

# Trends in de financiële verhoudingen

Jaarrapport 2001

april 2001

De Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) is een onafhankelijk adviesorgaan voor regering en beide kamers der Staten-Generaal en adviseert over wetgeving en uitvoering inzake financiële verhoudingen in het bijzonder die van het Rijk met gemeenten en provincies.

De Raad voor de financiële verhoudingen bestaat uit negen onafhankelijke kroonleden:

mevrouw A. van den Berg (voorzitter)  
mevrouw A.G.M. van de Vondervoort (plv. voorzitter)  
mevrouw J.M. Bijsterveldt-Vliegenthart  
mevrouw D.IJ.W. de Graaff-Nauta  
mevrouw W.H. Huijbregts-Schiedon  
de heer mr. drs. A.J. Modderkolk  
3 vacatures

Raad voor de financiële verhoudingen  
Kalvermarkt 53  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag  
telefoon 070-4267283  
fax 070-4267625  
E-mail: [postbus-rfv@minbzk.nl](mailto:postbus-rfv@minbzk.nl)  
<http://www.rfv.nl>

## Inhoud

<b>Voorwoord</b>	5
<b>Deel I</b>	7
Decentrale overheden en hun belastinggebied	
<b>Deel II</b>	23
Jaarverslag 2000 van de Raad voor de financiële verhoudingen	
<b>Bijlage I</b>	41
Samenstelling van de Raad voor de financiële verhoudingen	
<b>Bijlage II</b>	43
Overzicht van de door de Raad in 2000 uitgebrachte adviezen	
<b>Bijlage III</b>	55
Overzicht van de in het Werkprogramma 2000 opgenomen onderwerpen, waarvan geen adviesaanvraag is ontvangen	
<b>Bijlage IV</b>	57
Werkprogramma 2001 van de Raad	
<b>Bijlage V</b>	63
Samenstelling van het secretariaat	



## Voorwoord

Voor u ligt het Jaarrapport 2001 van de Raad voor de financiële verhoudingen. Het Jaarrapport begint een traditie te worden. Met dit Jaarrapport is het eerste kwartet Jaarrapporten een feit. In zekere zin is het ook te beschouwen als een afronding van de eerste raadsperiode. Uit de evaluatie van de eerste periode is gebleken dat het Jaarrapport een door lezers gewaardeerde functie vervult in het denken over de financieel-bestuurlijke verhoudingen. In het verlengde van de evaluatie zal de Raad zich het komende jaar buigen over de wijze waarop invulling kan worden gegeven aan de reeds ingezette ontwikkeling naar een bredere advisering waarbij meer strategisch bestuurlijk-financiële aspecten aan de orde komen. Het Jaarrapport vervult nu al voor een belangrijk deel deze functie.

Wat betreft het inhoudelijke thema “het decentrale belastinggebied”, borduurt het Jaarrapport 2001 voort op de in het vorige Jaarrapport aangesneden discussie over het lokale belastinggebied. Het gaat daarbij met name in op de twee nog openstaande punten namelijk of een vergroting van het belastinggebied bijdraagt aan de politieke betrokkenheid van burgers en welke wenselijkheid er is c.q. mogelijkheden er zijn het belastinginstrumentarium in te zetten voor het nastreven van beleidsdoeleinden.

De Raad heeft ten aanzien van de eerste vraag een onderzoek door het Centrum voor het Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO) laten uitvoeren. Verder heeft de Raad ten behoeve van de beantwoording van de vragen een discussiebijeenkomst met een drietal deskundigen georganiseerd. Het resultaat van dit onderzoek als ook de gevoerde discussie vinden hun weerslag in de oordeelsvorming van de Raad. Met de beantwoording van deze vragen is door de Raad gevolg gegeven aan de aan zichzelf gegeven opdracht. Daarmee zal de discussie beslist niet gesloten zijn, maar voorlopig wel de bijdrage van de Raad hierin.

In dit Jaarrapport is tevens het Jaarverslag 2000 van de Raad opgenomen. Het Jaarrapport 2001 is aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Financiën aangeboden. Het aantal uitgebrachte adviezen is iets minder dan vorige jaren. Daar staat tegenover dat de samenwerking met de Raad voor het openbaar bestuur heeft geresulteerd in een tweetal omvangrijkere gezamenlijke adviezen namelijk over de decentralisatie (*De kunst van het overlaten*) en over het regionaal verkeer en vervoer (*Stilstaan bij het regionaal verkeer en vervoer*). Ook heeft de Raad een vrij uitvoerig advies uitgebracht over de verantwoordelijkheden bij specifieke uitkeringen (*Verantwoord specifiek, specifiek verantwoord*). Zie voor de beknopte samenvattingen van deze adviezen de bijlage in dit Jaarrapport.

De drie bijdragen in het Jaarrapport van vorig jaar hebben elk afzonderlijk tot verschillende vervolgacties geleid. De bijdrage van drs. R.P. van Putten over de relatie tussen volksvertegenwoordiger en accountant heeft geleid tot een gezamenlijk met de Raad voor het openbaar bestuur georganiseerd symposium *Rekenschap* geven. De doorwerking daarvan is terug te vinden in het recent uitgebrachte advies inzake het wetsvoorstel naar aanleiding van de Commissie Elzinga, de *Cultuur van dualisering*. Het verhaal over de omvang van het decentrale belastinggebied krijgt zoals hiervoor gesteld in dit Jaarrapport zijn vervolg. Het vraagstuk over het inpassen van financiële risico's bij wijzigingen in de financiële verhoudingen blijft een continue aandachtspunt binnen de financiële verhoudingen.

De Raad hoopt ook met dit Jaarrapport een bijdrage te leveren aan de gedachtenvorming over de inrichting van de financieel-bestuurlijke verhoudingen, de adviezen van de Raad blijken door de belanghebbenden als nuttig en degelijk te worden ervaren. De Raad geeft daarmee een herkenbare invulling aan zijn wettelijke taakopdracht. Het belang van een gezonde en verantwoorde financiële verhouding blijft ook in 2001 hoog in het vaandel van de Raad staan. Hij zal daarom met veel inzet gevraagd en zo nodig ongevraagd het kabinet en het parlement van advies dienen.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'A. van den Berg', with a long horizontal stroke extending to the right.

A. van den Berg  
voorzitter van de Raad voor de financiële verhoudingen  
April 2001

## Deel I

### Decentrale overheden en hun belastinggebied

#### 1.

#### Inleiding

In zijn Jaarboek 2000<sup>1</sup> is de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) uitvoerig ingegaan op de argumenten die zowel in politieke als in wetenschappelijke discussies zijn gehanteerd ter ondersteuning van pleidooien voor vergroting van het aandeel van de belastingopbrengsten in het totaal van de dekkingsmiddelen van die overheden. Hoofdstuk 2 geeft een samenvatting van zijn bevindingen van vorig jaar.

Aangezien hij ten aanzien van een bepaald argument onvoldoende kennis en inzicht had heeft de Raad het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO) verzocht te onderzoeken of er een verband bestaat tussen de hoogte van de eigen belastingen en de opkomstpercentages bij gemeentelijke verkiezingen. In zijn rapport gaat COELO ook in op het belang van het eigen belastinggebied in het algemeen. Hoofdstuk 3 bevat de samenvatting van het COELO-rapport.

Mede aan de hand van het Coelo-rapport heeft de Raad over dit onderwerp verder gediscussieerd over de gewenste of noodzakelijke omvang van het decentrale belastinggebied. Op verzoek van de Raad hebben aan deze discussie een drietal deskundigen<sup>2</sup> op het gebied van belastingen en financiële verhouding deelgenomen, alsmede enige ambtelijke vertegenwoordigers van de beheerders van het gemeente- en provinciefonds, het IPO en de VNG<sup>3</sup>. Mede op basis van de resultaten van deze discussie plaatst de Raad in hoofdstuk 4 kanttekeningen bij dat rapport en trekt hij enige conclusies omtrent de gewenste omvang van het aandeel van de eigen belastingen in het totaal van de dekkingsmiddelen van provincies en gemeenten.

In de eerder genoemde bijdrage in het Jaarrapport 2000 is nog een ander kwestie betreffende het decentrale belastinggebied aan de orde gesteld, namelijk de vraag of het belastinginstrumentarium van provincies en gemeenten moet worden uitgebreid, niet zozeer met het vooropgezette doel algemene middelen te verkrijgen, maar meer bedoeld als aanvullend instrumentarium om beleidsdoelen te bereiken. Ook dat onderwerp is tijdens

<sup>1</sup> *Omvang van het belastinggebied van de decentrale overheden, een maat voor het decentralisatiegehalte?* In Jaarrapport 2000, blz. 19 en volgende.

<sup>2</sup> Als deskundigen hebben aan de discussie meegedaan de heren mr. H.E. Koning, prof. dr. L. van Leeuwen en prof. dr. C.G.M. Sterks.

<sup>3</sup> De vertegenwoordiger van de VNG was plotseling verhinderd.

de eerdergenoemde discussie aan de orde gekomen. In hoofdstuk 5 gaat de Raad, in aansluiting op dat het artikel in zijn Jaarrapport 2000, verder in op de vraag of het wenselijk en mogelijk is het decentrale belastinginstrumentarium zodanig uit te breiden dat het meer gebruikt kan worden als een aanvullend beleidsinstrument.



## 2.

### **Samenvatting van de bevindingen in het Jaarrapport 2000**

De conclusie die de Raad in het Jaarrapport 2000 trok, was dat binnen de in ons land bestaande politieke en bestuurlijke uitgangspunten de meeste van de aangevoerde argumenten ter vergroting van het aandeel van de eigen belastingen, niet van doorslaggevende betekenis zijn. Deze uitgangspunten komen uiteindelijk erop neer dat binnen de landsgrenzen geen grote verschillen in zowel het voorzieningenniveau als in de lastendruk worden getolereerd. In het kader van de financiële verhouding zijn deze uitgangspunten vertaald als het streven naar het derde aspiratieniveau.

De conclusies omtrent de afzonderlijke argumenten waren:

1. Voor een goede allocatie is het nodig dat er een zodanig belastinggebied beschikbaar is waarmee de overheden een afweging kunnen maken tussen de last van een belastingverhoging versus het nut van een voorziening. De omvang van het aandeel van de eigen inkomsten in het totaal is minder belangrijk.
2. De financiële afhankelijkheid van decentrale overheden van de centrale overheid, alsmede de bestedingsruimte van de decentrale overheden, worden niet zozeer bepaald door de omvang van het belastinggebied, maar eerder door andere beperkingen die door de centrale overheid worden opgelegd. Die beperkingen kunnen zowel bestaan in het belastinggebied zelf, bijvoorbeeld beperking van de jaarlijkse verhoging van de tarieven, als aan de uitgavenkant, bijvoorbeeld door beperking van de groei van de uitgaven. Beide beperkingen komen wat de gemeenten betreft, anders dan in veel Europese landen, in Nederland niet voor. Voor de provincies geldt wel een maximum voor de opbrengst van de belastingen.
3. De mate van decentralisatie wordt vooral bepaald door de mate van vrijheid die decentrale overheden hebben taken naar eigen inzichten uit te voeren en taken ter hand te nemen, dan wel af te stoten. Vergroting van het aandeel van de eigen belastingen ten koste van de algemene uitkering levert derhalve geen bijdrage aan de decentralisatie. Dat geldt wel voor overheveling van specifieke uitkeringen naar de algemene uitkering of naar het decentrale belastinggebied.

De Raad liet de vraag onbeantwoord of vergroting van het aandeel van de decentrale belastingen zou leiden tot vergroting van de betrokkenheid van burgers bij de gemeentelijke en provinciale politiek. In de bestuurlijke praktijk en in de wetenschappelijke literatuur waren geen eenduidige aanwijzingen voor het bestaan van een relatie tussen beide te vinden.

Zoals al in de inleiding is vermeld, heeft de Raad voor de financiële

verhoudingen aan het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO) opdracht geven een onderzoek te doen naar de relatie tussen omvang van de belastingen en de mate van betrokkenheid van burgers bij de gemeentelijke en provinciale politiek.

De letterlijke samenvatting van het COELO-rapport is in het volgende hoofdstuk weergegeven.

### 3.

## Samenvatting van het COELO-rapport<sup>4</sup>

### 3.1

#### **Achtergrond en onderzoeksvraag**

*Decentrale belastingen spelen in Nederland een bescheiden rol bij de bekostiging van de uitgaven van gemeenten en provincies. In beleidsdocumenten wordt echter stelselmatig een voorkeur uitgesproken voor bekostiging uit decentrale heffingen, aangevuld door algemene uitkeringen (voor vereveningsdoeleinden) en waar nodig door specifieke uitkeringen (voor medebewindstaken). Bekostiging uit eigen belastingen zou een betere decentrale afweging tot gevolg hebben van voorzieningen en belastingpeil. Een andere reden die wel wordt aangevoerd om vergroting van het decentrale belastinggebied te bepleiten is dat hierdoor de burger meer bij de politiek zou worden betrokken. Dit zou een tegengif kunnen vormen tegen de dalende opkomstcijfers bij gemeentelijke en provinciale verkiezingen.*

*Dit rapport doet verslag van een onderzoek naar de waarde van deze argumenten voor vergroting van het decentrale belastinggebied. Door middel van literatuuronderzoek is nagegaan welke inzichten de economische theorie levert omtrent de relatie tussen de omvang van het decentrale belastinggebied en de kwaliteit van de lokale afweging. Daarnaast is empirisch onderzocht of er een verband bestaat tussen de opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen en het aandeel van de lokale belastingen in de algemene inkomsten van gemeenten.*

### 3.2

#### **Het decentrale belastinggebied en de afweging tussen voorzieningen en belastingen**

##### *Traditionele theorie*

*Volgens de traditionele economische theorie is een decentraal belastinggebied van belang om bestuurseenheden hun eigen voorzieningenniveau te laten kiezen. Door de belastingen te verhogen kunnen extra voorzieningen worden aangeboden; door het voorzieningenniveau te beperken kan de belastingdruk worden verlaagd. Bij regionale verschillen in de behoefte aan voorzieningen wordt door deze keuzemogelijkheid de welvaart vergroot.*

---

<sup>4</sup> Het volledige rapport is te verkrijgen bij Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden, Faculteit der Economische Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen, Postbus 800, 9700 AV Groningen.

*Hoe groot het decentrale belastinggebied is, is volgens deze zienswijze van beperkt belang, zo lang het maar groot genoeg is om de gewenste verschillen te accommoderen. Om de betrokken overheden van voldoende financiële middelen te voorzien kan naast belastingen gebruik worden gemaakt van algemene uitkeringen, dat wil zeggen ongebonden overdrachten van andere bestuurslagen.*

#### *Mental accounting*

*De traditionele zienswijze gaat uit van economische actoren die op rationele wijze hun nut maximaliseren. Zo wordt er bijvoorbeeld stilzwijgend van uitgegaan dat de ene gulden gelijk is aan de andere, ongeacht de oorsprong. Recent is het besef tot de economische theorie doorgedrongen dat dit niet altijd leidt tot een adequate weergave van de werkelijkheid. Mental accounting, een nieuwe theorie omtrent menselijk keuzegedrag, biedt een alternatief. Volgens deze theorie, die door empirisch onderzoek wordt ondersteund, laten gezinnen, bedrijven en overheden hun bestedingen mede afhangen van de bron van hun inkomsten. Geld wordt in gedachten over verschillende potjes (mental accounts) verdeeld. Geld uit het ene potje wordt gemakkelijker uitgegeven dan geld uit het andere potje, terwijl er ook een samenhang kan bestaan tussen de bron en het doel waarvoor het geld wordt uitgegeven, het zogenaamde flypaper-effect.*

*Toegepast op de financiële verhoudingen tussen overheidslagen betekent dit dat het verschil maakt of geld afkomstig is uit een algemene uitkering of uit de eigen belastingopbrengst. Als de algemene uitkering stijgt dan zal een groot deel van deze stijging tot hogere uitgaven leiden. Neemt daarentegen het inkomen van de ingezetenen toe, dan spreekt het zeker niet vanzelf dat de decentrale belastingen zullen worden verhoogd om het voorzieningenniveau te verhogen. Dit is in strijd met de traditionele economische theorie. De omvang van het decentrale belastinggebied is dus wel degelijk een factor bij de afweging tussen voorzieningenniveau en belastingpeil.*

*Hier komt bij dat de algemene uitkering, hoewel in principe vrij besteedbaar, aan de hand van de verdeelmaatstaven kan worden herleid tot verschillende uitgavenclusters. Hierdoor wordt de algemene uitkering impliciet herleid tot een verzameling potjes, waaraan bepaalde labels hangen (labeling). Dit maakt het voor portefeuillehouders die minder dan hun "fair share" krijgen mogelijk meer fondsen te claimen. Ook Kamerleden, ministers en belangenorganisaties blijken hiervan in de praktijk gebruik te maken. Dit beperkt de decentrale afweging.*

#### *De optimale omvang van het decentrale belastinggebied*

*Toepassing van de theorie van mental accounting op de financiële verhoudingen leidt tot de conclusie dat de decentrale afweging tussen*

*voorzieningenniveau en belastingpeil optimaal is als de uitgaven aan decentrale voorzieningen worden gedekt uit decentrale belastingen. Een uitzondering geldt voor uitgaven aan voorzieningen die ook door niet-ingezetenen worden gebruikt (spillovers of externe effecten).*

*Gegeven het verhoudingsgewijs geringe financiële belang van de eigen belastingen voor gemeenten en provincies pleit dit voor vergroting van het decentrale belastinggebied. Een voorwaarde hierbij is wel dat de decentrale afweging alleen kan verbeteren als deze vergroting gepaard gaat met een werkelijke vergroting van de beleidsvrijheid van gemeenten en provincies.*

### 3.3

#### ***Het decentrale belastinggebied en de politieke participatie van burgers***

*Door de geringe transparantie van de geldstromen naar decentrale overheden heeft de gemiddelde burger weinig notie van de kosten van lokale voorzieningen. Het vergt een aanzienlijke investering om de benodigde kennis te verwerven. Hierdoor wordt de burger niet aangemoedigd zich met het beleid van gemeenten of provincies bezig te houden. Deze geringe betrokkenheid komt onder meer tot uitdrukking in lage opkomstcijfers bij verkiezingen voor gemeenteraad en provinciale staten. Het ligt dan ook voor de hand te veronderstellen dat een groter decentraal belastinggebied samengaat met een grotere politieke participatie.*

*Deze hypothese is empirisch getoetst door te analyseren welke factoren een rol spelen bij de verklaring van de verschillen in opkomstpercentages bij de gemeenteraadsverkiezingen in maart 1998. Het blijkt inderdaad mogelijk deze verschillen voor ongeveer zeventig procent te verklaren aan de hand van sociaal-economische variabelen als leeftijd, inkomen en religieuze gezindte van de inwoners, de schaal van de gemeente (aantal inwoners) en andere lokale kenmerken als het belang van lokale partijen en de stembureau-dichtheid. Het aandeel van de eigen belastingen in de algemene middelen, hoe ook gedefinieerd, blijkt echter niet van invloed op de opkomst.*

*Hiermee is niet aangetoond dat het veronderstelde verband niet bestaat. Het is bijvoorbeeld in theorie denkbaar dat een landelijke vergroting van het decentrale belastinggebied wel tot een hogere opkomst zou kunnen leiden. Concrete aanwijzingen hiervoor zijn er niet.*

### 3.4

#### ***Conclusies van het COELO-rapport***

*Er zijn geen aanwijzingen gevonden voor het soms veronderstelde verband tussen de omvang van het decentrale belastinggebied en de politieke*

*participatie. Dit argument voor vergroting van het decentrale belastinggebied is dus niet sterk.*

*Er zijn wel sterke theoretische en empirische aanwijzingen voor de stelling dat een groter decentraal belastinggebied de afweging tussen decentrale voorzieningen en belastingen zou verbeteren. Een hierbij noodzakelijke voorwaarde is dat de beleidsvrijheid van decentrale overheden daadwerkelijk wordt vergroot. Dit betekent concreet dat grotere verschillen in belastingdruk en voorzieningenniveau zouden moeten worden geaccepteerd. In het huidige politieke klimaat is dit moeilijk denkbaar. De tolerantie voor verschillen lijkt zowel in de landelijke politiek als in de samenleving juist af te nemen. Naast de kwaliteit van de decentrale afweging zijn uiteraard diverse andere factoren van belang bij het bepalen van de optimale omvang van het decentrale belastinggebied. Zo dienen ook de economische, bestuurlijke en politieke effecten van belastingheffing, die hier buiten beschouwing zijn gebleven, in de overweging te worden betrokken. Het is dus niet mogelijk op basis van dit rapport vergaande conclusies te trekken.*

## 4.

### Nader standpunt over omvang van het decentrale belastinggebied

Behalve het antwoord op de gestelde onderzoeksvraag, of er een relatie bestaat tussen de hoogte van de belastingen en de opkomst bij verkiezingen, geeft het COELO-rapport ook een beschouwing over de rol van de eigen belastingen bij de allocatie van middelen. De Raad gaat eerst op dit onderwerp in.

#### 4.1

##### De allocatie nader beschouwd

Het onderzoeksrapport van COELO komt tot twee conclusies. De eerste is dat op grond van nieuwe theoretische inzichten verwacht mag worden dat onder bepaalde omstandigheden een vergroting van het aandeel van de decentrale eigen inkomsten ten koste van de inkomstenoverdrachten van de centrale overheid zal leiden tot een betere allocatie van middelen. Die omstandigheid is dat grote verschillen in belastingdruk en voorzieningenniveau worden geaccepteerd. Aan die voorwaarde wordt echter in de huidige Nederlandse situatie niet voldaan. Al jarenlang bestaat er grote politieke overeenstemming dat in Nederland dergelijke verschillen niet acceptabel zijn. De vele voorbeelden lopen uiteen van de prijs voor een paspoort tot de uitvoering van de WVG. Bij de totstandkoming van de huidige Financiële verhoudingswet in 1997 is dat standpunt nogmaals algemeen ondersteund. Dat standpunt vormt dan ook de basis van de huidige Financiële verhoudingswet met als gevolg dat vermoedelijk de geldigheid van de theorie, die vooral gebaseerd is op situaties in het buitenland, in de Nederlandse verhoudingen niet of in veel mindere mate geldig is. Het *flypaper-effect* doet zich in de Nederlandse situatie wel voor, maar beperkt zich in de praktijk tot de besluitvorming betreffende de besteding van bijzondere, veelal eenmalige inkomsten, zoals de opbrengst van verkoop van bezittingen. Geconstateerd kan worden dat de besluitvorming daarover regelmatig gescheiden wordt gehouden van de normale afweging tussen de structurele lusten en lasten in het kader van de begrotingsvoorbereiding. Praktijkervaringen leren echter dat bij de opstelling van de begroting, het moment voor afweging tussen lusten en lasten en tussen alternatieve aanwendingsmogelijkheden van de beschikbare middelen, veelal sprake is van een confrontatie tussen het totaal van de (algemene) middelen en het totaal van de lasten van het gewenste beleid, zowel bestaand als nieuw beleid. Veronderstelde discussies over de landelijke verdeelmaatstaven die herleid kunnen worden tot inkomsten van afzonderlijke beleidssectoren, doen zich daarbij niet voor. Bij de raming van de middelen wordt doorgaans uitgegaan van de verwachtingen omtrent de hoogte van de algemene uitkering en van een trendmatige ontwikkeling van de belastingopbrengsten. Sluiten de ramingen van de lasten

niet aan bij die van de baten, dan zijn er twee aanpassingsmogelijkheden. De eerste is aanpassing van de netto lasten van bestaand beleid of door aanpassing van nieuwe wensen. Tot de aanpassing van de nettolasten dient ook gerekend te worden veranderingen in de prijzen die de overheid voor geleverde diensten in rekening brengt. De tweede mogelijkheid is een aanpassing van de algemene dekkingsmiddelen. Aangezien de algemene uitkering voor de individuele gemeente of provincie een gegeven is, rest aan de inkomstenkant alleen de mogelijkheid tot aanpassing van de belastingopbrengsten<sup>5</sup>

Zo bezien doet bij de Nederlandse gemeenten en provincies ten aanzien van de twee bronnen van de algemene middelen, te weten de algemene uitkering en opbrengst van de belastingen, het *flypaper-effect*, in die zin dat bij de afweging tussen baten en lasten een strikte scheiding wordt aangehouden tussen de inkomsten uit de algemene uitkering en de opbrengst van de belastingen, zich niet of nauwelijks voor. De in het vorige Jaarrapport getrokken conclusie dat een vergroting van het aandeel van de eigen belastingen in het totaal van de dekkingsmiddelen niet behoeft te leiden tot een betere afweging, blijft dan ook overeind staan.

De verklaring dat de door COELO gebruikte theorie, die hoofdzakelijk is afgeleid van situaties in Angelsaksische landen, in de Nederlandse situatie niet opgaat, ligt vermoedelijk in het feit dat de gemeentelijke belastingen niet afhankelijk zijn van inkomen, winst of omzet. Er bestaat derhalve in ons land geen direct verband tussen die grootheden en de opbrengst van de eigen belastingen. De autonome groei van de belastingopbrengsten komt uitsluitend voort uit de toeneming van de onroerende zaken, maar die toeneming blijft in bijna alle gevallen achter bij de extra kosten die de gemeenten moeten maken als gevolg van dezelfde ontwikkeling bij de onroerende zaken. De autonome groei van de belastingen leidt bij een ongewijzigd beleid derhalve niet tot verruiming van de bestedingsmogelijkheden. Een dergelijke verruiming is alleen mogelijk bij een expliciete beslissing tot verhoging van de belastingen. Bij een dergelijke beslissing van een individuele gemeente doet zich in de Nederlandse situatie een ander fenomeen voor dat gezien kan worden als een bijzondere vorm van "*mental accounting*". Het gaat daarbij om de neiging, zeker wat belastingtarieven betreft, niet te veel uit de pas te willen lopen bij wat andere gemeenten doen. Het gevolg is dat belastingverhogingen goed beargumenteerd dienen te worden.

---

<sup>5</sup> Hieruit blijkt dat het belangrijk is dat de gemeenten en provincies tijdig een helder beeld krijgen van de hoogte van de algemene uitkering. Is de uiteindelijke uitkomst van de algemene uitkering lager dan de verwachting dan is de kans groot dat er een tekort op de rekening ontstaat met alle gevolgen voor onder andere het toezicht. In het tegenovergestelde geval ontstaat er een overschot en dan lijkt het of de belastingen ten onrechte te hoog zijn vastgesteld.



## 4.2

### **De relatie tussen de hoogte van de belastingen en de mate van betrokkenheid van de burgers**

Het onderzoek van COELO was vooral gericht op de in het vorige Jaarrapport onbeantwoorde vraag of een vergroting van het aandeel van de eigen belastingen zou kunnen leiden tot een vergroting van de betrokkenheid van de burgers bij de provinciale en gemeentelijke politiek. Een, maar niet de enige, uitingsvorm van die betrokkenheid is het deelnemen aan verkiezingen. Op grond van praktische overwegingen, met name de beschikbaarheid van gegevens, is het onderzoek echter beperkt tot de vraag of er een verband bestaat tussen de hoogte van de belastingen en de opkomstpercentages. Het onderzoek gaat uit van de redenering dat vanwege de geringe transparantie van de geldstromen naar de decentrale overheden de gemiddelde burger weinig notie heeft van de kosten van lokale voorzieningen. Het verkrijgen van dat inzicht zou veel energie vergen. De burger zou daardoor niet worden aangemoedigd zich met het beleid van provincie en gemeente bezig te houden. Een groot aandeel van de eigen belastingen zou het inzicht in de geldstromen verbeteren en daardoor de betrokkenheid.

Het COELO-rapport komt op grond van zijn onderzoek tot de conclusie dat de invloed van de verschillen in het aandeel van de opbrengst van de eigen belastingen in het totaal van de algemene dekkingsmiddelen op de opkomstpercentages bij de laatste gemeenteraadsverkiezingen niet is aangetoond.<sup>6</sup>

Met dit alles is nog niet aangetoond dat er geen relatie zou bestaan tussen betrokkenheid van de burgers en de mate van transparantie van de besluitvorming. Die relatie lijkt aannemelijk, maar het is wel twijfelachtig of verhoging van het aandeel van de belastingen het enige doeltreffende middel is de transparantie en daarmee de betrokkenheid van de burgers bij de besluitvorming over de besteding van middelen te vergroten. Andere maatregelen zouden meer effect kunnen hebben. Bij dit laatste kan gedacht worden aan de maatregelen die in het kader van de dualisering van gemeenten en provincies zijn voorgesteld, zoals scheiding van verantwoordelijkheden van college en raad/staten, instelling van de rekenkamerfunctie en versterking van de financiële functie, waartoe gerekend kunnen worden het verbeteren van de toegankelijkheid van de begroting, de verbetering van de verslaggeving over het gevoerde beleid, de invoering van afzonderlijke paragrafen over de belastingen en treasuryfunctie enz.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Dat er geen directe relatie bestaat tussen het aandeel van de eigen belastingen in het totaal van de dekkingsmiddelen en de opkomstpercentages blijkt ook uit de situatie bij de provincies. Per 1 april 1996 is dat aandeel ten koste van de algemene uitkering verdubbeld. Dat heeft niet geleid tot een verhoging van de opkomstpercentages bij de laatst gehouden verkiezingen.

<sup>7</sup> Zie onder andere naar het gezamenlijk uitgebrachte advies van de Rfv en de Rob *De cultuur van dualisering*, maart 2001.

Ook op andere wijze kan de transparantie van het gemeentelijke en provinciaal beleid en daardoor het allocatievraagstuk worden verbeterd door meer helderheid te scheppen in de taak- en bevoegdhedenverdeling tussen de overheden. Thans is het voor burgers, maar ook voor de raads- en statenleden niet altijd duidelijk tot hoever de beleidsvrijheid en als gevolg daarvan de bestedingsvrijheid van de provincies en gemeenten reiken, of met andere woorden waarover kunnen de gemeenten en provincies in vrijheid beslissen en waartoe zijn zij op grond van regels van het Rijk zonder meer verplicht?

Tot slot kan een vergroting van het inzicht in de besluitvorming over de verkrijging en de besteding van middelen worden bereikt door verbetering van de onderlinge vergelijkbaarheid van provincies en gemeenten. Anders dan in onder andere het rapport van COELO wordt gesteld, namelijk dat decentrale afweging wordt beperkt, kan de wijze waarop de verdeling van het provincie- en gemeentefonds is vorm gegeven, juist een bijdrage leveren aan een heldere afweging. De afwijking tussen wat de algemene uitkering indiceert en de uitkomsten van de desbetreffende overheid, geeft een globaal inzicht in waartoe de eigen afweging heeft geleid.

Het nadere onderzoek dat COELO in opdracht van de Raad voor de financiële verhoudingen heeft verricht, brengt de Raad tot de conclusie dat voor het democratisch functioneren van provincies en gemeenten als overheid die op verantwoorde wijze keuzes maakt omtrent het aantrekken van middelen en de besteding daarvan, een vergroting van het aandeel van de eigen belastingen in het totaal van dekkingsmiddelen niet noodzakelijk is. Deze conclusie laat onverlet dat op grond van andere overwegingen, bijvoorbeeld in het kader van nationaal of Europees fiscaal beleid, de noodzaak tot aanpassing van het decentrale belastinggebied in de toekomst zich kan voordoen. Indien een dergelijke aanpassing wordt overwogen, zal steeds gezien dienen te worden in hoeverre die, met inachtneming van de bestaande uitgangspunten van de financiële verhouding, is te realiseren.

Tijdens de verdere discussie over de gewenste omvang van het aandeel van de decentrale belastingen is nog een aanvullend argument genoemd om voorzichtig te zijn met grote verruiming van het aandeel. Met het stijgen van de belastingdruk ontstaat in toenemende mate behoefte aan fijnregeling teneinde de belastingdruk rechtvaardig te verdelen. Wordt daartoe overgegaan dan wordt het instrumentarium minder transparant met als gevolg dat het draagvlak daarvoor afneemt. Een ander gevolg kan zijn dat de perceptiekosten zullen toenemen.

## 5.

### **De verruiming van het decentrale belastinginstrumentarium**

#### 5.1

##### **Inleiding**

In zijn Jaarrapport 2000 heeft de Raad tevens de vraag opgeworpen of het belastinginstrumentarium zou moeten worden uitgebreid. Niet zozeer ten behoeve van de eerste functie van belastingen, namelijk het verkrijgen van middelen om overheidsbeleid te bekostigen, maar meer als aanvullend instrument om overheidsbeleid effectiever te maken.

In de eerste plaats kan in de optiek van de Raad een heffing van bepaalde belastingen bijdragen tot een gewenste gedragsverandering of tot een betere regulering van de vraag naar schaarse overheidsvoorzieningen. Als voorbeeld kan gedacht worden aan de huidige parkeerbelasting.

In de tweede plaats kan een belasting behulpzaam zijn om, ook voor belanghebbenden, een heldere afweging te maken tussen kosten en baten van een bepaald beleid dat gericht is op deelbelangen. Het kan gaan om groepen van personen die bij een bepaald beleid gebaat zijn, bijvoorbeeld toeristen, dan wel dat de baten meer ruimtelijk zijn af te bakenen. Wat betreft het laatste bestaat al de baatbelasting.

In de derde plaats kan de heffing van een decentrale belasting voorkomen dat de financiële baten van een bepaald beleid naar derden weglekken waardoor continuering of intensivering van dat beleid door gebrek aan structurele dekkingsmiddelen in gevaar kan komen.

In de vierde plaats zou een verruiming van het belastinginstrumentarium, in de vorm van uitbreiding van de differentiatiemogelijkheden, een ondersteuning kunnen zijn voor vormen van binnengemeentelijke of binnenprovinciale decentralisatie.

#### 5.2

##### **Nadere verkenning**

Nadere verkenning van het onderwerp, waarvan de in de inleiding genoemde discussie een onderdeel heeft uitgemaakt, heeft ertoe geleid dat de Raad een begin heeft gemaakt met het formuleren van overwegingen die bij de besluitvorming omtrent het verruimen van het belastinginstrumentarium betrokken moeten worden. Zonder op dit moment volledig te zijn, zijn naar de mening van de Raad de volgende overwegingen van belang.

1. De effecten van het nieuwe belastinginstrument mogen niet al te zeer ingaan tegen het rijksbeleid of tegen het beleid van de Europese Unie. Gedacht kan daarbij worden aan de inkomenspolitiek, het milieubeleid en het ruimtelijk beleid. Het instrument mag ook niet leiden tot ongewenste maatschappelijke effecten op andere beleidsterreinen.
2. De effecten mogen niet leiden tot grote negatieve externe effecten jegens andere gemeenten/provincies.
3. Het instrument dient gericht te zijn op het bereiken van een duidelijk omschreven doel. Mede met het oog op het verkrijgen van voldoende draagvlak, dient het in te zetten instrument qua werking en beoogd effect transparant te zijn.
4. Het uitgangspunt *No taxation without representation*: dient te worden gehandhaafd.
5. Het instrument dient uitvoerbaar te zijn tegen kosten die in redelijke verhouding staan met de beoogde effecten.
6. Omdat het gaat om een aanvullend instrumentarium dient het ook aan te sluiten bij de taken en bevoegdheden van de desbetreffende overheid.
7. De invoering van nieuwe belastinginstrumenten mag niet in strijd zijn met de uitgangspunten die bij financiële verhouding worden gehanteerd. Dat betekent minimaal dat bij invoering van een nieuw belastinginstrument bezien moet worden of dat leidt tot een wijziging van de belastingcapaciteit van de afzonderlijke gemeenten en provincies en of die wijziging moet leiden tot een aanpassing van de verdeelstelsels van de algemene uitkering.

De gewichten van de hiervoor beschreven aandachtspunten zijn niet even zwaar en het gewicht van elk van de afzonderlijke punten is mede afhankelijk van het belang dat aan het belastinginstrument wordt toegekend.

De aandachtspunten hebben niet het karakter van keiharde randvoorwaarden waaraan in alle gevallen volledig moet worden voldaan. Steeds zullen de voors en tegens van de afzonderlijke aandachtspunten onderling moeten worden gewogen om vervolgens het totaaloordeel te wegen met het belang dat met het inzetten van het belastinginstrument wordt nagestreefd.

Tijdens de discussie die de Raad met enige deskundigen heeft gehouden zijn enige voorbeelden genoemd van het inzetten van een belastinginstrumentarium die goed hebben gewerkt, zoals de parkeerbelasting op lokaal niveau en de belastingmaatregelen rond de invoering van de katalysator bij auto's. Het oordeel over de reeds hier en daar doorgevoerde differentiatie van de afvalstoffenheffing naar het gewicht van het aangeboden restafval is minder eenduidig. Het afvaltoerisme en het illegaal dumpen van afval zijn te beschouwen als negatieve (externe) effecten.

Ook heeft tijdens de discussie een eerste verkenning plaatsgevonden van mogelijke veranderingen in het decentrale belastinggebied. Gezien de aard van de discussie heeft dat niet geleid tot een totaalbeoordeling van de tijdens de bijeenkomst gedane suggesties, maar wel tot het inzicht dat aan veel wijzigingen van het belastinginstrumentarium veel haken en ogen zitten. Zo kunnen grote vraagtekens worden gezet of een voorstel de gemeenten, dan wel de provincies een aandeel in de op hun territorium geïnde vennootschapsbelasting of de BTW te geven, wel uitvoerbaar is, zeker indien wordt bedacht dat het zelfs op nationaal niveau moeilijk is de omzet of winst aan het nationale territorium te koppelen. Aan het voorstel tot invoering van bepaalde vormen van een werkforenzenbelasting kunnen eveneens bezwaren kleven, zoals het strijdig zijn met het uitgangspunt “No taxation without representation”.

Tevens zijn er enige suggesties over aanpassing van de OZB aan de orde gekomen, met name gezien vanuit het perspectief van de vergroening. De suggesties hadden voor een deel het karakter de bestaande differentiaties af te schaffen omdat zij niet leiden tot gedragsverandering, maar afschaffing kan wel bijdragen tot vereenvoudiging van de belasting. Als voorbeeld werd genoemd het afschaffen van de tariefsdifferentiatie tussen eigenaren en gebruikers door de gebruikers geheel bij de belastingheffing uit te sluiten. Hoewel in het voorafgaande is geconcludeerd dat voor de betrokkenheid van de burgers bij de lokale besluitvorming niet afhankelijk is van de hoogte van de belastingen gaat het erg ver de fiscale band met 40% van de burgers geheel los te snijden. Tevens wordt op het volgende gewezen. In de huidige regelgeving wordt het tarief begrensd door het tarief dat van gebruikers wordt geheven. Het tarief voor eigenaren mag maximaal 125% hoger zijn dan het tarief van de gebruikers. Een van de argumenten voor deze bepaling was en is dat eigenaren niet altijd stemrecht hebben in de gemeente waar hun bezit staat. Door de koppeling met het verbruikerstarief wordt voorkomen dat al te veel wordt ingegaan tegen het uitgangspunt van *No taxation without representation*.

Voor een ander deel waren de suggesties gericht op het aanbrengen van nieuwe differentiaties gericht op vergroening. De eerste is een differentiatie naar grondgebruik naar de mate van de milieubelasting van het gebruik. Met name werd daarbij gedacht aan gebruik van onbebouwde grond. Grondgebruik met een hoge milieubelasting zou in die gedachtengang zwaarder moeten worden belast dan het gebruik met een minder zware milieubelasting. Om dat te kunnen realiseren zou eerst de algemene vrijstelling van cultuurgrond moeten worden afgeschaft.

De tweede suggestie voor vergroening was het vrijstellen van de waarde die het gevolg is van investeringen die een positief effect hebben voor het milieu,

bijvoorbeeld het vrijstellen of belasten met een lager tarief van de waarde die het gevolg is van het aanbrengen van isolatie of zonnecollectoren. Het is een sympathieke en voor de hand liggende gedachte, maar de vraag is of het positieve effect voor het milieu opweegt tegen de nadelen van een als gevolg daarvan toenemende complexiteit van het belastinginstrumentarium en daarmee samenhangende kosten van de uitvoering van de belasting.

### **5.3**

#### **Conclusie**

Uit het voorgaande trekt de Raad de conclusie dat belastingen in de eerste plaats dienen om de desbetreffende overheden te voorzien van algemene dekkingsmiddelen. Daarnaast kunnen heffingen een rol spelen in een meer gerichte toerekening door de afzonderlijke overheden van de maatschappelijke kosten aan de veroorzakers van die kosten. In hoeverre het aantal van dergelijke heffingen kan worden uitgebreid, hangt af van de onderlinge weging van de in het voorafgaande beschreven zeven overwegingen. De Raad zelf schat de kans daarop voorshands niet hoog in.

## **Deel II**

### **Jaarverslag 2000 van de Raad voor financiële verhoudingen**

#### **1.**

##### **Inleiding**

Bij wet van 21 februari 1997 (Stb.106) is de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) ingesteld. Op 12 maart 1997 is de Raad door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de minister van Financiën geïnstalleerd. De Raad heeft dit jaar zijn eerste Raadsperiode van vier jaar afgerond. Hij brengt conform artikel 28 van de Kaderwet adviescolleges verslag uit van zijn werkzaamheden van het voorgaande jaar aan de twee hiervoor genoemde ministers. Het jaarverslag over 2000 is tevens als bijlage opgenomen in het Jaarrapport 2001.

De samenstelling van de Raad is in bijlage I van dit jaarverslag opgenomen. De Raad onderging in 2000 geen wijzigingen in de personele samenstelling. Wel werd duidelijk dat per 1 januari 2001 de heer mr. H.J.E. Bruins Slot zijn lidmaatschap zou beëindigen wegens het aanvaarden van de functie van secretaris-generaal bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. De zittingsperiode van de leden Vrijhoef en Vermeulen liep op 1 januari 2001 af.

De Raad vergaderde in 2000 tien maal. Te weten op 13 januari, 10 februari, 9 maart, 13 april, 8 juni, 25 augustus, 14 september, 12 oktober, 9 november en 14 december. Daarnaast heeft de Raad een tweetal gezamenlijke vergaderingen met de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) gehouden, te weten op 8 juni en op 25 augustus. Ook hebben verschillende leden van de Rfv deelgenomen aan werkgroepen van de Rob.

#### **1.1**

##### **Evaluatie**

Een belangrijk gegeven in 2000 vormde de evaluatie van de Raad. Overeenkomstig artikel 28, derde lid van de Kaderwet adviescolleges heeft de Raad een evaluatie uitgevoerd over de periode januari 1997 tot juli 2000. De B&A-groep heeft voor deze evaluatie een onafhankelijk onderzoek uitgevoerd. De Raad heeft dit onderzoek tezamen met zijn eigen visie op zijn functioneren gebundeld tot een publicatie en deze in november aangeboden aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

De kernvraag van de evaluatie was “Heeft de Rfv ertoe gedaan?” 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 vindt, een herkenbare invulling geeft aan zijn wettelijke taakopdracht, maar binnen de brede arena van het openbaar bestuur een bescheiden positie inneemt.

De Raad heeft kennis genomen van dit overwegend positieve oordeel over zijn functioneren. Dat neemt niet weg dat de Raad zelf wel nadrukkelijk de behoefte had een aantal kanttekeningen te maken bij dit oordeel. In zijn reactie stelt de Raad dat de effectiviteit van de advisering over bestuurlijk-financiële onderwerpen zou toenemen wanneer de Raad in een eerder stadium van het proces van beleidsontwikkeling om advies zou worden gevraagd. De Raad benadrukt het belang van de aanwezigheid van de juiste expertise om zijn rol als bewaker van de financiële verhoudingen goed te kunnen waarmaken. Hij wijst daarbij ook op de kwetsbare basis van de personele samenstelling van het secretariaat. Verder onderstreept de Raad zijn wens zich niet alleen met financieel technische verdeelvraagstukken bezig te houden maar de reeds ingezette ontwikkeling naar een bredere advisering, waarbij ook meer strategisch financieel bestuurlijke aspecten aan de orde komen, te kunnen voortzetten. In dat verband is ook de nauwere samenwerking met de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) van belang.

Over de samenwerking met de Rob zoals deze is gegroeid heeft de Raad ook enkele opmerkingen. De Raad heeft de medewerking aan adviezen van de Rob en de uitgebrachte gezamenlijke adviezen beschouwd als uiterst vruchtbaar. Voortgaande samenwerking tussen beide Raden wordt zeker zinvol geacht. Een gezamenlijk voorzitterschap is daarvoor niet strikt noodzakelijk. Wel is het wenselijk een aantal dubbellidmaatschappen te handhaven. Belangrijk is wel dat er aandacht moet blijven voor de mogelijke te zware belasting van de leden die in beide Raden zitting hebben.



## 2.

### **Uitvoering Werkprogramma 2000**

Het Werkprogramma 2000 is 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 2000 op Prinsjesdag 1999 aan de Tweede Kamer aangeboden. Het Werkprogramma 2000 bevatte acht onderwerpen. Uiteindelijk heeft de Raad over slechts drie van de in het Werkprogramma opgenomen onderwerpen adviesaanvragen ontvangen. De overige vijf zijn doorgeschoven naar het Werkprogramma 2001 of inmiddels van de baan. Daarnaast heeft de Raad nog acht adviesaanvragen ontvangen. Twee ervan betreffen aanvragen in het kader van artikel 12. De overige zes adviesaanvragen waren niet opgenomen in het Werkprogramma 2000. In het Werkprogramma 2000 stond ook niet de adviesaanvraag die aan de Raad voor het openbaar bestuur en aan de Raad voor de financiële verhoudingen gezamenlijk is gericht, over de toekomst van het regionaal verkeer en vervoer.

Verder is er invulling gegeven aan het onderwerp dat reeds in het Werkprogramma 1999 aan de orde is gesteld, de aan Rob en Rfv gezamenlijk gerichte adviesaanvraag over decentralisatie.

De Raad stelt op grond van het voorgaande wederom vast dat het voor het Kabinet en de beheerders van de fondsen als coördinerende bewindspersonen blijkbaar lastig is een adequaat Werkprogramma op te stellen. Het is de taak van de Raad te adviseren over wetgeving en/of uitvoering daarvan. Deze zijn sterk afhankelijk van de voorbereiding van beleidsvoornemens bij de betrokken departementen, hetgeen soms moeilijk is te plannen. Wel heeft de Raad moeten constateren dat ook de bewaking van het Werkprogramma te wensen overlaat. Veel ministeries zijn niet of pas laat doordrongen van het feit dat er een adviesaanvraag op het Werkprogramma staat gepland. Daarbij komt dat de Raad in veel gevallen aan het eind van het beleidsproces wordt ingeschakeld. Naar aanleiding van deze ervaringen en op grond van de uitkomst van de evaluatie heeft de Raad besloten tot een meer pro-actieve benadering van ministeries.

#### 2.1

##### **Uitgebrachte adviezen**

De Raad heeft in 2000 zestien adviezen uitgebracht, waarvan er twee betrekking hebben op aanvragen in het kader van artikel 12. Voor het eerst zijn twee adviezen uitgebracht naar aanleiding van adviesaanvragen gericht aan zowel de Rob als de Rfv. Het betreft hier het advies *De kunst van het overlaten en Stilstaan bij het regionaal verkeer en vervoer*.

In tabel 1 is het overzicht opgenomen van de door de Raad in 1997, 1998, 1999

en 2000 uitgebrachte gevraagde en ongevraagde adviezen. Samenvattingen van de uitgebrachte adviezen zijn in bijlage 2 opgenomen.

**Tabel 1: Uitgebrachte gevraagde en ongevraagde adviezen**

	1997	1998	1999	2000
Gevraagde adviezen	10	17	21	16 <sup>a)</sup>
<i>waarvan in het Werkprogramma voorzien</i>	7	14	15	5 <sup>b)</sup>
ongevraagde adviezen	2	2	2	0
totaal adviezen	12	19	23	16

<sup>a)</sup> Van het onderwerp Fonds Werk en Inkomen is tweemaal een adviesaanvraag ontvangen, de Raad heeft hier twee adviezen en een aanvullend advies over uitgebracht. Bovendien zijn twee artikel 12-adviezen uitgebracht. Daarnaast zijn twee adviezen samen met de Rob uitgebracht.

<sup>b)</sup> In totaal zijn over drie onderwerpen uit het Werkprogramma adviesaanvragen ontvangen. Echter, een onderwerp daarvan heeft geleid tot nog eens twee vervolgadvisaanvragen (Fonds Werk en Inkomen). Per saldo hebben dus de drie onderwerpen uit het Werkprogramma geleid tot vijf adviezen.

In tabel 2 is een overzicht opgenomen van de aan de beheerders van het gemeente- en provinciefonds uitgebrachte adviezen en aan de overige leden van het kabinet (inclusief adviezen die niet op de fondsen betrekking hebben).

**Tabel 2: Aan de beheerders en de overige leden van het kabinet uitgebrachte adviezen <sup>a)</sup>**

	1997	1998	1999	2000
Adviezen niet aan beheerders	4	5	9	8 <sup>a)</sup>
Totaal adviezen	12	19	23	16

<sup>a)</sup> Indien het advies naast de beheerders ook aan een ander bewindspersoon is uitgebracht, is het advies beschouwd als zijnde niet aan de beheerders uitgebracht, tenzij het nadrukkelijk de fondsen betreft.

Een groot deel van de adviezen van de Raad is niet aan de beheerders van de fondsen uitgebracht. De adviezen die niet aan de beheerders zijn uitgebracht zijn de volgende:

- de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Implementatie verdrag van Valletta;
- de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en BZK (Samenvoeging specifieke uitkeringen verslavingsbeleid en maatschappelijke opvang);

- de minister van en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Besluit doeluitkering bestrijding van rampen en zware ongevallen);
- de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Fonds Werk en Inkomen);
- De minister van EZ (Tender Investeringsprogramma's Provincies)
- De minister van BZK (Verantwoord specifiek, specifiek verantwoord)

#### *Gezamenlijk met de Rob*

- De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: De kunst van het overlaten, maatwerk in decentralisatie
- De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Verkeer en Waterstaat: Stilstaan bij het regionaal verkeer en vervoer

## 2.2

### **Effect van de uitgebrachte adviezen**

In bijlage 2 staat het overzicht van de uitgebrachte adviezen. Hierbij is tevens een kort overzicht gegeven van de kabinetsreacties daarop. Uit dit overzicht blijkt dat in veel gevallen het advies van de Raad is opgevolgd. De Raad ziet daarin zijn rol als bewaker van het verdeelsysteem bevestigd.

Wat minder zichtbaar is, zijn de effecten van de contacten die het secretariaat heeft met departementen in het voortraject van de advisering. Vaak vindt informeel vooroverleg plaats met vertegenwoordigers van departementen over de beleidsvoornemens en de adviesaanvraag. In dat stadium al kan worden gewezen op het voorkomen van mogelijke knelpunten bij het hanteren van een consistente verdeelsystematiek. De invloed van de Raad is dan niet duidelijk zichtbaar, maar alle partijen hebben baat bij beleidsvoornemens die uit een oogpunt van gezonde financiële verhoudingen goed onderbouwd zijn. Dat komt de snelle voortgang van het beleidsproces alleen maar ten goede.

## 2.3

### **Jaarrapport 2000**

Naast het uitbrengen van adviezen ziet de Raad het als zijn taak “in de toekomst te kijken” en te signaleren waar mogelijk binnen afzienbare tijd, vragen rond financiële verhoudingen zich zullen of kunnen voordoen. De Raad heeft daarom in april 2000 zijn derde Jaarrapport met als ondertitel ‘Trends in de financiële verhoudingen’ uitgebracht. De keuze van de onderwerpen voor het Jaarrapport is ingegeven door actuele discussies binnen de financiële en bestuurlijke verhoudingen. Het Jaarrapport 2000 heeft een drietal onderwerpen.

- De volksvertegenwoordiger en de accountant: een schimmenspel van onuitgesproken verwachtingen, *Bijdrage van drs. R.P. van Putten*.

- Omvang van het belastinggebied van de decentrale overheden, een maat voor het decentralisatiegehalte?
- Financiële verhouding en risicobeperking.  
Naar aanleiding van eerst genoemd onderwerp heeft de Rfv samen met de Rob een symposium georganiseerd, *Rekenschap geven*.

### 3.

## **Samenwerking met de Raad voor het openbaar bestuur**

In het verslagjaar heeft de samenwerking met de Raad voor het openbaar bestuur geresulteerd in een tweetal gezamenlijke adviezen. Het betreft *De kunst van het overlaten* en *Stilstaan bij het regionaal verkeer en vervoer*. In de voorbereiding van laatst genoemd advies is ook een *expertmeeting* georganiseerd met de Raad voor Verkeer en Waterstaat op 11 september. Daarnaast is naar aanleiding van het Jaarrapport van de Rfv een gezamenlijk symposium georganiseerd *Rekenschap geven*.





## 4.

### Communicatie en voorlichting

#### *Gesprek met de vaste kamercommissie BZK*

Op 25 mei was er ook een gesprek tussen de Rfv en de vaste kamercommissie BZK voor de Tweede Kamer. Dit gesprek is bedoeld als een hernieuwde kennismaking met de Rfv waarbij gewezen is op de betekenis die de Raad heeft voor het bewaken van adequate financiële verhoudingen.

#### *Overleg met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*

Ter voorbereiding van de invulling van het Werkprogramma hebben de voorzitters van de Rob en Rfv op 17 mei een overleg gevoerd met de secretaris-generaal van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

Op 9 november heeft er een gesprek plaatsgevonden door de voorzitters van de Rfv en Rob met de minister van BZK over de evaluatie. In de vergadering van december heeft het ministerie van BZK zijn standpunt en reactie op de evaluatie in de Raad nader toegelicht.

#### *Contacten met ministeries*

Het behoort inmiddels tot de vaste standaard dat het secretariaat in de voorbereiding van de Raadsvergaderingen een kort overleg heeft met de directeur Fipuli van Financiën en de directeur BFO teneinde zorg te dragen voor een goede afstemming van de werkzaamheden. Ook heeft het secretariaat naar aanleiding van het Werkprogramma in een aantal gevallen zelf het initiatief genomen contact te zoeken met het betrokken ministerie met het oog op een goede en tijdige voorbereiding door de Raad van te verwachten adviesaanvragen.

#### *Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG) en Interprovinciaal overleg (IPO)*

Op 8 juni heeft een afvaardiging van de Raad met het IPO gesproken. Dit jaarlijks overleg is bedoeld elkaar op de hoogte te brengen en te houden van zaken die voor beide van belang zijn. Het normaal ook jaarlijks overleg met de VNG heeft niet plaatsgevonden. Op ambtelijk niveau heeft de Raad met enige regelmaat contact met de VNG en het IPO.

#### *Contacten met gemeenten en provincies*

Het secretariaat heeft regelmatig contact met vertegenwoordigers van gemeenten en provincies. Deze contacten zijn voor de Raad onmisbaar. Ook ontvangt de Raad regelmatig brieven en standpunten van gemeenten en provincies over actuele zaken. De Raad vindt het van het grootste belang te weten wat er in het land speelt en wat de mening van de betrokkenen is. De Raad wil namelijk bij zijn advisering de gevoelens in het land laten meewegen.

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

#### *Symposium Rekenschap geven*

Op 23 juni is naar aanleiding van de bijdrage in het Jaarrapport van de Rfv over de rol van de accountant bij de rekening samen met de Raad voor het openbaar bestuur een symposium georganiseerd met als titel *Rekenschap geven*. De centrale vraag tijdens dit symposium was: *Bevordert meer dualisme volgens het Elzinga-model het afleggen van verantwoordelijkheid richting de burgers oftewel het geven van rekenschap over het gevoerde beleid?*

#### *Internet*

De Raad zet alle adviezen op zijn eigen *internetsite*. Ook relevant nieuws over de werkzaamheden van de Raad is op de *site* te lezen. De adviezen kunnen integraal vanaf de website worden gelezen of men kan de documenten *downloaden*. Het feit dat de Rob eind 1999 ook op de *website* te vinden is, was duidelijk merkbaar in het aantal bezoekers. Gemiddeld spreken we over 5000 bezoekers per week. Daarbij is het duidelijk zichtbaar dat bij plaatsing van een nieuw advies er in die betreffende week een toename is van het aantal bezoekers. In sommige gevallen oplopend tot het dubbele aantal.

#### *Externe publicaties*

Naar aanleiding van adviezen van de Raad is in een aantal gevallen een interview gegeven door de voorzitter en de leden van de Raad aan onder andere de Staatscourant en VNG-Magazine. In zijn algemeenheid heeft de Raad dit jaar meer aandacht besteed aan de externe publiciteit van zijn adviezen. Dit heeft ertoe geleid dat in de daartoe bestemde vakbladen met enige regelmaat artikelen worden gewijd aan adviezen van de Raad.

Medewerkers van het secretariaat verzorgen regelmatig door middel van publicaties over of naar aanleiding van uitgebrachte adviezen voor extra voorlichting.<sup>8</sup> Het secretariaat heeft zitting in de redactie van *Bestuursmiddelen*, een maandelijks periodiek ten behoeve van bestuur en management in de publieke sector. In dat blad verschijnen regelmatig toelichtingen op de adviezen van de Raad.

---

<sup>8</sup> Burgerbetrokkenheid en het eigen belastinggebied van de decentrale overheid;

drs. S.P.M. Vroonhof MPM in: *Openbaar Bestuur* jrg. 10 nr. 10, blz. 21-23.

*Naar waterschapsbelastingen vernieuwd naar een eenvoudiger en transparanter stelsel?*

drs. R.G. Daniëls in *B&D*, april 2000, blz. 22-25.



Daarnaast publiceren medewerkers regelmatig over actuele zaken in het kader van de financiële verhoudingen in andere vakbladen. Bovendien tracht de Raad via persberichten andere bladen te bewegen tot berichtgeving over de uitgebrachte adviezen.





## 5.

### Het secretariaat

Het afgelopen jaar was het eerste volledige jaar waarin het secretariaat fungeerde voor Rob en Rfv gezamenlijk. De Raad is van oordeel dat met de samenvoeging van de secretariaten een goede zet is gedaan. De organisatie is daardoor minder kwetsbaar geworden, de werkzaamheden werden afwisselender en de aanwezige expertise kon voor beide Raden worden ingezet. Dat heeft het uitbrengen van gezamenlijke adviezen ook vergemakkelijkt. Wel waren er in het afgelopen jaar ook weer veel personele wisselingen op het secretariaat. De spanningen op de arbeidsmarkt, met name in de overheids sfeer, doen zich ook hier gevoelen.

De heer drs. H.S. Halbersma heeft een functie bij de gemeente Leeuwarden aanvaard. De heer drs. H.J. Bouwknecht vertrok naar het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, en de plaatsvervangend secretaris drs. S.P.M. Vroonhof aanvaardde een betrekking bij de gemeente Den Haag. Voor hem in de plaats werd benoemd als plaatsvervangend secretaris de heer mr. G.A. van Nijendaal. Deze was reeds werkzaam als senior beleidsmedewerker bij het secretariaat.

Met het aantreden van de heren mr. dr. C.O. Lingbeek en drs. A.J. van Dijk konden twee vacatures voor beleidsmedewerker worden vervuld.

De administratieve sectie werd versterkt door de komst van de heer W.A. Draaijer. Mevrouw Polderman-Zuidwijk, die gedurende lange tijd wegens arbeidsongeschiktheid uitgeschakeld is geweest kon tegen het eind van het jaar haar werkzaamheden weer voor een deel hervatten.

De secretaris nam in het afgelopen jaar regelmatig deel aan het directieurennetwerk van BZK en aan het overleg van het managementteam van de centrale stafdiensten van het departement. Op verzoek van het IPO nam hij zitting in de commissie-Bleker die het IPO zal adviseren over een vernieuwing van de provinciale bestuurscultuur.



## 6. Financiën

Bij de instelling van de Raad voor de financiële verhoudingen was besloten eventuele overschotten uit het budget van de Rfv terug te boeken naar het gemeentefonds. Deze afspraak verloor haar zin op het moment dat de secretariaten van Rfv en Rob werden samengevoegd. Daarom is besloten tot een laatste terugboeking naar het gemeentefonds, waarmee de relatie tussen het budget voor de Rfv en het gemeentefonds nu definitief is verbroken.

In onderstaand overzicht wordt het uitgavenniveau van het afgelopen jaar weergegeven.

Vacatiegelden leden en voorzitters*	f	235.694
Personeelslasten secretariaat	f	1.320.674
Overige personeelskosten	f	36.992
Reis- en verblijfskosten	f	16.789
Overige exploitatiekosten	f	198.011
Werk door derden	f	468.473
<b>Totaal</b>	<b>f</b>	<b>2.276.635</b>

\* Het deel van dit bedrag bestemd voor de Rfv bedroeg: f 24.617



RF





## Bijlage I

### Samenstelling van de Raad voor de financiële verhoudingen

- Voorzitter : Mevrouw A. van den Berg  
Oud Burgemeester van Bergen op Zoom;
- Plaatsvervangend voorzitter : Mevrouw A.G.M. van de Vondervoort,  
Senior-adviseur Deloitte & Touche Bakkenist;
- Leden : Mevrouw J.M. van Bijsterveldt-Vliegenthart,  
Burgemeester van Schipluiden;

De heer mr. H.J.E. Bruins Slot  
(tot en met 31 december 2000),  
Hoofddirecteur Informatie Beheer Groep;

Mevrouw D.IJ.W. de Graaff-Nauta,  
Oud minister en staatssecretaris van  
Binnenlandse Zaken;

Mevrouw W.H. Huijbregts-Schiedon  
Lid van Gedeputeerde Staten Noord-Brabant;

De heer mr. drs. A.J. Modderkolk,  
Algemeen secretaris van De Open Ankh  
(Stichting dienstverlening gezondheidszorg);

De heer ir. P.O. Vermeulen  
(tot en met 31 december 2000),  
Lid van de Raad van Bestuur  
Bank Nederlandse Gemeenten;

De heer W.I.J.M. Vrijhoef  
(tot en met 31 december 2000).



## Bijlage II

### Overzicht van de door de Raad in 2000 uitgebrachte adviezen

#### 1. Advies van 29 februari 2000 aan de staatssecretaris van Economische Zaken inzake Tender Investeringsprogramma's Provincies (TIPP) (55805-004)

##### *Samenvatting*

De Raad gaat in principe akkoord met het voorstel, waarin de provincies een centrale rol toebedeeld krijgen. Wel acht de Raad de bestedingsvrijheid en de rol van provincies in de TIPP te beperkt. Dit kan de effectiviteit van de besteding van de middelen nadelig beïnvloeden.

De Raad constateert dat de sterkere rol van de provincie ook aansluit bij het advies van de Raad voor het openbaar bestuur over het middenbestuur. De Raad mist een heldere, consistente beleidslijn. Indien gekozen wordt voor de sterke rol van de provincies, zou daar ook een gedegen financiële vergoeding tegenover moeten staan. Het verdient aanbeveling de TIPP een structureel karakter te geven. Door de verdeling te objectiveren kan de bijdrage (op termijn) via het provinciefonds lopen. Met de voorgestelde f 50 mln per jaar tot 2003, kunnen de provincies de hun toebedachte centrale rol in de economische stimulering maar beperkt waarmaken.

De Raad benadrukt het belang van de ontwikkeling van duidelijke criteria bij de besteding van de toegekende subsidie. Naar de mening van de Raad is het voor provincies onvoldoende duidelijk in te schatten op welke manier zij daadwerkelijk kans maken om subsidie te krijgen. Ook blijft onhelder wat zinnvoller (kansrijker) is voor een provincie: het indienen van één groot project of juist het opgeven van meerdere kleinschalige projecten. Belangrijk hierbij is dat er geen private steun wordt gegeven, aangezien dit in strijd is met Europese richtlijnen.

De Raad dringt aan op verheldering van de relatie met het Grotestedenbeleid in het TIPP-concept.

##### *Vervolg op het advies*

Aan de Tweede Kamer meldt de staatssecretaris van Economische Zaken (TK 26 570, nr. 15) dat de TIPP geen structureel karakter heeft. Verdeling via het provinciefonds ligt daarom niet voor de hand. Voor wat betreft de duidelijkheid van criteria bij toewijzing van subsidie wordt opgemerkt dat de wegingscriteria mede naar aanleiding van het advies van de Rfv verder zijn uitgewerkt. Er is een inspanningsverplichting in het kader van de GSB-afspraken tussen de ministeries van EZ en VROM, die luidt dat over een periode van tien jaar, dat

wil zeggen tot 2010 van circa f 100 mln van het EZ-budget voor bedrijventerreinen al dan niet via de provincies zijn weg zal vinden naar de 25 grote steden.

## **2. Advies van 21 maart 2000 aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid inzake advies Fonds voor Werk en Inkomen (55808-022)**

### *Samenvatting*

Het invoeren van het FWI betekent vergroting van de financiële verantwoordelijkheid van gemeenten bij de bijstand en de reïntegratie van werklozen. Door financiële en beleidsmatige koppeling tussen de inkomenspoet en de werkpoet in het FWI, moet een effectiever arbeidsmarktbeleid ontstaan.

De vergroting van de financiële verantwoordelijkheid geschiedt door 25% budgettering van de bijstand. De Raad is van mening dat het vergroten van de financiële risico's voor gemeenten, geen juist middel is om een goed uitstroombesluit te ontwikkelen. De ontschotting tussen werk en inkomen en het uitbreiden van beleidsvrijheid in het werkdeel van het FWI, zijn hiervoor meer geschikte instrumenten. Bovendien is de politieke cultuur zodanig dat voorrang wordt gegeven aan het creëren van werk, boven andere politieke strijdpunten. Om deze reden is geen financiële prikkel nodig.

Het voorstel van het ministerie van SZW bevat echter voor de collectiviteit van de gemeenten geen financieel risico en de risico's van de verdeelsystematiek voor de individuele gemeenten zijn beperkt. Dit vindt de Raad van groot belang. De Raad acht een nader onderzoek naar het objectief verdeelmodel, voorstellen voor uitbreiding van de beleidsvrijheid in het werkdeel en het instellen van een evaluatie van het FWI bijvoorbeeld in 2005 van groot belang, maar is van mening dat ondertussen met het FWI van start kan worden gegaan. Ook wijst de Raad erop dat op termijn uitbreiding van het gebudgetteerde deel van de bijstand alleen zou mogen plaatsvinden, wanneer het objectief verdeelmodel zich voldoende heeft bewezen.

### *Vervolg op het advies*

Per 1 januari 2001 is het FWI ingevoerd. In grote lijnen - 25% in het FWI en 75% declarabel, de financiële risico's en de macro-systematiek - is de wet overeenkomstig met het wetsvoorstel dat door de Rfv is bestudeerd. Het door de Rfv bepleite nadere onderzoek naar het objectieve verdeelmodel is in acht genomen. Het ministerie van SZW, een viertal gemeenten en de VNG hebben hieraan gewerkt. De afronding van dit onderzoek wordt eind maart 2001 verwacht. Ook is een vroege evaluatie van de werking van het stelsel,

overeenkomstig met de wens van de Rfv, voorgesteld. In de Memorie van Toelichting van de Wet staat dat reeds in 2002 een eerste tussenstand van de werking van het FWI wordt gemaakt.

### **3. Advies van 28 april 2000 aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de staatssecretaris van Financiën over verdeling compensatie afschaffing omroepbijdragen provincies (55806B-004)**

#### *Samenvatting*

De inwerkingtreding van de Wet afschaffing omroepbijdrage per 1 januari 2000 heeft directe gevolgen voor de provincies. Zij kunnen niet langer provinciale opcenten omroepbijdrage heffen ten behoeve van regionale omroepen. Hiervoor zullen provincies gecompenseerd worden. Het kabinet heeft met het Interprovinciaal Overleg de afspraak gemaakt dat in 2000 een integratie-uitkering aan de provincies wordt uitgekeerd. Het voorstel is provincies vanaf 2003 te compenseren via een provinciefondsverdeling. In de tussenliggende jaren 2001 en 2002 zal er een soepele overgang bewerkstelligd worden.

Uitgangspunt bij de verdeling uit het provinciefonds is dat alle provincies in staat worden gesteld de publieke omroep op gelijkwaardige wijze mogelijk te maken. Het geformuleerde informatieve ijkpunt, bestond uit een vast bedrag van f 2 mln per provincie en een bedrag per inwoner van afgerond f 5,71. Deze ijkverdeling is vervolgens via regressieanalyse vertaald tot een provinciefondsverdeling door gebruik te maken van vier verdeelmaatstaven.

Het voorstel is de middelen vanaf 2003 volledig volgens deze provinciefondsverdeling toe te kennen. In het lopende jaar 2000 zal een integratieuitkering worden ingesteld, die gebaseerd is op de raming van de provinciale opslagen omroepbijdrage zoals die voor het jaar 2000 zouden hebben gegolden. In de tussenliggende jaren zal een gelijkmatige overgang plaatsvinden.

De Raad ziet geen enkele aanleiding van de normatieve ijkverdeling af te wijken en pleit dan ook voor een snelle invoering van het toekennen van middelen volgens deze normatieve ijkverdeling. De Raad is het wel eens met het instellen van een integratie-uitkering in het lopende jaar 2000, aangezien provincies mogelijkerwijs reeds verplichtingen zijn aangegaan voor de in hun begroting van 2000 opgenomen. De herverdeeffecten zijn dusdanig klein, dat een integratieperiode van drie jaar overbodig is.

#### *Vervolg op het advies*

Uit de meicirculaire 2000 provinciefonds blijkt dat vanwege het nadeel dat het vast bedrag zich slecht verhoudt tot het uitgangspunt dat het verdeelmodel

reorganisatiebestendig dient te zijn, besloten is vast te houden aan het voorstel. De verdeling zal derhalve plaatsvinden met behulp van de vier hierboven genoemde verdeelmaatstaven. Bestuurlijk is overeengekomen een integratieperiode van drie jaar te hanteren, daarom is besloten daar aan vast te houden.

**4. Advies van 26 juni 2000 aan De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de staatssecretaris van Financiën inzake Decentralisatie middelen voor sociaal vervoer (55807C-008)**

*Samenvatting*

De Raad is akkoord met het decentraliseren van de middelen voor sociaal vervoer ad f 42,7 mln en met de toepassing van de maatstaven die reeds voor de Wvg als geheel zijn gebruikt. De soms forse herverdeeffecten zijn ook bij een andere verdeling niet te vermijden.

Primair vindt de Raad dat de decentralisatie van de middelen voor sociaal vervoer in de cumulatie van het verzamelcluster c.s. zou moeten worden geïncorporeerd. Dit zou leiden tot één overgangsregeling. De Raad kan zich echter voorstellen dat het vanwege de effecten van de herijking enz. die via de meicirculaire en alle informatie daaraan voorafgaand bekend zijn geworden, het niet meer te ‘verkopen’ is die overgangsregeling alsnog aan te passen. Toch vindt de Raad dat in dit geval geen overgangstermijn zou moeten worden ingebouwd. De Raad heeft zijn cumulatie-advies uit 1998 immers onder meer opgesteld om het cumuleren van overgangsregelingen te vermijden.

Door de regeling direct structureel vanaf 2001 in te voeren en dus geen overgangstermijn in te bouwen komt de afkoopsom uit op f 15,6 mln, hetgeen ruim het dubbele is van wat het voorstel nu inhoudt. De Raad is van mening dat dit de consequentie is van het zodanig laat in procedure brengen van het voorstel dat dit niet meer kan worden verwerkt in de algehele herverdeling zoals wel met het fonds sociale vernieuwing is gedaan.

*Vervolg op het advies*

Door bezwaren van een groep nadeelgemeenten en op verzoek van de Tweede Kamer heeft het Kabinet besloten af te zien van een overheveling per 2001. De verdere besluitvorming is afhankelijk van de uitkomsten van de evaluatie WVG.

**5. Advies van 26 juni 2000 aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de staatssecretaris van Financiën inzake Uitlichting FWI (55805-007)**

### *Samenvatting*

De Raad stemt in met het voorstel de uitname volledig via de maatstaf bijstandsontvangers te regelen en niet gedeeltelijk via de maatstaf lage inkomens. De Raad baseert zijn oordeel op het feit dat:

- dit minder herverdeeleffecten in 2001 tot gevolg heeft;
- in het cluster sociale dienst/bijstand de bijzondere bijstand blijft zitten en de Raad veronderstelt dat het huidige gewicht van de maatstaf aantal lage inkomens in het cluster hiervoor zeker nodig is;
- twijfel bestaat over de juiste dynamiek van de maatstaf bijstandsgerechtigden.

De Raad dringt er tevens op aan zo spoedig mogelijk de clusters sociale dienst/bijstand en zorg te herijken.

### *Vervolg op het advies*

Uit de septembercirculaire van 2000 blijkt dat het voornemen de verdeling uitsluitend via de maatstaf bijstandsontvangers te laten verlopen, wordt gevolgd.

## **6. Advies van 28 augustus 2000 aan de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties inzake advies nieuwe financieringssysteem rampenbestrijding; concept-Interim-Besluit doeluitkering bestrijding van rampen en zware ongevallen (55803C-014)**

### *Samenvatting*

De Raad kan zich voor de interimjaren 2001 en 2002 vinden in de voorgestelde brede doeluitkering, die is gebaseerd op vaste bedragen en structuurkenmerken alsmede structurele bijzondere bijdragen voor een viertal taken. Toepassing van een vast bedrag met ingebouwde prikkel naar de schaal van de politieregio wijst de Raad af, met name omdat dan uitzonderingsgevallen (die mogelijk zijn op de regel van regiovorming naar de schaal van de politieregio's) en regio's die wel willen maar door tegenwerking van een andere regio niet kunnen samenwerken, een financieel nadeel kunnen ondervinden. Hij stelt in plaats daarvan voor uit te gaan van een absoluut vast bedrag per regio, los van de grootte van de regio.

Voor het variabele uitkeringsbedrag wordt gebruikgemaakt van structuurkenmerken (afkomstig van het ijkpunt OOV van het gemeentefonds) die beter op de risico's moeten aansluiten. Specifieke (grootschalige) risico's worden echter aldus niet meegenomen, maar moeten de komende jaren in het verdeelsysteem van de doeluitkering gebracht worden. Hierbij acht hij de kans op een betere aansluiting van de kosten bij een doeluitkering groter dan bij verdeling via de algemene uitkering van het gemeentefonds. Dit aangezien deze laatste verdeling globaal van karakter is.

Voorts maakt de Raad nog enkele opmerkingen over de dynamiek van de gehanteerde structuurkenmerken, de financiële verantwoording die globaal van aard is (en die bijvoorbeeld sturing op het houden van oefeningen niet toelaat), de verwachting dat door de middelengroei geen herverdeelp Problemen zullen optreden en de wenselijkheid reservering mogelijk te maken.

#### *Vervolg op het advies*

De opmerkingen van de Raad over het concept Interim-besluit doeluitkering bestrijding van rampen en zware ongevallen hebben niet tot wijzigingen geleid. In de Nota van toelichting wordt wel gereageerd op de adviezen van de Raad. Inzake de bezwaren tegen het inbouwen van een financiële prikkel in het basisbedrag wordt opgemerkt dat het voorstel van de Raad (uitgaan van een absoluut vast bedrag per regio, los van de grootte van de regio) contraproductief is voor de gewenste regiovorming, omdat dit ertoe leidt dat regio's die middels een intentieverklaring hebben aangegeven in de toekomst te willen gaan samenwerken op de gewenste schaal van de politieregio's, financieel nadeel ondervinden. Daarom wordt dit niet wenselijk geacht. Overigens zijn zeer veel fusieprocessen gaande, en hebben zich bijvoorbeeld 26 voorlopige GHOR-regio's gevormd die qua schaal min of meer overeenkomen met de politieregio's. De effecten van de nieuwe verdeelsystematiek zullen worden geëvalueerd (resultaten medio 2001 beschikbaar), hetgeen moet leiden tot een verfijning van de verdeelsystematiek. Deze bijgestelde systematiek zal worden opgenomen in het (definitieve) besluit dat vanaf 2003 moet gaan gelden.

### **7. Advies van 28 augustus 2000 aan de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen inzake advies Implementatie Verdrag van Valletta (55806-008)**

#### *Samenvatting*

De Raad benadrukt dat het Rijk bij beleidsvoornemens die leiden tot het wijzigen van de uitoefening van taken of activiteiten door provincies of gemeenten wettelijk verplicht is tegelijk aan te geven wat de financiële gevolgen zijn en hoe deze kunnen worden opgevangen. De huidige voorstellen bieden een onvoldoende inzicht in de kostencomponenten voor provincies en gemeenten. De Raad adviseert in definitieve voorstellen op zijn minst te komen met een globale onderbouwing op basis van het in dit advies neergelegde raamwerk.

De kosten samenhangend met het benodigde archeologisch onderzoek kunnen, voordat de gemeente de vergunning afgeeft, via leges op de veroorzaker van de kosten worden verhaald. Ook de nader aan de vergunning te stellen voorwaarden komen in eerste aanleg voor rekening van de veroorzaker. De beleidskosten en een deel van de handavings- en uitvoeringskosten van gemeenten zijn niet via



leges te verhalen. De Raad acht daartoe een algemene compensatie via het gemeentefonds de meest aangewezen weg.

In het kader van het waarborgen van een zorgvuldige afweging van archeologische belangen is een regeling voor een tegemoetkoming in de excessieve kosten van archeologische monumentenzorg onontbeerlijk. Het past niet de excessieve lasten daarvan louter voor rekening van de veroorzaker van de bodemverstoring en/of de gemeente als aan te spreken vergunningverlener te laten.

Gelet op de onzekerheden hoe de voorstellen in de praktijk zullen uitpakken, acht de Raad het verstandig dat na verloop van een aantal jaren de werking van de regeling nog eens door te lichten.

#### *Vervolg op het advies*

In de verdere uitwerking van de voorstellen vormt het advies van de Raad een belangrijke leidraad. De hoofdpunten zullen naar waarschijnlijkheid worden overgenomen en ter beoordeling aan het parlement worden gebracht.

### **8. Advies van 28 augustus 2000 aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties inzake Onderwijshuisvesting Almere (55806C-005)**

#### *Samenvatting*

Er vindt reeds een evaluatie plaats over de knelpunten bij de verdeling van de middelen onderwijshuisvesting in het gemeentefonds. Op grond daarvan zullen conclusies worden getrokken over de verdeling van de onderwijshuisvestingsmiddelen in het gemeentefonds. In dit evaluatietraject zal ook de problematiek van Almere als groeigemeente aan de orde komen. De resultaten daarvan zullen eind dit jaar bekend zijn. De Raad stelt voor de resultaten daarvan af te wachten.

#### *Vervolg op het advies*

Het onderzoek naar een nieuwe verdeling van het gemeentefonds in verband met de decentralisatie van de onderwijshuisvesting is in januari 2001 afgerond. De Raad heeft hierover in 2001 geadviseerd.

### **9. Advies van 31 augustus 2000 aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de staatssecretaris van Financiën inzake aanvulling op eerder advies Uitlichting FWI (55805-008)**

#### *Samenvatting*

De Raad corrigeert zijn eerdere motivering over de uitlichting FWI van 26 juni jl. Aan de inhoudelijke motivering doet deze constatering niets af.

*Vervolg op het advies*

In de septembercirculaire van 2000 staat hierover het volgende: “Het voor-nemen om de verdeling uitsluitend via de maatstaf bijstandsontvangers te laten verlopen, zal worden gevolgd”. Dit komt overeen met het advies van de Raad.

**10. Advies van 26 september 2000 aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over decentralisatie: De kunst van het overlaten (54677-010)**

*Samenvatting*

Decentralisatie mag niet worden gezien als alleen een vraagstuk van interbe-stuurlijke betrekkingen. Er is ook sprake van economische decentralisatie (privatisering) en van het betrekken van de *civil society* bij het aanpakken van maatschappelijke vraagstukken. De stand van het decentralisatiebeleid op dit moment vraagt om een herbezinning.

Het marginale nut van nieuwe majeure decentralisatie-operaties is moeilijker aan te tonen. De tegenkrachten zijn daarenboven sterk. De ontwikkelingen op de verschillende beleidsterreinen vragen om aangepaste antwoorden. Nieuwe decentralisatievoorstellen hebben alleen kans van slagen als zij worden ingegeven door de noodzaak van de maatschappelijke ontwikkelingen op het desbetreffende beleidsterrein. Het gaat hierbij om de kwaliteit van het overheidsbestuur in den brede. Decentralisatie is daarom maatwerk, maar de mogelijkheden daarvan zijn niet oneindig. De Raden kiezen daarom voor een specifiek decentralisatiebeleid waarbij vorm en inhoud sterk op elkaar worden betrokken. Daarbij hebben zij een algemene voorkeur voor territoriale decentralisatie boven functionele vanwege de waarde die zij hechten aan integraal bestuur, een waarde die in een complexe samenleving moeilijk kan worden overschat.

*Vervolg op het advies*

De kabinetsreactie zal niet eerder dan juni 2001 te verwachten zijn.

**11. Advies van 2 oktober 2000 aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en aan de staatssecretaris van Financiën inzake POR 2001 (55814C-016)**

*Samenvatting*

De Raad heeft over het POR-gemeentefonds twee opmerkingen. De Raad vraagt zich af, waarom in het POR-gemeentefonds geen passage is opgenomen over de zogenoemde scan op meso-niveau. De Raad heeft zijn twijfels over de afname van de WVG-uitkeringen als gevolg van het ‘scheiden wonen en zorg’.

*Vervolg op het advies*

In het POR 2001 zal duidelijk worden in hoeverre aan de vraag aan een scan op meso-niveau gehoor kan worden gegeven.

**12. Advies van 19 oktober 2000 aan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport inzake samenvoeging specifieke uitkeringen (55807A-038)**

*Samenvatting*

De Raad heeft de huidige budgetten voor verslavingsbeleid voor zeven centrumgemeenten op basis van zijn advies uit december 1998 gesplitst. Daarmee zijn de negen centrumgemeenten die alleen voor maatschappelijke opvang verantwoordelijk waren vanaf 2001 ook belast met verslavingsbeleid. Aangezien de gebiedsindeling voor beide specifieke uitkeringen dan gelijk is, kunnen de specifiek uitkeringen worden samengevoegd. De Raad vindt samenvoeging een goede zaak, want het bevordert integraal beleid bij de lokale overheid. De Raad ziet ervan af een oordeel te geven over de feitelijke uitbreiding van het aantal centrumgemeenten voor verslavingsbeleid. Hij herhaalt slechts, hetgeen hij samen met de Raad voor het openbaar bestuur in het decentralisatieadvies heeft opgemerkt dat het hanteren van allerlei lijstjes met centrumgemeenten die onderling afwijken, terwijl het gaat om belendende taakvelden, leidt tot inefficiency en onnodige bestuurlijke drukte.

De Raad wijst erop dat het niet dynamisch toepassen van zijn uitkeringsmodel, maar een jaarlijkse evenredige aanpassing, ertoe zal leiden dat bijvoorbeeld groeikernen er relatief op achteruit zullen gaan. Ook zal bij een gemeentelijke herindeling die tot nieuwe regiogrenzen leidt, ad hoc de verdeelsleutel moeten worden aangepast.

Het ontbreken van de dynamiek in de bepaling van de budgetten, betekent ook dat de historische scheefgroei gehandhaafd blijft. De Raad adviseert na te gaan hoe groot de afwijkingen zijn tussen de feitelijke uitkeringen aan de centrumgemeenten/regio's ten opzichte van de uitkeringen als die gebaseerd zouden zijn op het samengevoegde model van de Raad met de (bevolking) gegevens van nu en of deze afwijkingen wel of niet acceptabel zijn.

*Vervolg op het advies*

Het advies is integraal door de minister van VWS overgenomen en heeft inmiddels geleid tot een aanvullende adviesaanvraag over de wijze waarop het verdeelstelsel kan worden gedynamiseerd.

**13. Advies van november 2000 aan de minister van Verkeer en Waterstaat en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Stilstaan bij het regionaal verkeer en vervoer (52616-007)**

### *Samenvatting*

De huidige regionale mobiliteitsproblemen zullen in de toekomst verder toenemen. Voor een effectieve aanpak van deze problemen dient de overheid volgens de Raden aan twee voorwaarden te voldoen. In de eerste plaats zullen Rijk, provincies en gemeenten meer met elkaar moeten samenwerken, omdat ieder afzonderlijk niet in staat zal zijn de problemen op te lossen. In de tweede plaats moet duidelijk zijn wie uiteindelijk bevoegd is besluiten te nemen als de vereiste samenwerking niet van de grond komt of niets oplevert. Bovendien moeten burgers weten wie ze zonodig daarop kunnen aanspreken.

Het instellen van functionele verkeers- en vervoersautoriteiten voor het aanpakken van de regionale mobiliteitsproblemen is volgens de Raden geen oplossing. Het ideale schaalniveau op het gebied van verkeer en vervoer is moeilijk te bepalen (en door schaalvergroting mogelijk snel achterhaald) en het ontkent bovendien de sterke verwevenheid van de verschillende schaalniveaus enerzijds en de verwevenheid van verkeers- en vervoersproblemen met andere beleidsterreinen als wonen, milieu, economie en ruimtelijke ordening anderzijds. Voor een goed (regionaal) verkeers- en vervoersbeleid is vooral ook de zorgvuldige afweging van mobiliteitsbelangen tegen andere samenhangende en deels tegengestelde belangen nodig. Alleen het integraal bestuur is daartoe voldoende toegerust. Bovendien is het tijdsverlies dat met nieuwe structuurdiscussies gepaard zal gaan ongewenst vanwege de hoge mate van urgentie van de regionale verkeers- en vervoersproblemen.

De Rob en Rfv vinden dat de huidige indeling van het openbaar bestuur in Rijk, provincies en gemeenten aan deze twee voorwaarden kan voldoen. Provincies zijn de aangewezen instanties beslissingen te nemen wanneer samenwerkende gemeenten er niet uitkomen, het Rijk wanneer interprovinciale samenwerking en besluitvorming stokt. Wel moet het Rijk richting (samenwerkende) provincies en de provincie richting (samenwerkende) gemeenten expliciet randvoorwaarden stellen aan samenwerking. Levert de samenwerking niet tijdig resultaten op, dan is het aan de provincie of het Rijk de verantwoordelijkheid te nemen en de knoop door te hakken, oordelen de Raden.

Voor het slagvaardig aanpakken van de regionale mobiliteitsproblemen moeten de overheden die de eindverantwoordelijkheid hebben, ook over de instrumenten beschikken om deze taak te kunnen waarmaken. De Rob en de Rfv vinden een versterking van de positie van de provincies op dit punt nodig. 'Harde' bevoegdheden ontbreken nu, waardoor provincies onvoldoende in staat zijn daadkrachtig op te treden. De Raden onderstrepen dat beslissingen over (weg)infrastructuur en over investeringen in en exploitatie van openbaar vervoer zoveel mogelijk in één 'provinciale hand' moeten worden gebracht. Een uitzondering

maken zij voor drie of vier grootste grootstedelijke gebieden, waar - ook na het aflopen van de geldigheid van de Kaderwet bestuur in verandering - behoefte blijft bestaan aan vormen van niet-vrijblijvende gemeentelijke samenwerking. De Rob en de Rfv zijn tenslotte van oordeel dat provincies en grootstedelijke gebieden ook meer zeggenschap moeten krijgen over de geldstromen op het gebied van verkeer en vervoer, zoals de regionale mobiliteitsfondsen. De verdeling van gelden over de regionale mobiliteitsfondsen dient volgens hen gerelateerd te zijn aan de op te lossen problemen. Gaat het bijvoorbeeld om een verbetering van de bereikbaarheid, dan ligt voor de hand de financiële middelen toe te delen op basis van (de vermindering van) de fileproblematiek.

*Vervolg op het advies*

Een kabinetsreactie is in voorbereiding.

#### **14. Advies van december 2000 inzake het Overzicht Specifieke Uitkeringen (Verantwoord specifiek, specifiek verantwoord)**

##### *Samenvatting*

Het ontstaan van specifieke uitkeringen ligt historisch gezien voor die van de algemene uitkeringen van het Rijk aan de mede-overheden. Ook de omvang van specifieke uitkeringen in de bekostiging van mede-overheden is groter dan die van de algemene uitkering. Toch is de aandacht voor specifieke uitkeringen binnen de financiële verhoudingen van relatief recente datum. De publicatie 'Heiligt het doel alle (specifieke) middelen' van de toenmalige Raad voor de gemeentefinanciën (Rgf) uit 1981 kan als een belangrijk markeringspunt worden gezien in het denken over specifieke uitkeringen. Het vormde destijds de aanzet voor het saneren van specifieke uitkeringen en het formuleren van wettelijk bepalingen over specifieke uitkeringen. Ook het ontstaan van het 'Overzicht Specifieke Uitkeringen' is te herleiden tot deze publicatie. Sinds 1981 is er echter in de financiële verhoudingen het nodige veranderd. Een groot aantal specifieke uitkeringen is sindsdien naar de fondsen overgeheveld, opgehouden te bestaan, gebundeld in brede doeluitkeringen, het aandeel van specifieke uitkeringen in de gemeentelijke en provinciale inkomsten gewijzigd, er zijn nieuwe (type) specifieke uitkeringen ontstaan, etc. Daarnaast is ook de bestuurlijke constellatie, waarin specifieke uitkeringen fungeren, gewijzigd en is de regelgeving omtrent specifieke uitkeringen veranderd.

De adviesaanvraag stelt twee vragen centraal namelijk: - de afbakening van een specifieke uitkering; - de functie van het 'Overzicht Specifieke Uitkeringen'. De rol van specifieke uitkeringen binnen de financiële verhoudingen is ook aan de orde bij de eindrapportage van de interbestuurlijke visitatiecommissie specifieke uitkeringen. Het gaat hier om wat wel de uitwerking van de

Griffioen-discussie wordt genoemd. Ook het Plan van Aanpak transparantie financiële stromen gaat met name ook in op de verdeling van specifieke uitkeringen. Het gaat de Raad om meer dan alleen de definitie en afbakening van specifieke uitkeringen en de functie van het 'Overzicht Specifieke Uitkeringen' (OSU) maar om ook de verdeling van de verantwoordelijkheden ten aanzien van specifieke uitkeringen, de wenselijkheid en haalbaarheid van een beter overzicht en transparantie in de financiële verhoudingen. Dit alles bij elkaar is voor de Raad aanleiding met het oog op de toekomstige ontwikkelingen bijna twintig jaar na het verschijnen van 'Heiligt het doel alle (specifieke) middelen', het onderwerp specifieke uitkeringen nog eens tegen het licht te houden van de aanvankelijke doelstellingen.

De plaats van specifieke uitkeringen binnen de financiële verhoudingen ligt vast in de wettelijke bepalingen over specifieke uitkeringen in de Financiële verhoudingswet (Fvw). De Raad wijst op de wettelijke verdeling van verantwoordelijkheden over specifieke uitkeringen. Daarbij wordt ook de toetsing van specifieke uitkeringen aan de uitgangspunten van de interbestuurlijke visitatiecommissie specifieke uitkeringen betrokken. De Raad benadrukt de wenselijkheid van een overzicht van en een inzicht in de werking van specifieke uitkeringen. De vraag of het huidige overzicht specifiek uitkeringen voldoet is een andere.

Het Plan van Aanpak transparantie financiële stromen en het Periodiek OnderhoudsRapport (POR) bieden in de toekomst wellicht betere aanknopingspunten. Ook gaat de Raad in op de vraag naar de definitie van specifieke uitkeringen.

*Vervolg op het advies*

Een kabinetsreactie is in voorbereiding.

## Bijlage III

### Overzicht van de in het Werkprogramma 2000 opgenomen onderwerpen, waarvan geen adviesaanvraag is ontvangen

#### 1. Evaluatie decentralisatie onderwijshuisvesting

De uitgaven van gemeenten voor onderwijshuisvesting worden via een monitor gevolgd. De resultaten van de monitor kunnen mogelijk te zijner tijd leiden tot aanpassing van de verdeelmaatstaven van het gemeentefonds. Indien er inderdaad aanleiding is tot aanpassing, zal de Rfv om advies worden gevraagd.

De Raad heeft hierover in januari 2001 een adviesaanvraag ontvangen en er in maart 2001 over geadviseerd.

#### 2. Onderwijshuisvesting en groeigemeenten

De Rfv heeft op 24 november 1999 reeds zijn advies uitgebracht; zie hiervoor bijlage II, advies A11, van dit jaarverslag.

Verder heeft de Raad in 2001 apart geadviseerd over de onderwijshuisvesting Almere en over de evaluatie onderwijs huisvesting in maart 2001.

#### 3. Evaluatie Wet Voorzieningen Gehandicapten

In het kader van de Wet Voorzieningen Gehandicapten (WVG) is in 1999 de verdeling van het gemeentefonds gewijzigd. Bij de derde evaluatie (in 2000) zal worden gezien of er aanleiding is deze verdeling aan te passen. Indien er inderdaad aanleiding is tot aanpassing, zal de Rfv advies worden gevraagd.

Het onderwerp is doorgeschoven naar het Werkprogramma 2001.

#### 4. Trekkingsrechten (conform Bestuursakkoord Nieuwe Stijl)

In het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl (BANS) wordt aangekondigd dat er prestatiegericht gewerkt moet gaan worden. Prestatie-afspraken tussen overheden gaan bijna altijd gepaard met financiële consequenties, waarbij het zaak is een goed evenwicht te vinden tussen enerzijds de gezamenlijke verantwoordelijkheid van verschillende overheden voor bepaalde taken en anderzijds de zelfstandige positie van provincies en gemeenten. Om in dit evenwicht te voorzien moeten nieuwe financiële instrumenten worden ontwikkeld, waarbij één veelbelovend instrument concreet wordt genoemd: de trekkingsrechten. Trekkingsrechten geven de beoogde ontvangers van de middelen een vast recht op een bepaald maximum bedrag, dat aan de hand van een projectplan wordt uitgekeerd.

Het onderwerp is doorgeschoven naar het Werkprogramma 2001.

## **5. Gdu kleine infrastructuur**

De overheveling van de middelen van de gdu kleine infrastructuur naar het gemeentefonds en het provinciefonds is uitgesteld totdat er meer duidelijkheid zal zijn over het gemeentelijke ijkpunt voor wegen en water. Inmiddels is het ijkpunt gereed, zodat een voorstel tot overheveling van de gdu naar de fondsen kan worden voorbereid. Hierover zal de Rfv om advies worden gevraagd.

Inmiddels is in het kader van Nationale verkeer- en vervoersplan afgesproken tot een verdergaande bundeling van meerdere geldstromen waaronder ook grootschalige infrastructuurprojecten en een verdeling via de provincies en kaderwetgebieden.

Een adviesaanvraag is doorgeschoven naar het Werkprogramma 2001.



## Bijlage IV

### Werkprogramma 2001 van de Raad voor de financiële verhoudingen

Het Werkprogramma 2001 valt in vier delen uiteen:

- a. gemeentefonds en provinciefonds;
- b. beleidsvoornemens ex artikel 2 van de Financiële verhoudingswet (Fvw);
- c. vraagstukken met een algemeen karakter;
- d. overige werkzaamheden.

Het Werkprogramma draagt een voorlopig karakter, want onderwerpen kunnen afvallen en nieuwe onderwerpen kunnen opkomen. De Raad onderkent dit en is graag bereid over onderwerpen te adviseren die niet in het Werkprogramma zijn opgenomen. Natuurlijk zal de Raad ook in 2001 zo nodig ongevraagde adviezen uitbrengen. De onafhankelijkheid van de Raad en zijn taakopvatting als 'bewaker' van een verantwoorde financiële verhouding brengen met zich dat hij het nodig kan oordelen zijn mening te geven over belangrijke op de mede-overheden betrekking hebbende financiële zaken.

#### a. gemeentefonds en provinciefonds

##### *Periodiek OnderhoudsRapport 2002*

Het POR 2002, dat op Prinsjesdag 2001 zal verschijnen, geeft de stand van zaken weer ten aanzien van het periodieke onderhoud van het verdeelstelsel van het gemeentefonds en het provinciefonds. De Rfv zal daarover advies uitbrengen.

##### *Evaluatie decentralisatie onderwijshuisvesting*

De ministeries van OCW, BZK en Financiën onderzoeken samen met de VNG de gevolgen van de decentralisatie van de onderwijshuisvesting naar gemeenten. De gemeentebesturen zijn uitgenodigd hun visie daarop te geven. Aan de hand van het onderzoek zal worden gezien in hoeverre de bestaande verdeling in het gemeentefonds dient te worden aangepast. De Rfv zal over deze eventuele aanpassing om advies worden gevraagd.

##### *Derde evaluatie Wet Voorzieningen Gehandicapten (WVG)*

In het kader van de Wet Voorzieningen Gehandicapten is in 1999 de verdeling van het gemeentefonds gewijzigd. De derde evaluatie vindt in 2000 plaats. Dit kan leiden tot het oordeel dat de bestaande verdeling dient te worden aangepast. De Rfv zal over deze eventuele aanpassing om advies worden gevraagd.

##### *Herijking clusters zorg en bijstand*

Ondanks het feit dat de clusters zorg en bijstand in 1997 bij de Fvw '97 zijn 'ingevoerd', zijn er reeds diverse veranderingen geweest, zowel toevoegingen

als onttrekkingen. Bovendien is sinds die tijd sprake geweest van een scherpe daling van het aantal bijstandsgerechtigden, een belangrijke verdeelmaatstaf voor de clusters zorg en bijstand. Beide clusters worden daarom aan een onderzoek onderworpen dat moet leiden tot een nieuw ijkpunt. De Rfv zal hierover om advies worden gevraagd.

#### *Jonge monumenten*

Als het Monumenten Registratie Project is afgerond (volgens planning in 2000 of 2001), kan worden vastgesteld of er aanleiding is het verdeelstelsel aan te passen voor gemeenten met (veel) jonge monumenten. De Rfv zal over deze eventuele aanpassing om advies worden gevraagd.

#### *Stadsvernieuwingsleutel*

In de huidige verdeling van het gemeentefonds is de stadsvernieuwingsleutel als een verdeelmaatstaf opgenomen. De reden hiervoor is dat de gemeenten boven op de middelen uit het stadsvernieuwingsfonds geacht worden 15% uit de eigen middelen bij te leggen. De traditionele stadsvernieuwing heet in 2004 te zijn voltooid. Het stadsvernieuwingsfonds is in 2000 opgegaan in het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV). De verdeling van de stadsvernieuwingsmiddelen is daarbij aangepast. Nagegaan moet worden of de bestaande stadsvernieuwingsleutel binnen het gemeentefonds nog aansluit bij de kostenverdeling tussen de gemeenten. De Rfv zal over deze eventuele aanpassing om advies worden gevraagd.

#### *Integratie precariobelasting*

Via het integratieartikel van het gemeentefonds worden diverse gemeenten gecompenseerd voor het niet meer kunnen heffen van de precariobelasting op kabels, leidingen en buizen. Onderzocht wordt op welke wijze deze compensatie structureel in het verdeelstelsel kan worden opgenomen. De Rfv zal over deze verdeling om advies worden gevraagd.

#### *Verdeelmaatstaf minderheden*

Het is mogelijk dat de nieuwe Vreemdelingenwet gevolgen zal hebben voor de definitie van de Verdeelmaatstaf minderheden. De Rfv zal hierover om advies worden gevraagd.

#### *Regionale media*

Met ingang van 2001 zijn de provincies via het provinciefonds structureel gecompenseerd voor het niet meer kunnen heffen van de opcenten op de omroepbijdragen. Daarnaast is er nog een afzonderlijk budget van ongeveer f 80 mln ten behoeve van de regionale media die via een specifieke uitkering door het ministerie van OCW wordt verdeeld. Onderzocht wordt of dat budget

niet naar het provinciefonds kan worden overgeheveld. De Rfv zal over deze verdeling om advies worden gevraagd.

#### *Artikel 12-beleid*

Nu het verdeelstelsel voor het gemeentefonds volledig is herzien en als gevolg daarvan volledig voldoet aan de daaraan ten grondslag liggende uitgangspunten, kostenoriëntatie en globaliteit, is de vraag opportuun of dit gevolgen heeft voor het artikel 12-beleid. De Rfv zal hierover om advies worden gevraagd.

### **b. beleidsvoornemens ex artikel 2 van de Financiële verhoudingswet (Fvw)**

#### *Kleine infrastructuur*

De overheveling van de middelen van de gebundelde doeluitkering kleine infrastructuur naar het gemeentefonds en het provinciefonds is uitgesteld totdat er meer duidelijkheid zal zijn over het gemeentelijke ijkpunt voor wegen en water. De besluitvorming over dit ijkpunt is afgehandeld en de nieuwe verdeling krijgt vanaf 2001 zijn beslag. Dit betekent dat een voorstel tot overheveling van de gebundelde doeluitkering kleine infrastructuur naar de fondsen kan worden voorbereid. Hierover zal de Rfv om advies worden gevraagd.

#### *Waterschapsbelastingen*

De commissie-Togtema heeft in oktober 1999 een rapport uitgebracht over een nieuw stelsel voor het heffen van de waterschapsbelastingen. De Unie van Waterschappen is de eerst aangewezen om een standpunt over dit rapport te bepalen. Daarna zal het ministerie van V&W zich over het rapport en het standpunt van de Unie buigen. De Rfv zal in de loop van het besluitvormingsproces om advies worden gevraagd.

#### *Wet op de jeugdzorg*

De nieuwe Wet op de jeugdzorg zal gevolgen hebben voor de taken van de betrokken overheden en daarmee dus ook voor de bekostiging. De Rfv zal tijdig om advies worden gevraagd over de verdeling van de middelen.

#### *Jeugdgezondheidszorg*

De jeugdgezondheidszorg wordt uitgevoerd door gemeentelijke gezondheidsdiensten. Momenteel vindt met betrokken partijen in het veld gedachtevorming plaats over de wijze waarop de gemeentelijke regie geleidelijk vorm en inhoud dient te krijgen. De Rfv zal tijdig om advies worden gevraagd over de verdeling van de middelen

### *Openbare gezondheidszorg*

Ook op dit beleidsterrein worden nieuwe voornemens ontwikkeld die gevolgen kunnen hebben voor de lasten van de decentrale overheden en derhalve voor de verdeling van de budgetten over die overheden. De Rfv zal over de eventuele verdeelvraagstukken worden gehoord.

### *Achterstandsbeleid onderwijs*

De uitkomsten van de evaluaties van taken op het beleidsterrein van onderwijs zoals onderwijs in allochtone levende talen (OALT), de schoolbegeleidingsdiensten (SBD) en het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOA) kunnen te zijner tijd leiden tot een andere bekostiging en/of een andere verdeling van de middelen over de gemeenten. De Rfv zal over eventuele voorstellen tot wijziging om advies worden gevraagd.

### *Vreemdelingenwet*

De invoering van de Vreemdelingenwet leidt voor de gemeenten tot hogere lasten. Daarom is met ingang van 2001 de algemene uitkering met f 17,9 mln verhoogd. Dat bedrag is op de gebruikelijke wijze in het cluster bijstand verdeeld. De gemeentelijke uitgaven in deze zullen ook betrokken worden bij het herijkingsonderzoek van de clusters zorg en bijstand, zoals genoemd in paragraaf 2.1. Hierover zal de Rfv om advies worden gevraagd.

### *BTW-compensatiefonds*

Het BTW-compensatiefonds zal per 1 januari 2002 van kracht worden. Over de wijze van uitlichting uit het gemeente- en provinciefonds en het te kiezen bandbreedtemodel van het BTW-compensatiefonds zelf zal de Rfv om advies worden gevraagd.

## **c. vraagstukken met een algemeen karakter**

### *Financiële instrumenten*

Momenteel lijkt een trend te bestaan om cofinanciering toe te passen (bijvoorbeeld bij het mobiliteitsfonds, Europese structuurfondsen, economische structuurversterking, Duurzaam Veilig). Aan de Rfv zal worden gevraagd welke vormen van cofinanciering zich voordoen (onder meer verplichte en niet-verplichte deelname) en welke betekenis dit heeft voor de financiële verhouding tussen de overheden.

### *Toekomst financiële functie*

De financiële functie bij de decentrale overheden staat de laatste jaren in de belangstelling. Dit zal de komende tijd niet anders zijn. De door het kabinet voor een belangrijk deel overgenomen voorstellen van de commissie-Elzinga

staan hiervoor garant. Aan de Rfv zal worden gevraagd wat de voorziene ontwikkeling van de financiële functie bij de decentrale overheden voor gevolgen heeft voor de bestuurlijke en financiële verhouding tussen de overheden. De Rfv kan voor de bestuurlijke kant van het advies uiteraard de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) verzoeken zijn expertise in te brengen.

Tot dit onderwerp rekent de Raad ook het voornemen van het kabinet na te gaan of in de Gemeente- en de Provinciewet een bepaling opgenomen dient te worden die de gemeenten respectievelijk de provincies verplicht de accountant te vragen de rechtmatigheid van de uitgaven te toetsen. Ook de invulling van de provinciale en lokale rekenkamers zal in dit advies worden meegenomen.

#### *Lokale democratie en lokale belastingen*

Het kabinet heeft de Rfv en de Rob gevraagd in hun advies over de mogelijkheden voor verdere decentralisatie de relatie met de omvang van de lokale belastingen erbij te betrekken. De beide Raden hebben gemeld het advies in september 2000 uit te brengen. Vooruitlopend daarop verkent de Raad thans reeds de mogelijkheid naar dat onderwerp een onderzoek te laten verrichten.

#### *Transparantie geldstromen*

Het kabinet heeft de Tweede Kamer toegezegd de geldstromen vanuit het Rijk richting de gemeenten transparanter en overzichtelijker te maken. Het streven is een totaaloverzicht van de stromen per gemeente te kunnen presenteren. De Rfv zal in de loop van het onderzoeksproces om advies worden gevraagd.

#### *Trekkingsrechten (conform Bestuursakkoord Nieuwe Stijl)*

Dit onderwerp is opgenomen in het Werkprogramma 2000, maar heeft nog niet geleid tot een adviesaanvraag. In het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl (BANS) is aangekondigd dat er prestatiegericht gewerkt moet gaan worden. Prestatieafspraken tussen overheden gaan bijna altijd gepaard met financiële consequenties, waarbij het zaak is een goed evenwicht te vinden tussen enerzijds de gezamenlijke verantwoordelijkheid van verschillende overheden voor bepaalde taken en anderzijds de zelfstandige positie van provincies en gemeenten. Om in dit evenwicht te voorzien moeten nieuwe financiële instrumenten worden ontwikkeld, waarbij één veelbelovend instrument concreet wordt genoemd: de trekkingsrechten. Trekkingsrechten geven de beoogde ontvangers van de middelen een vast recht op een bepaald maximum bedrag, dat aan de hand van een projectplan wordt uitgekeerd. Zodra het instrument van de trekkingsrechten verder is uitgewerkt, zal daarover het advies van de Rfv worden gevraagd.

*Vergroening belastingstelsel decentrale overheden*

De Rfv is voornemens in zijn Jaarrapport 2001 aandacht te besteden aan de mogelijkheden het decentrale belastingstelsel bij gemeenten, provincies en waterschappen te vergroenen.

**d. Overige werkzaamheden**

*De overige en deels reguliere werkzaamheden*

Artikel 12: De Rfv adviseert over de aanvragen van gemeenten in het kader van artikel 12.

In 2001 zal vooral advies worden uitgebracht over de aanvragen van gemeenten die voor 2000 voor het eerst dan wel voor een nieuwe periode de artikel 12-status hebben aangevraagd. Een bijzondere aanvraag is die van de gemeente Gouda. De minister van BZK heeft de Tweede Kamer toegezegd te onderzoeken of een structurele oplossing buiten artikel 12 voor het structurele probleem van de slechte bodem van Gouda mogelijk is.

Overzicht Specifieke Uitkeringen: De Rfv zal nog in 2000 advies uitbrengen over de opzet en toekomst van het jaarlijks Overzicht Specifieke Uitkeringen. Als naar aanleiding van dit advies besloten wordt het OSU eventueel gewijzigd voort te zetten, zal het secretariaat van de Raad aan de totstandkoming daarvan meewerken.

## Bijlage V

### Samenstelling van het secretariaat Rfv

Secretaris	:	drs. M.P.H. van Haften
Plaatsvervangend secretaris	:	drs. S.P.M. Vroonhof MPM (tot 1 november 2000) mr. G. A. van Nijendaal (vanaf 1 november 2000)
Beleidsmedewerkers	:	drs. H.J. Bouwknegt (tot 1 november 2000) drs. R.G. Daniëls drs. H.S. Halbersma (tot 1 mei 2000) mr. G.A. van Nijendaal (tot 1 november 2000) mw. dr. M.W.M. de Vries drs. B. de Vries mr. dr. C.O. Lingbeek (vanaf 1 september 2000) drs. A.J. van Dijk (vanaf 1 september 2000)
Bijzonder adviseur	:	drs. W.M.C. van Zaalen
Secretaresses	:	W.A. Draaijer (vanaf 1 juni 2000) mw. A. Kalpoe (vanaf 1 augustus 2000) mw. M. van Oosten-Kooistra mw. M.J. Polderman-Zuidwijk

