

Jaarverslag 2011
Raad voor de financiële verhoudingen

April 2012

Inhoud

Voorwoord

- 1. Inleiding**
- 2. Adviezen en publicaties in 2011**
- 3. Communicatie**
- 4. Samenstelling Raad en secretariaat**
- 5. Financieel overzicht**

Bijlage I

Samenstelling van de Raad voor de financiële verhoudingen in 2011

Bijlage II

Samenstelling van het secretariaat Rob en Rfv in 2011

Bijlage III

Werkprogramma 2012

Bijlage IV

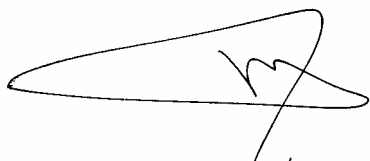
Publicaties en andere activiteiten van de medewerkers van het secretariaat

Voorwoord

Voor u ligt het Jaarverslag 2011 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 doorwerking van zijn adviezen. Nieuw in dit jaarverslag is een beschouwing over de ontwikkelingen op het terrein van de bestuurlijke en financiële verhoudingen. In deze beschouwing wil de Raad aandacht vestigen op zowel de huidige stand van zaken als de gevolgen van de decentralisaties voor de bestuurlijke en financiële verhoudingen in de nabije toekomst. Het accent ligt daarbij op het lokaal bestuur.

Het jaar 2011 stond voor een belangrijk deel in het teken van vervolgacties voortvloeiend uit de evaluatie van de Raad. Dit heeft geresulteerd in de publicatie *Verdelen, vertrouwen en verantwoorden*. Een ander omvangrijk advies betrof de eerste fase van de herijking van de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Beide adviezen liggen in elkaars verlengde. Het laatstgenoemde advies is te beschouwen als een nadere invulling van het eerstgenoemde. In beide adviezen staat het belang van heldere en consequente uitgangspunten centraal. Het is een illusie te denken dat de financiële verhoudingen kunnen worden herzien zonder dat dit gevolgen heeft voor de bestuurlijke verhoudingen. Met het voorstel de uitgangspunten die aan de verdeling van de algemene uitkering ten grondslag liggen te wijzigen, zoals in het herijkingsproces werd voorgesteld, werden naar de opvatting van de Raad sluipenderwijs ook de bestaande bestuurlijke verhoudingen aangetast. Een zelfde ontwikkeling constateerde de Raad in zijn advies over de verdeling van de algemene uitkering van het provinciefonds. De Raad keert zich niet tegen veranderingen in het stelsel van de financiële verhoudingen. De Raad wijst er echter op dat de bestuurlijke en financiële uitgangspunten in samenhang moeten worden gezien. Hij sluit niet uit dat, gelet op de dynamiek in de bestuurlijke verhoudingen, een ander stelsel van financiële verhoudingen is geboden, maar dat vraagt wel een grondige doordinking en transparante politieke besluitvorming. Ook in het komende jaar wil de Raad hieraan zijn bijdrage leveren.

De Raad voor de financiële verhoudingen,



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

Dr. C.J.M. Breed, secretaris

Deel 1: Overwegingen bij het jaarverslag over 2011

Financiële verhoudingen onder spanning

Een beschouwing over de ontwikkelingen op het terrein van de financiële verhoudingen voor gemeenten

De overheidsfinanciën staan sinds een aantal jaren onder zware druk. Ook gemeenten en provincies ondervinden de gevolgen van de economische crisis. De provincies hebben te maken met de naweeën van de korting van 300 miljoen euro en de herverdeling van het provinciefonds. Daarnaast krijgen provincies te maken met een herschikking en herverdeling van taken en budgetten op het terrein van de jeugdzorg, natuurbeleid en verkeer en vervoer. Voor gemeenten staan omvangrijke decentralisatie-operaties voor de deur. De waterschappen staan aan de lat voor de uitvoering van het bestuursakkoord water en de daarbij behorende investeringsopgaven. Al deze bewegingen stellen de betrokken overheden voor een gezamenlijke en omvangrijke transformatie-opgave die de houdbaarheid van de bestaande financiële verhoudingen op de proef stelt. In deze beschouwing wil de Raad aandacht vestigen op zowel de huidige stand van zaken als de gevolgen van de decentralisaties voor de bestuurlijke en financiële verhoudingen in de nabije toekomst. Het accent ligt daarbij op het lokaal bestuur.

Financiële positie gemeenten; een terugblik op de ontwikkelingen

Sinds 1995 is de groei van de algemene uitkering gekoppeld aan de groei van de rijksbegroting: samen de trap op, samen de trap af. Met de intrede van de economische crisis in 2009 is deze normeringsystematiek buiten werking gesteld, om te voorkomen dat het gemeentefonds als gevolg van onder meer stimuleringsuitgaven van het rijk ter bestrijding van de economische crisis te sterk zou groeien. De groei van de algemene uitkering is daardoor achtergebleven bij de prijsontwikkeling en de groei van het areaal (groei aantal inwoners, woningen e.d.). De normeringsystematiek is per ingaande 2012 weer hersteld. Als gevolg daarvan werken de rijksbezuinigingen uit het regeerakkoord nu ook door in de omvang van de algemene uitkering. De groei van de algemene uitkering is de komende jaren nagenoeg gelijk aan nul. Rekening houdend met de inflatie en de groei van het aantal inwoners is er sprake van een reële achteruitgang. De financiële ruimte voor gemeenten wordt krappere.¹ Daarbij is nog geen rekening gehouden met het aanvullende bezuinigingen voor de komende jaren. Deze bezuinigingen zullen voor een deel ook doorwerken in de omvang van de fondsen.

Wet werk en bijstand

Bij de uitvoering van de Wet werk en bijstand is de afgelopen jaren een oplopend aantal gemeenten geconfronteerd met tekorten. De hoofdoorzaak lijkt gelegen in het ontoereikende macro-budget voor de bijstandsuitgaven. Dit is deels een gevolg van de afspraken uit het Bestuursakkoord dat gemeenten in 2007 met het vorige kabinet sloten. Door de gewijzigde economische omstandigheden sindsdien heeft dit alleen al in 2010 geleid tot een tekort van 350 mln euro, voor 2011 loopt dit bedrag op naar ruim 660 mln. Overigens lijkt ook de verdeling van het beschikbare budget ook niet goed

¹ Tweede Kamer 2011-2012, 33000B, nr. 2.

aan te sluiten op de kosten. In 2011 hebben maar liefst 238 van de 418 gemeenten een beroep gedaan op de Incidentele aanvullende uitkering van de WWB. Hiervoor komen gemeenten pas in aanmerking indien het tekort meer dan 10% bedraagt. Dat betekent dat de eerste 10% van het tekort op het bijstandsbudget door de gemeente zelf moet worden opgevangen. Vanaf 2012 zal de omvang van het WWB-budget weer worden vastgesteld op basis van de oude systematiek zonder een aanvullend eigen risico voor de macro-ontwikkeling van het aantal bijstandsontvangers voor de gemeenten. Naar verwachting zal dat betekenen dat de tekorten op het bijstandsbudget zullen teruglopen.

Sociale werkplaatsen

Gemeenten hebben inmiddels ook te maken met oplopende tekorten bij de sociale werkvoorziening. De bezuinigingen op de sociale werkvoorzieningen kunnen maar beperkt opgevangen worden door efficiencymaatregelen en of het vergroten van de inkomsten. Het karakter van deze taak staat een bedrijfsmatige uitvoering ervan in veel gevallen in de weg.

Maatschappelijke ondersteuning

Bij de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) krijgen gemeenten te maken met hogere prijzen bij de nieuwe aanbestedingen voor de huishoudelijke hulp. Het SCP heeft vastgesteld dat het tekort op de WMO in 2010 al ongeveer 30 mln euro bedroeg, terwijl daar in 2011 nog een extra bezuiniging op het WMO-budget van 200 mln bijkwam.

Grondexploitaties

Inkomsten uit de grondexploitaties zijn het afgelopen decennium een belangrijke aanvulling op de gemeentelijke inkomsten geweest. Grondexploitaties zijn echter een bedrijfsmatige activiteit waarbij gemeenten financiële risico's lopen. Sinds 2009 hebben gemeenten te maken met teruglopende inkomsten en zelfs verliezen op de grondexploitaties. In 2009 leden gemeenten gezamenlijk 414 mln euro verlies op de grondexploitaties, terwijl bij de begroting nog was uitgegaan van een bijdrage van 543 mln euro aan de exploitatie. Deze verliezen zijn voor een deel toe te schrijven aan de economische recessie maar ook aan een veel te optimistische raming van de behoefte aan bouwlocaties.

Op basis van de gemeentelijke jaarrekeningen is vastgesteld dat gemeenten als gevolg van de economische crisis gezamenlijk € 3,2 miljard moeten afboeken op de grondexploitaties. De ruimte om te kunnen investeren in infrastructuur, herstructurering en maatschappelijke voorzieningen komt hiermee onder druk te staan. Dat betekent dat deze gemeenten aanvullende maatregelen zullen moeten nemen om te voorkomen dat ze (dieper) in de financiële problemen komen. Overigens verwachtten veel gemeenten in 2011 nog steeds een positief resultaat, zij het aanzienlijk bescheidener. De realisatie zal in veel gevallen achterblijven bij deze verwachting.

Inmiddels is duidelijk geworden dat de corporaties minder zullen participeren in gebiedsontwikkeling en zich steeds meer concentreren op het eigen domein. Dat betekent een extra druk op de grondexploitatie door gemeenten. In combinatie met de heftige stagnatie op de woningmarkt is het reëel dat er discussie ontstaat over de grondprijzen.

Financiële weerbaarheid

Bovenstaand overzicht schetst een somber beeld van de financiële positie van gemeenten. Dit beeld behoeft enige nuancering. De samenloop van verschillende ontwikkelingen betekent weliswaar een stevige aanslag op het financiële fundament van het lokaal bestuur, maar de relatief goede uitgangspositie van veel gemeenten stelt hen thans in staat tegenslagen in belangrijke mate op te vangen. De rekeningresultaten waren de afgelopen jaren positief. Ook moet worden opgemerkt dat het langjarige batig saldo uit grondexploitaties gemeenten aanzienlijke inkomsten heeft gebracht. Veel gemeenten hebben ervoor gekozen reserves te vormen die nu worden ingezet.

Maar bovenal hebben gemeenten aanvullende maatregelen genomen om te voorkomen dat ze (dieper) in de financiële problemen komen. Gemeenten hebben forse bezuinigingstrajecten ingezet, er wordt flink geschrapt in het ambtelijk apparaat, in het voorzieningenniveau, en in nieuw beleid; het kwaliteitsniveau van kapitaalgoederen wordt verlaagd en daarnaast is sprake lastenverzwaringen (stijging OZB-tarieven).

De meeste gemeenten zijn er daarmee in geslaagd om voor 2012 een sluitende begroting te presenteren. Het aantal gemeenten dat onder preventief financieel toezicht valt, is vooralsnog beperkt tot een achttal. Uit de meerjarenramingen van gemeenten blijkt echter dat bij een groot aantal gemeenten sprake is van (oplopende) tekorten. Om ook de komende jaren een sluitende begroting te kunnen presenteren moeten veel gemeenten nog structurele bezuinigingsinspanningen realiseren. Dit zal niet onopgemerkt aan de inwoners van die gemeenten voorbij gaan.

Het is de verwachting is dat het overgrote deel van de gemeenten er met deze maatregelen in zal slagen ook de komende jaren een sluitende begroting te presenteren. Echter, niet uitgesloten moet worden dat door de combinatie van kortingen, oplopende kosten en terugvallende inkomsten een aantal gemeenten uiteindelijk een beroep zal moeten doen op artikel 12-steun, waarbij een sanering van de gemeentelijke financiën plaatsvindt door een tijdelijke uitkering uit het gemeentefonds. Dit vraagt extra aandacht voor de houdbaarheid van het stelsel. Het uitgangspunt van onderlinge solidariteit is een groot goed. Dat gemeenten onderling garant staan, maakt dat gemeenten tegen aantrekkelijke rentes op de markt kunnen lenen. Een grote stijging van het aantal artikel 12-aanvragen en de omvang van de daarmee gemoeide aanvullende uitkeringen uit het gemeentefonds kan de solidariteit tussen gemeenten ondermijnen.

Decentralisatie-opgaven

Naast de slechte financiële vooruitzichten krijgen de gemeenten te maken met een forse uitbreiding van het takenpakket. In bedragen gaat het om een bedrag van 8 miljard euro. De huidige AWBZ-functie begeleiding wordt vanaf 2013 een gemeentelijke taak binnen de Wmo. De nieuwe Wet werken naar vermogen is ook voorzien per 2013. Deze verandering betekent de wijziging/opheffing van diverse wetten zoals de Wajong, de Wet Sociale Werkvoorziening, de Wet Werk en Bijstand en de Wet Investeren in Jongeren. Met de nieuwe Wet zorg voor jeugd wordt vanaf 2016 de verantwoordelijkheid voor de jeugdzorg in volle omvang bij de gemeenten ondergebracht. Met de vergroting van het takenpakket nemen de financiële verantwoordelijkheden voor gemeenten evenredig toe.

Financiële verhoudingen onder spanning

De combinatie van tegenvallende financiële ontwikkelingen en de decentralisatie van een omvangrijk takenpakket levert een aantal nieuwe spanningen op binnen de bestuurlijke en financiële verhoudingen.

Door de decentralisaties neemt de omvang van het gemeentefonds toe tot ongeveer 25 miljard euro. Daarmee wordt het gemeentefonds de tweede post op de rijksbegroting. Dat betekent dat een aanzienlijk deel van de rijksinkomsten wordt afgezonderd voor de voeding van het gemeentefonds. Dit levert een spanning op, omdat daarmee een grote uitgavenpost ontstaat op de rijksbegroting waar over de rijksoverheid geen directe controle op de besteding heeft. Tegelijkertijd krijgen de gemeenten de zeggenschap over vitale voorzieningen voor en aanspraken van burgers. Dit betreft in hoge mate voorzieningen voor kwetsbare groepen en het is moeilijk voor de rijksoverheid om afstand te doen van deze verantwoordelijkheid. De rijksoverheid blijft zich verantwoordelijk voelen en zich daarnaar gedragen, ook omdat zij voortdurend vanuit de maatschappij wordt aangesproken op vermeende misstanden. Het is echter in de eerste plaats aan de gemeenten zelf om de verantwoordelijkheid te nemen. Het is voor het Rijk moeilijk om de verantwoordelijkheid en vrijheid aan de gemeenten te laten. De kunst van het loslaten is een randvoorwaarde voor succesvol decentraliseren. Taakoverdracht betekent evenwel geen lokale suprematie: vanuit haar systeemverantwoordelijkheid blijft het voor het Rijk altijd mogelijk om bij taakverwaarlozing of excessen handelend op te treden. Per beleidsterrein en probleem varieert dan welke overheid aan zet is, het Rijk of de provincie vanuit haar rol als financieel toezichthouder.

Het is echter van belang dat het Rijk gaat onderkennen dat niet langer het sturen op financiële inputindicatoren centraal dient te staan maar dat het in essentie gaat om de decentraal gerealiseerde maatschappelijke *outcome*. Dit levert een spanning op met de huidige financiële sturing die vooral gefixeerd is op de vraag of gemeenten de beschikbare middelen wel uitgeven aan het maatschappelijke doel waar zij in oorsprong voor bestemd waren. De horizontale werkelijkheid impliceert dat de herleidbaarheid van aangewende middelen steeds complexer wordt omdat gemeenten in samenwerking met de lokale omgeving hun maatschappelijke opgaven verwezenlijken. Aan deze realiteit kan ook het Rijk niet voorbijgaan.

Met de voorgenomen decentralisaties wordt de gemeentelijke taak op het sociale domein steeds dominantier. De omvang van decentralisaties gaan in toenemende mate het karakter van het gemeentefonds bepalen. De omvang van de taken die uit het gemeentefonds moeten worden bekostigd, worden daarmee steeds gevoeliger voor sociaal-economische ontwikkelingen. Bij een sociaal-economische crisis werkt dit door in de mate waarin de bevolking dat een beroep doet op gemeentelijke voorzieningen. De gemeentelijke inkomsten zijn daar niet op berekend.

Met de decentralisatie van taken wordt beoogd de overheidsmiddelen effectiever en efficiënter in te zetten om daarmee het beslag op de overheidsmiddelen te beperken. De decentralisaties gaan dan ook gepaard met een efficiencykorting. Het gaat in deze gevallen niet alleen om een complexe overgang van verantwoordelijkheden en financiën van het Rijk naar de gemeenten, maar ook om een verandering in de inhoudelijke werkwijze van betrokken partijen (gemeenten, maatschappelijke

organisaties). In veel gevallen worden de aanspraken van burgers op voorzieningen gewijzigd, in plaats van een recht op een voorziening ontstaat een recht op compensatie. Gemeenten kunnen door de operaties in samenhang te bezien en door efficiencymaatregelen een deel van de bezuinigingen opvangen. Maar het is een illusie te veronderstellen dat de mogelijkheden van overheden om aanspraken van burgers op voorzieningen te honoreren, door de decentralisaties en de daarbij behorende kortingen onaangetast zullen blijven. Gemeenten zullen als verantwoordelijke bestuurslaag door de burgers worden aangesproken. Er ontstaat zo een spanning tussen verwachtingen van burgers en de mogelijkheden van gemeenten om daar aan tegemoet te komen. Gemeenten zullen in toenemende mate een beroep moeten doen op de maatschappelijke betrokkenheid van burgers en instellingen. Dit versterkt de trend naar vermaatschappelijking van het beleid en doet een beroep op de creativiteit en samenwerkingsvaardigheden van alle partijen die zich lokaal verenigen rond een vraagstuk.

Het is van belang dat gemeenten de mogelijkheden hebben om op lokaal niveau in overleg en samenspraak met maatschappelijke instellingen, belangenorganisaties en burgers zelf invulling te geven aan het beleid. Gemeenten worden juist vanwege het feit dat ze als eerste overheid dicht bij die burgers staan, geacht te kunnen komen tot de meeste effectieve en efficiënte aanpak. Dat vraagt om lokaal maatwerk en uniforme regelingen werken niet. Het is daarbij de kracht van de gemeenten dat zij verschillende bestedingsmogelijkheden tegen elkaar af kunnen wegen om zo tot de beste oplossing te komen. Deze oplossingen kunnen van gemeente tot gemeente verschillen. Maar met deze decentralisaties lijken gemeenten vooral te worden aangesproken op hun organisatorische en bedrijfsmatige capaciteiten. De decentralisaties dreigen daardoor te verzanden in een financieel beheersmatig activiteit, in plaats van gedreven te worden door beleidsinhoudelijke overwegingen.

Daarbij zijn gemeenten voor de uitvoering van de gedecentraliseerde taken in toenemende mate aangewezen op regionale samenwerking met andere gemeenten en instellingen. Intergemeentelijke samenwerking is een belangrijk instrument om uitvoeringskosten te beperken. Regionale samenwerking komt ook tegemoet aan de realiteit dat maatschappelijke opgaven zich op regionaal niveau manifesteren. Aanpak op dat niveau ligt dan voor de hand. Daar staat echter tegenover dat de (financiële) sturingsmogelijkheden van individuele gemeenten op samenwerkingsconstructies beperkt zijn. Daarmee dreigt de individuele gemeentelijke verantwoordelijkheid om invulling te geven aan de lokale omstandigheden minder tot zijn recht te komen. Samenwerking vergt om die reden permanente aandacht.

Ook moet aandacht uitgaan naar het karakter van het gemeentefonds. Het gemeentefonds dreigt door het Rijk steeds meer als bekostigingsbron te worden gezien van die uitgaven zoals die door het Rijk zijn bepaald. Dit wordt versterkt door het overhevelen van middelen niet naar de algemene uitkering maar juist naar decentralisatie-uitkeringen. Hoewel vrij de decentralisatie-uitkering vrij besteedbaar is heeft het onmiskenbaar een doelgebonden karakter. Het staat daarmee op gespannen voet met het oorspronkelijke karakter van het gemeentefonds als vervanging van het eigen belastinggebied. Deze ontwikkeling is al langer gaande maar vond zijn bevestiging in de uitgangspunten zoals die bij de herijking van de algemene uitkering van het gemeentefonds werden geformuleerd. Deze uitgangspunten kenmerken zich door een zwaardere rijkssturing en een beperking van afwegingsvrijheid van

individuele gemeenten. Een consequentie van deze uitgangspunten zou een vergroting van het eigen belastinggebied van gemeenten moeten zijn, maar die wordt echter niet getrokken. De risico's van gemeenten nemen toe maar tegelijkertijd ontbreekt het aan mogelijkheden om de gevolgen daarvan op te vangen, vanwege de beperkte belastingcapaciteit.

Als gevolg van de normeringsystematiek wordt de invloed van de rijksbegroting op de omvang van de fondsen sterker. In de huidige situatie werkt een verhoging of verlaging van de rijksuitgaven voor 18% door in de algemene uitkering. In de toekomst kan dit oplopen tot wel meer dan 25%. Bezuinigingen op de rijksbegroting leveren zo een extra bonus voor de rijksbegroting op, bij verhoging van de rijksuitgaven moet rekening worden gehouden met een toevoeging van 25% aan het gemeentefonds. Het is de vraag of dit bijdraagt aan de duurzaamheid van het stelsel en past in een streven naar behoedzame overheidsfinanciën in den brede.

Tot slot

Met het constateren van deze spanningen is niet gesteld dat de financiële verhoudingen deze veranderingen niet zouden kunnen opvangen. Gemeenten hebben in het verleden een grote mate van flexibiliteit en creativiteit getoond ten aanzien van de maatschappelijke opgaven waarvoor zij gesteld werden. Dit gegeven, gecombineerd met een over het algemeen prudent financieel beleid, schept hoge verwachtingen. Het is wel van belang de spanningen die ontstaan door de omvang van de decentralisaties in combinatie met de slechte economische situatie en de financiële krapte bij gemeenten, te onderkennen. Een risico is dat de reguliere gemeentelijke taken zoals het onderhoud van wegen, ruimtelijke ordening, openbare orde en veiligheid in het gedrang komen. Of dat financiële risico's onnodig worden afgewenteld op burgers en andere maatschappelijke instellingen. Dit zou uiteindelijk ook kunnen leiden tot een toenemend beroep op aanvullende steun uit het gemeentefonds.

Voorkomen moet worden dat de decentralisaties, door de spanningen die zij opleveren, de houdbaarheid van het financiële stelsel aantasten. Om deze complexiteit het hoofd te bieden, dient het lokaal bestuur scherpe keuzes te maken; waarvoor wil men verantwoordelijk zijn, welke taken draagt men over aan het particulier initiatief en welke taken lenen zich voor intensieve samenwerking met andere overheden? In 2011 heeft de Raad voor de financiële verhoudingen in zijn heroriëntatieproject de werking en houdbaarheid van het gehele stelsel van de financiële verhoudingen diepgaand onderzocht. Hij kwam toen tot de conclusie dat het stelsel is toegerust voor de eisen die de gehorizontaliseerde werkelijkheid daaraan stelt. Hierbij past wel de waarschuwing dat de financiële veerkracht van gemeenten niet moet worden overschat. Bij de vanzelfsprekendheid van de voordelen waar de decentralisaties op zijn gebaseerd kunnen vraagtekens worden geplaatst.

De omvang van het gemeentelijke takenpakket neemt als gevolg van de decentralisaties niet alleen sterk toe; het plaatst de bestuurlijke en financiële verhoudingen in een ander perspectief. Het oorspronkelijke karakter van het gemeentefonds, dat in het leven is geroepen als vervanging van het eigen lokale belastinggebied, vervaagt steeds meer. Tegelijk is door de verruiming van de bestedingsmogelijkheden bij specifieke uitkeringen en de omzetting van specifieke uitkeringen in decentralisatie-uitkeringen hun geormerkte karakter voor een belangrijk deel verdwenen. Beide trends illustreren een bestuurlijke ontwikkeling

waarbij de nadruk steeds meer ligt op de gezamenlijke verantwoordelijkheden van bestuurslagen. Er kunnen daarbij vraagtekens worden gezet bij de noodzaak om allerlei aparte verdeelsystemen in stand te houden. Om tot een doelmatige taakverdeling en daarmee tot een compactere en slagvaardiger overheid te komen kan de verdeling van middelen veel globaler vorm krijgen. Het stelsel van de financiële verhoudingen lijkt daarmee te evolueren. De rijksoverheid moet daarbij niet willen sturen op financiële input, maar op de beoogde maatschappelijke outcomes. Tegelijkertijd moeten gemeenten de ruimte krijgen om zowel de financiële risico's het hoofd te kunnen bieden als eigen inhoudelijke beleidskeuzes te maken die bijdragen aan het maatschappelijke doel.

DEEL 2: Het jaarverslag

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. Een jaarverslag is echter 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 en doorwerking van de uitgebrachte adviezen. Het jaarverslag is afgesloten op 1 april 2012, ontwikkelingen nadien zijn niet meer verwerkt.

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 Verdelen, vertrouwen en verantwoorden

De werkzaamheden van de Raad stonden in 2011 voor een belangrijk deel in het teken van het nader uitwerking geven aan de aanbevelingen van de evaluatie van de Raad in 2010. Een onafhankelijke evaluatiecommissie onder leiding van de heer mr. A. Docters van Leeuwen heeft de Raad en de financiële verhoudingen doorgelicht.

De commissie adviseerde 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. De evaluatiecommissie gaf daarbij aan tevens te onderzoeken of de veranderde bestuurlijke verhoudingen in de netwerksamenleving ook vertaald zouden moeten worden naar de financiële verhoudingen. Daarbij gaf 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 het decentralisatieparadigma.

De Raad heeft deze overwegingen ter harte genomen en heeft besloten om een aantal door de commissie opgeworpen vraagstukken nader uit te werken. Hiertoe heeft de Raad het initiatief genomen met het project Heroriëntatie financiële verhoudingen. In dit kader zijn vele gesprekken gevoerd met wetenschappers, vertegenwoordigers van verschillende bestuurslagen en deskundigen met een brede maatschappelijke ervaring uit de praktijk van de financiële verhoudingen. Het project is uitgemond in de publicatie *Verdelen, vertrouwen en verantwoorden*. In deze publicatie gaat de Raad in op de vragen zoals die uit de evaluatie zijn gedestilleerd.

In deze publicatie expliciteert de Raad het normenkader van de financiële verhoudingen. Hij gaat daarbij in op vragen naar het wetenschappelijke en normatieve gehalte van het normenkader. De Raad stelt vast dat, hoewel de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan het huidige stelsel van de financiële verhoudingen tussen Rijk en gemeenten en provincies uitgaan van een verticale verhouding, deze verticaliteit geen problemen hoeft op te leveren in een horizontale samenleving. Een decentrale toedeling van taken en middelen draagt bij aan een effectieve en doelmatige besteding van middelen. Een essentiële voorwaarde is wel dat daadwerkelijk invulling wordt gegeven aan de noodzakelijke beleids- en bestedingsvrijheid van decentrale overheden.

In een netwerksamenleving waarin veel (maatschappelijke) partners een rol spelen moeten gemeenten en provincies meer ruimte krijgen om het geld dat zij van het Rijk krijgen effectief te besteden. Het zijn gemeenten en provincies die samenwerkingsverbanden met deze partners aangaan. Het volstaat daarom niet langer om alleen te kijken naar de verticale verhoudingen tussen enerzijds de rijksoverheid en de maatschappelijke organisaties of tussen rijksoverheid en de decentrale overheden anderzijds. Voor een doelmatige aanwending van middelen is het van belang zicht te hebben op de onderlinge relaties en beschikbare bronnen die betrokken partijen kunnen aanwenden. Dit houdt ook in dat het op nationaal niveau dient te gaan om de vraag of de maatschappelijke gewenste *outcome* wordt gerealiseerd, het 'wat'. De weg daarheen, het 'hoe', is geen rijksaangelegenheid maar een decentrale verantwoordelijkheid die zich onverminderd ook uitstrekt tot de vraag of de beschikbare middelen wel zo optimaal mogelijk zijn aangewend. Dit sluit sturing door

het Rijk via de verdeling via de algemene uitkering, ter verwezenlijking van nationale beleidsdoelen, uit.

De Raad bepleit de instelling van een entiteit die kan voorzien in de behoeften van zowel de regering, het parlement maar ook van de decentrale overheden en maatschappelijke organisaties. Een dergelijke entiteit is een efficiënte en sobere manier om het stelsel van de financiële verhoudingen te borgen, om daarmee de kwaliteit van het openbaar bestuur structureel te verbeteren en nieuwe vormen van samenwerking tussen (groepen van) burgers en overheden mogelijk te maken.

Het rapport is op 10 november 2011 aan de fondsbeheerders aangeboden. Staatssecretaris Weekers van Financiën nam het rapport in ontvangst.

2.1

Uitvoering Werkprogramma

Naast het project Heroriëntatie financiële verhoudingen heeft de Raad uitvoering gegeven aan het werkprogramma 2011. 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 onvoorziene onderwerpen bepalen uiteindelijk de agenda van de Raad. De Raad streeft een balans na tussen ad hoc advisering en het uitvoeren van zijn werkprogramma. Het werkprogramma heeft daardoor een meerjarig karakter.

2.2

Uitgebrachte adviezen 2011

De Raad bracht in 2011 acht 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.

Vereenvoudiging verdeling algemene uitkering gemeentefonds

In zijn advies stelt de Raad dat de verdeling van de algemene uitkering van het gemeentefonds nodeloos ingewikkeld en weinig transparant is. 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 verwijst daarbij naar onderzoek waaruit blijkt dat met circa de helft van het aantal verdeelmaatstaven een adequate verdeling kan worden bereikt

Gelijktijdig met dit advies bracht de Rfv een achtergrondstudie in de vorm van een cahier uit met de titel *Vereenvoudiging van de verdeling algemene uitkering gemeentefonds*. Het telt twee bijdragen. Een daarvan, *Eenvoud als kenmerk van het ware*, gaat in op de dynamiek van en motieven achter de toenemende complexiteit van de verdeling. De tweede, *Mogelijkheden tot vereenvoudiging van de verdeling van het gemeentefonds* is een rekenkundige exercitie. Prof.dr. M.A. Allers, lid van de Raad, toont daarin aan dat de bestaande verdeling ook met een beperkt aantal verdeelmaatstaven kan worden benaderd.

Advies handleiding artikel 12

De oude Handleiding Artikel 12 dateerde uit 2001. Gelet op de ontwikkelingen en ervaringen sindsdien, maar ook met het oog op de toekomstige aanvragen voor aanvullende steun is het een goede zaak dat het ministerie van BZK het initiatief genomen heeft de handleiding te actualiseren. De Raad stelt vast dat de aangepaste Handleiding Artikel 12 een minder vrijblijvend karakter heeft. Voor een belangrijk deel komt dat door het meer expliciteren van de (bestaande) normen. Hij stelt echter vast dat op onderdelen ook sprake is van een wijziging en aanscherping van het beleid. De Raad meent dat het gepast is om over deze inhoudelijke aanscherping van het beleid helderheid te verschaffen. In concrete gevallen zal de nieuwe handleiding immers leiden tot een andere beoordeling. Het meest duidelijk komt dat tot uitdrukking in het verhogen van de toelatingsnormen (redelijk peil OZB). De Raad stemt overigens in met deze codificatie en aanscherping van de normen. In het advies doet de Raad verder een aantal handreikingen om het Artikel 12-beleid nader in te vullen. Dat betreft met name de stroomlijning van de procedure en de beoordeling van de onontkoombare en onuitstelbare uitgaven, de reservepositie, de eigen inkomsten en de grondexploitaties.

De aanbevelingen en suggesties van de Raad hebben geleid tot aanpassing van de Handleiding Artikel 12. Met de hernieuwde handleiding is een eerste stap gezet. Er blijft behoefte aan een meer inhoudelijke en permanente borging en ontwikkeling van het Artikel 12-beleid.

Artikel 12 Loppersum 2010

De Rfv is van oordeel dat het voorstel van de inspecteur om aan de gemeente Loppersum voor 2010 tot en met 2013 een aanvullende uitkering te verstrekken, onvoldoende tegemoet komt in de kosten van het achterstallig onderhoud van baggeren en beschoeiingen. De Raad stelt voor de kosten van het achterstallig baggeren voor de helft te honoreren omdat ook andere gemeenten kampen met nog niet geïnventariseerde achterstanden. Ook een deel van de onderhoudswerkzaamheden aan de niet-natuurlijke oevers dat binnen 5 jaar moet worden aangepakt, dient te worden meegenomen. De krimpmaatstaf is verder ten onrechte aangewend ter dekking van de lagere algemene uitkering. Dit is in strijd met de strekking van de krimpmaatstaf. Op basis van deze overwegingen stelde de Raad voor het voorstel van de inspecteur te verhogen.

Het voorstel van de Raad is door de beheerders van het gemeentefonds overgenomen. De gemeente Loppersum is per 2014 geen Artikel 12-gemeente meer.

Advies Verdeelvoorstel Provinciefonds

Naar aanleiding van het voorstel tot een nieuwe verdeling van het provinciefonds heeft de Raad in een advies een beschouwing gewijd aan de meer principiële vragen die daar achter schuil gingen. De Raad is van oordeel dat de introductie van het onderscheid tussen beheer- en ontwikkeltaken in de verdeling van de algemene uitkering een sluipenderwijs veranderde visie van de rijksoverheid op de rol van de provincies binnen het openbaar bestuur markeert. De rol van de provincie als autonome bestuurslaag wordt steeds meer verdrongen door die van uitvoerder van rijksbeleid. De financiële verhoudingen weerspiegelen daarmee de gewijzigde bestuurlijke verhoudingen. Het is van groot belang dat de bestuurlijke consequentie van deze ontwikkeling ook wordt onderkend. Als deze bestuurlijke visie niet wenselijk wordt geacht, dan impliceert dat immers ook een andere keuze voor de bekostiging van provinciale taken.

De Raad heeft geen inhoudelijk oordeel over de herverdeeleffecten van het voorstel, maar uit wel zijn zorg over de transparantie en de onderbouwing van de verdeelvoorstellen. Het is niet goed mogelijk te beoordelen of de verdeling recht doet aan de verschillen in mogelijkheden die provincies hebben om bij te dragen aan de ontwikkelopgaven in hun eigen gebied. Daarmee ligt een potentiële bron voor toekomstige scheefheid in de verdeling opgesloten.

Op dit advies is geen inhoudelijke reactie gevolgd.

Artikel 12 Boarnsterhim 2010

In zijn advies stelt de Raad vast dat de inspecteur gekozen heeft voor een strikte benadering voor de aanpak van de noodzakelijke sanering van de financiën van de gemeente Boarnsterhim. De saneringsperiode 2010-2015 is leidend, de datum van de beoogde herindeling/opsplitsing per 2014 is daarbij vooralsnog niet relevant. De Raad heeft begrip voor deze strikte benadering. De Raad is echter van oordeel dat, gelet op de omvang en aard van het achterstallig onderhoud van de kapitaalgoederen, het te overwegen is om vooruitlopend op de definitieve vaststelling in het kader van de schone oplevering, alvast een extra budget van 1 miljoen euro toe te kennen. Aangezien de slechte financiële situatie vooral is veroorzaakt door overmatige ambities en slecht financieel beheer van de gemeente zelf, acht de Raad de taakstellende belastingverhoging zonder meer gerechtvaardigd.

In hun beschikking hebben de gemeentefondsbeheerders de suggestie van de Raad niet gevolgd. Wel is aangegeven dat zal worden bezien in hoeverre de gemeente de ruimte kan worden geboden invulling te geven aan de noodzakelijke herstructurering. De gemeente zal worden gehouden aan het extra verhogen van de OZB-tarieven.

Modernisering financieel toezicht

Het advies inhoudende een voorstel tot modernisering van het financieel toezicht, heeft een beperkte strekking. Het gaat om het voorstel om de mogelijkheid te creëren het preventief toezicht in de loop van het begrotingsjaar te kunnen beëindigen. Een tweede voorstel betreft het laten vervallen van de mogelijkheid tot het instellen van preventief toezicht op grond van een tekort op de jaarrekening. De Raad acht de betekenis daarvan voor het verminderen van de toezichtslast gering.

De Raad onderschrijft het uitgangspunt dat het horizontale toezicht leidend moet zijn, maar erkent tegelijkertijd dat de kwaliteit en de waarborgen daarvoor nog niet optimaal zijn. De meerwaarde van modern financieel toezicht dient vooral te zijn dat het de eigen verantwoordelijkheid van de decentrale overheid ondersteunt. De Raad pleit niet voor een aanscherping van het toezicht, maar voor een nadere uitwerking van de criteria voor een gezond en evenwichtig beleid. De Raad bepleit een soort financiële stresstest voor het beleid, waarbij aan de hand van verschillende scenario's het financiële perspectief van de betreffende overheid wordt geschetst. Dit met het primaire doel om daarmee het horizontale toezicht te ondersteunen. Indien de begroting en de meerjarenraming geen reëel beeld geven van de financiële positie en/of er reden is te veronderstellen dat de reële risico's de weerstandscapaciteit overtreffen, is er vervolgens reden voor preventief toezicht. Om de onafhankelijkheid van het toezicht te benadrukken beveelt de Raad aan de toezichtfunctie functioneel aan de Commissaris van de Koningin toe te delen.

Het kabinet lijkt niet van plan de financiële stresstest verplicht voor te schrijven. Het idee van de stresstest heeft geleid tot een stroom van publicaties en positieve reacties bij veel gemeenten. Het advies heeft ertoe geleid dat veel gemeenten en onderzoeksbureaus initiatieven hebben ondernomen voor het nader uitwerken van een stresstest. De doorwerking van dit advies in dat opzicht optimaal. Er zal geen formele toewijzing van de toezichtfunctie aan de Commissaris van de Koningin worden voorgesteld.

Advies wijziging Wet inburgering

De Raad kan zich vinden in de financiële gevolgen van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet inburgering. Nu de taak van gemeenten in het kader van de Wet inburgering vervallen, is het logisch dat ook de financiële middelen van het participatiefonds en het gemeentefonds voor deze taak komen te vervallen. De Raad geeft de minister verder in overweging om bij de verdeling van het participatiebudget rekening te houden met beroep dat oudkomers doen op voorzieningen voor begeleiding naar werk en participatie.

Het wetsvoorstel ligt voor bij de Tweede Kamer.

Advies herijking gemeentefonds, eerste fase

Het Rijk is van plan de verdeling van het gemeentefonds (circa 18 miljard euro) te herzien. Bij de verdeling wil het Rijk voortaan laten meewegen of het geld dat de gemeenten krijgen uit het gemeentefonds in overeenstemming is met de rijksprioriteiten en of de taakuitvoering niet goedkoper kan. De Raad heeft ernstige bedenkingen tegen deze benadering van verdeelvraagstukken. De middelen uit het gemeentefonds zijn vrij besteedbaar. Gemeenten zijn zelf het beste in staat te bepalen waaraan het geld effectief en efficiënt kan worden besteed, de keuzes zijn de uitkomst van het lokale democratische besluitvormingsproces. Het is juist de kracht van de gemeenten dat zij verschillende bestedingsmogelijkheden tegen elkaar kunnen afwegen. De keuzes kunnen van gemeente tot gemeente verschillen.

De omvang van het gemeentefonds staat als gevolg van de economische crisis onder grote druk, en daardoor zullen gemeenten als vanzelf meer worden gedwongen effectief en efficiënt te werken. Het verdeelvoorstel van het Rijk leidt tot aantasting van de gemeentelijke autonomie. Daarbij leidt het ook tot een vergroting van de bureaucratische last en een ondoelmatige verdeling van middelen. De Raad stelt daarom voor de verdeling van het gemeentefonds te baseren op de som van de voorkeuren van de gemeenten. De gemeentefondsbeheerders (de minister van Binnenlandse Zaken en de staatssecretaris van Financiën) moeten geen gemeentefondsbestuurders worden.

De fondsbeheerders hebben inmiddels aangegeven voorrang te willen geven aan een goede inbedding van de decentralisatie van de AWBZ-begeleiding en de Wet Werken naar vermogen in het gemeentefonds. De gevolgen van de bredere herijking zullen niet eerder dan met ingang van 2014 worden geëffectueerd. De beheerders hebben toegezegd de komende periode in overleg met alle betrokken partijen te zullen treden om de aanpak en de uitgangspunten bij deze herijking te bepalen.² De overheveling van de Begeleiding per 2012 wordt overeenkomstig het advies van de Raad wel doorgezet.

² Tweede Kamer 33 000B, nr. 8.

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	'11
Gevraagde adviezen	16	14	16	11	9	18	12	10	9	8	8	7
Waarvan in het werkprogramma voorzien	5	7	10	5	5	9	4	7	9	8	8	7
Ongevraagde adviezen	0	2	2	0	3	1	2	2	1	2	3	1
Totaal adviezen	16	16	18	11	12	19	14	12	10	10	11	8

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	'11
Adviezen niet aan beheerders	8	8	12	8	9	12	6	6	5	5	7	0
Adviezen aan beheerders	8	8	6	3	3	7	8	6	5	5	4	8
Totaal aantal adviezen	16	16	18	11	12	19	14	12	10	10	11	8

Tabel 2: Aan de beheerders en de overige leden van het kabinet uitgebrachte adviezen³

2.4

Invloed van de adviezen

In het jaarverslag van 2008 heeft de Raad een eerste aanzet gedaan 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.⁴

- 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, 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 tweeweg wordt gebracht bij de doelgroep van de adviesraden. Conceptuele doorwerking

³ Als het advies behalve aan de beheerders van gemeentefonds of provinciefonds ook aan een andere bewindspersoon is uitgebracht, is het advies beschouwd als 'niet aan de beheerders uitgebracht', tenzij het nadrukkelijk de fondsen betreft.

⁴ Bekkers, V.J.J.M., V.M.F. Homburg, H.J.M. Fenger en K. Putters, *Doorwerking van strategische beleidsadvisering*, Amsterdam, Rozenberg, 2004 en *Adviseren met doorwerking: visitatiecommissie Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling*, Den Haag, december 2004.

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 hebben voornamelijk instrumentele doorwerking. Doorwerking van adviezen laat zich ook niet altijd meten in het jaar van advisering. Effecten zijn dan ook op deze korte termijn nog niet altijd zichtbaar. In een aantal gevallen zoals de Artikel 12-adviezen is duidelijk dat de adviezen doorwerking hebben gehad; concreet in de beschikking die daarop volgde of in de vervolgrapporten.

Het advies over de modernisering van het financieel toezicht was instemmend van aard. Het in dat advies geopperde idee om ter versterking van het horizontaal toezicht een financiële stresstest in te voeren, heeft niet alleen veel bijval geoogst maar ook concreet geleid tot nadere uitwerking bij veel gemeenten.

Het advies over de vereenvoudiging van de verdeling heeft veel weerklank gevonden. Bij de herijking van de algemene uitkering zal nadrukkelijk worden getoetst of dezelfde uitkomst ook met minder maatstaven kan worden bereikt.

De minister van Binnenlandse Zaken heeft toegezegd nog met een inhoudelijke reactie te komen op zowel het rapport *Verdelen, vertrouwen en verantwoorden* als op het advies over de herijking van de algemene uitkering, eerste fase.

2.5 Overige activiteiten van de Raad

Jeugdzorg in beweging

Ongeveer 60 mensen woonden op 26 mei 2011 in Rotterdam de rondetafelgesprekken *Jeugdzorg in beweging* bij. Mensen uit de wetenschap, zorg en openbaar bestuur gingen met elkaar in gesprek over de ontwikkelingen in de jeugdzorg en de nieuwe rolverdeling over de verschillende partijen. De bijeenkomst werd georganiseerd bij het afscheid van de leden Tonny van de Vondervoort, lid van zowel de Rfv als de Raad voor het openbaar bestuur en Peter Lankhorst, lid van de Raad voor het openbaar bestuur.

3.

Communicatie

3.1

Website en nieuwsbrief

De gezamenlijke website van de Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen trekt gemiddeld ruim 2.000 unieke bezoekers per maand. Het uitbrengen van nieuwe adviezen zorgen voor extra bezoekers aan de site. De adviezen van de Raden worden ook vaak doorgeplaatst naar andere sites. En vanuit andere sites wordt in toenemende mate gelinkt naar www.rob-rfv.nl. Mensen kunnen zich via de website abonneren op een elektronische nieuwsbrief, die circa 10 keer per jaar verschijnt. De Nieuwsbrief besteedt aandacht aan de adviezen van de Raden en aan andere activiteiten die de Raden ontplooiën. Via links in de nieuwsbrief kan men direct doorklikken naar de adviezen en achtergrondinformatie bij activiteiten op de website. De nieuwsbrief heeft ruim 1.230 abonnees; een stijging met 130 ten opzichte van het jaar ervoor.

3.2

Overige communicatie rondom adviezen en activiteiten

De persvoorlichting blijft een speerpunt en een presentatie leidt altijd tot aandacht in de vakpers. Bij de grotere adviezen en publicaties is er ook (ruime) aandacht van de landelijke en regionale media en in de politiek-bestuurlijke arena. Dit gold in 2011 nog steeds voor het advies *Vertrouwen op democratie* uit 2010.

In 2011 is de huisstijl verder aangepast. Als laatste stap, te voltooien in 2012, is daarbij de website aan bod gekomen, die ook om andere redenen aan vernieuwing toe is.

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 van dit jaarverslag).

3.3

Netwerk van de Raad en het secretariaat

De Raad voert minimaal een keer per jaar overleg met de Vaste Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO). Een delegatie van de Raad spreekt jaarlijks met het MT van het ministerie van BZK, de voorzitter onderhoudt contact met de minister van BZK.

Het secretariaat neemt daarnaast deel aan verschillende begeleidingscommissies, expertmeetings, symposia en dergelijke. Ook op secretariaatsniveau wordt geregeld overlegd met ministeries, het IPO en de VNG. 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.

Daarnaast treedt met enige regelmaat een gast op in het werkoverleg van het secretariaat die dan een presentatie geeft naar aanleiding van een recent onderzoeksrapport of proefschrift van zijn of haar hand. Zo verzorgde Guido Enthoven, directeur van het Instituut voor Maatschappelijke Innovatie, een presentatie naar aanleiding van zijn proefschrift *Hoe vertellen we het de Kamer? Een empirisch onderzoek naar de*

informatierelatie tussen regering en parlement' Margit van Wessel, communicatiewetenschapper aan de Wageningen Universiteit, besprak met het secretariaat haar rapport *Hoezo luistert de overheid (niet)?*, en Tom Louwerse, docent aan het Instituut Politieke Wetenschap van de Universiteit Leiden, gaf een presentatie naar aanleiding van zijn proefschrift *Political Parties and the Democratic Mandate*.

4.

Samenstelling Raad en secretariaat

In 2011 heeft de Raad na een lidmaatschap van 12 jaar afscheid genomen van mevrouw A.G.M. van de Vondervoort. Naast plaatsvervangend voorzitter was zij tevens lid van de Raad voor het openbaar bestuur. Gedurende die periode heeft zij met haar kennis en ervaring een waardevolle bijdrage geleverd aan de advisering van beide Raden.

Mevrouw prof. dr. B. Unger, Hoogleraar Economie van de publieke sector aan de Universiteit Utrecht, heeft in 2011 te kennen gegeven niet voor een tweede termijn in aanmerking te willen komen.

In afwachting van de reactie op de aanbevelingen uit het rapport *Verdelen, vertrouwen, verantwoorden* heeft de Raad een tweetal tijdelijke leden mogen verwelkomen, te weten de heer Th. Peters, oud-gedeputeerde van de provincie Gelderland en de heer Prof. dr. Th.A.J. Toonen, hoogleraar bestuurskunde aan de universiteit Leiden en de TU Delft.

Mevrouw H. van Rijnbach-de Groot werd voorgedragen voor verlenging van haar raadslidmaatschap. Zij is tevens plaatsvervangend voorzitter.

De huidige samenstelling van de Raad kent nog twee vacatures.

Gedurende het gehele jaar heeft de heer drs. G.J. Wenneker deel uitgemaakt van het secretariaat. Hij heeft met ingang van het nieuwe jaar het secretariaat verlaten. De samenstelling van het secretariaat (bijlage II) onderging verder nog een tweetal veranderingen. In september werd mevrouw J.E. de Best MSc vanuit het ministerie van BZK gedetacheerd. Eind september nam het secretariaat afscheid van mevrouw G. Moella.

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.

2011	Begroting	Uitgaven
Ambtelijk personeel	997.000	1.029.063
Vergoedingen raadsleden	167.000	176.798
Materiële en andere kosten	164.000	147.925
Totaal	1.328.000	1.353.786

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

Bijlage I

Samenstelling van de Raad voor de financiële verhoudingen in 2011

Voorzitter:

De heer mr. **M.A.P. van Haersma Buma**

Dijkgraaf van Delfland

Plv. voorzitter (tot 1 maart 2011):

Mevrouw. **A.G.M. van de Vondervoort**

Gedeputeerde van de provincie Zuid-Holland

Plv. voorzitter (vanaf 1 april 2011)

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

Burgemeester van de gemeente Etten-Leur

Leden:

De heer prof. dr. **M.A. Allers**

Hoogleraar 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

Mevrouw prof. dr. **B. Unger** (tot 1 maart 2011)

Hoogleraar Economie van de publieke sector aan de Universiteit Utrecht

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

Oud-wethouder Financiën van de gemeente Heerlen

Tijdelijke leden:

De heer **Th.H.C. Peters** (vanaf 1 april)

Oud-gedeputeerde van de provincie Gelderland

De heer prof. **dr. Th.A.J. Toonen** (vanaf 1 april)

Hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit Leiden en de TU Delft

Bijlage II

Samenstelling van het secretariaat Rob en Rfv in 2011

Secretaris:

de heer dr. C.J.M. Breed

Plv. Secretaris:

de heer mr. G.A. van Nijendaal

Adviseurs:

mevrouw J.E. de Best MSc (vanaf 1 september)

de heer drs. M.J. Fraanje

de heer drs. P.C. de Goede

de heer drs. P. de Jong

de heer drs. M.M.S. Mekel

mevrouw K.R. Veldhuijzen MSc

de heer drs. G.J. Wenneker

Communicatieadviseur:

mevrouw H.H.M. Loogman

Bedrijfsbureau:

mevrouw M.J. Polderman-Zuidwijk

mevrouw V. Rameswar

mevrouw Z. Chandoe

mevrouw G. Moella (tot 1 oktober)

Bijlage III

Werkprogramma 2012

1.

Inleiding

In tegenstelling tot strategische adviesraden geldt voor de Rfv, als meer technische adviesraad, niet de verplichting een goedgekeurd werkprogramma te presenteren. Het is echter reeds enige jaren usance dat de Raad naast meer technische beleidsadviezen op jaarbasis ook altijd een of twee meer strategisch georiënteerde adviezen uitbrengt. Naar aanleiding van de evaluatie van de Raad is zelfs de roep om meer strategisch georiënteerde adviezen toegenomen. Ook zou de Raad er naar moeten streven meer pro-actief te adviseren.

Voor een deel is de Raad afhankelijk van daadwerkelijke adviesaanvragen. Daarnaast is het aan de Raad zelf om prioriteiten te stellen. De keuze van de onderwerpen is mede afhankelijk van het profiel en de rol van de Raad. Voor een deel heeft de Raad dat in eigen hand, maar voor een meer substantiële koerswijziging of transformering naar een nieuwe entiteit op het terrein van de financiële verhoudingen is de Raad afhankelijk van de medewerking/instemming van derden.

Dit document is te beschouwen als een inventarisatie van onderwerpen die in 2012 aan de orde kunnen komen. De uitvoering van het werkprogramma is mede afhankelijk van de politieke besluitvorming. De inventarisatie borduurt voort op het werkprogramma 2011 de onderzoeksagenda uit *Verdelen, vertrouwen, verantwoorden* en een eerste ambtelijke inventarisatie.

2. Werklijst

I. Onderwerpen voortvloeiend uit de evaluatie van de Raad

1. Op weg naar een nieuwe adviesstrategie dan wel nieuwe entiteit?

Naar aanleiding van de evaluatie van de Raad en het rapport *Verdelen, vertrouwen en verantwoorden* is het aan de Raad om een nadere uitwerking te geven aan het profiel en de rol van de Raad. Een van de aspecten daarvan is dat de Raad zich ook dient te bezinnen op andere uitingsvormen dan de traditionele briefadviezen op basis van concrete adviesaanvragen. In het genoemde rapport wordt ook het nut en de noodzaak beschreven om te komen tot een nieuwe entiteit op het terrein van de financiële verhoudingen, waaraan de Raad graag een bijdrage zou willen leveren.

2. Vervolg *Verdelen, vertrouwen, verantwoorden*

Ter afsluiting van het project Heroriëntatie financiële verhoudingen wordt een symposium georganiseerd voor al diegenen die hun medewerking verleenden aan de expertmeetings, bestuurlijke consultaties en dergelijke. Het gaat om een symposium rond de begrippen *verdelen, vertrouwen en verantwoorden*.

3. Foto financiële verhoudingen

In de evaluatie is de suggestie gedaan om jaarlijks een foto van de financiële verhoudingen te maken. De Raad wil in een beschouwing bij het jaarverslag de belangrijkste ontwikkelingen op het terrein van de financiële verhoudingen belichten.

II Onderwerpen voortvloeiend uit Regeerakkoord/kabinetsbeleid

1. De Wet werken naar vermogen

Het Kabinet wil met de Wet werken naar vermogen één regime scheppen voor de groepen die tot op heden een beroep doen op de Wet Wajong, de Wsw of de WWB/WIJ. Het gaat enerzijds om de inkomensondersteuning, anderzijds om het begeleiden naar en bevorderen van participatie op de arbeidsmarkt.

2. Decentralisatie jeugdzorg

In het Regeerakkoord is aangekondigd dat het gehele jeugdzorgbeleid naar de gemeenten wordt overgeheveld. De decentralisatie Jeugdzorg krijgt vanaf 2014 fasegewijs zijn beslag. De Raad bereidt een advies voor over (aspecten van) deze decentralisatie.

3. Decentralisatie begeleiding (Awbz)

In het Regeerakkoord is aangekondigd dat de begeleiding uit de Awbz naar de gemeenten wordt overgeheveld. De Raad is betrokken bij de financiële aspecten van dit dossier.

4. Herijking gemeentefonds

Na de eerste fase van het herijkingsonderzoek gemeentefonds in 2011 zal in 2012 de tweede deze fase van start gaan.

5. Periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds

Bij de gemeentefondsbegroting wordt jaarlijks het Periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds gepubliceerd waarin wordt bezien in hoeverre de verdeling van de algemene uitkering nog aansluit op de kosten. De Raad brengt naar aanleiding daarvan jaarlijks een advies uit.

III Artikel 12 Fvw

1. Doorlichting artikel 12 beleid; procedure/standpunten

Met de geactualiseerde handleiding is een eerste stap gezet door het ministerie van BZK, waar het de doorlichting van het artikel 12-beleid betreft. Er is echter ook behoefte aan een meer inhoudelijke borging van het artikel 12-beleid. Het gaat om een nader uitgewerkt normenkader op basis waarvan de ook Raad zijn overwegingen nader expliciteert. Van belang daarbij is ook oog te hebben voor nieuwe feiten en omstandigheden die het beroep op aanvullende steun in de toekomst kunnen bepalen.

2. Aanvraag artikel 12 Boarnsterhim

3. Aanvraag artikel 12 Millingen a/d Rijn

IV Overige adviesonderwerpen

1. Bekostiging van primaire waterkeringen/waterschapstaken

Er zijn in het Bestuursakkoord Water principiële afspraken gemaakt over de verdeling van taken, bevoegdheden en financiële verhoudingen tussen de betrokken overheden, inclusief de afspraken over een fifty/fifty co-financiering van het Hoogwaterbeschermingsprogramma (Hwbp). Er zijn naar het oordeel van de Raad bij de uitgangspunten die hieraan ten grondslag liggen, maar ook bij de financiële soliditeit

de nodige kanttekeningen te plaatsen. De Raad wil nadenken over een meer structurele financiering van de watertaken beraadt zich op een advies.

2. Grondexploitatie

Als gevolg van de economische crisis krijgen veel gemeenten te maken met opdrogende inkomsten uit het grondbedrijf. Sommige gemeenten moeten zelfs tekorten gaan aanvullen uit de reserves dan wel uit de algemene middelen. Het is niet uit te sluiten dat een aantal gemeenten in ernstige financiële problemen dreigt te komen zo zeer zelfs dat een beroep op artikel 12 niet uit te sluiten valt. Daarbij maken de inkomsten voor de grondexploitatie ook onderdeel uit van het nieuwe cluster Infrastructuur en gebiedsontwikkeling van het gemeentefonds dat in 2014 op de rol staat om te worden herijkt. De Raad volgt de ontwikkelingen en zal indien daartoe aanleiding is, daar in zijn adviezen aandacht aan schenken.

3. Vervolg advies bevolkingskrimp

Samen met de Raad voor het openbaar bestuur heeft de Rfv in 2008 in het advies *Bevolkingskrimp* de gevolgen voor bestuur en financiën in kaart gebracht. 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. Een mogelijke optie is om te komen met een evaluatief advies (samen met de Rob) over de doorwerking van het advies uit 2008.

V Studie-onderwerpen

1. Invloed Europa op de financiële verhoudingen

De invloed van Europa op het binnenlands bestuur is onmiskenbaar en strekt zich ook uit tot de financiële verhoudingen. Het doel is een nadere verkenning van de invloed van Europa op de financiële verhoudingen op te stellen.

2. Geschiedenis van de normering

Het betreft een overzicht hoe de normering van het gemeente- en provinciefonds in de loop der jaren is vormgegeven, de discussies die daarbij hebben gespeeld en de gehanteerde argumenten. Primaire doel is het ontsluiten van kennis.

3. Methodieken van verdeelonderzoek

Dit betreft het inventariseren van verdeelmodellen en onderzoek. Dit met het doel meer systematisch kennis over de keuzes die bij verdeelvraagstukken aan de orde zijn, in kaart te brengen.

4. Bekostigingsvormen

Sinds jaar en dag bestaat een overzicht van de verschillende bekostigingsvormen, de kenmerken, de daaraan te stellen voorwaarden enz. Dit overzicht moet geactualiseerd worden. Een uitgebreide versie zou in de vorm van een cahier op de Rfv-website kunnen worden geplaatst. Het primaire doel is het ontsluiten van kennis.

5. Bekostiging regionale (uitvoerings)taken (Wgr, centrumgemeenten)

In het Regeerakkoord staan vergaande voornemens tot decentralisatie van taken naar gemeenten. Een van de obstakels daarbij is dat de schaal van veel gemeenten een

doelmatige uitvoering die nieuwe taken in de weg staat. Ook in het discours rond de organisatie van het openbaar bestuur vormt het regionaliseringsvraagstuk een belangrijk thema. Een van de vraagstukken daarbij is op welke wijze de bekostiging van de te decentraliseren het beste vorm kan krijgen. In het kader van het Heroriëntatieproject heeft de Raad een eerste theoretische verkenning gedaan naar dit vraagstuk en het onderwerp maakt onderdeel uit van de onderzoeksagenda van *Verdelen, vertrouwen en verantwoorden*. Centrale vraag is wat de consequenties zijn van de toenemende invloed van financiële verplichtingen die voortvloeien uit (verplichte) regionale samenwerking.

6. Parallele financiering

Het gaat hierbij om de effecten van de samenloop van publieke en private middelen binnen één beleidsterrein. Het betreft vooralsnog niet zo zeer een zelfstandig adviesonderwerp als wel een aspect dat bij verschillende adviesonderwerpen aan de orde kan zijn.

7. De mogelijkheden van en risico's voor decentrale overheden van nieuwe verdienmodellen

In toenemende mate wordt voor de uitvoering van taken een beroep gedaan op allerlei innovatieve financieringsvormen zoals crowdfunding, revolving funds e.d. Deze vormen sluiten aan op de trend naar vermaatschappelijking en een terugtrekkende overheid. Deze vormen roepen vragen op over risico's en verantwoordelijkheden.

Bijlage IV

Publicaties en andere activiteiten van de medewerkers van het secretariaat

Kees Breed

Overige

Lid van de Board of reference van het ROI Centre for Public Leadership.

Lid van de AdviesRaad werkveld strategie van Hogeschool AVANS.

Docent 'Besturen en strategisch leiderschap' bij het ROI.

Rien Fraanje

Publicaties

Allers, M.A. en M.J. Fraanje, Randstadprovincie of Infrastructuurautoriteit, in: J.H.M. Donders en C.A. de Kam (red.): *Jaarboek Overheidsfinanciën 2011*. Den Haag: Sdu, 2011.

Herweijer, M. en M.J. Fraanje, *Samen werken aan bestuurskracht. Intergemeentelijke samenwerking onderzocht*. Alphen aan den Rijn: Kluwer, 2011.

Fraanje, M.J., De overheid kan het niet alleen, in: *Beleid en Maatschappij*, Jaargang 38, nr. 4, 2011.

Lezingen, presentaties

Introduction to Dutch public administration. Presentatie voor Zweedse topambtenaren bij aanvang van hun studiereis aan Nederland, Den Haag/Zweedse ambassade, 26 april 2011.

Emoties bij samenwerking. Presentatie n.a.v. het boek *Samen werken aan bestuurskracht* bij de slotbijeenkomst van het Programma krachtig bestuur van het ministerie van BZK, Den Haag, 13 oktober 2011.

Ruimte maken voor beleid. Presentatie n.a.v. het boek *Voorbij de crisis* voor ambtenaren van het ministerie van Infrastructuur en Milieu, Den Haag, 14 oktober 2011.

Samen werken aan bestuurskracht. Presentatie n.a.v. het gelijknamige boek bij het tweede congres over intergemeentelijke samenwerking van het ministerie van BZK, Utrecht, 17 november 2011.

Pieter de Jong

Overige:

Lid van de redactie van het tijdschrift *Water Governance*.

Michael Mekel

Publicaties:

Mekel, M.M.S., *Veiligheidsproblemen: niet laten meeslepen*, op: www.socialevraagstukken.nl, februari 2011.

Lezingen, presentaties:

Presentatie op het Symposium Bestuurlijke veiligheidsdialoog, op 7 april in Den Haag.

Presentatie van het Rob-advies *Veiligheid en vertrouwen* bij de gemeente Utrecht.

Kirsten Veldhuijzen

Publicaties

Kisten Veldhuijzen en Friso de Zeeuw, Thorbecke en Escher onder een dak. Organische hervorming bestuurslagen, essay in: *Het Financieele Dagblad*, 17 december 2011.

Overige

Als coach verbonden aan het project Zaak & Co van het ROC Mondriaan in Den Haag. Organisator van gastlessen door professionals uit het openbaar bestuur voor het ROC Mondriaan in Den Haag.