

**Jaarverslag 2010**  
**Raad voor de financiële verhoudingen**

Maart 2011

## **Inhoud**

### **Voorwoord**

- 1. Inleiding**
- 2. Adviezen en publicaties in 2010**
- 3. Communicatie**
- 4. Samenstelling Raad en secretariaat**
- 5. Financieel overzicht**

### **Bijlage I**

Samenstelling van de Raad voor de financiële verhoudingen ultimo 2010

### **Bijlage II**

Samenstelling van het secretariaat Rob en Rfv in 2010

### **Bijlage III**

Werkprogramma 2011

### **Bijlage IV**

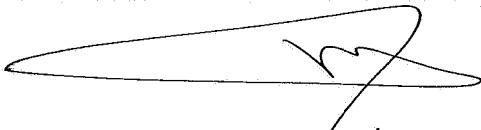
Publicaties en andere activiteiten van de medewerkers van het secretariaat

## Voorwoord

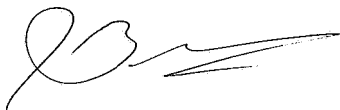
Voor u ligt het Jaarverslag 2010 van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv). Met dit verslag legt de Raad verantwoording af over zijn werkzaamheden in het afgelopen kalenderjaar. Daarmee voldoet de Raad aan de verplichting die is neergelegd in artikel 28 van de Kaderwet adviescolleges. Met dit jaarverslag geeft de Raad tevens inzicht in de invloed van zijn adviezen.

Het jaar 2010 bracht een indringende discussie over het werk van de Raad als gevolg van de evaluatie van de Raad door de evaluatiecommissie onder leiding van de heer mr. Docters van Leeuwen. Met de uitkomsten van de evaluatie is de Raad een project gestart dat tot doel heeft om te komen tot toekomstbestendige financiële verhoudingen. Het project omvat onder meer een brede inventarisatie van meningen en ideeën. Aan de orde is de vraag of het instrumentarium dat onder de financiële verhoudingen ligt nog van geldig is.

De Raad voor de financiële verhoudingen,



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



Dr. C.J.M. Breed, secretaris

## 1.

### **Inleiding**

Met dit jaarverslag voldoet de Raad voor de financiële verhoudingen aan de verplichting uit de Kaderwet adviescolleges die voorschrijft dat iedere adviesraad jaarlijks verslag doet van zijn werkzaamheden in het voorafgaande jaar. Op deze wijze legt hij publiek verantwoording af over de besteding van collectieve middelen. Maar een jaarverslag is meer dan alleen een financiële verantwoording. Het gaat ook om een inhoudelijk verslag van de werkzaamheden en een poging om inzicht te geven in de invloed van de uitgebrachte adviezen.

De Raad is een onafhankelijk adviesorgaan van regering en parlement. De Raad geeft advies over (voorgenomen) wetgeving en uitvoeringsmaatregelen, voor zover die raken aan de financiële verhoudingen tussen bestuurslagen. Leidraad bij deze advisering is het streven naar een doeltreffend en doelmatig overheidsoptreden. Het uitgangspunt van de adviezen is de zorg voor een evenwichtige verdeling van taken en bevoegdheden tussen de decentrale overheden en de rijksoverheid, en de financiële middelen die daarvoor nodig zijn. De Raad schenkt daarbij bijzondere aandacht aan de beleids- en bestedingsvrijheid van de decentrale overheden. Daarnaast ziet hij het als zijn rol om de spelregels van de financiële verhoudingen waar nodig met kracht onder de aandacht van betrokken partijen te brengen.

De Raad voor de financiële verhoudingen deelt een secretariaat met de Raad voor het openbaar bestuur, wat bijdraagt aan synergie en samenhang tussen de adviezen.

## 2.

### Adviezen en publicaties

#### 2.1

##### **Uitvoering Werkprogramma**

Het werkprogramma van de Raad voor de financiële verhoudingen geeft slechts een indicatie van de werkzaamheden in een bepaald jaar. De advisering van de Raad is in hoge mate afhankelijk van de voortgang van het beleid. Vertragingen, beleidswijzigingen, maar ook urgente onderwerpen bepalen uiteindelijk de raadsagenda. De Raad streeft een balans na tussen ad hoc advisering en het uitvoeren van zijn werkprogramma. Het werkprogramma krijgt daardoor een meerjarig karakter.

#### 2.2

##### **Uitgebrachte adviezen 2010**

De Raad bracht in 2010 elf adviezen, een jaarverslag, een folder over de gemeente en haar financiën en een werkprogramma uit. In één geval werkte de Raad mee aan een advies van de Raad voor het openbaar bestuur. Daarnaast bracht de Raad als bijlage bij het advies 'Vereenvoudiging algemene uitkering gemeentefonds' een cahier uit met dezelfde titel.

De kennis van de financiële verhoudingen is dun bezaaid. Slechts een handjevol mensen heeft een redelijk compleet inzicht in de werking van het systeem van de financiële verhoudingen. Het belang van de financiële verhoudingen kan echter moeilijk worden onderschat. De omvang van de provinciale en gemeentelijke financiën bedraagt ruim 60 miljard euro. De Raad wil vanuit zijn positie graag een bijdrage leveren aan het borgen en verspreiden van die kennis, door middel van het uitbrengen van cahiers.

### **Vier adviezen gingen in op de financiële verhouding tussen het rijk en decentrale overheden**

#### *Positie van de vier grootste gemeenten in het gemeentefonds (27 januari 2010)*

In 2009 heeft de Raad gewerkt aan de totstandkoming van het advies 'Naar een transparante financiële verhouding tussen het Rijk en de vier grote steden'. De Raad stelt dat de uitkeringen die de vier grote steden uit het gemeentefonds ontvangen, opnieuw tegen het licht moeten worden gehouden. Anders dan de andere gemeenten ontvangen de vier steden sinds 1997 een vast bedrag bovenop de 'gewone' uitkering uit het gemeentefonds. In 2009 was dit voor Amsterdam 299 miljoen euro, op een totaal van 1.391 miljoen euro. Voor Rotterdam 168 miljoen euro (totaal 1.011 miljoen euro), voor Den Haag 128 miljoen euro (totaal 761 miljoen euro) en voor Utrecht 71 miljoen euro (totaal 392 miljoen euro). De argumenten daarvoor waren destijds valide, maar zijn inmiddels achterhaald. Via het gemeentefonds kan inmiddels op andere, meer transparante en objectieve wijze rekening worden gehouden met de bijzondere kosten van de G4. Dat kan ook zijn doorwerking hebben naar andere grote gemeenten.

De Raad concludeert dat nader onderzoek nodig is. Hij doet daar op drie terreinen voorstellen voor.

1. Besteed in het Periodiek Onderhoudsrapport van het ministerie van BZK aandacht aan de positie van de G4.

2. Kijk nog eens goed naar de uitgaven en naar wat men uit het gemeentefonds ontvangt op de terreinen Wegen en water, Kunst en ontspanning en Volkshuisvesting, ruimtelijk ordening en stedelijke vernieuwing.
3. Ga na of er wel voldoende rekening wordt gehouden met een aantal specifieke factoren, zoals cumulatie van problemen bij sommige inwoners en de (inter)nationale centrumfunctie van de G4.

#### Vervolg op advies

In haar brief aan de Tweede Kamer schrijft staatssecretaris Bijleveld-Schouten dat zij zich in het algemeen kan vinden in de aanbevelingen van het Rfv-advies. Zij kondigt aan dat zowel in het Periodiek Onderhoudsrapport als in een aantal verdiepingsonderzoeken nader zal worden gekeken naar de bijzondere positie van de G4 in het gemeentefonds, wat mogelijk tot aanpassingen zal leiden. Inmiddels is in het kader van een algemene herijking van het gemeentefonds een traject gestart dat de positie van de G4 en de overige grote gemeenten per uitgavencluster onderzoekt.

#### *Tijdelijke krimpmaatstaf in gemeentefonds (28 april 2010)*

De fondsbeheerders hebben de Raad gevraagd te adviseren over een tijdelijke krimpmaatstaf in het gemeentefonds vanaf 2011. De Raad erkent de behoefte om krimpgemeenten tegemoet te komen in de extra kosten die zij hebben. Een tijdelijke krimpmaatstaf in het gemeentefonds wijst de Raad echter af. Zo'n maatstaf is in strijd met de algemene uitgangspunten en de systematiek dat de algemene uitkering de kosten dient te volgen en niet dient als sturingsinstrument. Bovendien zou die uitkering slechts ten goede komen aan een deel van de krimpgemeenten (in bepaalde regio's). De Raad is voorstander van een specifieke uitkering voor de krimpgemeenten.

#### *Gevolgen Regeerakkoord voor financiële verhoudingen (26 november 2010)*

De Raad wil met dit advies de minister van BZK en de fondsbeheerders een handreiking bieden om de ambities uit het akkoord te vertalen in verantwoorde en transparante financieel-bestuurlijke verhoudingen. De Raad pleit in de eerste plaats voor een duidelijke taakverdeling tussen de bestuurslagen. Dat voorkomt verrommeling, bestuurlijke drukte en afwenteling van financiële risico's. Het rijk dient zich daarbij te beperken in het stellen voorwaarden, voorschriften en verantwoordingseisen. De voorgenomen grootschalige decentralisatie kan volgens de Raad leiden tot een kloof tussen taken en schaal bij gemeenten. De Raad ziet verder niets in een Infrastructuurautoriteit. Bestuurlijke drukte op dit gebied kan worden verminderd door infrastructuurprojecten te benoemen als nationaal, regionaal of lokaal, met bijbehorende bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid. De Raad merkt verder op, dat mogelijk diverse kortingen op de uitkeringen aan de decentrale overheden worden gestapeld, waardoor kosten op hen worden afgewenteld. Wat de inkomstenkant betreft pleit de Raad opnieuw voor een substantieel decentraal belastinggebied (ingezetenenbelasting) onder gelijktijdige verlaging van de algemene uitkering. De Raad pleit verder voor een volledige integratie van alle middelen voor de Wmo in de algemene uitkering, zonder beperkende bepalingen. Bij de decentralisatie van het Natuurbeleid naar de provincies, dient rekening gehouden te worden met aangegane verplichtingen en gewekte verwachtingen. Wat betreft het afschaffen van deelgemeenten vindt de Raad dat eventuele besparingsverliezen

moeten worden gecompenseerd. En bij het wegvallen van ISV- en BLS-middelen moet worden gekeken naar de gevolgen hiervan voor de grote herstructureringsopgaven in stedelijke gebieden en krimpgemeenten.

*Advies Vereenvoudiging algemene uitkering gemeentefonds (21 december 2010)*

De verdeling van de algemene uitkering van het gemeentefonds is nodeloos ingewikkeld en weinig transparant. Er zijn maar liefst 60 verdeelmaatstaven waarvan sommige amper gewicht hebben of nauwelijks onderscheidend zijn. Dit is veroorzaakt door de eenzijdige nadruk op de zogenoemde kostenoriëntatie. De Raad pleit in zijn advies voor meer globaliteit en transparantie. Hij wijst daarbij op een onderzoek waaruit blijkt dat met circa de helft van het aantal verdeelmaatstaven ook een adequate verdeling kan worden bereikt.

**Eén advies ging in op het periodiek onderhoud van het gemeentefonds**

*Periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds 2011 (19 november 2010)*

De Raad heeft advies uitgebracht over het Periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds 2011. De Raad constateert dat de Overige Eigen Middelen van de gemeenten zullen dalen als gevolg van negatieve grondexploitaties. Negatieve grondexploitaties leiden overigens niet automatisch tot het honoreren van Artikel 12-steun. Ook de ontwikkeling van de bijstandsuitgaven zal het werkelijke beeld over 2010 negatief beïnvloeden. Verder waarschuwt de Raad tegen een te sterke nadruk op kostenefficiëntie bij de herijkingsonderzoeken bij het gemeentefonds, omdat dit afbreuk doet aan het algemene karakter van het fonds.

**Vier adviezen gingen in op de financiën van een specifiek beleidsterrein**

*Aanpassing verdeling Wmo (16 april 2010)*

De Raad plaatst kritische kanttekeningen bij de wijze waarop de aanpassing van de verdeling van de Wmo vorm heeft gekregen. Het verdeelonderzoek beperkte zich ten onrechte tot het onderdeel Hulp bij huishouden. Het gaat daardoor voorbij aan de beoogde integratie en samenhang met de voormalige Wvg-voorzieningen. Het nu voorliggende verdelvoorstel is slechts acceptabel als tussenoplossing naar een meer integrale benadering en structurele overheveling van de gehele integratie-uitkering Wmo naar de algemene uitkering. Verder biedt de gekozen verdeelmaatstaf Langdurig medicijngebruik niet de juiste indicatie voor het beroep op Hulp bij huishouden.

Vervolg op advies

De staatssecretaris legt in haar reactie op het advies het accent op de wens van de Tweede Kamer om de verdeling van de integratie-uitkering van de Wmo snel aan te passen. De Raad heeft daar ook begrip voor, zij het dat deze voortvarendheid op gespannen voet kan staan met de doelmatigheid en de zorgvuldigheid die aan een verdelonderzoek mogen worden gesteld. Zo vond en vindt de Raad dat de samenhang tussen de integratie-uitkering Hulp bij Huishouden en de Wmo-onderdelen die onderdeel uitmaken van de algemene uitkering uit het oog is verloren. De staatssecretaris kondigt aan daar bij het Periodiek Onderhoud

Gemeentefonds naar te zullen kijken. De staatssecretaris gaat nog wel na hoe dit zich verhoudt tot de twee de initiatiefwetsvoorstellen tot wijziging van de Wmo die de Tweede Kamer onlangs heeft aangenomen. Deze wetsvoorstellen regelen een basistarief voor de huishoudelijke verzorging en stellen voor de bekostiging via een specifieke uitkering te laten lopen. In zijn advies gaf de Raad juist aan een overheveling van de gehele integratie-uitkering Wmo naar de algemene uitkering een logische stap te vinden.

*Eerste toekenning meerjarige aanvullende uitkeringen Wwb (16 april 2010)*

In december 2009 zijn de eerste meerjarige aanvullende uitkeringen in het kader van de Wet werk en bijstand (inkomensdeel) aan een aantal gemeenten toegekend. Als 'bewaker van een zorgvuldig beheer van het macrobudget Wwb (inkomensdeel)' heeft de Raad getoetst of het systeem van deze aanvullende uitkeringen werkt. De Raad is van mening dat de methodiek die ten grondslag ligt aan het verstrekken van de aanvullende uitkeringen voldoende basis biedt voor een verantwoorde beslissing. De Raad blikt daarnaast vooruit op de economische crisis die tot een groter beroep op de bijstand leidt en mogelijk ook tot meer gemeenten die een beroep gaan doen op de meerjarige aanvullende uitkering. De Raad maakt verder een aantal opmerkingen over het verdeelmodel voor de Wwb (inkomensdeel). Het is van belang de ontwikkelingen te volgen, zoals het aantal beroepen op de meerjarige aanvullende uitkering, en die te betrekken bij de evaluatie van deze uitkering in 2012.

*Financiële gevolgen wet veiligheidsregio's (20 april 2010)*

Op verzoek van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft de Raad geadviseerd over de financiële gevolgen van de invoering van de veiligheidsregio's. De specifieke uitkering voor rampenbestrijding en crisisbeheersing (het BDUR-budget) is structureel opgehoogd met € 42 miljoen per jaar, bedoeld om een impuls te geven aan verbetering en invoering van de veiligheidsregio's. De veiligheidsregio's vinden dat het bedrag te weinig was gezien de nieuwe of gewijzigde taken en claimden nog eens bijna € 38 miljoen. Naar het oordeel van de Raad is de structurele verhoging van het BDUR-budget echter vooralsnog voldoende substantieel om de financiële gevolgen op te vangen. De Raad vindt wel dat een aantal claims van de veiligheidsregio's voor rekening dienen te komen van het Rijk. Verder beveelt hij aan dat ten aanzien van bepaalde kosten onderzoek wordt gedaan naar de kostenstructuur, en dat de minister nader aangeeft uit welk budget de bekostiging kan plaatsvinden. Tot slot geeft de Raad partijen in overweging om tot een vergelijk te komen hoe men in de toekomst met oog voor elkaars belangen de bekostiging van de veiligheidsregio's denkt vorm te geven. Daarbij zijn volledige bekostiging door het Rijk óf volledige bekostiging via het gemeentefonds opties, die volgens de Raad serieus moeten worden overwogen.

Vervolg op advies

De minister van Veiligheid en Justitie komt op basis van het advies van de Raad en het onderzoek van Cebeon tot de conclusie dat er van ongedekte of niet gecompenseerde kosten in verband met de Wet veiligheidsregio's geen sprake is. Dit geldt zowel voor de gemeenten als de veiligheidsregio's. Wijziging van het budget voor de BredeDoelUitkering Rampenbestrijding is dan ook niet meer aan



de orde volgens de minister. De minister schrijft dit in brieven aan de Tweede Kamer en aan het Veiligheidsberaad.

*Wijzigingsvoorstellen Wmo (16 november 2010)*

De Raad heeft advies uitgebracht over drie initiatiefwetten betreffende de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). De wetsvoorstellen liggen bij de Eerste Kamer en gaan over het vaststellen van basistarieven voor huishoudelijke verzorging, de beëindiging van de verplichting tot aanbesteding van maatschappelijke ondersteuning en de financiering van de huishoudelijke verzorging door middel van een specifieke uitkering. De Raad is geen voorstander van het vaststellen van basistarieven voor de huishoudelijke verzorging. Dit leidt tot meer bureaucratie en verhoging van de kosten. Verder wijst de Raad bekostiging door middel van een specifieke uitkering af. De Raad meent dat overheveling van de hele integratie-uitkering voor huishoudelijke verzorging naar de algemene uitkering de beste bekostigingswijze is.

**Twee adviezen gingen over de toepassing van artikel 12 Financiële-Verhoudingswet**

*Toepassing artikel 12 Ouderkerk 2009 (16 april 2010)*

De Raad stemt in met het voorstel van de inspecteur om aan de gemeente Ouderkerk voor het jaar 2009 een aanvullende bijdrage te verstrekken van € 3.675.000. De gemeente moet met de nodige inspanningen in staat zijn de komende periode een minimaal benodigde algemene reserve op te bouwen. De financiële positie van de gemeente Ouderkerk vormt geen beletsel voor een eventuele herindeling.

*Toepassing artikel 12 Loppersum 2009 (20 april 2010)*

De Raad stelt voor de aanvullende uitkering te verhogen met € 1.392.500 tot een bedrag van € 4.019.977. Deze verhoging vloeit voort uit een onjuiste interpretatie van het achterstallig wegonderhoud in het Artikel 12-rapport. Hij stemt verder in met een bijzonder voorschrift tot een extra verhoging de OZB. De saneringsperiode dient met een jaar te worden verlengd tot 2015. De gemeente Loppersum zal in die periode wel haar verantwoordelijkheid moeten waarmaken, anders is de zelfstandigheid van de gemeente in het geding.

De beheerders hebben het advies van de Raad ten aanzien van de toepassing artikel-12 Loppersum opgevolgd.

**De Raad werkte in één geval mee aan een advies van de Raad voor het openbaar bestuur**

*Het einde van het blauwdruk-denken. Naar een nieuwe inrichting van het openbaar bestuur (27 april 2010)*

Het advies is gemaakt op verzoek van de Eerste Kamer en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het blauwdruk-denken bij het vernieuwen van de inrichting van het openbaar bestuur moet worden verlaten. De afgelopen 60 jaar zijn tientallen adviezen over de herinrichting van het openbaar

bestuur uitgebracht, maar zonder resultaat. De blauwdruk-aanpak heeft vooral verzet opgeleverd. De urgentie is onverminderd groot, maar het is tijd voor een andere aanpak. Met heldere ontwerpprincipes, een 'Assemblee van Thorbecke', het zoeken van draagvlak bij betrokkenen en het aanwijzen van de premier als programmaminister voor bestuurlijke herinrichting is volgens de Raad voor het openbaar bestuur wel resultaat te boeken.

### Adviezentabel

Onderstaande tabel toont het aantal door de Raad sinds 2000 uitgebrachte gevraagde en ongevraagde adviezen.

	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10
Gevraagde adviezen	16	14	16	11	9	18	12	10	9	8	8
Waarvan in het werkprogramma voorzien	5	7	10	5	5	9	4	7	9	8	8
Ongevraagde adviezen	0	2	2	0	3	1	2	2	1	2	3
<b>Totaal adviezen</b>	<b>16</b>	<b>16</b>	<b>18</b>	<b>11</b>	<b>12</b>	<b>19</b>	<b>14</b>	<b>12</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>11</b>

Tabel 1: Aantal gevraagde en ongevraagde adviezen

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

	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10
Adviezen niet aan beheerders	8	8	12	8	9	12	6	6	5	5	7
Adviezen aan beheerders	8	8	6	3	3	7	8	6	5	5	4
<b>Totaal aantal adviezen</b>	<b>16</b>	<b>16</b>	<b>18</b>	<b>11</b>	<b>12</b>	<b>19</b>	<b>14</b>	<b>12</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>11</b>

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

### 2.3

#### Evaluatie Raad voor de financiële verhoudingen

Een onafhankelijke evaluatiecommissie heeft in voorjaar 2010 onder leiding van de heer mr. A. Docters van Leeuwen de Raad in den brede doorgelicht. De uitkomst van deze evaluatie bestond uit een positief oordeel over de beleidsadvisering door de Raad. Verder adviseerde de commissie om te komen tot een geëxpliciteerd en geactualiseerd toetsingskader op grond waarvan de Raad regering en parlement adviseert over de manier waarop de financiële middelen van het rijk het beste kunnen worden verdeeld over gemeenten en provincies. Daarnaast resulteerde de evaluatie in een set indringende vragen ten aanzien van het huidige stelsel van financiële verhoudingen.

Zo werpt de evaluatiecommissie de vraag op in hoeverre de ontwikkeling van de netwerksamenleving, die zich kenmerkt door horizontale relaties tussen overheden en maatschappelijke geledingen, effecten met zich meebrengt voor het verticale karakter van de financiële verhoudingen.

“Veel taken zijn tegenwoordig belegd bij het middenveld”, aldus de evaluatiecommissie Rfv. “Decentrale overheden werken dan ook vaak samen met en zijn deels afhankelijk van de inbreng en inzet van maatschappelijke organisaties.” Deze afhankelijkheid van het klassieke, verticale bestuur van maatschappelijke middenveld organisaties, zoals wooncorporaties, welzijnsorganisaties en onderwijsinstellingen, wordt wel aangeduid als de horizontalisering van het bestuur. Gemeenten, provincies en het rijk kunnen niet meer eenzijdig bepalen en opleggen hoe zij beleid tot uitvoering brengen. Het zijn nu andere partijen die op belangrijke gemeentelijke beleidsvelden als bijvoorbeeld welzijn en wonen (mede) aan de knoppen zitten.

De Financiële-Verhoudingswet (FVw) gaat echter nog steeds uit van de fictie van een verticaal bestuur. Gemeenten en provincies krijgen volgens de FVw geld voor taken die niet meer eenzijdig bij deze decentrale overheden zijn belegd. De verticale praktijk van de financiële verhoudingen sluit in die zin niet volledig aan bij de horizontale bestuurlijke realiteit, zo luidt in andere woorden de conclusie van de evaluatiecommissie Rfv. Die meent dat het de moeite van het onderzoeken waard is of die veranderde verhoudingen in de bestuurlijke realiteit ook zijn vertaling moet krijgen in de financiële verhoudingen.

De evaluatiecommissie adviseert de Raad te onderzoeken of de veranderde verhoudingen in de bestuurlijke realiteit ook vertaald zouden moeten worden naar de financiële verhoudingen. Ook geeft zij de Raad in overweging de juistheid na te gaan van de uitgangspunten waarop de financiële verhoudingen thans zijn gebaseerd, zoals het derde aspiratieniveau en de op het *fiscal federalism* gebaseerde bekostigingsstructuur.

De Raad heeft deze overwegingen ter harte genomen en heeft besloten om een aantal door de commissie opgeworpen vraagstukken tot de zijne te maken. In afstemming met beide fondsbeheerders heeft de Raad het initiatief genomen tot het project Heroriëntatie Financiële Verhoudingen. De Raad wil de hiervoor geschetste vraagstukken nader uitdiepen en antwoorden formuleren. Dit doet de Raad niet alleen; een wezenlijk kenmerk van het project bestaat uit het intensief betrekken van de wetenschap, vertegenwoordigers van verschillende bestuurslagen en deskundigen met een brede ervaring uit de praktijk waar het de doorwerking van het financiële instrumentarium betreft. Het project heeft een doorloop tot eind 2011.

## 2.4

### **Invloed van de adviezen**

In het jaarverslag van 2008 heeft de Raad een eerste aanzet gemaakt om de invloed van zijn adviezen nader te analyseren aan de hand van een analysekader waarin vier verschillende soorten van “doorwerking” worden onderscheiden, te weten: instrumentele doorwerking, conceptuele doorwerking, argumentatieve doorwerking en politiek-strategische doorwerking.<sup>1</sup>

- Instrumentele doorwerking. Dit is de directe verandering van gedrag of opvattingen bij doelgroepen van advisering, afgemeten aan de mate waarin de inhoud van adviezen min of meer direct wordt overgenomen in beleidsnota's,

---

<sup>1</sup> Bekkers, V.J.J.M., V.M.F. Homburg, H.J.M. Fenger en K. Putters, *Doorwerking van strategische beleidsadviesing*, Amsterdam, Rozenberg, 2004 en *Adviseren met doorwerking: visitatiecommissie Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling*, Den Haag, december 2004.

- Kamerstukken, kabinetsstandpunten, standpunten van maatschappelijke organisaties, media en/of professionele of wetenschappelijke publicaties.
- Conceptuele doorwerking. Hier gaat het om de verandering van kennis, opvattingen of causale redeneringen (of in het algemeen: het raamwerk waarbinnen een beleidskwestie of maatschappelijk probleem wordt geanalyseerd – ‘framing’) die teweeg wordt gebracht bij de doelgroep van de adviesraden. Conceptuele doorwerking wordt niet zozeer afgemeten aan het overnemen van (delen van) een advies, maar veeleer aan het overnemen of omarmen van zogenaamde ‘sensitizing concepts’ die de Raad heeft aangedragen.
  - Argumentatieve doorwerking. Dit is de mate van verandering van een departementale, maatschappelijke of politieke agenda, door het stimuleren van het debat over bepaalde maatschappelijke kwesties.
  - Politiek-strategische doorwerking. Hier gaat het om veranderingen van de machtspositie van partijen in een beleidsveld, waardoor zij beter in staat zijn om hun doelen te bereiken.

De adviezen van de Raad in 2010 hebben voornamelijk instrumentele doorwerking. Doorwerking kan ook worden afgemeten aan de kabinetsreactie op een advies. Noemenswaardig is in dit verband de kabinetsreactie van 22 april 2010 op het advies 'Naar een herijking van de financiële verhouding tussen rijk en provincies' van maart 2009. De aanleiding voor het advies was tweeledig. Enerzijds de constatering dat de omvang van de provinciale middelen niet meer in evenwicht was met het gewicht van hun taken en risico's. Anderzijds was de veronderstelling dat de financiële mogelijkheden tussen provincies sterk uiteenliepen. De belangrijkste bevindingen van de Raad waren dat de provincies met € 597 miljoen minder toe konden en dat er aanleiding was een vermogensrendementsmaatstaf in te voeren.

In opdracht van het IPO heeft de Commissie Boorsma deze conclusies vervolgens onder de loep genomen. De bezwaren van de commissie betroffen met name de onderbouwing en de berekeningsmethode. Het Kabinet kwam na een verdiepingsslag tot de conclusie dat een structurele korting van € 300 miljoen zondermeer rechtvaardig en verdedigbaar is.

Het IPO werd in de gelegenheid gesteld zelf met een alternatief voorstel voor de verdeling te komen. De commissie Stuiveling is daarop aan het werk gegaan. De provincies hebben echter op basis van dit rapport geen overeenstemming kunnen bereiken voor een duurzame financiële verdeling gebaseerd op het uitgangspunt van vermogensverevening. Wel hebben zij een voorstel weten te formuleren voor de verdeling van een korting van € 290 miljoen in 2011. Voor 2012 geldt een korting van € 310 miljoen.

Het Kabinet streeft er nu naar om per 2012 een nieuw verdeelstelsel voor het provinciefonds te introduceren dat recht doet aan de uitgangspunten van de Financiële-Verhoudingswet dat provincies in gelijke omstandigheden een gelijke financiële uitgangspunten hebben. Dat betekent dat in het nieuwe verdeelmodel een maatstaf voor inkomsten uit vermogen zal worden opgenomen. Daarmee valt het Kabinet terug op het voorstel van de Raad.

### 3.

## Communicatie

### 3.1

#### Website en nieuwsbrief

De website van de Raad trekt gemiddeld ruim 2.000 unieke bezoekers per maand. De adviezen van de Raad worden ook vaak doorgeplaatst naar andere sites. En vanuit andere sites wordt in toenemende mate gelinkt naar [www.rob-rfv.nl](http://www.rob-rfv.nl).

Mensen kunnen zich via de website abonneren op een elektronische Nieuwsbrief, die maandelijks verschijnt. Daarin staan de laatste wetenswaardigheden over de adviezen van de Raad en over andere activiteiten die de Raad ontplooit. Via 'links' in de Nieuwsbrief kunnen bezoekers direct doorklikken naar de adviezen en de achtergrondinformatie bij activiteiten. De Nieuwsbrief heeft ruim 1.100 abonnees; een stijging met 150 ten opzichte van het jaar ervoor.

### 3.2

#### Communicatie rondom adviezen; voor, tijdens en na

De communicatie rond het uitbrengen van adviezen is een onderdeel dat blijvend aandacht krijgt. Vrijwel altijd leidt dit tot aandacht in de vakpers. Bij de grotere adviezen en publicaties is er ook aandacht van de landelijke en regionale media. Dit gold in 2010 bijvoorbeeld voor het advies over de gevolgen van het regeerakkoord voor de financiële verhoudingen, de adviezen over de Wmo en over de vereenvoudiging van de algemene uitkering uit het gemeentefonds.

Bij de voorbereiding van het in 2010 uitgebrachte advies over de financiële verhouding tussen het Rijk en vier grote steden is in het bijzonder aandacht besteed aan de communicatie met belanghebbenden.

Leden van de Raad en medewerkers van het secretariaat verzorgen geregeld extra voorlichting door publicaties en presentaties over uitgebrachte adviezen en ondernomen activiteiten (zie ook bijlage IV).

In 2010 is de huisstijl stapsgewijs aangepakt. Als laatste stap, in 2011, komt daarbij de website aan bod, die ook om andere redenen aan vernieuwing toe is.

In 2010 hebben medewerkers van het secretariaat in het kader van adviestrajecten gemeenten en departementen bezocht en gesprekken gevoerd met beleidsbepalende personen. Op deze wijze wil het secretariaat de eigen kennis toetsen aan ervaringen in de praktijk. Zo wil de Raad de kwaliteit van en het draagvlak voor de adviezen vergroten.

### 3.3

#### Netwerk van de Raad en het secretariaat

De Raad voert minimaal een keer per jaar overleg met de Tweede Kamercommissie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO). Een delegatie van de Raad spreekt jaarlijks met de Bestuursraad van het ministerie van BZK. In het kader van de planning en voortgang van de werkzaamheden vindt er minimaal eenmaal per jaar een overleg met de beheerders van de fondsen plaats.

Het secretariaat neemt daarnaast deel aan tal van begeleidingscommissies, expertmeetings en dergelijke. Ook wordt geregeld overlegd met het IPO en de VNG. 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.

De secretaris en plaatsvervangend secretaris voeren ter voorbereiding van de raadsvergaderingen maandelijks overleg met de directeur Openbaar Bestuur en Democratie (OBD) 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.

#### **4.**

##### **Samenstelling Raad en secretariaat**

In 2010 nam de Raad afscheid van de heren De Kam en Van Vugt. De heer De Kam is vanaf 2002 acht jaar lang een steunpilaar van de Raad geweest. Zijn kennis en expertise over de financiën van de publieke sector zijn van grote waarde geweest voor de Raad. De heer Van Vugt heeft op eigen verzoek afscheid genomen van de Raad. In afwachting van het vervolg op de evaluatie van de Raad zullen deze vacatures in 2011 worden vervuld door tijdelijke leden.

Het secretariaat van de Raad onderging ook een personele verandering. Mevrouw drs. G.S. Kooistra nam per 31 december 2010 afscheid. De Raad is haar zeer erkentelijk voor haar inzet en bijdragen aan adviezen. Haar functie wordt vervuld door de heer drs. G. Weneker. Mevrouw Z. Chandoe trad toe als managementassistente.

De samenstelling van de Raad en het secretariaat in 2010 is opgenomen in bijlage I en II.

## 5.

### Financieel overzicht

In financieel opzicht werken de Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen (Rob en Rfv) met één budget.

2010	Begroting	Uitgaven
Personeel	874.000	875.674
Materiële uitgaven (drukwerk, kosten voor symposia, onderzoek e.d.)	275.000	272.736
Vergoedingen raadsleden	180.000	177.453
<b>Totaal</b>	<b>1.329.000</b>	<b>1.325.863</b>

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



## **Bijlage I**

### **Samenstelling van de Raad voor de financiële verhoudingen in 2010**

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 dr. **M.A. Allers**

Onderzoeker Economie aan de Rijksuniversiteit Groningen en directeur van het COELO

Mevrouw drs. **L.E.J. Engering-Aarts**

Oud-wethouder Financiën en Cultuur van de gemeente Den Haag

De heer **F.A.G. Hol**

Oud-wethouder Financiën van de gemeente Heerlen

De heer prof. mr. **C.A. de Kam** (tot juli 2010)

Hoogleraar Economie van de publieke sector aan de Rijksuniversiteit Groningen

Mevrouw **H. van Rijnbach-de Groot**

Burgemeester van de gemeente Etten-Leur

Mevrouw prof. dr. **B. Unger**

Hoogleraar Economie van de publieke sector aan de Universiteit Utrecht

De heer drs. **P.A. van Vugt** (tot maart 2010)

Oud-gedeputeerde van de provincie Noord-Brabant

**Bijlage II**  
**Samenstelling van het secretariaat Rob en Rfv in 2010**

Secretaris:

de heer dr. C.J.M. Breed

Plv. Secretaris:

de heer mr. G.A. van Nijendaal

Adviseurs:

de heer drs. M.J. Fraanje

de heer drs. P.C. de Goede

de heer drs. P. de Jong

mevrouw drs. G.S. Kooistra

de heer drs. M.M.S. Mekel

mevrouw K.R. Veldhuizen MSc

Communicatieadviseur:

mevrouw H.H.M. Loogman

Bedrijfsbureau:

mevrouw M.J. Polderman-Zuidwijk

mevrouw V. Rameswar

mevrouw Z. Chandoe

mevrouw G. Moella (in tijdelijke dienst)

## **Bijlage III**

### **Werkprogramma 2011**

#### *1. Inleiding*

Bij het opstellen van het werkprogramma is rekening gehouden met de uitkomst van de evaluatie van de Raad. Eén van de aanbevelingen was dat de Raad er goed aan zou doen zich te oriënteren op zijn toekomstige rol en werkwijze. Naast technische adviezen is er behoefte aan meer strategische advisering door de Raad.

#### *2. Vervolg evaluatie Rfv:*

##### Heroriëntatie Financiële verhoudingen

Toelichting: de Raad zal zijn normenkader verder expliciteren. Vervolgens zal bij belanghebbenden en deskundigen worden getoetst of de aannames waarop dit kader berust nog steeds gelden dan wel een actualisering nodig is.

##### Foto financiële verhoudingen

Toelichting: in het evaluatierapport over de Raad is de gedachte geopperd om jaarlijks een 'foto' te maken van de financiële verhoudingen. In een dergelijke rapportage zou de stand van zaken op het terrein van de financiële verhoudingen moeten worden belicht. Er bestaan al de nodige rapporten en overzichten (Periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds, Financieel Overzicht Gemeenten, Atlas voor gemeenten, Maten voor gemeenten enz.) Het ontbreekt echter aan een samenhangend beeld van de financiële positie van decentrale overheden. De Raad heeft aangegeven daarover graag met de fondsbeheerders van gedachten te wisselen of er behoefte bestaat om meer samenhang in het instrumentarium te brengen, en de rol van de Raad bij het opstellen van zulke instrumenten (door taakoverdracht) te intensiveren.

#### *3. Onderwerpen voortvloeiend uit Regeerakkoord:*

- Overheveling dagbesteding en begeleiding
- Decentralisatie Jeugdzorg
- Decentralisatie en bundeling van regeling onderkant arbeidsmarkt
- Decentralisatie natuurbeleid

#### *4. Herijkingsonderzoeken Gemeentefonds*

Toelichting: de verdeling van het gemeentefonds wordt nader onderzocht. Een van de aandachtspunten is het verdelen op basis van veronderstelde doelmatigheid en prestaties en de positie van de G4 binnen de verdeling.

#### *5. Herijkingsonderzoek Provinciefonds*

Toelichting: eerder heeft de Raad al een aanzet gedaan tot herziening van de omvang en de wijze van verdeling van het provinciefonds. De Raad stelde onder andere een vermogensrendementsmaatstaf voor. Er is reeds 300 miljoen euro structureel gekort op het provinciefonds. Mede op basis van dit advies wordt gewerkt aan verbetering van het verdeelmodel. Belangrijk gegeven daarbij is het onderscheid tussen beheers- en ontwikkeltaken.

#### *6. Artikel 12 aanvragen:*

- Boarnsterhim
- Loppersum

## *7. Periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds 2012*

### *8. Heroverweging artikel 12 (normen uit artikel 12-adviezen)*

Toelichting: er is aanleiding om na verloop van tijd de bestaande normen bij de toepassing van artikel 12 weer eens onder de loep te nemen. Artikel 12 beleid is gebaseerd op een Handleiding uit 2002. Het beleid is bader uitgewerkt in verschillende adviezen. Met het oog op een nieuwe toestroom van nieuwe aanvragen is het goed te bezien in hoeverre de normen aanpassing behoeven.

### *9. Vervolg advies bevolkingskrimp*

Toelichting: samen met de Raad voor het openbaar bestuur heeft de Raad in 2008 het advies Bevolkingskrimp gevolgen voor bestuur en financiën uitgebracht. Mede naar aanleiding van dit advies heeft het onderwerp bevolkingskrimp grote politieke en bestuurlijke aandacht gekregen. In de werkprogramma's van de verschillende adviesraden staat het onderwerp bevolkingsdaling op het werkprogramma. Het secretariaat Rob/Rfv heeft het voortouw genomen voor een eerste verkenning van de verschillende invalshoeken. Een optie is te komen met een evaluatief advies (samen met de Rob) over de doorwerking van het advies.

### *9. Bekostiging gebiedsgericht werken (in samenwerking met de Raad voor de leefomgeving)*

### *10. Bekostiging van de preventieve zorgtaken (in samenwerking met de Raad voor de Volksgezondheid)*

### *11. Bekostiging van primaire waterkeringen*

### *12. Financieel toezicht*

### *13. De bekostiging van de zorgtaak van de gemeenten*

Toelichting: de Raad heeft in zijn advies over het Regeerakkoord er op gewezen dat het onderbrengen van het brede pakket van zorguitgaven in de algemene uitkering onevenwichtigheden kan leiden bijvoorbeeld doordat gemeenten extra gevoelig worden voor economische ontwikkelingen. De Raad heeft aangekondigd hier nader op terug te komen.

### *14. Studieonderwerpen:*

- Geschiedenis van de normering (afgerond te verschijnen het voorjaar 2011)
- Methodieken van verdeelonderzoek (werkprogramma 2010)  
*Toelichting: Inventariseren van verdeelmodellen en onderzoek. Dit met het doel meer systematische kennis over de keuzes die bij verdeelvraagstukken aan de orde zijn in kaart te brengen.*
- Bekostigingsvormen
- Invloed Europa op de financiële verhoudingen
- Bekostiging regionale (uitvoerings)taken (Wgr, centrumgemeenten)

## **Bijlage IV**

### **Publicaties en andere activiteiten van de medewerkers van het secretariaat**

#### Rien Fraanje

##### *Boek:*

Fraanje, Rien & Jos van der Knaap, *Voorbij de crisis. Een nieuwe tijd vraagt een andere overheid*. Van Gennep, Amsterdam, mei 2010.

##### *Artikelen:*

Fraanje, Rien: *Van decentralisatie naar differentiatie*. In: Christen Democratische Verkenningen, Lente 2010.

Fraanje, M.J.: *Verticaal bestuur verbinden met horizontale samenleving*. In: Actioma, mei 2010, jaargang 31, nr. 4.

Herweijer, Michiel en Rien Fraanje: *Modellen van samenwerking en de stadsregio*. Paper ter voorbereiding op Wetenschappelijk Congres Intergemeentelijke samenwerking, Utrecht, 5 november 2010.

##### *Lezingen, presentaties:*

“De veranderde rol van lokale media bij gemeenteraadsverkiezingen”. Hilversum, 11 februari 2010, Festival der Bestuurskunde 7.0.

“Differentiatie in plaats van decentralisatie”. Putten, 28 april 2010, Het vijfde Gemeentebestuur.

Gastcollege Media en politiek. Amsterdam, 1 september 2010. Universiteit van Amsterdam, Masteropleiding Media en Journalistiek.

“De overheid na de crisis.” Wassenaar, 2 september 2010. Transitieberaad Blommesteijn Groep.

“Trusting democracy” Den Haag, 1 oktober 2010. Association for the development of friendship and understanding.

“Vertrouwen op democratie en burgerparticipatie.” Rotterdam, 14 oktober 2010. Workshop op Congres Burger Bewust van Burgerlink.

“De overheid na de crisis.” Leiden, 14 oktober 2010. Jaarlijkse alumnibijeenkomst voor oud-bestuurskundestudenten van de Universiteit van Leiden.

“Modellen van samenwerking en de stadsregio.” Utrecht, 5 november 2010.

Wetenschappelijk Congres Intergemeentelijke samenwerking, Nirov, NICIS, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

#### Pieter de Jong

##### *Boek:*

H. Aardema, W. Derksen, M. Herweijer en P. de Jong (red.), *Meerwaarde van de bestuurskunde*, liber amicorum voor prof. dr. Arno F.A. Korsten, Boom Lemma uitgevers, Den Haag, september 2010, aangeboden op 10 september 2010 bij het officiële afscheid van Arno Korsten als hoogleraar bestuurskunde aan de Open Universiteit, in Heerlen.

*Lezingen, presentaties:*

Presentatie Governing with programs op de rondetafelbijeenkomst Modernising Dutch government (onderdeel van de BZK-conferentie Towards a new synthesis of public administration met als hoofdgast ms. Jocelyne Bourgon, president emeritus of the Canada School of Public Service), maart 2010.

*Overige:*

Lid van de redactie van Bestuurswetenschappen, met name redacteur van de debatrubriek.

Externe begeleider – samen met Michael Mekel – van Krijn Lock, student bestuurskunde aan de Universiteit Twente, bij de totstandkoming van zijn masterscriptie *Ministerie van veiligheid. Ervaringen uit de Verenigde Staten*. Deelname aan een gesprek met de visitatiecommissie van de bestuurskunde-opleiding van de Universiteit Leiden, september 2010

Michael Mekel

*Artikel:*

Mekel, M.M.S., *Nederland wordt niet veiliger van de veiligheidsregio*, in: Bestuurswetenschappen no. 6, december 2010.

*Lezingen, presentaties:*

“Nederland wordt niet veiliger van de veiligheidsregio”. Den Haag, Nieuwspoor, 30 september 2010 ter gelegenheid van de inwerkingtreding van de Wet veiligheidsregio's.

*Overige:*

Externe begeleider – samen met Pieter de Jong – van Krijn Lock, student bestuurskunde aan de Universiteit Twente, bij de totstandkoming van zijn masterscriptie *Ministerie van veiligheid. Ervaringen uit de Verenigde Staten*.