro. De reden hiervoor is dat de Raad niet overtuigd is van de noodzaak om de reserve reorganisatie aan te vullen met meevallers uit de gemeenterekening.

Vervolg op het advies

In de beschikking die in lijn is met het advies van de Raad is geëist dat Neder-Betuwe een verslag maakt in overeenstemming met de provincie over de definitieve uitputting van de voorziening reorganisatie. Een eventueel resterend bedrag zal worden teruggevorderd.

8. **Advies financieringsystematiek Wet werk en bijstand 2008**, aan de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de heer A. Aboutaleb, van 21 juni 2007(Rfv 2007-0000220079)

De Raad adviseert af te zien van aanpassingen in het verdeelmodel van het inkomensdeel van de Wet Werk en Bijstand. Het actualiseren van het model voor 2007 met de meest recente gegevens volstaat. Hoewel het voorgestelde model de werkingssfeer van het objectief verdeelmodel vergroot en enigszins verbetert, vindt de Raad deze verbetering weinig overtuigend. Beter is het om de uitkomsten van het nog lopende plausibiliteitsonderzoek af te wachten.

Vervolg op het advies

In de evaluatie van de Wet werk en bijstand (verdeelmodel inkomensdeel) worden de belangrijkste punten van kritiek van de Raad bevestigd. De Raad heeft hier onlangs over geadviseerd (Advies evaluatie van de Wet werk en bijstand van 4 februari 2008).

9. **Advies toepassing artikel 12 Boskoop 2006**, aan de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mevrouw drs. A.Th.B. Bijleveld-Schouten en de minister van Financiën, de heer drs. W.J. Bos, van 16 juli 2007 (Rfv 2007-0000235444)

De Raad voor de financiële verhoudingen stemt in met het voorstel van de IFLO om de gemeente Boskoop voor het jaar 2006 een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds te verstrekken van 2.485.000 euro. Gelet op de voorgeschiedenis adviseert de Raad de gemeente een jaar extra respijt te geven voor het reëel sluitend maken van de begroting. Gezien het geringe weerstandvermogen hecht de Raad er aan dat het IFLO-rapport over 2007 een grondige analyse bevat van de structurele financiële positie van de gemeente Boskoop. Het is daarbij van belang dat financiële risico's goed in kaart worden gebracht.

Vervolg op het advies

De beschikking is conform het advies van de Raad.

10. **Advies verdeling BDU Jeugd en Gezin**, aan de programmaminister voor Jeugd en Gezin, de heer mr. A. Rouvoet, van 26 september 2007 (Rfv 2007-0000364000)

De Rfv heeft een advies uitgebracht over de bekostiging van de op te zetten Centra voor Jeugd en Gezin en de huidige Jeugdgezondheidszorg (JGZ). De Raad ziet een Brede Doeluitkering Jeugd en Gezin waarin de bestaande specifieke uitkeringen worden samengevoegd, als een tussenstap naar een volledige overheveling van de middelen naar het gemeentefonds in 2011. Het is van belang dat gemeenten daadwerkelijk inhoud kunnen geven aan hun integrale verantwoordelijkheid voor het lokale Jeugd- en Gezinsbeleid. De Raad beveelt verder aan bij de verdeling voor de JGZ vanaf 2009 geen rekening meer te houden met de geografische bereikbaarheid van de consultatiebureaus.

Vervolg op het advies

In de toelichting op de vastgestelde Tijdelijke regeling voor Centra voor Jeugd en Gezin (Staatscourant, 15 januari 2008) verwijst de minister met instemming naar het advies van de Rfv van 26 september 2007. Ook

waar de expliciete verwijzing naar het Rfv-advies ontbreekt, kan worden vastgesteld dat de regeling geheel conform het advies is vormgegeven.

11. **Advies macronorm OZB**, aan de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mevrouw drs. A.Th.B. Bijleveld-Schouten, van 15 oktober 2007 (Rfv 2007-0000400163)

De macronorm zou een grens moeten stellen aan de totale jaaropbrengst van de Onroerendezaakbelasting (OZB), dus die van alle gemeenten bij elkaar. Volgens de Raad betekent invoering van de norm een inperking van de gemeentelijke beleidsvrijheid. De Raad vindt zo'n norm niet goed mogelijk, onwenselijk en onnodig. Onnodig, omdat de gemeenten zich de afgelopen jaren verantwoordelijk hebben getoond. De tariefsverhogingen van de OZB zijn de afgelopen jaren ruimschoots binnen door het rijk gestelde kaders gebleven. Het is dan ook niet te verwachten dat er de komende jaren een overschrijding zal plaatsvinden. Daarnaast stelt de Raad zich op het principiële standpunt dat het de verantwoordelijkheid is van de gemeenten om de hoogte van de OZB-tarieven vast te stellen. De Raad vindt verder dat een correctie via een ingreep in het gemeentefonds bestuurlijk ongepast is.

Vervolg op het advies

Het wetsvoorstel is door het parlement zonder wijzigingen aangenomen.

12. **Advies periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds 2008**, aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mevrouw dr. G. ter Horst, de minister van Financiën, de heer drs. W.J. Bos en de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mevrouw drs. A.Th.B. Bijleveld-Schouten, van 22 oktober 2007 (Rfv 2007-0000407553)

De Raad waarschuwt voor het gevaar van al te gedetailleerde benaderingen en aanpassingen in de verdeling van het gemeentefonds. Door steeds naar aparte onderdelen te kijken binnen het gemeentefonds dreigt het gevaar de samenhang uit het oog te verliezen. Hij wijst er op dat de herijking van het cluster Openbare Orde en Veiligheid (OOV) ook doorwerkt naar andere uitgavenclusters. Er is met andere woorden sprake van een waterbedeffect. De Raad neemt met instemming kennis van het voorgenomen onderzoek naar de uitgaven op de clusters Oudheid, Kunst en Ontspanning. Het is daarbij van belang de overwegingen die aan de totstandkoming van het cluster Oudheid ten grondslag hebben gelegen mee te wegen. De Raad stelt met tevredenheid

vast dat onderzoek is gedaan naar de achtergronden van de stijging van de Overige Eigen Middelen (OEM). De OEM verdient nadrukkelijk aandacht in de beoordeling van de verdeling van de algemene uitkering zowel als mogelijke verklaring en als veroorzaker van grote uitgavenverschillen tussen gemeenten. Ten slotte vraagt de Raad aandacht voor de mogelijke effecten van de financieringssystematiek van de Wet werk en bijstand (WWB). Tekorten dan wel overschotten kunnen de mogelijkheden van gemeenten om uitgaven te doen aanzienlijk beïnvloeden. Het huidige verdeelmodel voor de WWB is (te) weinig kostengeoriënteerd en kan door de niet altijd eenduidig te interpreteren uitkomsten een versturende invloed uitoefenen op de gemeentelijke financiën.

Vervolg advies

In het periodiek onderhoudsrapport 2009 zal nader uitwerking worden gegeven aan de opmerkingen van de Raad.

C. Gezamenlijke adviezen of adviezen waar de Rfv aan heeft bijgedragen

Open huishouding van de provincie

In hun briefadvies van 21 februari 2007 stelden de Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen dat de provincies hun open huishouding moeten behouden. De VNG hield eerder een pleidooi voor het invoeren van een gesloten huishouding voor de provincies. Een gesloten huishouding beperkt een bestuursorgaan tot die taken en onderwerpen, die in wet- en regelgeving zijn vastgelegd. Bij een open huishouding kan een bestuursorgaan in beginsel zelf (nieuwe) taken oppakken om een integrale afweging te maken. Om teveel provinciale ‘bemoeizucht’ en dubbelop werken van provincies en gemeenten tegen te gaan, adviseerden de Raden dat de provincie zich vooral moet richten op de fysieke inrichting. Grotestedenbeleid en het sociale beleid, bijvoorbeeld, zouden aan de gemeenten overgelaten moeten worden.

Differentiatie in het openbaar bestuur

Op 30 mei 2007 is het advies ‘De gedifferentieerde eenheidsstaat; over uniformiteit en pluriformiteit in het openbaar bestuur’ overhandigd aan minister Ter Horst. De Raad vindt dat de balans tussen uniformiteit en pluriformiteit in de interbestuurlijke betrekkingen aan herijking toe is. Meer oog voor de positieve waarde van pluriformiteit is daarbij gewenst. De behoefte aan differentiatie neemt toe, onder andere bij de grote

steden. De Raad meent dat differentiatie kan bijdragen aan het oplossen van maatschappelijke problemen. In het advies wordt onderscheid gemaakt tussen differentiatie als resultante van autonomie en beleidsvrijheid, als resultante van selectief rijksbeleid en differentiatie in de bestuurlijke inrichting. Het advies bevat ook een afwegingskader voor differentiatie.

Bijlage V

Werkvoorraad 2008

Bij brief van 27 november 2007 heeft de Raad de minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties in kennis gesteld van (mogelijke) adviesonderwerpen voor de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) voor het jaar 2008. De Raad hecht eraan te benadrukken dat dit geen op uitvoering gerichte werkplanning betreft maar een inventarisatie van aandachtspunten die de Raad van belang acht. Niet alle genoemde onderwerpen zullen leiden tot advisering.

Toelichting

De Raad heeft tot nu toe elk jaar een werkprogramma gepresenteerd. De waarde van het werkprogramma voor de feitelijke werkzaamheden in een jaar bleek achteraf echter steeds beperkt. De Raad acht het desalniettemin nuttig een inventarisatie van mogelijke adviesonderwerpen op te stellen. Deze inventarisatie is de vrucht van een analyse van het werkprogramma 2007, het Periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds 2008, de Evaluatie van de Fvw, verschillende gesprekken en aanvullende suggesties uit de Raad.

Het betreft niet een op uitvoering gerichte werkplanning. Dit omdat een belangrijk deel van de werkzaamheden afhankelijk is van adviesaanvragen. Adviesaanvragen laten zich moeilijk voorspellen en kennen daarbij in veel gevallen een adviestermijn. Adviesaanvragen krijgen op het moment van binnenkomst prioriteit. Het op eigen initiatief initiëren van adviezen heeft zeker voordelen, maar heeft niet de voorkeur van de Raad. Het voordeel van gerichte adviesaanvragen is dat het advies kan aansluiten op een geformuleerde behoefte. Dit verhoogt de doorwerking van adviezen.

De inventarisatie kent een verscheidenheid van onderwerpen. De Raad heeft wel een categorisering gemaakt in de onderwerpen. Ook heeft de Raad een eerste weging gemaakt op basis van urgentie, omvang, aanwezige capaciteit, te verwachten adviesaanvragen en mogelijkheden. Het is een groslijst die op basis van actuele ontwikkelingen zal worden aangevuld en aangepast.

A. Lopende adviestrajecten

1. Bevolkingskrimp

Het betreft een gezamenlijk adviestraject met de Raad voor het openbaar bestuur. Het onderwerp stond al op het werkprogramma 2007. De verwachte einddatum is het eerste kwartaal 2008.

2. Evaluatie verdeling WWB

Het onderwerp vloeit voort uit de jaarlijkse advisering over de verdeling van het Inkomensdeel van de Wet werk en bijstand. Naar verwachting zal de afronding van dit traject begin van het jaar 2008 plaatsvinden.

B. Advisering naar aanleiding van de evaluatie Fvw

De Raad heeft zelf drie adviesonderwerpen aangedragen naar aanleiding van de evaluatie van de tienjarige Financiële-verhoudingswet.

1. De positie van de G4

Het is zeker niet de bedoeling dat de Raad zelfstandig onderzoek gaat doen of laat verrichten naar de G4. Wel wil de Raad een nadere verkenning uitvoeren naar de positie van de G4 binnen de verdeling van het gemeentefonds en op basis daarvan uitgangspunten formuleren voor een meer objectieve onderbouwing van de positie van de G4 binnen het gemeentefonds. Primair gaat het daarbij om de vraag of de aparte positie van de G4 nog wel noodzakelijk/wenselijk is.

2. De herijking van het provinciefonds

Mede op basis van de in het bestuursakkoord Rijk–IPO overeengekomen verschillen in de bijdragen van provincies aan rijksprioriteiten en de mogelijke opheffing van de opslag op de Motorrijtuigenbelasting wordt de urgentie voor herijking van het provinciefonds groter. De Raad ziet voor zich zelf een rol weggelegd bij het formuleren van uitgangspunten, onderzoeksmethodieken en het beoordelen van de uitkomsten.

3. Vereenvoudiging van de verdeling algemene uitkering gemeentefonds

Dit is een lang gekoesterde wens van de Raad. De Raad wil zelf een eerste verkenning doen naar mogelijkheden om tot vereenvoudiging te komen. Een streefdatum is medio 2008.

C. Overige adviesonderwerpen

1. De vormgeving en verdeling van het participatiefonds

De instelling van een participatiefonds houdt in het bundelen en ontschotten van middelen voor gemeenten op het terrein van re-

integratie, inburgering en educatie. Het gaat hierbij om een bundeling van geldstromen die gericht zijn op het stimuleren en begeleiden van verschillende doelgroepen naar werk. Het gaat om zowel inburgering, als volwasseneneducatie als om specifieke subsidies voor doelgroepen. Het betreft een heel complex aan regelgeving en instanties. Adviesaanvraag naar verwachting in het eerste kwartaal van 2008.

2. Overheveling Tegemoetkoming Bijzondere Uitgaven (TBU)

In het regeerakkoord geeft het kabinet aan te streven naar een overheveling van de TBU (Tegemoetkoming Bijzondere Uitgaven voor chronisch zieken en gehandicapten via de belastingdienst) naar de gemeenten. Van de € 1,6 mld. die via de belastingdienst hiervoor wordt uitgegeven, gaat € 1,2 mld. over naar de gemeenten.

3. Het lokale belastinggebied

Het kabinet is met de VNG overeengekomen een Taskforce op te richten die zich moet gaan uitspreken over de (praktische) mogelijkheden van het vergroten van lokaal belastinggebied. Zodra de Taskforce met zijn opdracht klaar is zal de Raad ook in de gelegenheid worden gesteld zich daarover uit te spreken. De verwachting is dat dit in de eerste helft van 2008 zijn beslag zal krijgen.

4. Het grotestedenbeleid

De Raad stelt voor zijn filosofie over de toekomstige financiering van het grotestedenbeleid zoals in het advies naar aanleiding van het Regeerakkoord is verwoord nader uit te werken. Afstemming van de planning met het ministerie van Wonen, Wijken en Integratie is daarbij van belang.

5. Herziening verdeling Maatschappelijke opvang, verslavingsbeleid en vrouwenopvang (MO/VB/VO)

Op het terrein van de financiering Maatschappelijke opvang, verslavingsbeleid en vrouwenopvang spelen een aantal zaken. Jaarlijks wordt de verdeling geactualiseerd. Verder wordt gezocht naar mogelijkheden de bestaande verdeling beter te laten aansluiten op de opvangdruk. Ook is er een relatie met de toekomst van het grotestedenbeleid (C4) en de toekomstige financiering van de zorgtaak van gemeenten (H3).

D. Aandachtspunten voor mogelijke advisering Onderwerpen uit het POR gemeentefonds 2008

Uit het POR 2008 volgen mogelijk nog een aantal adviesonderwerpen.
De status daarvan is nog ongewis.

1. **Onderzoek Kunst en Ontspanning** (planning is najaar 2008)
2. **Wet werk en bijstand** (reguliere aanpassing; verwachting april/mei 2008)
3. **Drank- en Horecawet**
4. **Omgevingsvergunning**
5. **Wet op de ruimtelijke ordening**

Onderwerpen voortvloeiend uit het Bestuursakkoord Rijk en VNG

Uit het Bestuursakkoord vloeien een aantal concrete decentralisatievoornemens voort, die de komende jaren op de onderhoudsagenda zullen prijken.

1. **Beeldende Kunst en vormgeving**
2. **Actieplan cultuurbereik**
3. **Maatschappelijke opvang, vrouwenopvang en verslavingsbeleid**
4. **Lokale maatregelen luchtkwaliteit**
5. **Tijdelijke stimulering schuldhulpverlening**
6. **Vorming basisbibliotheken**
7. **Aanvullende curatieve SOA-bestrijding**
8. **Bommenregeling**
9. **Kostenwaardering onroerende zaken**
10. **Excessieve kosten archeologie**
11. **Advies- en steunpunten huiselijk geweld**

De Raad spreekt de wens uit bij de uitwerking van deze voornemens in de gelegenheid te worden gesteld daarover advies uit te brengen.

Overige aandachtspunten

1. **Wet sociale werkvoorziening (WSW)**
2. **Jeugdhulpverlening**

E. Reguliere adviestaken

1. **Beoordeling artikel 12-aanvragen** (voorjaar 2008)
2. **Het advies over het Periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds 2009** (oktober 2008)

F. Inbreng bij advisering door Raad voor het openbaar bestuur

1. Integraliteit van het openbaar bestuur

De bestuurlijke en financiële verwevenheid bij overheidsbeleid

2. De maatschappelijke onderneming

Meer specifiek gaat het daarbij om de invloed van financieringsrelaties tussen de rijksoverheid en gemeenten voor de positie van maatschappelijke ondernemingen. Voorbeeld de WMO en de thuiszorg.

H. Studieonderwerpen

1. Methodieken van verdeelonderzoek

Dit betreft een herformulering van een vraag naar de operationalisering van de uitgangspunten van de Fvw. Deels is dit aan de orde gekomen naar aanleiding van de evaluatie Fvw, deels gaat het om de onderzoeksmethode. Het onderwerp leent zich wellicht niet voor een advies, maar mogelijk wel voor het organiseren van een expertmeeting.

2. Outputfinanciering

De voor- en nadelen van outputfinanciering. Wat kan worden geleerd van de systematiek van het GSB?

3. De toekomst van de zorgtaak van de gemeenten

Hierbij is primair de vraag aan de orde of, en zo ja welke, andere onderdelen van de AWBZ nog in aanmerking komen voor overheveling naar de WMO. Maar het gaat ook om de vraag of bijvoorbeeld de middelen voor maatschappelijke opvang, inclusief die voor de Openbare Geestelijke Gezondheidszorg (OGGz) - samen ongeveer € 240 mln. - onder de WMO kunnen worden gebracht (C5). Het geldt als een voorbeschouwing op de toekomstige zorgtaak van gemeenten. Advisering is een vervolg op de overheveling TBU (C2).

Bijlage VI

Publicaties van de medewerkers van het secretariaat

Kees Breed

Bestuurscultuur en strategie – een onderzoek naar de cognitieve kaart van topambtenaren (proefschrift), Den Haag, 2007, SDU Uitgevers, ISBN 978 90 12 12427 0.

Presentatie ‘Ontwikkelingen in de gemeentelijke financiën’, FAMO-congres 28 september 2007.

Peter de Goede

Een ongemakkelijke filosoof over politiek en moraal. Gesprek met Hans Achterhuis, in: Bestuurswetenschappen, 2007, nr. 4, pp. 3-10, SDU Uitgevers.

Rutte verdient lof, geen veroordeling, in: Staatscourant, 24 mei 2007, nr. 98.

Eva Goedvolk

Wie is verantwoordelijk voor de onroerendezaakbelasting, in Bestuurswetenschappen, 2007, nr. 6, pp. 79-84, SDU Uitgevers.

Pieter de Jong

‘Werken aan behoorlijkheid... en daarmee ook aan vertrouwen in de overheid? De vertrouwenstheorie van de Nationale ombudsman nader bezien’, in: Werken aan behoorlijkheid. De Nationale ombudsman in zijn context. Bundel ter gelegenheid van 25 jaar Nationale ombudsman, Den Haag, 2007, pp. 135-149.

Steeds hetzelfde liedje: Nico Baakman over “politieke benoemingen”, debatbijdrage in: Bestuurswetenschappen, 2007, nr. 2, pp. 59-64, SDU Uitgevers.

Geen reflectie. Bespreking van Mark Frequin, Ja minister – nee minister. Over het samenspel van ministers, staatssecretarissen en topambtenaren, Den Haag, 2006, in: *Openbaar bestuur, tijdschrift voor beleid, organisatie & politiek*, 2007, nr. 9, pp. 29-30.

Jos van Kemenade en Patrick Tetteroo

Provincies op de korrel. Geen verbreding maar verdieping van de rol van provincies, in: *Bestuurswetenschappen*, 2007, nr. 2, pp. 45-61, SDU Uitgevers.

Gerlant Kooistra

Tien jaar Financiële-verhoudingswet, in: *B&G*, oktober 2007, pp. 20-23.

Arno Korsten en Gerber van Nijendaal

Minister Zalm en de onroerendezaakbelasting, in: *Per Saldo; Overheidsfinanciën en fiscaliteit na twaalf jaar minister Zalm*, Den Haag, 2007, SDU Uitgevers.

Gerber van Nijendaal

Regeerakkoord introduceert geleide autonomie in financiële verhoudingen, in: *Bestuurswetenschappen*, 2007, nr. 2, pp. 52-58, SDU Uitgevers.

Bestuursakkoord rijk en gemeenten: opmaat voor nieuwe financiële verhoudingen, in: *Bestuurswetenschappen*, 2007, nr. 4, pp. 65-72, SDU Uitgevers.

Patrick Tetteroo

Thorbecke vond wel wat van het binnenlands bestuur, in: *Bestuurswetenschappen*, 2007, nr. 6, pp. 98-101, SDU Uitgevers.

De commissaris van de Koningin in Nederland. Historie, functioneren en de toekomst van een bijzonder ambt. Paper voor het Politicologenetmaal 31 mei- 1 juni 2007 te Antwerpen.