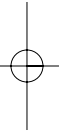
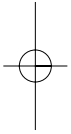
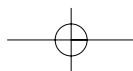


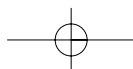
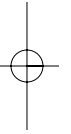
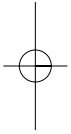
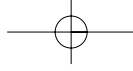
/1/

# Evaluatie van de *Rfv* 1997-2000



november 2000







De minister van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties,  
de heer mr. K.G. de Vries  
Postbus 20011  
2500 EA DEN HAAG

Bijlagen	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
1	--	Rfv2000/U92103	17 oktober 2000
Inlichtingen bij	Dossier/volnummer	Doorkiesnummer	
M.P.H. van Haeften	52619-024	070-4267544	
Onderwerp			
Evaluatie Rfv			

Geachte heer De Vries,

Overeenkomstig artikel 28, derde lid, van de Kaderwet adviescolleges doe ik u hierbij toekomen de evaluatie van de Raad voor de financiële verhoudingen.

De evaluatie bestaat uit twee delen. In het eerste deel treft u aan een beschouwing van de Raad zelf over zijn eigen functioneren. Het tweede deel bevat het verslag van een onderzoek dat is uitgevoerd door het bureau B&A ten behoeve van deze evaluatie.

De Raad gaat ervan uit dat een afschrift van dit evaluatierapport door u zal worden gezonden aan de beide kamers der Staten-Generaal.

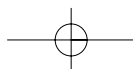
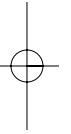
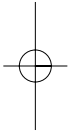
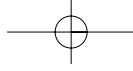
De Raad heeft zelf een exemplaar van dit evaluatierapport gestuurd aan uw ambtgenoot van Financiën en aan de staatssecretaris van Financiën.

Namens de Raad voor de financiële verhoudingen,

Mevrouw A. van den Berg, voorzitter,

De heer M.P.H. van Haeften, secretaris

Kalvermarkt 53      Telefoon 070-4267283  
Postbus 20011      Telefax 070-4267625  
2500 EA 's-Gravenhage      E-mail postbus-rfv@minbzk.nl



## Evaluatie van de Rfv 1997-2000

### Inleiding

De Kaderwet adviescolleges schrijft voor in artikel 28, tweede lid, dat iedere adviesraad tenminste elk vierde jaar een evaluatieverslag maakt waarin aandacht wordt besteed aan zijn taakvervulling. De wijze waarop dit gebeurt is ter beoordeling van de desbetreffende adviesraad zelf. De Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) heeft ervoor gekozen ten behoeve van dit verslag een extern bureau in te schakelen om een beeld te krijgen van het oordeel dat de omgeving van de Raad heeft over die taakvervulling. De Raad is van mening dat een evaluatie die gebaseerd is op het oordeel van de Raad zelf een meerwaarde krijgt indien dat oordeel mede is gebaseerd op het oordeel van de omgeving van de Raad. Het oordeel van die omgeving wordt uiteraard ook ingegeven door het verwachtingspatroon dat die omgeving heeft van de taakvervulling van de Raad. Dat verwachtingspatroon hoeft niet noodzakelijkerwijs te sporen met de door de wetgever beoogde taakvervulling van de Raad.

Bij de instelling van de Raad is gekozen voor een nauwe samenwerking met de Raad voor het openbaar bestuur (Rob). Er was een gezamenlijk voorzitterschap gedurende twee en een half jaar en de secretariaten werden aanvankelijk samen gehuisvest en zijn sinds vorig jaar ook samengevoegd. De samenwerking is in de loop van de jaren ook geïntensiveerd. Vanwege deze nauwe samenwerking hebben de Raden ervoor gekozen de evaluatie ook gezamenlijk te laten voorbereiden door hetzelfde bureau en met dezelfde systematiek. Naar buiten toe worden de evaluaties voor de duidelijkheid echter apart gepresenteerd. Het eindrapport dat het bureau B&A heeft opgesteld ten behoeve van de evaluatie van de Raad voor de financiële verhoudingen volgt hierna.

Kort samengevat luidt de conclusie van het eindrapport van B&A dat de Raad voor de financiële verhoudingen is gestart onder een 'ongelukkig gesternte', gaandeweg een zekere impact heeft gekregen, bekendheid heeft verworven bij de relatief kleine kring van specialisten die de adviezen nuttig en degelijk vinden, een herkenbare invulling geeft aan zijn wettelijke taakopdracht, maar binnen de brede arena van het openbaar bestuur een bescheiden positie inneemt.

De leden van de Raad hebben kennis genomen van dit overwegend positieve oordeel van de buitenwacht over het functioneren van de Raad. Dat neemt echter niet weg dat de Raad zelf wel nadrukkelijk de behoefte heeft een aantal kanttekeningen te maken bij dit oordeel.

### Het ontstaan van de Raad voor de financiële verhoudingen.

De eerste kanttekening betreft de opmerking uit het eindrapport over het 'ongelukkig gesternte' waaronder de Raad is gestart. Dit slaat op de vergelijking die wordt gemaakt met de voormalige Raad voor de gemeente-

/6/

financiën op het ingewikkelde politieke compromis dat is gesloten rondom de oprichting van de Raad voor de financiële verhoudingen naast de Raad voor het openbaar bestuur.

Het oordeel over de Raad wordt soms gekleurd door de vergelijking die wordt gemaakt met de voormalige Raad voor de gemeentefinanciën. Die vergelijking is wel en niet terecht.

Niet terecht omdat het de vooropgezette bedoeling van het nieuwe adviesstelsel was advies en overleg strikt te scheiden. Die functies waren in de voormalige Raad voor de gemeentefinanciën wel nauw met elkaar verbonden. Voorzover die vergelijking leidt tot een negatief oordeel over de huidige Rfv is dit niet terecht omdat deze Raad nu juist per definitie niet die onderhandelingsfunctie heeft die de voormalige Raad voor de gemeentefinanciën wel had. Anderzijds is de vergelijking wel terecht omdat daarmee de kwetsbaarheid van het nieuwe adviesstelsel en dus ook van de Rfv wordt blootgelegd.

Adviesraden kunnen immers hun gezag ontleen aan het feit dat zij één of meerdere belangen vertegenwoordigen, aan hun vermogen om politieke druk op te bouwen (wat met name wordt beïnvloed door de personele samenstelling) of aan het feit dat zij een speciale expertise inbrengen. Voor de Rfv geldt vooral het laatste, maar dat is wel een kwetsbare basis. Een vermindering van de expertise zou kunnen leiden tot een afnemend gezag van de Raad. De Raad onderschrijft de zorg die in het B&A-rapport wordt uitgesproken over de continuïteit van de op dit moment nog aanwezige expertise binnen het secretariaat. Over het scheppen van de voorwaarden om die continuïteit veilig te stellen zal met het departement van BZK nader moeten worden overlegd.

### **Tijdige betrokkenheid van de Raad**

De Raad wordt in de huidige praktijk veelal om advies gevraagd als de bestuurlijke verhoudingen al helemaal uitgekristalliseerd zijn. Door onderhandelingen met de belanghebbende organisaties van de decentrale overheden ligt de einduitkomst van de bestuurlijke verhoudingen vast en moet de Raad binnen dat kader iets zeggen over de financiële verhoudingen. Maar soms is een bestuurlijk model gekozen waarbij een financiële verhouding, die past binnen de randvoorwaarden van die verhouding, niet of nauwelijks is vorm te geven. De Raad dient volgens zijn taakopdracht die bestuurlijke verhouding echter als gegeven te aanvaarden. Dat knelt in de praktijk en het leidt naar het inzicht van de Raad tot sub-optimale advisering. Bestuurlijke en financiële verhoudingen vormen twee kanten van dezelfde medaille. De effectiviteit van de advisering zou toenemen wanneer de Raad in een eerder stadium van het proces van beleidsontwikkeling om advies zou worden gevraagd.

Dat dwingt de Raad ook nauwer contact te onderhouden met de spelers in het veld. Dat zou ook kunnen leiden tot een meer herkenbare positie van de Raad binnen het veld van het openbaar bestuur. Mede gelet op het oordeel van het 'veld' is de Raad voornemens in de toekomst meer aandacht te besteden aan de externe presentatie van zijn adviezen. Zeker als de Raad zich ook met de meer strategische onderwerpen zal gaan bezighouden is dit van belang.

### **Verhouding tot de Raad voor het openbaar bestuur**

De opmerking in het eindrapport van B&A over het 'ongelukkig gesternte' waaronder de Raad is gestart heeft ook betrekking op het ingewikkelde compromis dat werd gesloten bij de instelling en de gekozen constructie waarmee de relatie tot de Raad voor het openbaar bestuur werd vormgegeven. In de filosofie van de Kaderwet adviescolleges is slechts één (strategisch) adviesorgaan per sector toegestaan. Er waren in die tijd krachten die voor het terrein van het openbaar bestuur of helemaal geen adviesraad wilden of hooguit één. Anderen hechtten echter sterk aan het in tact houden van de functie die de voormalige Raad voor de gemeentefinanciën vervulde. Uiteindelijk is gekozen voor de oplossing van twee Raden met één gezamenlijk voorzitter en een gezamenlijk gehuisvest secretariaat. De Raad voor het openbaar bestuur zou alle strategische vragen voor zijn rekening nemen, ook de strategische vragen van financiële aard, de Raad voor de financiële verhoudingen zou een adviesraad moeten zijn die zich voornamelijk met vragen van meer uitvoeringstechnische aard zou bezighouden. Overigens werd deze taakverdeling niet vertaald naar de ondersteuning van de Raden. Het secretariaat van de Rfv was nagenoeg twee maal zo groot als dat van de Rob.

De Raad is van mening dat deze evaluatie een uitgelezen moment vormt deze taakverdeling nog eens nadrukkelijk tegen het licht te houden. De ontwikkeling die zich in de afgelopen vier jaar heeft voorgedaan kan daarbij tot lering dienen. Zoals hiervoor al is aangegeven hangen bestuurlijke en financiële verhoudingen in een gegeven situatie nauw met elkaar samen. De Raad heeft zich in de praktijk dan ook niet kunnen beperken tot de relatief smalle taakopdracht die hem is meegegeven. Ook vragen van financieel-strategische aard zijn in het blikveld van de Raad gekomen. De Raad voor het openbaar bestuur heeft aan dit deel van zijn taakopdracht slechts een beperkte invulling kunnen geven. Wel is er sprake geweest van een toenemende intensivering van de samenwerking van beide Raden. Er is een aantal adviezen gezamenlijk uitgebracht, leden van de Raad voor de financiële verhoudingen zijn nadrukkelijk betrokken geweest bij de voorbereiding van een aantal adviezen van de Rob. De secretariaten van beide Raden zijn samengevoegd tot één secretariaat. Het voorzitterschap is sinds vorig jaar weliswaar gesplitst, maar er is inmiddels wel een drietal dubbellidmaatschappen.

De Raad heeft zich ontwikkeld tot een bewaker van het systeem van de financiële verhoudingen. Daaraan zitten nadrukkelijk ook strategische componenten. Concreet betekent dit dat wij u verzoeken de ontwikkeling die de Raad heeft doorgemaakt de afgelopen jaren te bevestigen. Onder andere vraagstukken van financieel-strategische aard zouden daarom ook officieel tot het domein van de Raad gerekend moeten worden.

/8/

### **Samenstelling van de Raad**

Bij de start van de Raad is ten aanzien van de samenstelling gekozen voor een mix van praktijkervaring en wetenschappelijke expertise. Die wetenschappelijke inbreng is thans binnen de Raad niet meer aanwezig en wordt door hem node gemist. Zeker wanneer gekozen zou worden voor een bevestiging van de ontwikkeling die de Raad heeft doorgemaakt in zijn taakvervulling, maar ook zonder die keuze is een aanvulling vanuit de wetenschap uitermate wenselijk.

De Raad hecht minder aan het opnieuw instellen van een gedeeld voorzitterschap met de Raad voor het openbaar bestuur. In de praktijk is dit toch gebleken een te zware belasting te zijn. De synergie tussen beide Raden kan ook worden vormgegeven door dubbellidmaatschappen zoals dat nu ook al het geval is. Hoe v er u daarmee wilt gaan zal ook afhangen van de toekomstige inhoud van de taak van de Rob. Wel is het zo dat die dubbellidmaatschappen in de praktijk voor de desbetreffende leden een zware belasting kan zijn.

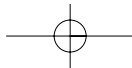
### **Relatie met het departement van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties**

De onderhavige evaluatie is naar het oordeel van de Raad een onderdeel van een ontwikkelingsproces. De Raad heeft een bepaalde ontwikkeling doorgemaakt en is op grond van deze evaluatie zelf van oordeel dat een verdere ontwikkeling in deze richting een goede keus zou zijn. Daarvoor acht de Raad het wel van belang dat ook van uw zijde duidelijk wordt gemaakt dat u belang hecht aan het bestaan en de adviezen van de Raad, ook al is een eerste evaluatie na één raadsperiode te vroeg om een definitief oordeel te vellen. De Raad acht het noodzakelijk dat hij de ruimte krijgt om die ontwikkeling voort te zetten. Daarvoor is in ieder geval een nadrukkelijke bezinning nodig op het moment in het proces van beleidsvoorbereiding waarop de Raad om advies wordt gevraagd en op de inhoud van het takenpakket van de Raad.

De Raad voor de financiële verhoudingen.

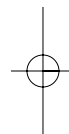
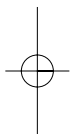
Den Haag, 12 oktober 2000.



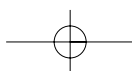


## Heeft de Rfv ertoe gedaan?

Eindrapport ten behoeve van de  
evaluatie van de Raad voor de  
financiële verhoudingen



*Den Haag, 21 september 2000*



/10/

## Colofon

Projectnummer: 9270/44472273

Auteurs: dr. Jan-Jaap van den Berg  
drs. Steven Kroon  
drs. Margot Gerritsen  
drs. Rob Schouten

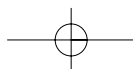
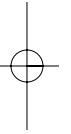
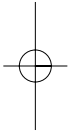
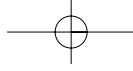
B&A Groep Beleidsonderzoek & -Advies bv  
Louis Couperusplein 2  
Postbus 829  
2501 CV Den Haag  
(T) 070 - 302 9500  
(F) 070 - 302 9501  
e-mail: [info@bagroep.nl](mailto:info@bagroep.nl)  
http: [www.bagroep.nl](http://www.bagroep.nl)



© Copyright B&A Groep Beleidsonderzoek & -Advies bv 2000.  
Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt  
door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder  
voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.  
24-10-2000 17:20

## Inhoudsopgave

<b>1. Inleiding</b>	17
1.1 Achtergrond en aanleiding van de evaluatie	17
1.2 Doelstelling en opzet van de evaluatie	20
1.3 Evaluatiekader en werkwijze	20
<b>2. Wat heeft de Rfv gedaan?</b>	23
2.1 Wettelijke taakopdracht	23
2.2 Voorzitter en raadsleden	24
2.3 Werkwijze van de Rfv	25
2.4 De Rfv en zijn omgeving	28
2.5 De adviezen van de Rfv	29
<b>3. Heeft de Rfv ertoe gedaan?</b>	31
3.1 De inhoudelijke kwaliteit	31
3.2 De missiegedrevenheid	31
3.3 De positie in het openbaar bestuur	32
3.4 Conclusie: Voer voor specialisten	33
<b>4. Wat te doen: het belang van een richtinggevende focus</b>	35
<b>5. Nawoord: Rob en Rfv, apart of samen?</b>	39
<b>Bijlage I</b>	40
Gesprekspartners	
<b>Bijlage II</b>	41
Samenstelling Rfv	
<b>Bijlage III</b>	42
Uitgebrachte adviezen Rfv	
<b>Bijlage IV</b>	44
Overige publicaties & activiteiten	
<b>Bijlage V</b>	45
Gemiddeld aantal raadplegingen website Rob/Rfv	



## Samenvatting

De Kaderwet adviescolleges verplicht adviescolleges om tenminste elke vier jaar een evaluatieverslag over de eigen taakvervulling aan de Minister van Justitie, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de beide Kamers van de Staten-Generaal te zenden. De Raad voor de Financiële verhoudingen (Rfv) en de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) zijn gezamenlijk geëvalueerd in een onderzoek dat is uitgevoerd door B&A Groep. Het resultaat van dit onderzoek is in twee rapporten neergelegd. Dit rapport betreft het verslag over de taakinvulling van de Raad voor de Financiële verhoudingen, en is als zodanig zelfstandig leesbaar.

### Doelstelling en opzet van de evaluatie

De hoofdvraag van deze evaluatie van de Rfv is als volgt geformuleerd:

*“Heeft de Rfv er gedurende de afgelopen vier jaar toe gedaan?  
Heeft de Rfv verschil gemaakt?”*

Het gaat dus om de vraag naar de impact van de Raad en de verklaring (voor het uitblijven) daarvan. Via deze vraagstelling heeft de Raad bewust ‘de lat hoog gelegd’ ten aanzien van de evaluatie.

De evaluatie is uitgevoerd aan de hand van vraaggesprekken met relevante relaties binnen en rond het openbaar bestuur en gesprekken met de individuele leden van de Raad. Bovendien zijn de adviezen van de Raad, de notulen van de vergaderingen, de werkprogramma's en jaarverslagen van de Raad, alsmede persartikelen over de Raad bestudeerd. Tot slot heeft een gesprek plaatsgevonden met enkele medewerkers van het secretariaat, en is gesproken met enkele journalisten. De bevindingen zijn in concept besproken in een spiegelsessie met de Raad.

### Context

De Wet op de Raad voor de financiële verhoudingen is op 21 februari 1997 - met terugwerkende kracht naar 1 januari 1997 - in werking getreden. De wet geeft de Raad de volgende taakopdracht mee:

*“De Raad heeft tot taak de regering en de beide Kamers der Staten-Generaal te adviseren over wetgeving inzake financiële verhoudingen, in het bijzonder die van het Rijk met gemeenten en met de provincies alsmede over de uitvoering van die wetgeving.”*

In de wet wordt daarbij aangegeven dat de adviezen zowel van uitvoerende als beleidsmatige aard zijn.

*Voorzitter, raadsleden en secretariaat*

De Rfv bestaat op dit moment uit negen leden, inclusief de huidige voorzitter

/14/

mevrouw A. van den Berg. Sinds 1999 zijn de secretariaten van de Raad voor de Financiële verhoudingen en de Raad voor het Openbaar bestuur (Rob) geïntegreerd en is er één secretaris voor beide raden. Op het gezamenlijke secretariaat werken momenteel elf medewerkers.

#### *Werkprogramma en Jaarverslag*

De Raad zendt de betrokken minister jaarlijks voor 1 september een ontwerp van een werkprogramma voor het volgende kalenderjaar. Het definitieve werkprogramma wordt door de minister vastgesteld en op de derde dinsdag van september aan de beide kamers der Staten-Generaal gezonden. De minister en de beide Kamers der Staten-Generaal ontvangen jaarlijks voor 1 april een jaarverslag.

#### *Het adviestraject*

Adviescolleges adviseren in eerste instantie naar aanleiding van een schriftelijk verzoek van de minister of van een van beide Kamers der Staten-Generaal. Daarnaast kan de Raad uit eigen beweging adviseren. In de Kaderwet is daarover opgenomen dat men van een voornemen daartoe de betrokken minister en de beide Kamers der Staten-Generaal onverwijld in kennis stelt.

Begint de Rfv met het uitwerken van een adviesonderwerp, dan zijn er twee mogelijke trajecten. Bij een heldere adviesaanvraag wordt een secretariaatsnotitie opgesteld welke vervolgens door de Raad wordt vastgesteld. Bij ingewikkelde adviesaanvragen wordt eerst een startnotitie opgesteld. Deze wordt richtinggevend besproken in de Raad en vervolgens uitgewerkt en vastgesteld als advies.

De betrokken minister dient de beide Kamers der Staten-Generaal binnen drie maanden na ontvangst van het gevraagde - maar ook ongevraagde – advies over de inhoud in kennis te stellen. Lukt dat niet, dan dient de Staten-Generaal van dit uitstel tijdig en gemotiveerd in kennis te worden gesteld. Over de inhoud van de kabinetsreacties en de frequentie waarmee adviezen overgenomen worden, kan de Rfv meer tevreden zijn dan andere adviesraden.

#### **Conclusies**

Hieronder presenteren wij de conclusies van de evaluatie. Deze conclusies zijn steeds geordend naar de driedeling uit het evaluatiekader, te weten:

- de inhoudelijke kwaliteit van advisering door de Rfv.
- de missiegedrevenheid van de Rfv;
- de positionering in het openbaar bestuur (zowel in formele als in materiële zin);

We sluiten de conclusies af met een korte samenvattende conclusie.

#### *De inhoudelijke kwaliteit van advisering door de Rfv*

- Ten aanzien van de inhoudelijke kwaliteit van de adviezen van de Rfv is in het algemeen sprake van tevredenheid binnen de wereld van de

- overheidsfinanciën. De Rfv wordt omschreven als 'degeijk'.
- De jaarlijkse rapportages van de Rfv, de 'Trends in de financiële verhoudingen', kunnen zich verheugen in de waardering en de aandacht van specialisten.
  - De waardering voor de inhoud van de adviezen is mede gefundeerd in de duidelijkheid die er bestaat over de bruikbaarheid ervan. De Rfv slaagt erin verhelderend te werken en duidelijkheid te scheppen.
  - Dat de Rfv inhoudelijk gezien goed werk heeft afgeleverd, behoeft evenwel nog niet te betekenen dat de Raad daardoor ook in brede kring bekendheid en respect heeft doen ontstaan.
  - Een zorg betreft de continuïteit van de op dit moment aanwezige grote inhoudelijke deskundigheid.

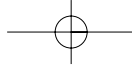
#### *De missiegedrevenheid van de Rfv*

- In het geval van de Rfv is de aanwezigheid van impact – van 'het ertoe gedaan hebben' - gedeeltelijk terug te voeren op een herkenbare vervulling van de wettelijke taakopdracht. In zijn algemeenheid vindt men ook dat de Rfv zich in het advieswerk aan de wettelijke taakopdracht houdt.
- Door Raadsleden wordt opgemerkt dat de Rfv de eigen taak als bewaker van de financiële verhoudingen en normsteller in het financiële stelsel nog wel wat scherper zou mogen positioneren. Binnen en buiten de Rfv is tevens het geluid hoorbaar, dat de Raad het eigen werkkterrein zou dienen te verbreden.
- Er is een koppeling te maken tussen de aard van de adviezen en de verhouding tot het openbaar bestuur. Omdat de Rfv onafhankelijk is, behoeft de inhoud van de adviezen, anders dan vroeger bij de Rgf, minder rekening te houden met standpunten van organisaties als bijvoorbeeld IPO en VNG. Deze onafhankelijkheid wordt binnen de Rfv en het secretariaat zelf zeer gewaardeerd.

#### *De positie van de Rfv in het openbaar bestuur*

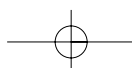
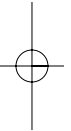
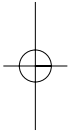
- De Rfv is binnen het openbaar bestuur niet bij een breed publiek bekend.
- Specialisten kennen de Raad echter wel, en ervaren het werk van de Rfv als nuttig en bruikbaar. Relatief lijkt het politieke belang van (de adviezen van) de Rob groter te zijn dan die van de Rfv. De Rfv heeft immers een meer beperkte, technische insteek. Deze evaluatie maakt echter duidelijk dat juist daardoor de Rfv toch meer gezag en een duidelijkere positie heeft weten op te bouwen.
- De regelmatig getrokken parallel met de Rgf maakt duidelijk dat de Rfv nog te maken heeft met 'schaduwen uit het verleden', die het actuele beeld vertroebelen en belemmerend werken voor de impact van het advieswerk. Voor de Rfv betreft het behalve de herinnering aan de Rgf ook de wijze waarop de Rfv zelf 'uit een ingewikkeld compromis' is ontstaan. Deze enigszins gecompliceerde ontstaansgeschiedenis heeft nog een doorwerking tot aan de dag van vandaag, en verstevigt de positie van de Raad in het openbaar bestuur niet.

#### *Samenvattende conclusie*



/16/

De Rfv is gestart onder een 'ongelukkig gesternte', maar heeft gaandeweg een zekere impact gekregen, en een bekendheid verworven bij de relatief kleine kring van specialisten die de Rfv-adviezen nuttig vinden bij hun eigen bestuurlijke werk. De impact van de Rfv is vooral te verklaren vanuit de inhoudelijke deskundigheid en 'degelijkheid' en uit de herkenbare invulling van de wettelijke taakopdracht. Alhoewel de bovenstaande beoordeling van de Rfv positief is, is binnen de brede arena van het openbaar bestuur de positie van de Rfv niet zo sterk.





## **1. Inleiding**

### **1.1**

#### **Achtergrond en aanleiding van de evaluatie**

De Kaderwet adviescolleges verplicht adviescolleges om tenminste elke vier jaar een evaluatieverslag over de eigen taakvervulling aan de Minister van Justitie, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de beide Kamers van de Staten-Generaal te zenden. Dit rapport betreft het verslag van het onderzoek dat door B&A Groep is uitgevoerd ten behoeve van de evaluatie van de Raad voor de Financiële verhoudingen (Rfv). Het onderzoek is gezamenlijk uitgevoerd met de evaluatie van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob), waarvan afzonderlijk verslag is gemaakt.

#### **Raad op Maat**

Onder leiding van toenmalig Kamervoorzitter W. Deetman begon het parlement begin jaren negentig aan een grootscheepse operatie om te bezien op welke punten de Nederlandse parlementaire democratie verbeterd kon worden. Een commissie-Deetman werd ingesteld om uit te zoeken hoe het primaat van de politieke besluitvorming door regering en parlement opnieuw kon worden geaccentueerd.

In die tijd bestond namelijk veel kritiek op de vermeende oneigenlijke rol van adviesorganen: in plaats van het verstrekken van een onafhankelijk oordeel zouden adviesorganen in toenemende mate aan beleidsbeïnvloeding doen, en daar ook door de vertegenwoordigde partijen voor worden aangewend. In het verlengde van deze discussie kwam het tot instelling van een bijzondere Kamercommissie, die zich onder leiding van het CDA-Kamerlid De Jong moest gaan buigen over de mogelijkheden voor vereenvoudiging en versobering van de adviesstructuur.

Voorjaar 1993 publiceerde de commissie-De Jong haar aanbevelingen in het rapport 'Raad op Maat'. De commissie pakte fors uit: alle bestaande adviesorganen dienden te worden opgeheven, met uitzondering van de in de Grondwet verankerde Raad van State, de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en de Sociaal Economische Raad. Per departement zou met één adviesorgaan moeten worden volstaan. De commissie gaf aan dat slechts "(...) op grond van zwaarwegende argumenten hiervan kan worden afgeweken(...)". Hierover straks meer.

Twee aanbevelingen van de commissie-De Jong hebben met name hun doorwerking gehad in het latere stelsel van adviesorganen: de scheiding tussen overleg en advies en de verplichting tot het vragen van advies. Advies en overleg dienden naar de stellige overtuiging van de commissie gescheiden te worden. Het doel daarvan was het scherper scheiden van adviezen van onafhankelijke deskundigen en adviezen van belanghebbenden en

/18/

maatschappelijke organisaties. Binnen de toenmalige structuur werden regering en/of parlement in steeds toenemende mate geconfronteerd met het laatste type adviezen. Deze bevatten sterk aan belangen gebonden informatie en konden worden beschouwd als (politieke) compromissen, die regering en/of parlement vaak voor voldongen feiten plaatsten. Door de overlegfunctie nadrukkelijk buiten de adviesstructuur te houden, zou een mogelijke uitholling van de parlementaire democratie kunnen worden voorkomen.

Een tweede belangrijke aanbeveling van de commissie betrof, wederom met uitzondering van de Raad van State, het afschaffen van de wettelijke verplichting om advies te vragen. Daarvan bestonden er vele. Een eerste inventarisatie van de commissie kwam op bijna 500 wettelijke verplichtingen in zo'n 160 wetten. Deze wettelijke verplichtingen dienden te worden omgezet in de bevoegdheid advies te vragen. In het streven naar sobere advisering zouden adviezen slechts ingewonnen dienen te worden als er werkelijk behoefte zou bestaan aan deskundig advies. Dit zou naar verwachting een positief effect hebben op het tempo van wetgevingsprocedures en beleidsprocessen. De mogelijkheid tot spontane advisering zou naar mening van de commissie-De Jong moeten blijven bestaan. Ongevraagde advisering zou echter wel in het kader van het werkprogramma van de Raden moeten plaatsvinden.

#### **Kaderwet Adviescolleges**

Deze en andere conclusies en aanbevelingen van de commissie-De Jong hebben het fundament gelegd voor de Kaderwet Adviescolleges. Deze wet, die vanwege haar effect (kaalslag) in het toenmalige stelsel van adviesorganen ook wel de 'Woestijnwet' werd genoemd, vormt de grondslag van bestaan van alle adviesraden in het nieuwe stelsel en dus ook van de Raad voor de Financiële verhoudingen (Rfv).

In de Kaderwet Adviescolleges wordt onder een adviescollege verstaan een college dat krachtens publiekrecht tot taak heeft de regering te adviseren over algemeen verbindende voorschriften of te voeren beleid van het Rijk (artikel 1, onderdeel a). Een adviescollege wordt bij wet ingesteld. Bij instelling wordt de adviestaak omschreven.

Een adviescollege bestaat uit een voorzitter en ten hoogste veertien andere leden, welke allen bij Koninklijk besluit worden benoemd voor ten hoogste vier jaar. De leden worden benoemd op grond van hun deskundigheid op het beleidsterrein waarvoor het adviescollege is ingesteld, alsmede op grond van hun maatschappelijke kennis en ervaring. Uitgesloten van lidmaatschap zijn ambtenaren die werkzaam zijn bij een ministerie of een daaronder ressorterende instelling, dienst of bedrijf, waarvan de taakuitoefening nauw samen kan hangen met de onderwerpskeuze van advisering door het college. Adviescolleges hebben een secretaris die voor zijn werkzaamheden voor het adviescollege uitsluitend verantwoording schuldig is aan het adviescollege zelf. De secretaris en eventuele andere medewerkers zijn geen lid van het

adviescollege. Een adviescollege kan ter voorbereiding van een of meer adviezen uit zijn midden commissies instellen.

Zoals gezegd is de gehele constellatie van adviesorganen door de komst van de Kaderwet rigoureus veranderd. Sinds 1997 kent de Nederlandse overheid nog slechts twaalf adviesraden (inclusief de WRR)<sup>1</sup>, met elk een onderscheiden beleidssector als domein. De Rob en de Rfv nemen in dit verband een bijzondere positie in, welke wij hieronder zullen beschrijven.

Eén van de kernpunten van het rapport 'Raad op Maat' van de bijzondere commissie Vraagpunten Adviesorganen (de commissie-De Jong), was dat per departement met één adviesorgaan zou moeten worden volstaan. Slechts op grond van zwaarwegende argumenten kon hiervan worden afgeweken. Ondanks het feit dat de Kaderwet het niet nadrukkelijk regelt, is bij vorming van het nieuwe adviesstelsel uitgegaan van deze kernachtige aanbeveling van de commissie-De Jong. Behalve in het geval van de Raad voor het Openbaar Bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen.

Omdat vanuit het ministerie van Financiën werd aangedrongen op het behoud van de functie van de voormalige Raad voor de Gemeentefinanciën, is gekozen voor de vorming van twee afzonderlijke Raden met een gezamenlijk voorzitterschap en met een gezamenlijke huisvesting van de secretariaten. Zo is dus de - in het licht van de Kaderwet unieke - constructie gekozen van twee adviesorganen met een onderscheiden taakstelling op een overlappend beleidsterrein.

Beide Raden vallen formeel onder het ministerie van BZK. De Rfv valt daarnaast ook nog onder het ministerie van Financiën. De beide Raden werken vanuit eigen expertise en perspectief, maar delen de bestuurlijke verhoudingen als aandachtsterrein. De mate van samenwerking tussen Rob en Rfv is de afgelopen jaren een terugkerend punt van bespreking geweest, en is ook in deze evaluatie nadrukkelijk meegenomen. In de dagelijkse adviespraktijk bestaat reeds een duidelijk samenwerking in de vorm van een drietal dubbellidmaatschappen in de Raden en een gedeelde secretariële staf. Bij de Rob werden ook de strategisch-financiële vraagstukken neergelegd. Dit heeft echter niet geleid tot consequenties voor de personele samenstelling van de Rob.

Een advies waar raakvlakken zijn gevonden, is bijvoorbeeld het advies *De overheid de markt in- of uitprijzen?* en het komende advies over decentralisatie. In 1999 ontvingen de Raden voor het eerst een gezamenlijke adviesaanvraag van de minister van BZK. Toch wijst de praktijk uit dat de adviesaanvragen van het departement aan de beide Raden nog weinig raakvlakken bieden. De vraag is of dit in de toekomst zal veranderen, en zo ja, of dat dan ook gewenst is.

<sup>1</sup> Ter vergelijking: eind jaren tachtig kende alleen al het toenmalige ministerie van WVC 53 externe adviesraden.

/20/

De oprichting van de twee raden Rob en Rfv – in afwijking van de Kaderwet – is mede te verklaren vanuit druk die in dit verband vanuit het parlement, vanuit het ministerie van Financiën en vanuit de VNG is uitgeoefend. Genoemde actoren wilden toch heel graag ook in het nieuwe stelsel een equivalent van de toenmalige Raad voor de Gemeentefinanciën (Rgf) terug zien komen. Hierin is voorzien door oprichting van de Rfv. Voor het ministerie van BZK was instelling van deze Raad niet nodig geweest.

## 1.2

### **Doelstelling en opzet van de evaluatie**

De Kaderwet Adviescolleges vraagt als resultaat van de periodieke evaluaties een verslag waarin aandacht wordt besteed aan de taakinvulling van de betreffende adviescolleges. Daarin moet zo nauwkeurig mogelijk in kaart zijn gebracht welke daadwerkelijke invloed er van de beide Raden is uitgegaan op het functioneren van, en het denken over, het openbaar bestuur.

Het is tegen deze achtergrond, dat de hoofdvraag van deze evaluatie van de Rfv als volgt is geformuleerd:

*“Heeft de Rfv er gedurende de afgelopen vier jaar toe gedaan?  
Heeft de Rfv verschil gemaakt?”*

Met andere woorden: heeft de Rfv verschil gemaakt in het functioneren van en het denken over het openbaar bestuur? Feitelijk betreft dit de vraag naar de impact van de Raad en de verklaring (voor het uitblijven) daarvan. De mate waarin het werk van de Raad impact heeft gehad, moet hierbij primair extern, dat wil zeggen buiten de Raad, worden gezocht en de verklaring daarvoor primair intern, binnen de Raad en hun formele context.

## 1.3

### **Evaluatiekader en werkwijze**

De impact van de Raad is op twee manieren in kaart gebracht. Enerzijds door de omgeving van de Raad er simpelweg naar te vragen, anderzijds door binnen de Raad de verwachtingen daarover te bevragen. Discrepanties tussen deze ervaringen en verwachtingen zijn bediscussieerd in ‘spiegelsessies’ met de leden van de Raad en met het secretariaat. Daardoor is bewustwording en oordeelsvorming over het eigen functioneren in de Raad gestimuleerd ter verbetering van de bestaande situatie. De aangrijpingspunten om tot verbetering te komen, liggen in de verklaringen voor het optreden of uitblijven van impact.

De mate waarin het advieswerk van de Rfv impact heeft gehad (‘ertoe heeft gedaan’) hebben we willen verklaren vanuit de volgende drie, met elkaar samenhangende (deel)aspecten:

- de inhoudelijke kwaliteit van advisering door de beide Raden;
- de missiegedrevenheid van de beide Raden;

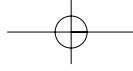
- de positionering in het openbaar bestuur (zowel in formele als in materiële zin).

*De inhoudelijke kwaliteit van de advisering* heeft betrekking op zaken als de intellectuele diepgang en oorspronkelijkheid van de adviezen en de schrijfstijl. *De missiegedrevenheid* van de Raad betreft de wijze waarop de wettelijke taakopdracht in de praktijk invulling wordt gegeven en wordt vertaald in de keuzes en uitwerking van onderwerpen. Hoe kleurt de Raad zijn opdracht in, en doet de Rfv dat op een actieve of meer passieve manier. Attendeert de Rfv op relevante en actuele thema's etcetera?

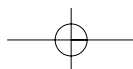
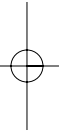
*De positionering* van Rfv betreft zijn plaats, 'gewicht' in het openbaar bestuur. Hoe zijn de relaties met voor hem belangrijke overheidsorganen (departementen van BZK, Financiën, Justitie en de Staten-Generaal) en hoe geeft de Raad die relatie zelf mede vorm; welk gezag heeft de Raad? Hoe is zijn verhouding met andere adviesorganen?

Deze driedeling hebben wij nader uitgewerkt in de vragen die gesteld zijn tijdens de vraaggesprekken met relevante relaties binnen en rond het openbaar bestuur. De keuze van gesprekspartners – een lijst treft u achteraan dit rapport als bijlage aan – is gemaakt in samenwerking met het presidium van de Raad. Naast deze gesprekken met externe gesprekspartners, is ook gesproken met de individuele leden van de Raad. Deze gesprekken werden gevoerd samen met de voorzitter.

Vanzelfsprekend is daarnaast onderzoek verricht naar de adviezen van de Raad, terwijl tevens de notulen van de vergaderingen, de werkprogramma's en jaarverslagen van de Raad, alsmede persartikelen over de Raad zijn doorgenomen. Daarnaast heeft een gesprek plaatsgevonden met enkele medewerkers van het secretariaat, en is gesproken met enkele journalisten.



1221



## 2. Wat heeft de Rfv gedaan?

### 2.1 Wettelijke taakopdracht

Op 21 februari 1997 is - met terugwerkende kracht naar 1 januari 1997 - de Wet op de Raad voor de financiële verhoudingen in werking getreden. De Rfv kan in het nieuwe stelsel worden beschouwd als de opvolger van de Raad voor de Gemeentefinanciën (Rgf). De wet geeft de Raad de volgende taakopdracht mee:

*“De Raad heeft tot taak de regering en de beide Kamers der Staten-Generaal te adviseren over wetgeving inzake financiële verhoudingen, in het bijzonder die van het Rijk met gemeenten en met de provincies alsmede over de uitvoering van die wetgeving.”*

In de wet wordt daarbij aangegeven dat de adviezen zowel van uitvoerende als beleidsmatige aard zijn. In de Memorie van Toelichting is de taak nog nader omschreven:

1. uitvoeringskwesties waaraan principiële aspecten zijn verbonden;
2. toepassing van artikel 12 van de Financiële verhoudingswet (de aanvullende uitkeringen);
3. verdeelvraagstukken van majeure betekenis zowel bij de algemene uitkeringen aan provincies en gemeenten als bij specifieke uitkeringen;
4. majeure wijzigingen in het fiscaal instrumentarium van gemeenten en provincies.

De ruimte die de taakopdracht liet, is door de Rfv in het jaarverslag van 1998 ingevuld door een onderscheid te maken in twee rollen die de Raad zou kunnen vervullen. In de eerste plaats is daar de rol van ‘adviseur’, waarbij de Rfv zich vanuit het kader van de financiële verhoudingen bezighoudt met integrale advisering. Daarnaast is er de rol van externe bewaker van het verdeelsysteem, waarbij de Rfv een onafhankelijke instantie is die het periodieke onderhoud van verdeelsystemen binnen de financiële verhoudingen in het oog houdt.

Bij de vervulling van beide rollen hanteert de Raad een toetsingskader. Daarin staat dat de Raad:

- bijdraagt aan een efficiënte en effectieve overheid door toe te zien op de juiste financiële verhoudingen;
- streeft naar een evenwicht tussen de verdeling van taken en bevoegdheden en de verdeling van de benodigde financiële middelen;
- probeert de beleids- en bestedingsvrijheid van provincies en gemeenten zoveel mogelijk te waarborgen door de vormgeving van de financiële verhoudingen;
- erop let dat de verdeelstelsels voldoen aan de eisen van rechtsgelijkheid en

/24/

rechtszekerheid, objectiviteit en globaliteit van maatstaven, gedegen, 'doorzichtig' en voor iedereen te verifiëren zijn.

Binnen de Rfv leeft, in feite al vanaf de oprichting van de Raad, het idee dat de eigen taakopdracht een jas is die knelt. Vanaf het begin is door de leden en het secretariaat gestreefd naar een wat bredere interpretatie van de taakopdracht, vanuit het idee dat geld en bestuur niet te scheiden zijn, en de Rfv en Rob beiden op het grensvlak daartussen opereren. De Rfv alleen als 'hoeder van het stelsel' is wat te beperkt, zo wordt gezegd in de Raad, waarvan enkele leden een nadrukkelijke belangstelling hebben voor 'Rob-onderwerpen'.

## 2.2

### **Voorzitter en raadsleden**

De Rfv bestaat op dit moment uit negen leden, inclusief de huidige voorzitter mevrouw A. van den Berg. De vorige voorzitter van de Rfv, mevrouw ir. J.M. Leemhuis-Stout, was zoals gezegd tevens voorzitter van de Rob. Na haar terugtreden is besloten om voor beide Raden een eigen voorzitter te benoemen. De gewenste nauwe relatie tussen beide Raden is vervolgens tot uitdrukking gebracht door beide voorzitters tevens lid te laten zijn van elkaars Raad en nog een ander dubbeldidmaatschap te creëren. Sinds 1999 is daarenboven het secretariaat van Rfv en Rob geïntegreerd.

### **Rekrutering**

In artikel 11 van de Kaderwet is voorgeschreven dat, mocht er sprake zijn van een vacature in een adviescollege, de minister zorgdraagt voor de openbaarmaking daarvan. Het daarop volgende artikel schrijft de formele gronden voor op basis waarvan de leden worden benoemd. Deze gronden vrij open geformuleerd: "(..) de deskundigheid die nodig is voor de advisering op het beleidsterrein waarvoor het adviescollege is ingesteld alsmede de maatschappelijke kennis en ervaring (...)".

VNG en IPO kunnen nadrukkelijk hun stempel drukken op de benoeming van raadsleden. Dat kan op twee momenten. Ten eerste aan het begin van de procedure, op het moment dat er nog geen kandidaten zijn. DBFO/Fipuli informeren VNG en/of IPO over de vacature en verzoeken die organisaties kandidaten die hun vertrouwen hebben te attenderen op de vacature. DBFO/Fipuli informeren de ministers van BZK en Financiën over de voorkeur van de VNG en/of IPO.

Een tweede moment van beïnvloeding ontstaat op het moment dat de ministers van BZK en Financiën in overleg met de selectiecommissie die een voordracht doet, hebben beslist. De VNG en IPO worden van deze beslissing in kennis gesteld. Indien bij deze organisaties bezwaar bestaat tegen de kandidaat, dan hebben zij de gelegenheid die kenbaar te maken. Wat de ministers met dit bezwaar moeten doen, wordt niet uitgewerkt. Deze procedure heeft invulling gegeven aan de informeel overeengekomen afspraak die is gemaakt om de VNG en IPO een rol te laten spelen bij de voordracht en keuze van een kandidaat.



Bij de aanstelling van de voorzitter is de Raad zelf maar beperkt betrokken in de procedure. Hier is later door de Raad met de minister over gesproken. De procedure voor benoeming van de leden van de Rfv is niet heel veel anders dan benoeming van de voorzitter. De voorzitter van de Raad speelt tijdens de selectie van kandidaten een rol in de procedure.

### **2.3 Werkwijze van de Rfv**

#### **Secretariaat**

De medewerkers van het secretariaat zijn arbeidsrechtelijk medewerkers van het ministerie van BZK. Het secretariaat staat onder leiding van een secretaris. Vanaf de start heeft het Rfv-secretariaat te maken gehad met veel personele wisselingen en een welhaast permanente onderbezetting. De in de afgelopen verslagperiode toegenomen samenwerking met de Rob heeft erin geresulteerd dat – als resultaat van een gedachtewisseling die op gang kwam nadat de Rfv-secretaris drs. W.M.C. van Zaaen had aangegeven zijn functie neer te willen leggen – in 1999 besloten is beide secretariaten samen te voegen en onder leiding te plaatsen van Rob-secretaris de heer drs. M.P.H. van Haefen. Op het gezamenlijke secretariaat werken op dit moment elf medewerkers, waarvan er acht (inclusief de secretaris en adjunct-secretaris) optreden als beleidsmedewerkers en drie betrokken zijn bij de administratieve ondersteuning.

De werkzaamheden van het secretariaat zijn gelegen in het verrichten van onderzoek en het opstellen van conceptadviezen ten behoeve van de Raad. In de praktijk hebben de medewerkers een duidelijke inbreng in het opstellen van het conceptwerkprogramma, zoals dat vervolgens naar de ministeries van BZK en Financiën wordt gezonden (zie hieronder). De ook na samenvoeging nog relatief kleine omvang van het secretariaat, en de toch beperkte tijdsbesteding van Raadsleden (hiervoor staat een belasting van een halve dag per week) dragen bij aan de relatief grote rol van de individuele medewerker.

De specifieke inhoudelijke deskundigheid van het secretariaat is lange tijd voor een belangrijk deel gefundeerd geweest in de jarenlange ervaring en brede kennis van de vorige secretaris, drs. W.M.C. van Zaaen. Op dit moment is de heer Van Zaaen nog als adviseur aan de Rfv verbonden. Verderop in dit rapport zal nog aan de orde komen dat in het veld wat zorg bestaat betreffende de continuïteit van de op dit moment nog aanwezige specifieke expertise binnen het secretariaat.

#### **Werkprogramma en Jaarverslag**

De totstandkoming van het werkprogramma is een proces van interactie tussen de Raad (en het secretariaat), en de ministeries van BZK en Financiën. De onderwerpen van het werkprogramma hebben niet alleen betrekking op het gemeente- en provinciefonds, maar ook op beleidsvoornemens ex artikel 12

/26/

van de Financiële verhoudingswet. Het kan voorkomen dat de Rfv vanwege allerlei redenen toch geen adviesaanvraag ontvangt over onderwerpen die in het jaarprogramma zijn aangekondigd. Daarnaast komt het ook geregeld voor dat in de loop van het jaar adviesaanvragen binnenkomen waarin niet in het werkprogramma was voorzien. In verschillende jaarverslagen is dan ook door de Raad opgemerkt dat het voor de fondsbeheerders en coördinerende bewindspersonen blijkbaar lastig is een adequaat werkprogramma op te stellen.

Het werkprogramma van de Raad voor de financiële verhoudingen wordt door de beheerders van het gemeente- en provinciefonds, de minister van BZK en de staatssecretaris van Financiën vastgesteld en als bijlage van het Periodiek Onderhoudsrapport Gemeentefonds op Prinsjesdag aangeboden. Dit gebeurt nadat het werkprogramma is gesondeerd bij de overige departementen. Conform artikel 28 van de Kaderwet adviescolleges brengt de Raad voor 1 april verslag uit van de werkzaamheden in het voorgaande jaar. De jaarverslagen van de Rfv ("Trends in de financiële verhoudingen") zijn wezenlijk anders van aard dan die van de Rob. Die zijn meer opsommend, terwijl de jaarverslagen van de Rfv enkele beschouwingen bevatten ten aanzien van de trends in de financiële verhoudingen. Het jaarrapport wordt extern bijzonder gewaardeerd. In de woorden van een gesprekspartner, liggen ze bij veel ontvangers "op het nachtkastje". Het jaarverslag is opgenomen in de bijlage. Kern van de rapporten zijn de essays en thematische beschouwingen. Daardoor krijgen de rapporten bruikbaarheid voor en waardering van de omgeving.

### **Het adviestraject**

Adviescolleges adviseren in eerste instantie naar aanleiding van een schriftelijk verzoek van de minister of van een van beide Kamers der Staten-Generaal. Daarnaast kan de Raad uit eigen beweging adviseren. In de Kaderwet is daarover opgenomen dat men van een voornemen daartoe de betrokken minister en de beide Kamers der Staten-Generaal onverwijld in kennis stelt.

Begint de Raad met het uitwerken van een adviesonderwerp, dan kan dit proces op twee manieren plaatsvinden. Bij een heldere adviesaanvraag wordt een secretariaatsnotitie opgesteld welke vervolgens door de Raad wordt vastgesteld. Bij ingewikkelde adviesaanvragen wordt eerst een startnotitie opgesteld. Deze wordt richtinggevend besproken in de Raad en vervolgens uitgewerkt en vastgesteld als advies.

Op grond van artikel 24 van de Kaderwet adviescolleges dient de betrokken minister de beide Kamers der Staten-Generaal binnen drie maanden na ontvangst van het gevraagde - maar ook ongevraagde - advies daarover in kennis te stellen. Lukt dat niet, dan dient de Staten-Generaal van dit uitstel gemotiveerd in kennis te worden gesteld.

**Beschrijving traject advies 'Verdeling Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing'**

Dit traject start met een brief van 11 maart 1997 van het ministerie van VROM aan de secretarissen van Rob en Rfv, waarin verzocht wordt een afspraak te maken om te overleggen over de in voorbereiding te nemen adviezen waarover de raden na half behandeling half april in de ministerraad om advies zal worden gevraagd. Op 17 december 1998 verschijnt de Startnotitie Stedelijke Vernieuwing. Een week er voor is bij de raadsleden informeel geïnformeerd of een positieve beslissing over een mogelijke adviesaanvraag in de lijn der verwachting ligt. Uit de notulen van 11 februari 1999 kan worden opgemaakt dat de Rob bewust niet gereageerd heeft op dit verzoek.

Op 2 juli 1999 komt de adviesaanvraag binnen. Op 2 augustus wordt het advies aangeboden aan de Staatssecretaris van VROM. In de brief bij dit advies geeft de Raad aan in een te laat stadium te zijn ingeschakeld. Er was al overeenstemming met IPO en VNG.

**Reacties op de adviezen**

Ook de Rfv kampt met het algemene probleem waarmee ook andere adviesraden te kampen hebben, namelijk het welhaast structureel te late reageren van het kabinet op adviezen. Wettelijk staat hier een termijn van drie maanden voor. Die termijn wordt lang niet altijd gehaald. Van de zijde van de betrokken ministeries wordt overigens erkend dat de tijdigheid van de reactie verbetering behoeft. Opvallend is daarnaast dat nagenoeg nooit de aanwijzing uit hetzelfde artikel van de Kaderwet, waarin wordt bepaald dat de beide Kamers der Staten-Generaal gemotiveerd in kennis worden gesteld van de reden van overschrijding van de gestelde termijn, wordt nagekomen.

Over de inhoud van de kabinetsreacties en de frequentie waarmee adviezen overgenomen worden, kan de Rfv meer tevreden zijn dan andere adviesraden. Niet alleen worden adviezen vrij regelmatig overgenomen, de (financieel-technische) aard van de materie maakt ook relatief goed traceerbaar wat er wel en niet wordt overgenomen, en in welke vorm. Verder laat de beschouwing van de kabinetsreacties op de Rfv-adviezen zien dat in gevallen waarin een advies niet (of slechts gedeeltelijk) wordt overgenomen, dit doorgaans beredeneerd en met redenen omkleed geschiedt.

**Gang van zaken in de Raad**

De leden van de Rfv hebben een herkomst uit het openbaar bestuur, het maatschappelijk middenveld en de wetenschap, al is deze laatste categorie op dit moment niet vertegenwoordigd in de Raad. Over de technische deskundigheid van de leden blijkt weinig twijfel te bestaan, en ook de pluriformiteit wordt binnen en buiten de Raad in het algemeen als geslaagd beschouwd. De personele samenstelling van de Rfv wordt als een logisch uitvloeisel gezien van de taakopdracht.

/28/

Als punt van zorg wordt – van de kant van enkele externe relaties van de Rfv – beschouwd de toenemende politieke bemoeienis met de personele samenstelling van de Raad. Deze zorg zal gedeeltelijk zijn herkomst hebben in de wijze waarop invulling is gegeven aan de voorzittersvacatures van Rfv en Rob nadat mevrouw Leemhuis-Stout als gezamenlijk voorzitter terugtrad.

De vergaderingen van de Rfv verlopen in een goede sfeer, zo menen de Rfv-leden. De presentie van sommige raadsleden wordt overigens wel als onvoldoende beoordeeld. Bij de vroegere Rgf was de opkomst hoger, zo stellen leden die in beide Raden zitting hebben gehad. Deze absentie staat het ontstaan van een hechte ‘teamspirit’ in de weg. Binnen de Raad wordt uitgesproken dat de leden opvallend goed in staat blijken om ‘onthecht’, dus met een zekere distantie, aan de discussies deel te nemen.

#### **Beschrijving traject advies ‘Financiële verhoudingen in het licht van het Regeerakkoord’**

Het secretariaat heeft een nota opgesteld waarin zij de leden van de raad vraagt of zij een advies willen uitbrengen. In de ‘secretariaatsnota’ wordt voorgesteld dat de Raad het akkoord zou nalopen op aspecten die voor de Raad van belang zouden kunnen zijn. De Raad doet verslag van haar bevindingen en komt tot de conclusie dat er – op één uitzondering na – geen aanleiding is inhoudelijk te reageren. Raad gaat op het punt in (accressen van het gemeente- en provinciefonds) en komt met een voorstel tot een spontaan advies over dit onderwerp.

De VNG reageert middels een brief op 31 augustus 1998 aan de raadsleden. Zij is het niet eens met de inhoud van het advies dat volgens de secretariaatsnota zou worden gegeven.

Op 15 september 1998 wordt het ongevraagde advies aangeboden aan naar de Minister van BZK en de Staatssecretaris van Financiën.

## **2.4**

### **De Rfv en zijn omgeving**

#### **Relatie met BZK, Financiën en andere departementen**

De totstandkoming van de Rfv is een moeizaam proces geweest, waarbij met name de ministeries van BZK en Financiën uiteenlopende opvattingen hadden over het nut en toegevoegde waarde van een Raad als de Rfv. Ook na het aantreden van de Raad was het ministerie van BZK nog niet dadelijk overtuigd van het nut ervan. Het feit dat de Raad is begonnen onder een ongelukkig gesternte heeft weliswaar zijn doorwerking gehad, maar dit laat onverlet dat gaandeweg toch een intensief operationeel contact is ontstaan met beide ministeries.

Binnen de Rfv zelf heerst geen volle tevredenheid over de verhouding met de

beide 'moederministeries' BZK en Financiën. Beide departementen zouden best meer gebruik kunnen maken van de Raad, want het belang van een gezonde verdeling van middelen verdient wel wat meer aandacht. 'De Rfv is niet geliefd', aldus een Raadslid. Door andere ministeries zou de Rfv juist weer teveel als een instrument van BZK en Financiën gezien worden.

#### **Relatie met de Staten-Generaal**

De Rfv heeft een periodiek overleg met de vaste Kamercommissie van Binnenlandse Zaken. Kamerleden met wie in het kader van deze evaluatie is gesproken, geven aan dat zij voor hun Kamerwerk veel hebben aan de adviezen van de Rfv. Echt heel tevreden over het contact met het parlement is men in de Rfv overigens niet. Het overleg is momenteel teveel een 'verplicht nummertje', aldus een Raadslid desgevraagd, en ook de frequentie van het overleg ligt eigenlijk te laag. De Raad streeft naar een jaarlijks overleg, maar dit is nog niet gelukt.

#### **Relatie met IPO, VNG, provincies en gemeenten**

De operationele contacten met de VNG en IPO zijn niet intensief, al vindt er op ambtelijk niveau wel enig contact plaats. In principe is er jaarlijks overleg met de besturen van beide organisaties, maar dat vindt niet altijd plaats. Deze tamelijk geringe mate van contact wordt binnen de Rfv wel als een punt van aandacht gezien. In de Raad beseft men dat de adviezen van de Rfv op dit moment niet bijster goed aansluiten op het overleg dat het kabinet, VNG en IPO houden. De timing van advisering zou daar meer op afgestemd moeten worden, zo sprak een Rfv-lid desgevraagd. Nu hoor je van daaruit soms: "Leuk advies, maar we hebben al een afspraak met IPO en VNG".

Daarnaast ziet de Rfv het belang in van het onderhouden van goede contacten met lagere overheden als provincies en gemeenten. Hierin wordt dan ook geïnvesteerd door het bijwonen van bijeenkomsten en overleg. Door sommige externe relaties van de Rfv die in het kader van deze evaluatie gesproken zijn, wordt evenwel opgemerkt dat de Rfv ervoor moet blijven oppassen geen 'Haagse club' te worden en zich 'teveel te richten op de Haagse kaasstolp'. Het feit dat provincies en gemeenten niet standaard in de Raad vertegenwoordigd zijn, maakt dat het onderhouden van de contacten met de lagere overheden afhankelijk is van het eigen initiatief van de Rfv.

#### **Relatie met andere adviesorganen**

De taakopdracht van de Rfv maakt dat er tussen de Rfv en andere Raden voldoende thematische afstand bestaat. Op ambtelijk niveau is wel sprake van geregeld overleg. De secretaris van Rfv & Rob overlegt circa elk kwartaal met collega-secretarissen van andere Raden.

## **2.5**

### **De adviezen van de Rfv**

In de periode 1997-1999 bracht de Rfv in totaal 54 adviezen uit. Het overgrote

/30/

gedeelte van deze adviezen zijn uitgebracht aan de beheerders van het gemeente- en provinciefonds, maar daarnaast ook aan bewindslieden van uiteenlopende ministeries. Het leeuwendeel van de adviezen werden 'gevraagd' uitgebracht. In de jaren 1997-1999 bracht de Rfv slechts zes 'ongevraagde' adviezen uit. Hieruit zou men kunnen concluderen dat de Raad zich vrij getrouw houdt aan de wettelijke taakopdracht en deze op een tamelijk passieve manier uitvoert, volgens het adagium 'u vraagt, wij draaien'. Dit nu zou iets te weinig recht doen aan de Raad, aangezien de Raad en het secretariaat in de samenstelling van het werkprogramma zeker ook een eigen inbreng hebben. Daar staat tegenover dat niet alle adviesaanvragen voortvloeien uit hetgeen reeds in het werkprogramma op de rol is gezet.

#### **Persbeleid en presentatie naar buiten**

Daar de taakopvatting van de Rfv een vrij technische is, en de adviezen primair hun nut hebben voor specialisten, ligt het niet voor de hand dat de Rfv zwaar zou gaan investeren in contacten met de media. Dat het werk van de Raad de afgelopen jaren dan ook niet of nauwelijks doorgedrongen is tot de media, behoeft dan ook geen punt van ernstige zorg te zijn. Zoals gezegd worden de jaarrapporten van de Rfv – de 'trends in de financiële verhoudingen' – door specialisten wel graag gelezen.

### 3. Heeft de Rfv ertoe gedaan?

#### 3.1

##### **De inhoudelijke kwaliteit**

Ten aanzien van de inhoudelijke kwaliteit van de adviezen van de Rfv is in het algemeen sprake van tevredenheid binnen de wereld van de overheidsfinanciën. Net als vroeger de Rgf, wordt ook de Rfv omschreven als 'degelijk'. In het voorgaande kwam reeds ter sprake dat de jaarlijkse rapportages van de Rfv – de 'Trends in de financiële verhoudingen' – zich kunnen verheugen in de waardering en de aandacht van specialisten.

Kamerleden hebben in het kader van deze evaluatie aangegeven deze trendrapporten 'rechtstreeks te gebruiken in het debat'. Deze duidelijke bruikbaarheid geldt grosso modo ook voor de adviezen zelf.

De waardering voor de inhoud van de adviezen is mede gefundeerd in de duidelijkheid die er bestaat over de bruikbaarheid ervan. Het gaat bij de Rfv om tamelijk concrete beschouwingen en antwoorden op financiële verdeelproblemen, uitvoering en verhoudingen, door een gesprekspartner omschreven als 'lekker rekenen bij een vage vraag'. Deze opmerking suggereert dat de Rfv erin slaagt verhelderend te werken en duidelijkheid te scheppen. Gezien de resultaten van dit evaluatieonderzoek lijkt de Raad hier de afgelopen jaren inderdaad in te zijn geslaagd. Dat de Rfv inhoudelijk gezien goed werk heeft afgeleverd, behoeft evenwel nog niet te betekenen dat de Raad daardoor ook in brede kring bekendheid en respect heeft doen ontstaan.

Over de inhoudelijke deskundigheid van de Raadsleden en het secretariaat heerst in het algemeen tevredenheid, al zijn hier en daar stemmen te beluisteren dat de huidige personele samenstelling van de Rfv het gevaar in zich bergt dat de Raad wegdrijft van de gemeentelijke praktijk. Deze vrees nu lijkt de onderzoekers toch niet gegrond, gelet op het feit dat de Rfv momenteel wordt geleid door een oud-burgemeester, en zich ook onder de leden een burgemeester en een oud-burgemeester bevinden.

Een zorg die wellicht reëler is, betreft de continuïteit van de op dit moment aanwezige grote inhoudelijke deskundigheid. Het tamelijk kleine secretariaat heeft te kampen met personeelwisselingen, en met name het terugtreden van drs. W.M.C. van Zaalen – voormalig secretaris en momenteel adviseur van de Rfv – wordt enigszins met zorg gezien. De heer Van Zaalen kan immers bogen op een jarenlange ervaring, en zijn deskundigheid wordt alom geroemd.

#### 3.2

##### **De missiegedrevenheid**

In het geval van de Rfv is de aanwezigheid van impact – van 'het ertoe gedaan hebben' - gedeeltelijk terug te voeren op een herkenbare vervulling van de wettelijke taakopdracht. De Rfv is aanvankelijk bedoeld om de meer technische, 'tactische' onderwerpen te behandelen, waar de Rob primair in het leven geroepen was voor 'de strategie'. De breedte van de taakopdracht heeft

/32/

bij de Rob geleid tot een flets profiel. Bij de Rfv is dat duidelijk in mindere mate het geval. Door de omgeving wordt herkend waarvoor de Rfv er is, en wat de Rfv heeft te doen. In zijn algemeenheid vindt men ook dat de Rfv zich in het advieswerk aan de wettelijke taakopdracht houdt. Hoewel wordt opgemerkt dat de Rfv in vergelijking met andere Raden eigenlijk 'een vreemde eend in de bijt is', wordt gezien dat de Rfv een belangrijke, essentiële rol heeft die vanuit de financiële verhoudingswet is te verklaren, en heerst het gevoel dat die rol door de Raad ook goed wordt vervuld.

Door Raadsleden wordt opgemerkt dat de Rfv de eigen taak als bewaker van de financiële verhoudingen en normsteller in het financiële stelsel nog wel wat scherper zou mogen positioneren. Binnen de Rfv is tevens het geluid hoorbaar, dat de Raad het eigen werkterrein zou dienen te verbreden. Ook buiten de Raad wordt wel gesproken van de mogelijkheid dat de Rfv een soort 'buitenboordmotorfunctie' zou gaan vervullen, waarbij de Raad vernieuwende gedachten ventileert en de fondsbeheerders prikkelt. Dit zou kunnen betekenen dat de Rfv meer eigen initiatief gaat tonen, en het aantal 'ongevraagde' adviezen gaat verhogen. De onderzoekers merken op dat dit zijn weerslag zou kunnen hebben op de relatie met het ministerie van BZK, terwijl bovendien de taakopdracht van de Raad met zich meebrengt dat de Rfv per definitie sterk aan het einde van de beleidscyclus zal blijven gebonden.

Het spreekt overigens vanzelf dat bij het filosoferen over een mogelijke bredere interpretatie van de wettelijke taakopdracht van de Rfv ook de verhouding met andere Raden – primair natuurlijk de zusterraad Rob – om de hoek komt kijken. Op een andere plaats in dit rapport wordt nog nader op dit thema ingegaan.

Er is een koppeling te maken tussen de aard van de adviezen en de verhouding tot het openbaar bestuur. Omdat de Rfv onafhankelijk is, behoeft de inhoud van de adviezen, anders dan vroeger bij de Rgf, minder rekening te houden met standpunten van organisaties als bijvoorbeeld IPO en VNG. Deze onafhankelijkheid wordt binnen de Rfv en het secretariaat zelf zeer gewaardeerd.

### 3.3

#### **De positie in het openbaar bestuur**

In verschillende van de gesprekken die in het kader van deze evaluatie zijn gevoerd, is erop gewezen dat in de vergaderingen van de Rgf – de voorganger van de Rfv – in de praktijk ook regelmatig 'schaduwonderhandelingen' plaatsvonden en 'quasi-overleg' werd gevoerd. De Rgf werd door de partijen die hierin hun afvaardiging hadden, gebruikt om draagvlak te creëren en mogelijke oplossingen 'in de week te leggen'. Het is duidelijk dat deze informele functie los stond van de formele adviesfunctie van deze Raad. De Rfv vervult een dergelijke functie niet – ook bewust niet, omdat het doel van de Kaderwet nu juist was om advies en belang te scheiden, en adviesraden te



laten bestaan uit onafhankelijke deskundigen alleen. Dit laat onverlet dat verschillende bestuurlijke partijen het jammer vinden dat de Rfv deze informele onderhandelingsfunctie niet vervult.

De Rfv moet het nu hebben van de inhoudelijke deskundigheid en gezaghebbendheid alleen. In het bovenstaande is reeds vermeld dat die inhoudelijke deskundigheid zeker wordt erkend en gewaardeerd, al vond men de Rgf toch nog wat 'zwaarder'. Deze Raad werd indertijd, en ook nu nog, als een instituut beschouwd.

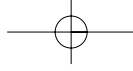
De Rfv is binnen het openbaar bestuur niet bij een breed publiek bekend. De Rfv poogt ook niet om door een actief persbeleid bij een breder publiek herkenbaarheid te verwerven. Gezien de nogal technische taakstelling van de Raad lijkt dat ook niet direct in de lijn der verwachtingen te liggen. Specialististen kennen de Raad echter wel, en ervaren het werk van de Rfv als nuttig en bruikbaar. Relatief lijkt het politieke belang van (de adviezen van) de Rob groter te zijn dan die van de Rfv. De Rfv heeft immers een meer beperkte, technische insteek. Deze evaluatie maakt echter duidelijk dat juist daardoor de Rfv toch meer gezag en een duidelijkere positie heeft weten op te bouwen.

De regelmatig getrokken parallel met de Rgf maakt duidelijk dat de Rfv nog te maken heeft met 'schaduwen uit het verleden', die het actuele beeld vertroebelen en belemmerend werken voor de impact van het advieswerk. Voor de Rfv betreft het behalve de herinnering aan de Rgf ook de wijze waarop de Rfv zelf 'uit een ingewikkeld compromis' is ontstaan. Voor alle adviesraden die ten gevolge van de Kaderwet zijn opgericht, geldt dat zij vanuit een negatieve afweging in het leven zijn geroepen - de politiek wilde immers primair een einde maken aan een ongewenste situatie van vermenging tussen advies en belang. Voor de Rfv is hier nog bijgekomen dat de oprichting hiervan onderwerp van intensief debat is geweest tussen de ministeries van BZK en Financiën. Deze enigszins gecompliceerde ontstaansgeschiedenis heeft nog een doorwerking tot aan de dag van vandaag, en verstevigt de positie van de Rfv in het openbaar bestuur niet.

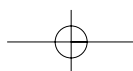
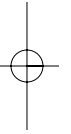
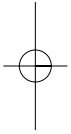
### 3.4

#### **Conclusie: Voer voor specialisten**

De Rfv is gestart onder een 'ongelukkig gesternte', maar heeft gaandeweg een zekere impact gekregen, en een bekendheid verworven bij de relatief kleine kring van specialisten die de Rfv-adviezen nuttig vinden bij hun eigen bestuurlijke werk. De impact van de Rfv is vooral te verklaren vanuit de inhoudelijke deskundigheid en 'degelijkheid' en uit de herkenbare invulling van de wettelijke taakopdracht. Alhoewel de bovenstaande beoordeling van de Rfv positief is, is binnen de brede arena van het openbaar bestuur de positie van de Rfv niet zo sterk.



/34/



#### 4. Wat te doen: het belang van een richtinggevende focus

De herkenbaarheid van de adviezen van de Raad voor de Financiële verhoudingen is relatief groot. Er kleeft een duidelijk Rfv-stempel aan de adviezen, die door de bank genomen wordt gewaardeerd.

Dat de Rfv in sterke mate beschikt over een eigen richtinggevende focus, wil vanzelfsprekend niet zeggen dat de impact van deze Raad de afgelopen periode optimaal is geweest en dat ook de toekomst van de Rfv een zonnige is. Binnen en buiten de Rfv zijn geluiden te beluisteren van zorg over de continuïteit in de te onderzoeken vraagstukken. Het is niet zo dat alleen de Raad beschikt over de specifieke expertise op het terrein van verdelingsvraagstukken. In het afhandelen van alleen relatief kleine adviesaanvragen zal voor de Rfv te weinig toekomstperspectief zijn gelegen.

Ook voor de Rfv is het van belang dat zij haar focus scherp stelt. Binnen de Rfv leeft de wens in de toekomst naast haar functie als 'waakhond' en hoeder van de transparantie van de financiële verhoudingen meer agendasettende adviezen te publiceren. Deze wens zal op een consistente wijze doorvertaald moeten worden naar de organisatie en werkwijze van de Raad. Om deze doorvertaling mogelijk te maken reiken wij het volgende traject aan.

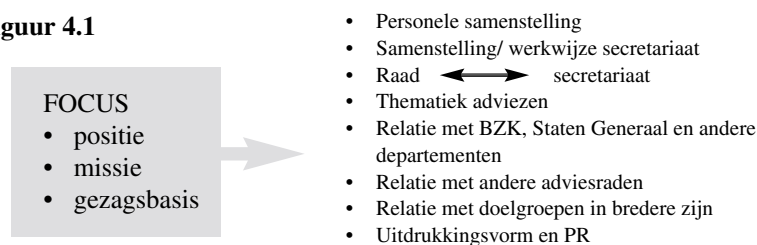
Deze focus van een adviesraad kan uiteengelegd worden in drie aspecten:

1. de positie van de Raad: deze wordt bepaald door de gekozen oriëntatie van de adviezen en de plaats in de beleidscyclus: agendasettend of gericht op de beleidsuitvoering;
2. de missie van de Raad: het normatieve kader dat de Raad hanteert bij het opstellen van de adviezen;
3. de gezagsbasis van waaruit de Raad opereert.

Deze drie aspecten bepalen de focus van de Raad. Pas wanneer deze helder is geformuleerd kan bepaald worden wat de gevolgen van deze keuzen zijn voor de organisatie en werkwijze van de Raad.

Bovenstaande wordt visueel weergegeven in onderstaand figuur.

**Figuur 4.1**

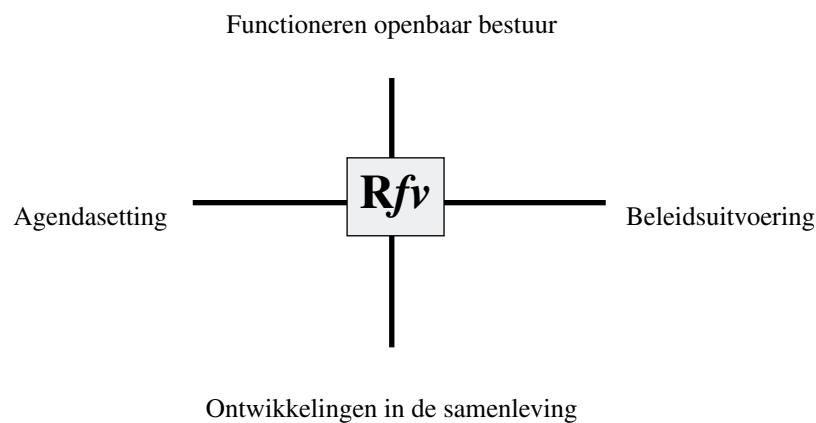


Hieronder zullen we bovengenoemde aspecten nader uitwerken.

/36/

**Ad 1. Positie van de Raad**

In onderstaande figuur is de huidige positie van de Rfv weergegeven. De oriëntatie van de Rfv bij het opstellen van haar adviezen is gericht op de relatief kleine groep van deskundigen. Ten aanzien van de positie in de beleidscyclus opereert de Rfv met name in de beleidsuitvoering.

**Figuur 4.2**

Op dit moment komt de Rfv 'achteraan' in het beleidsproces in beeld (kwadrant rechtsboven). Binnen de Raad leeft de ambitie om, nadrukkelijker dan nu het geval is, vanuit de eigen functie als 'waakhond van de transparantie van de financiële verhoudingen', bredere agenderingsvraagstukken te gaan oppakken (kwadrant linksboven). Vanuit de expertisepositie die de Rfv heeft opgebouwd lijkt ons dit een begaanbare weg.

**Ad 2. Richtinggevende missie**

Vanuit de gekozen positie wordt een richtinggevende missie geformuleerd van waaruit de adviezen worden opgesteld. Een missie is een normatief kader, oftewel de 'bril', die richtinggevend is bij de scope en beantwoording van de adviesaanvragen.

Wanneer gekozen zou worden voor beide posities aan de bovenkant van het assenstelsel, dan zouden elementen van de missie kunnen zijn: waakhond, signalerend, financiële verhoudingen, verdisconteren financiële verhoudingen in actuele bestuurlijke discussies.

**Ad 3. De gezagsbasis**

Eén van de doelstellingen van de 'woestijnwet' was het scheiden van de overleg- en adviesfunctie van raden. De Rgf werd vroeger gewaardeerd om haar afstemmingsfunctie, welke voortkwam uit de overlegmogelijkheden, de Rfv ontleent nu haar gezag aan haar expertise.

Wij onderscheiden de volgende gezagsbases:

1. kennis en expertise. Hierbij ontleen je macht aan je naam als kennisinstituut.
2. het vermogen op publieke druk op te bouwen.
3. het ontlenen van gezag aan netwerken waarin een raad functioneert of allianties die zij aangaat met andere raden of instanties.

De Rfv heeft reeds een reputatie hoog te houden waar het gaat om kennis en expertise. Zij zou er voor kunnen kiezen haar gezagsbasis op basis van haar specifieke expertise verder door te ontwikkelen.

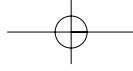
#### 4.1

##### **De gevolgen van deze keuzen: uitwerking van de 8 aspecten**

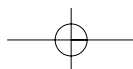
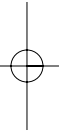
De beantwoording van bovenstaande vragen leidt tot een duidelijke focus van de Rfv. Vervolgens heeft dit gevolgen voor de organisatie en werkwijze van de Rob. Wij zien hier een doorontwikkeling. Het gaat hierbij om de volgende aspecten:

- de personele samenstelling van de Raad
- de samenstelling en werkwijze van het secretariaat
- de verhouding tussen Raad en secretariaat
- de thematiek van de adviezen
- de relatie met BZK, Staten Generaal en andere departementen
- de relatie met andere adviesraden
- de relatie met doelgroepen in bredere zin
- de uitdrukkingsvorm en PR

Wij willen benadrukken dat een consistente doorvertaling van het uitbreiden van de positie van de Rfv alleen mogelijk is wanneer de keuzen aangaande deze vier stappen (positie, missie, gezagsbasis en 8 aspecten) volgtijdelijk worden gemaakt. Aspecten als de personele samenstelling van de Raad, de verhouding tussen de Raad en het secretariaat, het persbeleid en de relaties met andere adviesraden, zijn naar de overtuiging van de onderzoekers toch uitwerkingen die logisch moeten voortvloeien uit een richtinggevende focus, die het fundament moet vormen van de advisering.



/38/



## 5. Nawoord: Rob en Rfv, apart of samen?

De mate van samenwerking tussen Rob en Rfv is de afgelopen jaren een terugkerend punt van bespreking geweest, en is ook in deze evaluatie nadrukkelijk meegenomen. In de dagelijkse adviespraktijk bestaat reeds een duidelijke samenwerking in de vorm van dubbellidmaatschappen in de Raden, een gedeelde secretariële staf, een gezamenlijke secretaris en gezamenlijk opereren in werkgroepen.

Ook ten aanzien van de advisering willen beide Raden in toenemende mate samenwerken. Een advies waar raakvlakken zijn gevonden, is bijvoorbeeld het advies *De overheid de markt in- of uitprijzen?* en het komende advies over decentralisatie. In 1999 ontvingen de Raden voor het eerst een gezamenlijke adviesaanvraag van de minister van BZK.

Naar aanleiding van de resultaten van deze evaluatie vallen wel enkele opmerkingen te maken over de samenwerking tussen Rob en Rfv.

Naar onze mening staat de Rob voor een 'wezenlijke veranderingsopgave'. De opgave voor de Rfv zouden wij willen betitelen als een 'doorontwikkeling'. Het vraagstuk van een eventuele nadere integratie van beide raden zal, aldus de onderzoekers, nadrukkelijk gezien moeten worden tegen de achtergrond van de opgaven van beide raden. Los hiervan discussiëren over integratie en samenvoeging zal de Raden niet veel verder helpen en het kernprobleem in wezen onopgelost laten.

Afhankelijk van de plaats in de beleidscyclus en de oriëntatie van de adviezen, dienen de Raden een richtinggevende focus te kiezen. Van daaruit valt ook hun onderlinge positie nader te bezien. Er zijn vanzelfsprekend diverse richtinggevende 'mission statements' te formuleren, die de Raden hetzij verder, hetzij dichter bij elkaar brengen. Zou de Rob bijvoorbeeld kiezen voor het centraal stellen van 'gevolgen van overheidsbeleid voor de burger', en daarbij een sterk agenderende, en actief naar buiten tredende rol ambiëren, dan ligt een eventuele nadere samenwerking met de Rfv veel minder voor de hand, dan wanneer de eigen taakopdracht nader toegespitst wordt op een focus als 'zoeken naar schuurmomenten in interbestuurlijke betrekkingen'.

/40/

## Bijlage I

### Gesprekspartners

de heer drs. G. Beukema	-	Interprovinciaal Overleg
de heer dr. P. Bordewijk	-	onafhankelijk publicist
de heer D.W. de Cloe	-	PvdA/vz.Vaste kamercommissie voor BZK
de heer C.G.A. Cornielje	-	VVD/Vaste kamercommissie voor BZK
de heer prof. dr. W. Derksen	-	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
de heer W. Etty	-	Andersson Elffers Felix bv
de heer prof. dr. G.J. van Helden	-	Rijksuniversiteit Groningen
mevrouw M.J.A. van der Hoeven	-	CDA/Vaste Kamercommissie voor BZK
de heer drs. J.W. Holtslag	-	Ministerie van BZK
de heer dr. J.A. van Kemenade	-	CdK Provincie Noord-Holland
de heer F. Kerckhaert	-	Vereniging Nederlandse Gemeenten
mevrouw ir. J.M. Leemhuis-Stout	-	Voormalig voorzitter Rob en Rfv
mevrouw drs. W.H. van Leeuwen	-	Ministerie van BZK
mevrouw S.E.A. Noorman-den Uyl	-	PVDA/Vaste Kamercommissie voor BZK
de heer drs. M. Santhagens	-	Interprovinciaal Overleg
mevrouw mr. O. Scheltema-de Nie	-	D'66/Vaste Kamercommissie voor BZK
de heer C. Schouten	-	Ministerie van BZK
de heer G.J. Schutte	-	GPV/Vaste Kamercommissie voor BZK
de heer prof. dr. C.G.M. Sterks	-	Rijksuniversiteit Groningen
de heer drs. G. J. te Wechel	-	Vereniging Nederlandse Gemeenten
de heer drs. P.J.M. Wilms	-	Ministerie van Financiën
mevrouw drs. J.I. Zaaier	-	Ministerie van Algemene Zaken
de heer drs. W.M.C. van Zaalén	-	Secretariaat Rob/Rfv, voormalig secretaris Rfv



## **Bijlage II**

### **Samenstelling Rfv**

**Mevrouw ir. J.M. Leemhuis-Stout**

(voorzitter van 1 januari 1997 tot 1 september 1999) Commissaris van de Koningin van Zuid-Holland;

**Mevrouw A. van den Berg**

(voorzitter vanaf 15 december 1999, tot die tijd lid) Burgemeester van Bergen op Zoom;

**De heer prof. dr. G.J. van Helden**

(vice-voorzitter van 1 januari 1997 tot 1 september 1999) Hoogleraar Bedrijfseconomie aan de Universiteit van Groningen;

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

(vice-voorzitter vanaf 1 september 1999, lid 1 maart 1999) Senior-adviseur Bakkenist Management Consultants;

**De heer mr. H.J.E. Bruins Slot**

(vanaf 15 december 1999) Hoofddirecteur Informatie Beheer Groep;

**Mevrouw mr. A.H. Brouwer-Korf**

(van 1 januari 1997 t/m 31 december 1999) Burgemeester van Amersfoort;

**Mevrouw J.M. van Bijsterveldt-Vliegenthart**

(vanaf 1 januari 1998) Burgemeester van Schipluiden;

**Mevrouw D.IJ.W. de Graaff-Nauta**

Oud minister en staatssecretaris van Binnenlandse Zaken;

**De heer mr. drs. A.J. Modderkolk**

Algemeen secretaris van De Open Ankh (stichting dienstverlening gezondheidszorg);

**De heer ir. P.O. Vermeulen**

Lid van de Raad van Bestuur Bank Nederlandse Gemeenten;

**De heer W.I.J.M. Vrijhoef**

Directeur van APM business partner NV (sinds 1 januari 1999);

**Mevrouw Huijbregts-Schiedon**

(vanaf 1 juni 2000) Lid van Gedeputeerde Staten.

/42/

## **Bijlage III**

### **Uitgebrachte adviezen Rfv**

#### **A. Adviezen betreffende het gemeentefonds en provinciefonds**

- Verlichting van de lokale lasten 1998 (juli 1997).
- Kostenverhaal bij grondexploitaties (april 1997).
- Overheveling gelden kleine infrastructuur (VERDI) (mei 1997).
- Periodiek Onderhoudsrapport 1998 (september 1997).
- Verdeling van de personele middelen VERDI over de provincies (maart 1998).
- De aanpassing van de verdeling van WVG-middelen (april 1998).
- De bevroren verdeelmaatstaf uitvoeringskosten bijstand (april 1998).
- Cumulatie herverdelingseffecten (april 1998).
- Compensatie voor de afschaffing van gemeentelijke milieuleges voor bedrijven (juni 1998).
- Economische functie (juli 1998).
- Verdeling compensatie afschaffing milieuleges provincie (augustus 1998).
- Financiële verhoudingen in het licht van het Regeerakkoord (september 1998).
- Periodiek Onderhoudsrapport 1999 gemeentefonds en provinciefonds (oktober 1998).
- De monitoring bij de algemene uitkering en afsplitsing onderwijshuisvesting (februari 1999).
- IJkpunt Wegen en water (maart 1999).
- Aanpassing leerlingenmaatstaf (maart 1999).
- Overige ijkpunten verzamelcluster (maart 1999).
- Verdeelsleutel Onderhoud Hoofdwaterkeringen (augustus 1999).
- Warmtekrachtkoppeling (september 1999).
- Vervanging van de huidige gewenningsbijdrage voor gemeenten die betrokken zijn bij een herindeling, in een nieuwe maatstaf herindeling. (september 1999).
- Periodiek Onderhoudsrapport 2000 (oktober 1999).
- Aanpassing verdeelsleutel gemeentefonds (oktober 1999).
- Buitenlandse akten (oktober 1999).
- Onderwijshuisvesting groeigemeenten (november 1999).
- Verdeling compensatie afschaffing omroepbijdragen provincies (april 2000)
- Decentralisatie middelen voor sociaal vervoer (juni 2000)
- Uitlichting Fonds voor Werk en Inkomen (FWI) (juni 2000)
- Onderwijshuisvesting Almere (augustus 2000)

#### **B. Adviezen betreffende artikel 12 FVW**

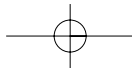
- Het redelijke peil van artikel 12 FVW voor 1998 (november 1997).

Toepassing van artikel 12 Fvw op de gemeente:

- Den Haag (aanvraag aanvullende uitkering 1997) (november 1997).
- Hilversum (aanvraag aanvullende bijdrage voor 1996) (maart 1997).
- Scheemda (aanvraag aanvullende bijdrage voor 1996) (april 1997).
- Schoonhoven (aanvraag aanvullende bijdrage voor 1996) (april 1997).
- Reiderland (aanvraag aanvullende bijdrage voor 1996) (april 1997).
- Reiderland (aanvraag aanvullende uitkering voor 1997) (februari 1998).
- Scheemda (aanvraag aanvullende uitkering voor 1997) (april 1998).
- Schoonhoven (aanvraag aanvullende uitkering voor 1997) (april 1998).
- Zaltbommel (uitkering voor 1998) (september 1998).
- Geldermalsen (uitkering voor 1998) (december 1998).
- Reiderland (aanvraag aanvullende uitkering voor 1998) (maart 1999).
- Scheemda (aanvraag aanvullende uitkering voor 1998) (maart 1999).
- Ouderkerk (aanvraag aanvullende uitkering voor 1999) (juni 1999).
- Winschoten (aanvraag aanvullende uitkering voor 1999) (maart 2000)
- Winschoten (aanvraag aanvullende uitkering voor 2000) (juli 2000)

### C. Overige adviezen

- Bekostiging exploitatie openbaar vervoer (mei 1997).
- Financiële verhouding stadsprovincies (juli 1997).
- BTW-compensatiefonds (april 1998).
- Milieu en lokale lasten (december 1998).
- Specifieke uitkering voor vrouwenopvang (januari 1998).
- Verdeling van middelen voor de specifieke uitkeringen maatschappelijke opvang en ambulante verslavingszorg. (februari 1998).
- Specifieke uitkeringen vrouwenopvang, maatschappelijke opvang en verslavingszorg. (december 1998).
- Actualisering Wet Financiering Lagere Overheden (februari 1999).
- Toeslagenbudget Abw (mei 1999).
- Bommenregeling (mei 1999).
- Nieuwe wet financiering lagere overheid (juni 1999).
- Verdeling Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (augustus 1999).
- Stimulering kinderopvang (augustus 1999).
- Voortijdig schoolverlaten/rmc-regeling en financieel kader van het grote stedenbeleid. (oktober 1999).
- De 24-uursopvang in het kader van de regeling sociale integratie en veiligheid (november 1999).
- Besluit doeluitkering rampenbestrijding (december 1999).
- Tender Investeringsprogramma's Provincies (TIPP) (februari 2000)
- Fonds voor Werk en Inkomen (maart 2000)
- Nieuwe financieringsystematiek Rampenbestrijding (augustus 2000)
- Implementatie Verdrag van Valletta (augustus 2000)

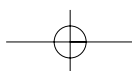
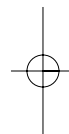
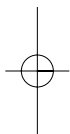


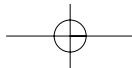
/44/

## **Bijlage IV**

### **Overige publicaties en activiteiten**

- |   |                 |
|---|-----------------|
| 1. <i>Trends in de financiële verhoudingen</i> , Jaarrapport 1998 | juni 1998       |
| 2. <i>Trends in de financiële verhoudingen</i> , Jaarrapport 1999 | april 1999      |
| 3. <i>Trends in de financiële verhoudingen</i> , Jaarrapport 2000 | maart 2000      |
| 4. Symposium Milieu lokale lasten                                 | 2 november 1998 |
| 5. Symposium Rekenschap geven                                     | 23 juni 2000    |





/45/

## **Bijlage V**

### **Gemiddeld aantal raadplegingen van de website Rob/Rfv (www.rfv.nl)**

De website van de Rfv is in week 47 van 1998 online gegaan. De website is in week 44 van 1999 uitgebreid met de Rob.

1998 Gemiddeld 490 x per week

1999 Gemiddeld 1319 x per week

2000 Gemiddeld 3252 x per week

