

Trends in de financiële verhoudingen

Jaarrapport 2002



mei 2002

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)
de heer mr. G.D. Dales
mevrouw D.IJ.W. de Graaff-Nauta
mevrouw W.H. Huijbregts-Schiedon
de heer mr. drs. A.J. Modderkolk
de heer mr. H.M.C.M. van Oorschoot
De heer drs. J.K.T. Postma
1 vacature

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
<http://www.rfv.nl>

Inhoud

Voorwoord	5
Deel I De betekenis van co-financiering als financieel instrument	7
Deel II Bestuurlijke en financiële vragen bij vraagsturing	19
Bijlage I Een aantal beleidssectoren waar vraagsturing is ingevoerd of ingevoerd gaat worden	35
Bijlage II Aandachtspunten vraagsturing	37
Bijlage III Verslag van de expertmeeting Vraagsturing 5 maart 2002	41
Deel III Jaarverslag 2001 van de Raad voor de financiële verhoudingen	51
Bijlage I Samenstelling van de Raad voor de financiële verhoudingen	59
Bijlage II Overzicht van de door de Raad in 2001 uitgebrachte adviezen	61
Bijlage III Overzicht van de in het Werkprogramma 2001 opgenomen onderwerpen, waarvan geen adviesaanvraag is ontvangen	77
Bijlage IV Werkprogramma 2002 van de Raad	79
Bijlage V Samenstelling van het secretariaat	87

Voorwoord

Voor u ligt het Jaarrapport 2002 van de Raad voor de financiële verhoudingen. Het is inmiddels het vijfde jaarrapport van de Raad. Het Jaarrapport is voor de Raad een goede gelegenheid onderwerpen te behandelen die het belang van een enkel advies op een bepaald beleidsterrein overstijgen. Het past bij de opdracht van de Raad zich te buigen over onderwerpen met een meer strategisch bestuurlijk-financieel karakter.

In dit Jaarrapport snijdt de Raad twee onderwerpen aan die niet betrekking hebben op één bepaald beleidsterrein maar meer duiden op een trend in de bestuurlijke en financieel verhoudingen. Het gaat om co-financiering en vraagsturing. Beide onderwerpen zijn al eens aan de orde geweest in afzonderlijke adviesaanvragen. Naar de opvatting van de Raad verdienen beide onderwerpen echter aandacht in een breder kader.

Deel I van het jaarrapport gaat over co-financiering. Overheden zijn steeds meer op elkaar aangewezen als partners die gezamenlijk staan voor de oplossing van maatschappelijke vraagstukken. Dit komt onder andere te uiting in Bestuursakkoord Nieuwe Stijl (BANS) zoals dat de afgelopen jaren heeft gefunctioneerd. In het bestuurlijk overleg over de normering zijn afspraken gemaakt over de inzet van middelen op gezamenlijke prioriteiten. In die trend past ook de constatering dat co-financiering een steeds belangrijker rol gaat spelen in de financiële verhoudingen. Vanuit Europa is het gebruik van co-financieringsregelingen ter stimulering van regionale vraagstukken reeds de gangbare bekostigingswijze. De vraag die de Raad bij co-financieringsregelingen aan de orde stelt is, wat zijn de mogelijke gevolgen daarvan voor de financiële verhouding Rijk – gemeenten (provincies)? Speciale dank gaat hierbij uit naar prof. dr. G.J. van Helden die een eerdere versie van commentaar voorzag.

Bij vraagsturing zien we een andere wijze van bekostiging van publieke voorzieningen. Niet langer krijgt de aanbieder van een voorziening, al dan niet na tussenkomst van de decentrale overheid, de beschikking over middelen om het aanbod te scheppen. De individuele vrager krijgt een budget voor het verkrijgen van die voorziening die het meest recht doet aan zijn wens. Deze ontwikkeling past in een tijdsbeeld waarin burgers steeds mondiger zijn en niet per definitie genoegen nemen met standaardoplossingen, maar maatwerk wensen. Op verschillende terreinen is men bezig vormen van vraagsturing te organiseren. De mogelijke gevolgen voor de financiële verhoudingen van decentrale overheden zijn daarbij totnogtoe onderbelicht gebleven. In deel II van dit jaarrapport geeft de Raad een aanzet om die aspecten meer voor het voetlicht te brengen. Het gaat daarbij niet om geheel uitgekristalliseerde oplossingen, maar om het schetsen van aandachtspunten voor decentrale overheden, die spelen bij het introduceren van vraagsturing.

In het Jaarrapport is tevens het Jaarverslag 2001 (deel III) van de Raad opgenomen. Het Jaarrapport 2001 is aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Financiën aangeboden. Uit het jaarverslag blijkt dat 2001 een vruchtbaar adviesjaar is geweest waarin de Raad een groot aantal belangwekkende adviezen heeft uitgebracht. Veel van de adviezen hebben hun weerslag in het beleid niet gemist.

De bijdragen in het Jaarrapport 2000 en 2001 over het decentrale belastinggebied zijn, gelet op de (politieke) discussie over het lokale belastinggebied, nog steeds actueel. Het gaat daarbij om de vraag naar de betekenis van het decentrale belastinggebied in het licht van eventuele verdergaande decentralisatie, de vraag of een vergroting van het belastinggebied bijdraagt aan de politieke betrokkenheid van burgers en de vraag naar de wenselijkheid het belastinginstrumentarium in te zetten voor het nastreven van beleidsdoeleinden. Mogelijk dat kabinetsformatie uitsluitsel zal geven over de richting waarin het decentraal belastinggebied zich zal begeven. De Raad zal de uitkomst daarvan met meer dan gewone belangstelling volgen.

De Raad hoopt ook met dit jaarrapport weer een bijdrage te leveren aan de gedachtevorming over de inrichting van de financieel-bestuurlijke verhoudingen. De Raad staat open voor suggesties en aanbevelingen die ertoe bijdragen dat de Raad zijn wettelijke taakopdracht nog beter kan vervullen. Het belang van een gezonde, verantwoorde en consistente financiële verhouding blijft ook in 2002 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. van den Berg
voorzitter van de Raad voor de financiële verhoudingen
Mei 2002

Deel I

De betekenis van co-financiering als financieel instrument

1.

Inleiding

Het onderwerp ‘co-financiering’ staat al geruime tijd op het programma van de Raad (Werkprogramma 2001). In afwachting van een eventuele adviesaanvraag heeft de Raad besloten alvast het terrein nader te verkennen. In dit artikel wordt hiervan verslag gedaan.

Geconstateerd kan worden dat de term co-financiering de laatste jaren regelmatig wordt gehanteerd bij Europese doeluitkeringen maar ook bij de Nederlandse specifieke uitkeringen. Hierbij kunnen onder meer de volgende vragen gesteld worden. Wat is co-financiering? Klopt het dat dit verschijnsel in betekenis toeneemt? Wat zijn de mogelijke gevolgen daarvan voor de financiële verhouding Rijk – gemeenten (provincies)?

Ter beantwoording van deze vragen zijn de belangrijkste onderdelen van het verhaal het zo goed mogelijk typeren van het begrip co-financiering, een voorzichtige verkenning van de omvang ervan en of deze toeneemt, de invloed op de financiële verhouding en het aangeven van een aantal voor- en nadelen. Als afsluiting volgen enkele slotopmerkingen.

Overigens moet worden opgemerkt dat het verschijnsel co-financiering niet zozeer iets nieuws is, maar als zodanig al lange(re) tijd bestaat, zij het dat toen niet (of veel minder) het woord co-financiering werd gehanteerd.

2.

Het begrip co-financiering

Het instrument co-financiering is een financieel-bestuurlijk middel om op basis van vrijwillige samenwerking bepaalde doelen te bereiken.

Omdat het begrip co-financiering geen eenduidige definitie kent, dreigt gemakkelijk verwarring met belendende percelen zoals koppelsubsidies en stimuleringsregelingen. Daarom is het nodig eerst zo goed mogelijk het terrein af te bakenen waarover we het willen hebben.

Bij *co-financiering* gaat het om gezamenlijke financiering. Dit betreft de gezamenlijke bekostiging van publieke activiteiten of voorzieningen door één overheid aan de ene kant en één of meer andere overheden en/of eventueel andere partijen (bijvoorbeeld private partijen) aan de andere kant.

Bij het Rijk kunnen voor toepassing van co-financiering motieven als paternalisme, het dragen van medeverantwoordelijkheid en het bestaan van externe effecten een rol spelen.

Qua karakter gaat het meestal om een stimuleringsmaatregel die is bedoeld om ook geldstromen van anderen op gang te brengen en meerjarige programma's te financieren. Waarbij de betrokken partijen inzake doeleinden, samenwerking, periode, financiering e.d. aan een (beleids)programma worden gecommitteerd, hetgeen zal worden vastgelegd, bijvoorbeeld in een overeenkomst, convenant of contract. Veelal gaat het om projecten, zodat tijdelijkheid van de co-financiering in beginsel een belangrijk kenmerk is. De praktijk kent echter ook structurele gevolgen, indien na het stoppen van de co-financiering van de deelnemende gemeente (provincie) verwacht/verlangd wordt geheel voor eigen rekening door te gaan met de bekostiging van de voorziening. Zeer essentieel is voorts het vrijwillige karakter, hetgeen betekent dat mede-overheden en anderen vrij zijn zelf te bepalen of zij wensen deel te nemen. Hierbij kan onderscheid gemaakt worden in een samenwerking die incidenteel is of gestructureerd. In het eerste geval kan gedacht worden aan situaties waarbij sprake is van onderhandelen en uiteindelijk op basis van een overeenkomst tussen het Rijk en een individuele gemeente of provincie gezamenlijk iets bekostigd wordt. Bijvoorbeeld als het Rijk een weg langs een dorp/stad aanlegt zal soms onderhandeld worden over de bekostiging van aansluitingen op de weg, verlichting, stoplichten, enz. Of over voorfinanciering om de weg eerder gereed te hebben of over de vraag of de weg dichters langs het dorp moet lopen. In het tweede geval (gestructureerd) wordt met name gedacht aan specifieke uitkeringen (met name percentage-regelingen) waarbij in de Europese regelingen vaak nadrukkelijk het woord co-financiering wordt gebruikt. Deze regelingen zijn in beginsel vrij toegankelijk voor bijvoorbeeld (een groep) gemeenten.

Hoewel theoretisch het aandeelpercentage van het Rijk (of Europa) gering zou kunnen zijn (bijvoorbeeld 10 of 20% van de kosten) zal dat in werkelijkheid meestal substantieel moeten zijn om gemeenten/provincies te verleiden deel te nemen en dus de eigen prioriteiten te wijzigen. Waar bij de huidige regelingen het begrip co-financiering wordt gebruikt is meestal sprake van een fifty-fifty kostenverdeling. Overigens betekent dat meestal 50% van de goedgekeurde of subsidiabele kosten, hetgeen iets anders is dan de werkelijke kosten.

Bij co-financiering beslist het Rijk (de EU) mee over het beleid op gemeentelijk of provinciaal niveau en wordt door het beschikbaar stellen van Rijksmiddelen (Europese middelen) een bepaalde middelenaanwending door gemeenten of provincies uitgelokt. Indien de beleidsprioriteiten van het Rijk en de gemeenten of provincies goed op elkaar aansluiten geeft dit geen problemen. Dit is wel het geval indien er een discrepantie bestaat tussen de beleidsvoorkeuren op Rijksniveau en op het niveau van de gemeenten of provincies. De aard van de discrepanties is met name als volgt:

- door co-financiering op een bepaald beleidsterrein komt er minder tot stand op andere beleidsterreinen (de middelen worden aan andere terreinen onttrokken).
- door co-financiering op een bepaald beleidsterrein wordt ook de inhoudelijke inrichting van dat beleidsterrein beïnvloed (bestedingsverplichting voor een specifiek onderdeel).
- door co-financiering wordt het financiële beleid beïnvloed; voor de

benodigde co-financieringsmiddelen moeten de gemeenten of provincies middelen vrijmaken uit de reserves (die hierdoor onder druk komen) of – indien deze onvoldoende zijn – uit het bestaande beleid.

Koppelsubsidies worden gedefinieerd in art. 21 van de Financiële-verhoudingswet: het gaat om uitkeringen uit 's Rijks kas aan derden, ter bekostiging van activiteiten van die derden, waarbij de verstrekking afhankelijk is van de verstrekking van een uitkering door provincies of gemeenten aan die derden.

Het verschil met co-financiering is dat het bij koppelsubsidies steeds gaat om drie partijen, waarbij het Rijk subsidie aan een derde geeft op voorwaarde dat de gemeente (of provincie) ook bijdraagt. Co-financiering heeft meestal betrekking op twee partijen, waarbij sprake is van een bepaalde overeenkomst. De in de definitie genoemde afhankelijkheid kan formeel zijn vastgelegd, maar ook materieel van aard zijn in de zin dat sprake is van een zodanig laag subsidiepercentage dat medebekostiging van andere overheden noodzakelijk is. In zijn advies over de specifieke uitkeringen¹ noemt de Raad koppelsubsidies uit allocatie-oogpunt bedenkelijk omdat ze de afweging van baten en lasten frustreren. Elke overheidslaag wordt immers slechts geconfronteerd met een deel van de lasten. Anderzijds geven koppelsubsidies blij van het samen verantwoordelijkheid dragen. In die betekenis wordt het verschil met allerlei vormen van co-financiering beperkt genoemd. Het kenmerkende acht de Raad te zitten in de vrijheid die de mede-overheid heeft al dan niet bij te dragen en de invloed die de mede-overheid kan uitoefenen. Zuivere koppelsubsidies worden bestempeld als niet passend binnen volwassen bestuurlijke en financiële verhoudingen tussen overheden: in dat geval ontstaat er een vorm van opgelegde bestedingsdwang².

Koppelsubsidies komen overigens nog weinig voor. Co-financiering daarentegen des te meer, zowel op nationaal niveau als in Europees verband.

Bij *stimuleringsregelingen* gaat het om tijdelijke bijdragen van het Rijk om bepaalde doeleinden/activiteiten te stimuleren. Dit kan een intensivering van al bestaande activiteiten betreffen of het voor het eerst op gang brengen van een activiteit. Gebeurt dit bijvoorbeeld alleen in de vorm van een vast startbedrag of een premie (bij het halen van een bepaald doel) zonder dat gemeenten/provincies/derden substantieel bijdragen, dan valt dit niet onder co-financiering. Is de stimuleringsmaatregel zwaarder ingevuld (substantiële bijdrage van betrokkenen en veelal een meerjarig convenant,) dan is wel sprake van co-financiering. Of anders gezegd: co-financiering is veelal een stimuleringsmaatregel, maar niet alle stimuleringsmaatregelen betreffen co-financiering.

¹ Advies van 5 december 2000 (Rfv2000/U100682) aan de minister van BZK.

² Dit geldt ook indien er formeel geen bestedingsdwang bestaat maar materieel wel.

Samenvattend zijn aldus de voornaamste kenmerken van co-financiering:

- gezamenlijke bekostiging van publieke zaken door Rijk (of Europa) en mede-overheden en anderen op vrijwillige basis.
- betreft veelal een stimuleringsmaatregel om meerjarige programma's te financieren, waarbij de afspraken worden vastgelegd, bijvoorbeeld in een convenant.
- meestal gaat het om projecten, zodat tijdelijkheid voorop staat.
- van de kant van het Rijk (of Europa) zal meestal sprake zijn van een substantieel aandeelpercentage (in de praktijk veelal 50%).

3.

Co-financiering in de praktijk

Bij het in beeld brengen van de huidige co-financiering is de omvang aan de orde alsmede de verdeling over de gemeenten en provincies. Over de verdeling van de Europese co-financieringsregelingen zullen in het kader van het Plan van Aanpak Transparantie in de financiële verhouding tussen Rijk en gemeenten (Plavat) gegevens beschikbaar moeten komen.

De vraag naar de omvang van co-financiering is lastig te beantwoorden, ook al omdat het deels om incidentele (ad hoc) samenwerkingsverbanden gaat en Europa uitgaat van bedragen per traject en niet per jaar. Bij samenwerking op basis van bestaande regelingen (specifieke uitkeringen) is onder meer naar het jaarlijkse Overzicht Specifieke Uitkeringen (OSU)³ en naar de Europese subsidies gekeken. Verder wordt ter illustratie een voorbeeld (Stimuleringsregeling breedtesport) nader toegelicht.

Veel problematiek is lokaal van aard, maar krijgt een groter gewicht omdat de problematiek ook op landelijk niveau als urgent wordt ervaren. Het bestuurlijk klimaat is zodanig dat overheden op elkaar zijn aangewezen om iets van de grond te krijgen. Dit vraagt om partnership. Dit is bijvoorbeeld terug te vinden in de bestuursakkoorden tussen het Rijk en de provincies en gemeenten (Rijk/IPO/VNG), waarbij het er om gaat samen afspraken te maken over allerlei onderwerpen. Hierbij worden convenanten gesloten en is het in een sfeer van samen doen, en geven en nemen, logisch dat ook co-financiering steeds meer in beeld komt. Een voorbeeld hiervan is het klimaatconvenant dat is gesloten in het kader van BANS, waarbij voor gemeentelijke/provinciale maatregelen inzake energiebesparing van de industrie en glastuinbouw in de vorm van co-financiering (fitfy-fifty) vanaf 2002 gelden beschikbaar komen. Recent kwam de commissie-Boorsma⁴ met de aanbeveling dat provincies met een goede vermogenspositie deze inzetten voor het oplossen van maatschappelijke problemen: dit eventueel in samenwerking met het Rijk bij gezamenlijke

³ In het OSU zijn slechts enkele Europese subsidieregelingen opgenomen.

⁴ Financiële slagkracht van de provincies, Rapport van de ad hoc IPO-commissie Versterking bestuurlijke slagkracht provincies, Den Haag, februari 2002.

prioriteiten in de vorm van co-financiering of voorfinanciering van projecten. Ook Europa werkt graag met co-financiering (bij de structuurfondsen). Waarbij het overigens nog maar de vraag is of Nederland hiervan evenveel zal blijven profiteren bij toekomstige uitbreiding van de EU met Oost-Europese landen. Al met al (Rijk en Europa) viel aldus afgelopen jaren een groei naar een enigszins substantiële omvang van de co-financiering te verwachten.

Uit een snelle (en dus tamelijk willekeurige en onvolledige) inventarisatie zijn de volgende acht duidelijke (bijdrage Rijk globaal 50%) co-financieringsvoorbeelden geselecteerd:

1. Energiebesparing (afspraken in het kader van het bestuursakkoord-nieuwestijl); voor de periode 2002-2005 is € 34 mln beschikbaar)
2. Vrijwilligerswerk (tijdelijke stimuleringsregeling die loopt van 2001 tot 2005); € 11,3 mln op jaarbasis
3. Algemeen Maatschappelijk Werk (Tijdelijke stimuleringsregeling AMW die loopt van 2002 tot 2004); € 11,3 mln op jaarbasis
4. Breedtesport (tijdelijke stimuleringsregeling); € 13,8 mln per jaar vanaf 2002, later verhoogd met € 8,2 mln voor de provincies
5. Sanering waterbodems (tijdelijke regeling 2001 tot 2003); € 2,2 mln voor 2001
6. Waardevolle cultuurlandschappen (LNV-bijdrageregeling van 1996 die 2002 stopt); € 7,7 mln voor 2001
7. Dagindeling (stimuleringsmaatregel van SZW, loopt vanaf 2001 en houdt 2002 op); € 4,5 mln voor 2002
8. Actieplan cultuurbereik (OCW-regeling bevorderen cultuuraanbod provincies/100.000+gemeenten; tot 2004); € 30,9 mln voor 2002

Deze voorbeelden zijn ontleend aan het Overzicht Specifieke Uitkeringen 2002.⁵ De voorbeelden(exclusief de Europese subsidies) geven een indicatie van de bedragen die per regeling omgaan. Verder blijkt het in de meeste gevallen te gaan om regelingen met de typering tijdelijke regeling, stimuleringsregeling of tijdelijke stimuleringsregeling, waarbij de looptijd veelal een jaar of vier is. In de jaarlijkse Overzichten Specifieke Uitkeringen (OSU's) wordt per SU ook het karakter van de uitkering/instrument (stimuleringspremies, kostendekkende vergoedingen, projectbijdragen, procentuele bijdrage,) en de bekostigingswijze (lump sum, procentageregeling, exploitatiebijdrage,) aangegeven. Indien nu de ontwikkeling van het aantal percentage-regelingen in de OSU 1999 respectievelijk de OSU 2002 als indicator voor co-financiering wordt genomen blijkt dat dit aantal is gestegen van 12 (10% van het totale aantal SU's) in 1999 tot 27 (18%) in 2002.

⁵ In de Staatscourant van vrijdag 24 mei 2002, wordt melding gemaakt van een nieuwe co-financieringsregeling voor de bodemsanering. In de huidige opzet dragen gemeenten voor 2,5% en provincies voor 7,5% bij in de kosten. In de nieuwe systematiek moeten de decentrale overheden aangeven hoeveel ze uit de markt halen. De doelstelling is dat het Rijk op termijn nog maar 25% van de saneringskosten voor zijn rekening neemt.

Het betreft hier wel een zeer globale indicatie zonder enige exactheid, die echter wel een aanwijziging geeft dat sprake is van toename van het aantal regelingen.

Ter illustratie wordt co-financieringsregeling nummer 4 nader toegelicht.

De Stimuleringsregeling breedtesport

Deze regeling (Stcrt 1999, nr. 229) van VWS betreft een tijdelijke stimuleringsregeling die is gericht op versterking van de breedtesport in ruime zin op lokaal niveau. Dus naast recreatieve sport in verenigingsverband ook de aanleg van trapveldjes en de participatie van achterstands-groepen.

Een gemeente komt slechts één keer in aanmerking voor de meerjarige (minimaal 3 en maximaal 6 jaar) uitkering. Deze bedraagt ten hoogste de helft van de totale kosten van een breedtesportproject (55% bij een project van meerdere gemeenten) met inachtneming van een maximumbedrag. De uitkering loopt de laatste twee jaar af omdat uiteindelijk de gemeenten en anderen zelf de kosten zullen moeten dragen. De eigen inbreng van de gemeenten kan ook (deels) ingevuld worden met gelden van provincies, sponsoring, enz. Ingaande 1999 konden gemeenten met meer dan 50.000 inwoners en provinciehoofdsteden een aanvraag indienen, vanaf 2000 alle gemeenten. Aanvragen kunnen tot uiterlijk 1 april 2007 worden ingediend, de regeling vervalt met ingang van 31 december 2013. Voor 2001 was f 19,25 mln beschikbaar, voor 2002 en volgende jaren f 30,15 mln (€ 13,765 mln). Bij toekenning dient jaarlijks tussentijds verslag aan de minister van VWS te worden uitgebracht over de voortgang van het project.

Inmiddels is de regeling gewijzigd (Stcrt 2001, nr. 165), waardoor ook provincies in aanmerking kunnen komen. Hiervoor geldt een bijdrage van ten hoogste de helft van de totale kosten met een maximum. Jaarlijks is een extra bedrag van f 18 mln (€ 8,2 mln) beschikbaar. Blijkens het wijzigingsbesluit (van 16 augustus 2001) hadden tot dan toe bijna 200 van de 500 gemeenten een aanvraag ingediend.

Typering

De regeling voldoet duidelijk aan de kenmerken van co-financiering: er is sprake van een stimuleringsmaatregel met gezamenlijke bekostiging door Rijk en gemeente(n)/provincie op vrijwillige basis, waarbij het Rijk een substantieel aandeelpercentage heeft (hoe hoog precies is moeilijk vast te stellen omdat gewerkt wordt met maxima en niet duidelijk is welke kosten meetellen). Voorts gaat het om tijdelijke projecten van 3 tot 6 jaar en vervalt de regeling zelf na een aantal jaren. Wel heeft de regeling structurele gevolgen, omdat wordt verwacht dat de gemeenten (en anderen) er zelf zonder bijdragen van het Rijk mee verder gaan. Deelname door een groot aantal gemeenten, terwijl het macro om een substantieel bedrag gaat.

Ook Nederland profiteert van de omvangrijke Europese structuurfondsen waaronder het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) en het Europees Sociaal Fonds (ESF). De middelen hiervan komen voornamelijk beschikbaar voor de plannen die door de lidstaten ter co-financiering worden voorgesteld. Dit gaat in de vorm van programma's, thans voor 2000-2006, gericht op de steunregio's. De lidstaten zorgen voor het beheer van de programma's en de financiering ervan. De middelen uit de structuurfondsen (periode 2000-2006) worden volgens drie doelstellingen verdeeld:

Doelstelling 1: economische aanpassing van de regio's met een ontwikkelingsachterstand (Flevoland krijgt voor de periode t/m 31 december 2005 een overgangssteun van € 126 mln);

Doelstelling 2: economische en sociale omschakeling van andere structurele probleemgebieden: industrie- en plattelandgebieden, stedelijke gebieden, visserijgebieden (voor Nederland beschikbaar: € 676 mln);

Doelstelling 3: modernisering van het arbeidsmarktbeleid, systemen van onderwijs, opleiding, werkgelegenheid, enz. (voor Nederland beschikbaar: € 1.659 mln);

Hoofddregel op projectniveau is co-financiering, waarbij voor elke Euro uit Brussel minimaal één Euro aan Nederlandse publieke middelen beschikbaar moet komen.

In de praktijk worden per project aan de diverse betrokkenen (Rijk, provincie, gemeenten, anderen) bijdragen gevraagd om de vereiste co-financiering te bereiken. Brussel is wel bekend met de totale bedragen die per structuurfonds en doelstelling naar Nederland gaan, maar heeft geen kennis van de bedragen die per project naar provincies en gemeenten gaan. Daarom heeft BZK aan Buck Consultants gevraagd een haalbaarheidsonderzoek te doen naar het opzetten door BZK van een (geautomatiseerd) informatiesysteem dat inzicht kan bieden in de Europese geldstromen naar Nederlandse provincies en gemeenten alsmede aan de hiermee gepaard gaande co-financiering. Het onderzoek (van april 1999) laat zien dat dit een zware kluit belooft te worden. Onder meer doordat de co-financiering niet per afzonderlijke gemeente kan worden geleverd, doordat bedragen per project (en niet per jaar) worden bijgehouden en doordat het mogelijk is dat een co-financierende gemeente niet de eindbegunstigde is. Gezien de problemen en de snelle wijzigingen bij de inzet van Europese middelen zet het werkveld⁶ vragetkens bij het opzetten van een informatiesysteem.

Tevens wordt aangegeven dat het bij de door Buck consultants geïnterviewden onduidelijk is wat BZK met het informatiesysteem wil. 'De conclusie die dan vaak wordt getrokken, is dat BZK wil gaan korten op het gemeentefonds vanwege de Europese geldstromen'.⁷

In een recent Kamerstuk in het kader van de Plavat geeft de minister aan dat het in principe mogelijk moet zijn om Europese geldstromen beter inzichtelijk te maken.⁸

⁶ Onder meer betrokkenen van EZ, LNV en SZW.

⁷ Haalbaarheidsonderzoek Informatiesysteem Europese geldstromen, Buck Consultants International, Nijmegen, 16 april 1999 (blz.44).

⁸ Brief van 19 april 2002 van de minister van BZK, Tweede Kamer 28000 C nr. 21.

Op basis van vorenstaande punten is het aannemelijk dat het bij co-financiering om een verschijnsel gaat dat afgelopen jaren in betekenis is gegroeid naar een substantieel niveau. Een precieze omvang valt moeilijk aan te geven. Aan de hand van Plavat kan te zijner tijd vermoedelijk betere informatie (ook over de verdeling) worden verkregen, met name ook over de Europese regelingen. Hoewel het bijna steeds om tijdelijke projecten gaat, is het niet ondenkbaar dat door de grotere stroom van projecten sommige (grotere?) gemeenten min of meer structureel profiteren. Daarnaast is het soms nadrukkelijk de bedoeling dat de gemeenten (provincies) na afloop van de co-financiering de activiteit geheel voor eigen rekening voortzetten, waardoor deze een duurzaam karakter krijgt. De co-financiering is dan tijdelijk maar de gevolgen zijn structureel.

4.

Co-financiering en de financiële verhouding

In deze paragraaf worden de (mogelijke) gevolgen van co-financiering voor de financiële verhouding nader toegelicht, vooral toegesneden op gemeenten. Dit geldt echter evenzo voor provincies. Hierbij gaat het om een efficiënte besteding van middelen (afweging van nut en offer), een eventuele doorbreking van het 'derde aspiratieniveau' en de verdeling van de middelen.

Bij de huidige financiële verhouding Rijk-gemeenten wordt uitgegaan van het zogenaamde derde aspiratieniveau, waarbij sprake is van egalisatie van de voorzieningencapaciteit (zodat bij gelijk belastingpeil een ongeveer gelijk voorzieningenspeil mogelijk is). De verdeling van het gemeentefonds heeft plaats via verdeelmaatstaven die zijn berekend op basis van globale kosten-oriëntatie. Hierbij is in beginsel uitgegaan van de netto-kosten: dat wil zeggen de bruto-kosten minus de inkomsten uit specifieke uitkeringen. Bij co-financiering gaat het meestal om specifieke uitkeringen.

Indien er bij gemeentelijke voorzieningen of activiteiten sprake is van co-financiering waarbij het Rijk of Europa gelden bijdragen zodat de gemeenten (slechts?) een deel van de kosten hoeven te betalen, kan dat de financiële verhouding en het verdeelstelsel beïnvloeden. Hierbij kunnen de volgende – deels wellicht theoretische – mogelijkheden onderscheiden worden:

1. de co-financiering betreft een taak die de betreffende gemeenten anders zelf ook (helemaal) bekostigd zouden hebben. Hierdoor hebben zij (netto) minder kosten zodat zij ten opzichte van de andere gemeenten in een gunstiger positie komen (een grotere financiële capaciteit hebben) en geld kunnen benutten voor iets anders. Als het geen tijdelijke situatie betreft kan deze 'overcompensatie', uitgaande van het derde aspiratieniveau, aanleiding zijn deze gemeenten te korten, net zoals de gemeenten met een grotere OZB-capaciteit. Dit is gezien vanuit de filosofie van het gemeentefonds. Echter vanuit het rijk/Europa gezien zou dit z'n doel voorbij schieten.
2. de co-financiering is gericht op uitgaven voor nieuwe taken. Omdat de betreffende gemeenten hieraan ook zelf bijdragen zal er daardoor minder geld beschikbaar zijn voor de reguliere taken. Dit betekent een wijziging van het uitgavenpatroon van deze gemeenten. Hiermee is in het huidige

verdeelstelsel, dat kostengeoriënteerd is, geen rekening gehouden. Dit kan aanleiding zijn het verdeelstelsel aan te passen (tenzij de wijziging van het uitgavenpatroon plaats heeft binnen het uitgavencluster).

3. de co-financiering heeft betrekking op een bepaalde taak, waarbij er bij het opstellen van het verdeelstelsel al rekening mee is gehouden dat een deel van de kosten niet door de gemeenten wordt gedragen. In dit geval is aanpassing niet nodig.
4. er is sprake van een bovenlokale taak met een (materieel) verplichtend karakter van de gemeentelijke bijdrage. Dit kan, uitgaande van het derde aspiratieniveau, gezien worden als 'ondercompensatie' en aanleiding vormen voor compensatie. Het verplichtend karakter past echter niet bij het op vrijwillige basis van co-financiering, zodat hier eerder sprake is van een koppelsubsidie en deze mogelijkheid eigenlijk niet in dit rijtje thuis hoort. Denkbaar is echter ook dat de gemeente wel vrijwillig meewerkt (bijvoorbeeld meebetalen om de aansluiting op een Rijksweg sneller gerealiseerd te krijgen) en er geen verstoring is van een efficiënte aanwending van middelen. De grens tussen vrijwillig en verplicht zal echter niet altijd even duidelijk zijn.

Om te laten zien wat dit zou kunnen inhouden volgt ter illustratie een verdere uitwerking.

Indien er vanuit het Rijk (of Europa) op het terrein van de voorziening A (die gemeenten tot dan toe te duur vonden) een nieuwe co-financieringsregeling komt waarbij gemeenten bijvoorbeeld de helft hoeven te betalen voor nieuw tot stand te brengen voorzieningen, zal dat er wellicht toe leiden dat de oorspronkelijke gemeentelijke prioriteiten worden verlegd en de gemeenten meer van de goedkope voorzieningen A tot stand zullen brengen. Dus door elders te bezuinigen (tenzij de belastingen extra worden verhoogd). Dit zal dan tot hogere (netto)uitgaven in de desbetreffende gemeentelijke uitgavencluster leiden, en tot lagere uitgaven in andere clusters (tenzij de bezuiniging binnen hetzelfde cluster wordt gevonden). Indien het om geringe bedragen gaat en/of slechts enkele gemeenten betreft valt dit weg in de marge van het verdeelstelsel, waarvan globaliteit een belangrijk kenmerk is. Gaat het echter om substantiële bedragen en betreft het vele gemeenten (of bepaalde groepen gemeenten) dan kan dat de gemeentelijke kostenstructuur veranderen. Dit zal dan moeten blijken en zichtbaar moeten worden in de trendanalyses van de gemeentelijke uitgaven per cluster. Vervolgens zou nader onderzoek kunnen plaatsvinden en overwogen moeten worden of aanpassing (herijking) van één of meer clusters nodig is, of de gewichten van bepaalde maatstaven gewijzigd moeten worden.

Meer algemeen gaat het er om dat bij een voldoende omvangrijke en structurele geldstroom vanuit het Rijk of Europa het verdeelstelsel zal moeten worden aangepast: door te korten voor extra-capaciteit, door verandering van de gewichten van de verdeelmaatstaven of zelfs invoering van nieuwe maatstaven. In de scans van het jaarlijkse Periodiek OnderhoudsRapport (POR) van de gemeentefondsbeheerders POR wordt jaarlijks per uitgavencluster nagegaan of er verschillen zijn tussen de algemene uitkering en de begrote netto uitgaven

(tussen de veronderstelde en de feitelijke kostenstructuur). Grote verschillen worden geanalyseerd en kunnen via de onderzoeken uit de onderhoudsagenda aanleiding tot aanpassing van de verdeling zijn. De onderwerpen uit de onderhoudsagenda worden onder meer verkregen uit de inventarisatie van beleidsvoornemens van het Rijk. Zo is in het POR 2002 bij de beleidsvoornemens van VWS een passage over de Stimuleringsregeling breedtesport opgenomen. Dit betreft co-financiering.

Een eventuele aanpassing van het verdeelstelsel is echter alleen aan de orde indien sprake is van substantiële bedragen met een structureel karakter. Het karakter van het verdeelstelsel (globaal, kostengeoriënteerd) brengt met zich mee dat kleinere of slechts tijdelijke extra-bedragen niet meteen tot aanpassing noodzaken.

In de vorige paragraaf is aangegeven dat het aannemelijk is dat co-financiering een substantiële omvang heeft. Omdat het bij co-financiering in beginsel om tijdelijke geldstromen gaat (bijvoorbeeld in het kader van Europa projecten van zo'n vier jaar) zou er dan normaliter geen aanleiding zijn de verdeling aan te passen.

Alleen indien (uit onderzoek) zou blijken dat bepaalde gemeenten of groepen gemeenten (bijvoorbeeld de grote gemeenten) stelselmatig profiteren van (Europese) co-financieringsregelingen en hieruit op bepaalde terreinen min of meer structureel aanzienlijke inkomsten verkrijgen, is er aanleiding te bezien of de verdeling aangepast moet worden. Dit laatste is eveneens het geval indien aanzienlijke verschuivingen optreden doordat gemeenten na afloop van de co-financiering de voorziening volledig zelf (moeten) gaan bekostigen.

5.

De voor- en nadelen van co-financiering

Prioriteiten

Omdat het bij co-financiering in beginsel om specifieke uitkeringen gaat, gelden (grotendeels) ook de voor- en nadelen hiervan.

Het belangrijkste *nadeel* is de verstoring van de lokale prioriteiten (preferenties) doordat slechts een deel van de kosten voor eigen rekening komt. Voor het Rijk (Europa) geldt als *voordeel* dat aldus het wenselijk geachte beleid (de prioriteiten van het Rijk) gerealiseerd kan worden.

Kosten

Voordeel: doordat alle betrokkenen slechts een deel van de kosten zelf betalen is het totstandbrengen van de voorziening voor elk der betrokkenen afzonderlijk relatief goedkoop. Zo zal het Rijk voor het stimuleren van bepaald beleid bijvoorbeeld kunnen volstaan met de helft van de kosten om een gemeente (provincie) over de streep te trekken. *Voordeel/nadeel*: hier kan het 'camel nose-effect' spelen. In sommige gevallen moet de gemeente (provincie) na afloop zelf structureel de volledige kosten gaan dragen. Een *nadeel* zijn de administratieve kosten (uitvoering regeling, financiële verantwoording). Ook

kan het nodig zijn naar verhouding veel middelen beschikbaar te houden voor eventuele co-financieringsprojecten.

Gegevens per gemeente

Voor een eventuele aanpassing van het verdeelstelsel (via het POR) is het nodig behalve de totale omvang ook de spreiding van de co-financieringsbedragen over de individuele gemeenten (provincies) te kennen. Een *nadeel* is dat dit laatste voor de Europese co-financiering problematisch blijkt. De transparantie is gering.

Samenwerking

Een belangrijk *voordeel* is dat dit een goed instrument voor samenwerking kan zijn om op vrijwillige basis meerdere partijen aan een (meerjarig) beleidsprogramma te committeren, waarbij het erom gaat ook geldstromen van anderen op gang te brengen. Een *nadeel* is dat het overleg (ook om geschikte plannen te ontwikkelen) veel tijd vergt. De samenwerking kan ook de effectiviteit nadelig beïnvloeden.

Verantwoordelijkheid

Bij de beleidsmatige verantwoordelijkheid speelt het adagium 'wie het beleid bepaalt die betaalt'. Een *nadeel* bij co-financiering is dat er meerdere betalers zijn, die dus ook het beleid willen (mee)bepalen: dit kan gemakkelijk tot problemen leiden. Er moet daarom helderheid bestaan over de verantwoordelijkheden van de deelnemende partijen. Belangrijk zijn hier dan ook het maken en vastleggen van goede afspraken (convenanten e.d.).

Financiële verantwoording en fraude

Een *nadeel* bij Europese co-financiering is dat veelal sprake is van dubbele verantwoording en dus ook hoge administratieve lasten. Dit omdat voor gemeenten of provincies zowel verantwoording naar het Rijk als naar Europa nodig is, en Europa een heel andere insteek (projectmatig en niet zozeer per jaar) heeft. Waarbij bovendien het Rijk, wijs geworden door enkele kwesties, streng in de leer zal zijn omdat bij fraude Europa uiteindelijk het Rijk aanspreekt. Recent is ook een wet Toezicht Europese Subsidies (TES) tot stand gekomen. Niet duidelijk is of de grotere afstand van Europa fraudegevoeligheid in de hand werkt.

Toegankelijkheid

Een *nadeel* is dat co-financieringsregelingen door de slechte financiële positie van sommige gemeenten in de praktijk voor hen niet toegankelijk zijn. Zo geldt voor artikel 12-gemeenten dat het eigen aandeel bij een co-financieringsregeling een nieuwe uitgaaf betekent, die bij artikel 12 aan de gebruikelijke eisen van onontkoombaar, onuitstelbaar en het zelf voorzien in de dekking door extra-belastingverhoging of extra-bezuinigingen moet voldoen. Dit zal dan meestal niet mogelijk blijken, waardoor het gevoel zal ontstaan extra gepakt te worden omdat geen gebruik kan worden gemaakt van een 'goedkope aanbidding'.

Overigens zijn co-financieringsregelingen (net als andere specifieke uitkeringen) veelal gericht op bepaalde groepen gemeenten en dus voor de anderen niet toegankelijk.

6.

Slotopmerkingen

Steeds meer lokale problematiek wordt ook door de Rijksoverheid (mede) als haar verantwoordelijkheid gezien. Dit komt ook tot uitdrukking in bij de afspraken die gemaakt worden over de besteding van (gemeentefonds)accessen aan gezamenlijk onderschreven beleidsprioriteiten van het Rijk. Door dit alles vervagen de grenzen en is er behoefte aan samenwerking inclusief gezamenlijke financiering. Dit is een klimaat waarin co-financiering gedijt. Daarbij maakt Europa veel gebruik van co-financiering.

Opgepast moet echter worden dat niet een hybride geheel van taken en verantwoordelijkheden ontstaat met een onduidelijke integrale verantwoordelijkheid. Het verdient daarom aanbeveling co-financiering zoveel mogelijk te beperken tot tijdelijke stimulering of grote projecten waarin meerdere partijen duidelijke verantwoordelijkheden hebben.

Normaliter gaat het bij co-financiering om stimuleringsregelingen voor een beperkt aantal jaren en is er weinig aanleiding het verdeelstelsel aan te passen. Onder bepaalde omstandigheden (aanzienlijke bedragen, min of meer structureel karakter) kan er aanleiding zijn te onderzoeken of aanpassing van de verdeling nodig is.

Door onvoldoende transparantie is het echter nog niet mogelijk een goed beeld te krijgen van de omvang van co-financiering en de verdeling over de gemeenten en provincies. Hetgeen vooral ook speelt bij de Europese co-financiering. Dit bemoeilijkt onderzoek naar eventuele aanpassing van de verdeling. Het verdient daarom aanbeveling de co-financiering beter in kaart te brengen door de Nederlandse regelingen duidelijk te onderscheiden in het jaarlijkse Overzicht Specifieke Uitkeringen (OSU) en door de Europese regelingen (in het kader van Plavat) te onderzoeken.

Aan de hand van de eerder opgesomde voor- en nadelen van co-financiering is het moeilijk een eenduidige conclusie te trekken. De nadelen zijn ook die van specifieke uitkeringen (verstoring prioriteiten, administratieve kosten), een belangrijk voordeel is dat het aldus bij gedeelde kosten mogelijk is om op vrijwillige basis meerdere partijen aan een programma/project te committeren.

Deel II

Bestuurlijke en financiële vragen bij vraagsturing

1.

Inleiding

Vraagsturing in de publieke sector staat de afgelopen tijd volop in de belangstelling. Het wordt in een aantal sectoren reeds ingevoerd, en in een aantal andere sectoren zijn er plannen om het in te voeren (Bijlage I). Het is de Raad voor de financiële verhoudingen (de Raad) opgevallen dat de rol van decentrale overheden in het algemeen en de financiële verhoudingen in het bijzonder nog niet veel aandacht in de discussie over het invoeren van vraagsturing krijgt. Om een aanzet te geven voor deze discussie wil de Raad in dit jaarrapport hier aandacht aan besteden. Daartoe heeft de Raad onder andere een expertmeeting georganiseerd, waarvan het verslag ook is opgenomen (zie Bijlage III).

Vraagsturing is net als aanbodsturing een manier om de productie aan te sturen. Vraagsturing voor publiek bekostigde voorzieningen is in de aandacht gekomen door de problemen die worden ervaren bij de huidige door aanbodsturing gefinancierde voorzieningen. Bij vraagsturing ligt de beslissingsmacht over het budget bij individuen, bij aanbodsturing bij de overheid. Aanbod en vraag sluiten zowel kwantitatief als kwalitatief niet goed op elkaar aan. Door het toekennen van budgetten aan burgers kunnen zij als vragers naar een voorziening goed aanbod belonen en slecht aanbod straffen. Vraagsturing sluit daarbij goed aan bij een aantal maatschappelijke trends zoals de individualisering en economisering van de samenleving. Daarnaast wordt de burger mondiger en is informatie beter en meer beschikbaar dan voorheen. Als gevolg hiervan willen en kunnen burgers zelf bepalen hoe zij bijvoorbeeld zorg ontvangen.

De klantgerichte benadering wordt binnen de overheid steeds meer gemeengoed. Een voor de handliggende vraag is, waarom vraagsturing niet vanzelfsprekend is bij overheidsproducten en -dienstverlening. De overheid is er toch voor de burger, waarom staat de klant/burger dan niet centraal bij het aanbod van overheidsproducten. Dit komt omdat bij de meeste diensten en producten die de overheid aanbiedt andere belangen en motieven spelen dan alleen het belang van de klant/burger. Het belang van de individuele klant/burger moet worden afgewogen tegen andere publieke belangen.⁹ Die afwegingsfunctie geldt als een overheidsfunctie bij uitstek. (Over de spanningen die vraagsturing met zich meebrengt wordt verder ingegaan in paragraaf 3).

⁹ Zie voor een duidelijke uitleg van het begrip publiek belang WRR, *Het borgen van publiek belang*, Den Haag, 2000.

Voor een goed begrip van wat vraagsturing inhoudt wordt in paragraaf 2 het begrip vraagsturing nader uitgewerkt. Het gaat daarbij niet alleen om de definitie maar ook om het onderscheiden van verschillende vormen van vraagsturing en de daarbij behorende instrumenten. Naast vraagsturing zal ook aanbodsturing aan bod komen. De paragraaf wordt afgesloten met een onderscheid tussen goederen waar vraagsturing ingevoerd kan worden en waar het niet voor de hand ligt. In paragraaf 3 worden de spanningen en voorwaarden die spelen bij de wijze waarop vraagsturing vorm wordt gegeven behandeld. Indicatiestelling en budgettaire beheersbaarheid, komen in paragraaf 4 aan de orde. Deze zijn belangrijk voor de inrichting van vraagsturing. In paragraaf 5 worden de gevolgen voor de invoering van vraagsturing voor de decentrale overheden en de financiële verhoudingen behandeld. Als laatste in paragraaf 6 volgt de conclusie. In de bijlagen is een lijst met aandachtspunten voor decentrale overheden bij de invoering van vraagsturing en het verslag van een expertmeeting toegevoegd.

2.

Definities, soorten en instrumenten van sturing

Vraagsturing is een reactie op (te rigide en te eenzijdige) aanbodsturing. Bij aanbodsturing bepaalt de overheid wat er geproduceerd wordt. Een aantal problemen, zoals het slecht aansluiten van de vraag en het aanbod, wordt hieraan toegeschreven. Voor een goed begrip is het van belang eerst de begrippen vraag- en aanbodsturing af te bakenen.

Definities

De volgende omschrijving van aanbodsturing wordt in dit stuk als leidraad genomen (bron: MDW-werkgroep Persoonsgebondenbudgetten en vouchers):

“Bij vormen van aanbodgerichte financiering zijn de stadia van bepalen, betalen en genieten van een goed of dienst grotendeels gescheiden. De overheid bepaalt de productiecapaciteit en deelt deze toe aan instellingen die de desbetreffende diensten mogen verschaffen. Het toedelen van productiecapaciteit gaat veelal in de vorm van budgetten, vaak in combinatie met gedetailleerde (kwaliteits)voorschriften. De budgetten worden over het algemeen gefinancierd uit de collectieve middelen, waarbij soms ook een eigen bijdrage van het individu wordt gevraagd voor de geleverde dienst. Het individu of het huishouden ontvangt de aanspraken in natura.”

Vraagsturing is te zien als een reactie op de tekortkomingen van aanbodsturing met name wanneer de vraag slecht aansluit op het aanbod. Door niet meer de overheid maar de burger zelf de vraag te laten bepalen, zouden deze problemen opgelost kunnen worden. Hier volgt de omschrijving van het begrip vraagsturing (bron: innovatiecentrum vraagsturing):

“Vraaggestuurde dienstverlening impliceert minimaal dat de klant invloed heeft op de dienstverlening waar hij op aangewezen is. Dit betekent dat de klant de regie voert en dat hij middelen moet krijgen om daadwerkelijk invloed uit te kunnen oefenen. Hierdoor krijgt de klant een vorm van dienstverlening die hem op het lijf geschreven is, er wordt rekening

gehouden met zijn persoonlijke wensen.”

Dit betekent dat betalen, bepalen en genieten directer aan elkaar gekoppeld worden. Vraagsturing wordt door sommigen wel beschouwd als de ultieme vorm van decentralisatie.

Soorten

De definitie geeft nog geen duidelijk beeld van wat vraagsturing nu precies inhoudt. Om het begrip in te kaderen volgen hier twee soorten van vraagsturing. De eerste soort sluit meer aan bij aanbodsturing terwijl de andere vorm een wezenlijke verandering inhoudt van de manier waarop de middelen in een bepaalde sector gealloceerd worden.

1. *Sturing van de vraag (vraaggericht werken):* de overheid houdt bij de aanbodregulering rekening met de vraag van de cliënt. Het aanbod wordt gericht op de maatschappelijke vraag.

Bij deze vorm zijn verschillende instrumenten te onderscheiden zoals: tevredenheidsonderzoek, marktonderzoek, klantenpanels, handvesten, cliëntraden, interactieve beleidsvorming, etc.

Gemeenschappelijk kenmerk van deze instrumenten is dat de relatie tussen aanbieder en klant versterkt wordt. Een gevolg kan zijn dat een instelling, die in een voorziening voorziet op twee manieren wordt beoordeeld/aangestuurd. Verticaal door de betreffende overheidsinstantie, horizontaal door klantenpanels, cliëntenraden etc. Enerzijds kunnen beide instrumenten elkaar aanvullen. Anderzijds constateren sommigen dat instellingen die tegengestelde signalen ontvangen zich ‘verschuilen’ achter de horizontale input ten opzichte van de overheidsinstantie of omgekeerd achter de verticale input ten opzichte van de klant/burger.

2. *Sturing door de vraag: de cliënt stuurt zelf bijvoorbeeld via een persoonsgebonden budget. (De vraag leidt daarbij het aanbod).*

In dit stuk zal de focus liggen bij de zuivere vraagsturing en niet bij vraaggericht werken. Daarom worden bij vraagsturing de instrumenten toegelicht.

Instrumenten:

- *Persoonsvolgend budget (pvh):* de intermediair beheert het budget van de cliënt en koopt ten behoeve van deze cliënt in. De klant kiest de aanbieder maar heeft geen zeggenschap over de precieze vorm van een goed. (Dit budget kan ook een persoonsgebonden budget zijn waarvan de ontvanger de zeggenschap bij een intermediaire instantie legt);
- *Persoonsgebonden budget (pgb):* de cliënt krijgt een budget toegewezen en koopt daarmee producten/goederen in bij aanbieders. (ook wel vouchers of rugzakje genoemd). (Indien de pgb voor één product geldt wordt er ook wel gesproken van productgebonden budget.);

- Uitkering in geld: cliënt ontvangt op basis van (indicatiestelling) afgesproken normering een som geld die geheel vrij besteedbaar is. (Soms ook ongebonden persoonsgebonden budget genoemd, bekendste voorbeeld: studiefinanciering.)

Indien in deze tekst gesproken wordt van een persoonlijk budget wordt er één van bovenstaande instrumenten bedoeld.

Soms wordt er nog een andere vorm onderscheiden, te weten: sturing *op* de vraag: sturing van het aanbod vindt plaats door ‘zaakwaarnemers’ (huisartsen, overheden, zorgverzekeraars en dergelijke) van cliënten, die het aanbod van een product organiseren, regisseren, inkopen (bekostigen), toewijzen of eventueel uitvoeren. Dit is een mengvorm. De vraag moet een dominantere rol spelen maar de allocatie via individuele budgetten is niet mogelijk of ongewenst. De verschillen tussen de vormen van vraagsturing/vraaggericht werken zijn legio. Het kenmerkende element van al deze vormen is echter dat de klant centraal staat in het aanbieden van diensten en goederen in de publieke sfeer.

Welke goederen zijn geschikt voor vraagsturing?

Vraagsturing kan niet bij alle goederen, die in de publieke sfeer worden voorgebracht worden ingevoerd. Als goederen niet individualiseerbaar zijn (zogenaamde collectieve goederen) is het niet mogelijk vraagsturing in te voeren.¹⁰ Goederen zoals defensie, brandweer en politie maar ook straatverlichting en dergelijke zijn niet te individualiseren. Daarnaast is een aantal andere goederen strikt overheidsgebonden. Hierbij kan gedacht worden aan de verstrekking van paspoorten, rijbewijzen en bouwvergunningen. Dit zijn wettelijke taken van de overheid. Concurrentie is niet mogelijk omdat alleen het bevoegd gezag deze werkzaamheden mag uitvoeren. Bij sommige andere goederen is dit wel mogelijk. Goederen die nu in de publieke sfeer worden voorgebracht maar die ook door de reguliere private markt zouden kunnen worden geproduceerd, zoals onderwijs en cultuur. Bepaalde categorieën van deze goederen zijn wel individualiseerbaar en worden nu niet door de markt voorgebracht omdat de politiek heeft besloten om deze in een bepaalde mate als collectief goed te produceren.¹¹

Een andere beperking¹² bij de invoering van vraagsturing is de onderlinge afhankelijkheid van deelproducten binnen de desbetreffende dienstverlening of product. Als er sprake kan zijn van individueel maatwerk kan vraagsturing ingevoerd worden. Bij producten waar geen of nauwelijks maatwerk mogelijk

¹⁰ Dat sluit niet uit dat vraaggericht werken soms wel mogelijk is.

¹¹ Zie voor de verschillende motieven: U. Rosenthal, A.B. Ringeling, M.A.P. Bovens, P. 't Hart, M.J.W. van Twist, Openbaar Bestuur Beleid, organisatie en politiek, Alphen aan den Rijn, 1996

¹² W. Etty en M. Veraart, Ontvoogding van de burger, ESB-dossier: Effecten en toekomst MDW, pp. 21-23, 27-9-2001

is, is het moeilijk vraagsturing in te voeren. Vraagsturing veronderstelt immers dat de wensen van de individuele klant/burger min of meer bepalend zijn voor het aanbod (maatwerk dus).

3.

Spanningen en voorwaarden

Bij de invoering van vraagsturing moet er rekening worden gehouden met een aantal spanningen, die hieronder worden geschetst. De impact van deze spanningen heeft een relatie met een aantal voorwaarden dat vraagsturing tot een succes maakt. De paragraaf wordt afgesloten met twee kanttekeningen aangaande de rol van burgers/vragers en aanbieders.

Spanningen

De Raad voor de Volksgezondheid en Zorg¹³ onderscheidt drie spanningen die geldig zijn voor de zorg maar die ook geldig zijn voor andere terreinen.

- De spanning tussen de wil van de klant en wat professionals noodzakelijk achten.
- De spanning tussen de behoeften van de klant en het streven van de overheid de kosten te beheersen.
- Problemen kunnen in bepaalde gevallen niet opgelost worden door één dienst of goed of instelling. Het doel dient dan met meerdere niet altijd even duidelijk te onderscheiden middelen te worden bereikt. Bij bijvoorbeeld gezondheidsproblemen zijn naast de gezondheidszorg ook zaken als arbeidsvoorziening, volkshuisvesting en aanvullend openbaar vervoer van belang.

Een andere spanning die kan optreden is die met het stimuleren van positieve externe effecten om bepaalde beleidsdoelen te behalen. Bijvoorbeeld bij het invoeren van vraagsturing bij de kinderopvang verliest de gemeente een instrument om haar doelen op het gebied van jeugdbeleid en werkgelegenheid te behalen. De overheid kan door het bewust creëren van positieve externe effecten andere beleidsdoelen nastreven. De klant moet dan de prioriteit delen met andere beleidsdoeleinden. Bij de invoering van vraagsturing wordt het moeilijker andere beleidsdoelen te behalen.

Voorwaarden

Om vraagsturing mogelijk te maken is er een aantal voorwaarden waar aan voldaan moet worden. Een belangrijk uitgangspunt van vraagsturing is dat een klant/burger moet kunnen kiezen, waardoor het voor hem/haar mogelijk is goed aanbod te belonen en slecht aanbod te straffen.

Een bepaalde mate van marktwerking is noodzakelijk voor het succes van de invoering van vraagsturing. Hierbij moet echter worden opgemerkt dat het de bedoeling is alleen concurrentie tussen de aanbieders te introduceren. Op een

¹³ Raad voor de Zorg en de Volksgezondheid, *Naar een meer vraaggerichte zorg*, Zoetermeer, 1998.

reguliere markt concurreren naast de aanbieders ook de vragers. In de reguliere markt concurreren de vragers met elkaar door meer of minder te willen betalen voor een dienst of goed van een bepaalde kwaliteit. Deze vorm van concurrentie is niet gewenst bij de invoering van vraagsturing bij publiek bekostigde voorzieningen. De goederen die via vraagsturing worden aangeboden blijven goederen uit de collectieve sfeer en moeten voor iedereen (die behoeftig is of die aan bepaalde criteria voldoet) beschikbaar zijn. Er moeten voldoende mogelijkheden zijn om aanbod te creëren en het aanbod moet aan een bepaalde minimum kwaliteitseis voldoen.

Om vraagsturing gezien bovenstaande factoren mogelijk te maken moet met de volgende punten rekening gehouden worden:

- Informatievoorziening;
 1. Voor de burgers, zodat zij een afgewogen keus kunnen maken tussen de verschillende aanbieders en het aanbod.
 2. Ook moeten nieuwe aanbieders voldoende informatie tot hun beschikking kunnen krijgen om een gedegen afweging te maken toe te treden tot een markt.
- Contractvorming is essentieel binnen de vraagsturing, de budgethouders moeten met de aanbieder een contract opstellen voor de hoeveelheid en de kwaliteit van de te leveren diensten of goederen.
- Nieuwe aanbieders moeten de mogelijkheid hebben om te kunnen toetreden. Er moeten voorwaarden geschapen worden om toetreden mogelijk te maken, zoals mogelijkheden om een bedrijf te vestigen.
- Om de kwaliteit van het aanbod te borgen is een geëigende vorm van toezicht nodig. Ondanks de invoering van vraagsturing blijft de overheid zo nodig (mede)verantwoordelijk voor de productie van deze goederen en/of diensten. Een goed toezicht moet de (mede)verantwoordelijkheid van de overheid vormgeven. Bij de beoogde overgang naar vraagsturing bij de kinderopvang is er expliciet aandacht voor de toezichtfunctie. Dit kan leiden tot certificering van aanbieders, maar ook van producten.
- De overheid moet voldoende waarborgen bieden dat het product geleverd kan worden. Indien zij namelijk besluit met vraagsturing te gaan werken moeten de budgetten die zij verleent wel kunnen worden omgezet in werkelijke diensten en goederen. De overheid moet zorgen voor de continuïteit van het aanbod. Dit is een groot verschil met de gewone markt. Aangezien de doelen niet veranderen maar de manier van bekostiging, moeten de instrumenten (de goederen en diensten) die tot het doel leiden wel beschikbaar zijn.

Deze voorwaarden moeten ertoe leiden dat de klant/burger effectief iets met zijn of haar budget kan doen. Bij de invoering van vraagsturing wordt de individuele rationaliteit de belangrijkste factor in het bepalen van welke producten geproduceerd worden.

Kantttekeningen

Gezien de voorwaarden zijn er twee kantttekeningen te plaatsen. Het gaat

hierbij om de vragers/burgers en de toetreders tot een nieuwe markt. De eerste kanttekening is de vraag of wel elke burger in staat is zijn of haar behoeften tot uitdrukking te brengen. Dit is van belang omdat indien de behoeften niet duidelijk zijn het moeilijk is een passend pakket van diensten en goederen te vragen. Hoever draagt op dit gebied de verantwoordelijkheid van de overheid en hoever die van het individu? Individuen kunnen zich echter ook organiseren in belangenorganisaties en op deze wijze een belangrijke invloedsfactor worden.

De tweede kanttekening is de hoogte van de investeringsdrempel voor toetreders. Individuele vraagsturing is eenvoudiger te realiseren als de vereiste startinvesteringen voor nieuwe toetreders laag zijn. Er komen dan gemakkelijk nieuwe aanbieders en er kan dus meer concurrentie worden gecreëerd. Het vergroten van het aantal aanbieders op een markt betekent niet dat de kwaliteit van het aanbod stijgt, het kan zelfs zijn dat de kwaliteit van het aanbod daalt.¹⁴ Er kunnen nadelen optreden bij het verlagen van de toetredingsdrempel voor de kwaliteit van een product.

Het kan namelijk voor een aanbieder rationeel zijn om zo snel mogelijk veel winst te behalen. Deze kan hij het best behalen door een product van mindere kwaliteit aan te bieden, zodat hij lage kosten heeft. De vragers zullen pas na verloop van tijd deze aanbieder mijden. Deze heeft echter dan al genoeg winst behaald. Een mogelijkheid om dit tegen te gaan zijn relatief hoge toetredingskosten tot een nieuwe markt. Een aanbieder moet dan meer klanten bedienen voor dat hij deze terug verdiend heeft. Deze tweede kanttekening geeft het belang van goed toezicht aan om de kwaliteit van het aanbod te garanderen.

Bovenstaande punten zijn van groot belang bij de invoering van vraagsturing in de publieke sector. Er dient rekening te worden gehouden met de spanningen die vraagsturing oproept en met de voorwaarden die vraagsturing mogelijk maken. Daarnaast kan er een aantal beperkingen worden geconstateerd.

4.

Budgettaire beheersbaarheid en de indicatiestelling

Naast deze algemene punten waar rekening mee dient te worden gehouden zijn er ook twee specifieke punten van belang voor decentrale overheden in het algemeen en de financiële verhoudingen in het bijzonder. Dit is de manier van indicatiestelling en de budgettaire beheersbaarheid.

Indicatiestelling

De indicatiestelling is van groot belang bij de invoering van vraagsturing. De indicatiesteller bepaalt of iemand in aanmerking komt voor een persoonlijk budget. Dit zal veelal geschieden op grond van verschillende criteria zoals medische gronden, inkomen etc. De overheid, dat kan zowel de rijksoverheid

¹⁴ J. Boone, De vragen die MDW niet stelt, *ESB-dossier Effecten en toekomst MDW*, pp. 7, 27-9-2001.

als de decentrale overheid zijn, is verantwoordelijk voor het stellen van criteria. De aard van criteria en de daarmee samenhangende expertise zijn bepalend voor de vraag wie als indicatieorgaan wordt aangewezen.

Er kan gekozen worden voor een onafhankelijk indicatieorgaan, maar ook een decentrale overheid kan optreden als indicatieorgaan. Indien er gekozen wordt voor een onafhankelijk indicatieorgaan moet de relatie tussen dit orgaan en de overheid zowel bestuurlijk als financieel duidelijk worden afgebakend. Een belangrijke vraag hierbij is, wie de normen vaststelt waaraan getoetst moet worden. Daarnaast is ook de bekostiging van de indicatiesteller belangrijk. Betaalt bijvoorbeeld een decentrale overheid de apparaatskosten en indien dit zo is op welke manier, lumpsum of per uitgevoerde indicatie (Zie paragraaf 6).

Budgettaire beheersbaarheid

De budgettaire beheersbaarheid van vraaggestuurde voorzieningen is sterk afhankelijk van de concrete vormgeving van de regeling en van de budgettaire afspraken die worden gemaakt. Er kan sprake zijn van een zogeheten open-einderegeling; iedereen die aan bepaalde normen voldoet krijgt een persoonlijk budget tot zijn of haar beschikking. Als de vraag stijgt kan dit een probleem opleveren voor de budgettaire beheersbaarheid. Aan de andere kant, indien er budgettaire afspraken worden gemaakt, over bijvoorbeeld het maximale aantal verrichtingen, kunnen deze leiden tot wachtlijsten of het afwijzen van vragers. Manieren om deze problemen aan te pakken zijn:

- het invoeren van een eigen bijdrage. Nadeel hiervan is dat dit voor personen met een lager inkomen een drempel opwerpt om een persoonlijk budget aan te vragen.
- op de langere termijn, het verlagen van de rechten, iedereen krijgt dan minder of groepen worden uitgesloten.

Onderstaand voorbeeld verduidelijkt waarom de vraag bij invoering van vraagsturing kan toenemen.

Bij een beperkt aanbod zullen personen geneigd zijn buiten het reguliere aanbod om een oplossing te vinden. Deze personen maken op het moment geen gebruik van een voorziening. Wordt er echter vraagsturing ingevoerd dan kan deze groep wel voor een persoonlijk budget in aanmerking komen. Hierdoor gaan de personen die nu geen gebruik maken van het aanbod wel gebruik maken van de persoonlijke budgetten die beschikbaar worden gesteld door vraagsturing.

Over de toename van vraag bij de invoering van vraagsturing in de thuiszorg wordt in een artikel in *Zorgvisie*,¹⁵ het volgende gesteld: “Aanbodsturing en zorggrantsoenering hebben de groeiende vraag lang verborgen gehouden. Pas de laatste jaren zijn de wachtlijsten een groot probleem geworden. Naast de huidige groep wachtenden is er nog een onbekende groep mensen die geen

¹⁵ In welke omvang komt de verborgen vraag te voorschijn?, *Gevolgen van vraagsturing op de vraag naar thuiszorg* in: *Zorgvisie*, December 2001.

zorg vraagt terwijl ze er wel voor in aanmerking zouden komen.” De conclusie is dat voor de thuiszorg er bijna evenveel personen recht hebben op thuiszorg en er nu geen gebruik van maken als personen die er nu wel gebruik van maken. Er wordt dan ook van een stuwmeer van verborgen vragers gesproken. Ter nuancering wordt wel gesteld dat niet iedereen tegelijk hulp zal aanvragen. De spanning tussen budgetafspraken ten behoeve van budgettaire beheersbaarheid en een grote vraag blijft echter een probleem.

Bovenstaande fenomenen zijn belangrijk voor de invoering van vraagsturing. De concrete afspraken die hierover worden gemaakt hebben hun invloed op de taak van de decentrale overheden. Wat vraagsturing inhoudt voor de decentrale overheden wordt in de volgende paragraaf behandeld.

5.

Vraagsturing: taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en financiële middelen

Introductie van vraagsturing voor publiek bekostigde voorzieningen heeft allerlei gevolgen voor de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het openbaar bestuur en daarmee ook voor de financiële verhoudingen. De rol van de decentrale overheden zal door de invoering van vraagsturing gaan veranderen maar niet per definitie verminderen.

Bij de invoering van vraagsturing zijn er voor het openbaar bestuur in het algemeen vijf vragen van belang.

1. Bepalen of er vraagsturing wordt ingevoerd. Kan vraagsturing worden ingevoerd?
2. Welke overheid verstrekt het budget? Dus wie loopt het budgetrisico?
3. Wie heeft recht op een persoonlijk budget?
4. Vaststellen van regels over hoe dit persoonlijk budget uitgegeven kan worden?
5. Vaststellen van regels waaraan het aanbod moet voldoen?

De beantwoording van deze vragen zijn primair politieke beslissingen. Ook decentrale overheden kunnen ten aanzien van de eigen voorzieningen bepalen dat overgegaan wordt tot een vorm van vraagsturing. Als decentrale overheden vraagsturing invoeren bij voorzieningen die voortkomen uit het eigen beleid dan moeten deze ook uit de eigen middelen van de decentrale overheden worden bekostigd. De keuze voor vraagsturing heeft voornamelijk gevolgen voor de wijze waarop de decentrale overheid haar eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van bepaalde voorzieningen vormgeeft. Bij de uitvoering van de Wvg is de druk om over te gaan om meer vraaggestuurde benadering duidelijk. In zijn algemeenheid heeft een andere interne werkwijze geen gevolgen voor de financiële verhoudingen.

Bij het overgaan op vraagsturing door de rijksoverheid is het van belang of de provinciale of lokale context in die mate bepalend is dat dit toewijzing van de

budgetten aan individuen op een decentraal niveau rechtvaardigt. Afhankelijk van het gewicht dat men hieraan geeft, zijn er vier ideaaltypen van de nieuwe rol van de decentrale overheid te onderscheiden. Aflopend van een puur decentrale invulling tot het geheel schrappen van de rol van de decentrale overheid.

1. De decentrale overheid wordt zowel bestuurlijk als financieel volkomen verantwoordelijk voor de regeling en de uitvoering van de vraagsturing. Dat houdt in dat taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden decentraal worden ingevuld.
2. De decentrale overheid krijgt een taak in de toekenning van budgetten aan individuele vragers, maar is daarbij qua bevoegdheden gehouden aan de kaders zoals die vanuit de centrale overheid worden bepaald. Daarnaast heeft de decentrale overheid taken op het gebied van het flankerend beleid. De decentrale overheid krijgt voor de uitvoering van deze taken de beschikking over middelen.
3. De decentrale overheid krijgt alleen taken op het gebied van het flankerend beleid. Gedacht moet worden aan voorwaardenscheppend beleid en toezicht. (Dit laatste al dan niet met 'toezicht op toezicht' door de nationale overheid).
4. De decentrale overheid wordt geheel uit de regeling gehaald. Taken worden bij andere overheden of actoren gelegd.

Dit zijn natuurlijk vier ideaaltypen. In de praktijk zijn er tussenvormen mogelijk.

In de eerste plaats heeft het overgaan op vraagsturing gevolgen voor de instellingen zelf. Binnen gemeenten en provincies zijn allerlei voorzieningen opgebouwd die moeten gaan functioneren in een marktomgeving. De vraag is of deze instellingen deze transitie succesvol kunnen maken en of ze voldoende klanten krijgen.

Hier komt de vraag aan de orde wat de rol van de decentrale overheid daarbij is. Duidelijk is dat bij ideaaltype één de rol van de decentrale overheid het meest uitgesproken is. Ook bij de typen twee en drie kan er sprake van zijn van een niet te onderschatten rol voor de decentrale overheid. Veel hangt af van de concrete invulling maar wel is duidelijk dat de overgang van aanbodsturing naar vraagsturing verder reikt dan alleen een organisatorisch probleem.

Algemeen erkend is dat de bestuurlijke verhoudingen bepalend zijn voor de financiële verhoudingen. Op het moment dat overgegaan wordt op vraagsturing kan dat verschillende gevolgen hebben voor de financiële verhoudingen. Binnen de Nederlandse verhoudingen geldt als uitgangspunt dat decentrale overheden bij een gelijke belastingdruk met behulp van de algemene uitkering uit het gemeentefonds een gelijkwaardige voorzieningencapaciteit in stand moeten kunnen houden. Bij invoering van vraagsturing is het de vraag in hoeverre decentrale overheden nog geacht worden voorzieningen in stand te houden. Het derde aspiratieniveau van de financiële verhoudingswet moet dan

zo worden verstaan dat de decentrale overheden bij een gelijke belastingdruk een gelijkwaardige vraag naar voorzieningen moet kunnen honoreren.

Bij vormen van aanbodfinanciering beschikken overheden in de vorm van subsidies en daaraan verbonden voorwaarden, instrumenten om het voorzieningenaanbod te sturen. Bij vraagsturing zijn niet zij maar de individuen primair verantwoordelijk voor de allocatie van middelen en daarmee het aanbod van voorzieningen. De mogelijkheid om via het aanbod ook sturing te geven aan andere beleidsdoelstellingen op andere terreinen, verdwijnt. Dit kan leiden tot verlies aan multifunctionaliteit, omdat het koppelen van beleidsdoelen wordt beperkt. Bepaalde beleidsdoelen kunnen wellicht niet meer behaald worden, omdat de toedeling van middelen op basis van individuele preferenties plaats vindt. Voor sommige voorzieningen kan gelden dat deze niet meer in stand kunnen worden gehouden, omdat het draagvlak daarvoor te klein is geworden. Dit ontstaat bijvoorbeeld als een gedeelte van de inwoners die een persoonlijke budget hebben van een gemeente hun budget uitgeven in een buurgemeente. Een ander probleem is de spreiding van de vraag over een groot gebied. Het draagvlak voor de voorziening kan in dergelijke gevallen wegvallen of tekortschieten. Dat heeft soms niet alleen effect op de voorziening zelf maar ook op aanverwante voorzieningen. De peuterspeelzaal of jeugdthonk moet dicht omdat de vragers voor kinderopvang elders hun budget besteden. De vraag is in deze gevallen, mag, kan of moet de decentrale overheid bijspringen bij het instandhouden van de (publieke) voorziening, en heeft zij daarvoor de benodigde middelen.

Ideaaltype één

Bij ideaaltype één is duidelijk dat de decentrale overheid niet alleen verantwoordelijk is voor het verstrekken van de budgetten aan individuele vragers maar ook voor het al dan niet instandhouden van voorzieningen vanuit andere beleidsoverwegingen. Ook in financiële zin draait zij daarvoor op en draagt zij zelf het financiële risico van de individuele budgettoekenning. De decentrale overheid bepaalt wie een budget krijgt, hoe dit uitgegeven kan worden en waaraan het aanbod moet voldoen. De decentrale overheid moet daarvoor wel beschikken over de middelen voor zowel het verstrekken van budgetten aan individuele vragers als ook voor de andere taken. Een bekostiging via de algemene uitkering is bij deze vorm van taaktoedeling het meest aangewezen. De decentrale overheid is immers zelf verantwoordelijk voor het bepalen van de wijze waarop de beschikbare middelen het meest effectief en doelmatig kunnen worden ingezet.

Erkend moet worden dat vanuit het in Nederland heersende gelijkheidsideaal de ruimte om op decentraal niveau een geheel eigen invulling te geven vaak wordt beperkt door niet alleen maatschappelijke druk maar ook door de kaderstelling van de rijksoverheid. Hoewel de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg) niet geldt als een pure vorm van vraagsturing, blijkt hier duidelijk dat de druk om te komen tot een vergaande uniformering, erg groot is. Hetgeen heeft geleid tot een landelijk geldend Wvg-protocol.

Het ligt vanuit dit perspectief in de rede dat verwacht mag worden dat de rijksoverheid eerder zal kiezen voor ideaaltypen twee en drie. Hierbij zijn de rijkskaders bepalend voor de ruimte die aan decentrale overheden wordt gegeven.

Ideaaltype twee

Bij type twee geldt dat de beleidsvrijheid van de decentrale overheden beperkter is dan bij type één. De regelingen worden op nationaal niveau vastgesteld, de decentrale overheden voeren deze regelingen uit. De bevoegdheid daarop decentraal niveau een eigen invulling aan te geven is op zijn minst beperkt doordat veelal een bepaald minimum aan zorg/voorzieningen zal zijn vastgelegd. Omdat de rijksoverheid verantwoordelijk is voor de kaders waarin staat aangegeven op welke wijze vraagsturing gestalte krijgt, zal de financiële betrokkenheid van de rijksoverheid ook duidelijk gemarkeerd moeten worden. Dit betekent dat voor de bekostiging van de taak die de gemeenten of provincie heeft bij het honoreren van de vrager, een specifieke uitkering het meest voor de hand ligt. Bij de verdeling van de beschikbare middelen moet rekening gehouden worden met de (financiële risico's) die de decentrale overheden lopen en de mogelijkheden daar adequaat op te kunnen reageren cq deze te beheersen. De risico's voor de decentrale overheden mogen niet zo groot zijn dat er onoverkomelijke problemen ontstaan in het verschaffen van een dienst of goed. Wanneer bij een openeinderegeling er zeer strikte kaders vanuit het Rijk gelden of er sprake is van een zeer grillig vraagpatroon ligt een vorm van declaratie-bekostiging het meest voor de hand. De decentrale overheden worden daarbij vergoed voor de werkelijk gemaakte kosten. Nadeel is dat dit voor de betrokken actoren grote administratieve lasten met zich brengt. Indien er enige ruimte is voor de decentrale overheid invulling te geven aan het honoreren van de vraag en de vraag een zekere mate van stabiliteit heeft, kan gedacht worden aan een lumpsumbekostiging of een genormeerde specifieke uitkering.

Bij het voornemen, op het terrein van de jeugdhulpverlening over te gaan tot een vorm van vraagsturing speelden bovengenoemde overwegingen een cruciale rol. In zijn advies bracht de Raad naar voren dat bij de zeer strikte kaders de beleidsvrijheid van de provincies zo gering was dat zij feitelijk niet meer zou zijn dan een decentraal uitvoeringsorgaan van de rijksoverheid. De mogelijkheden die de decentrale overheid heeft om invloed uit te oefenen op het beleid inzake de toekenning van budgetten aan individuele vragers alsmede op de prijs van de voorzieningen en daarmee op de financiële risico's, zijn mede bepalend voor de meest geëigende specifieke uitkering. Naarmate deze ruimte beperkter is ligt een vorm van strikte declaratiebekostiging voor de hand.

Ideaaltype drie

Bij type drie heeft de decentrale overheid een beperkte rol. Deze beperkt zich tot het flankerend beleid. Dit beleid hangt samen met de voorwaarden die vraagsturing mogelijk maken. Binnen de decentrale overheid verschuift het zwaartepunt naar het voorwaardenscheppend beleid, de voorlichting en het toezicht. Er zal waarschijnlijk een verschuiving plaatsvinden van de

onderdelen van de decentrale overheid die verantwoordelijk waren voor de aanbodsturing naar die onderdelen die betrekking hebben op bovenstaande drie gebieden. Ook op het terrein van flankerend beleid kan dit gepaard gaan met centrale bemoeienis. Deze ontwikkeling kan de rol van de decentrale overheid (verder) uithollen. In het geval van de kinderopvang is het de bedoeling dat het gemeentelijk toezicht wordt gemonitord door een landelijke toezichthouder.

Het borgen van publiek belang en de vangnetfunctie zijn van groot belang. Die zorgen namelijk voor een groot verschil tussen de rol van de overheid bij een reguliere, private markt en de markt voor goederen in de publieke sfeer. De overheid moet ervoor zorgen dat alle daartoe in aanmerking komende groepen in de samenleving gebruik kunnen maken van de voorzieningen. Zij moet voor een vangnet zorgen als niet alle groepen toegang hebben tot een bepaalde voorziening. Deze taken van het openbaar bestuur zorgen ervoor dat de overheid nog steeds een grote rol zal hebben in het voorzien van deze voorzieningen. Voor de financiële verhoudingen is dit van belang. Indien de decentrale overheden deze taken moeten vervullen, dienen er voldoende middelen tegenover te staan.

Ideaaltipe vier

Bij de vorm van vraagsturing volgens ideaaltipe vier vervallen voor de decentrale overheden alle relevante activiteiten. De financiële verhouding op dit gebied houdt op te bestaan. Daarmee is niet gezegd dat dit geen financiële gevolgen kan hebben voor gemeenten of provincies, bijvoorbeeld desintegratieschade.

Bekostiging indicatieorganen

Een ander punt is de bekostiging van de kosten die verbonden zijn aan het stellen van de indicatie. Hierbij dienen twee aspecten te worden onderscheiden:

- de wijze waarop de decentrale overheid al dan niet de middelen ontvangt voor de kosten verbonden aan het stellen van een indicatie en
- de wijze waarop de decentrale overheid zelf invulling geeft aan de bekostiging van het indicatieorgaan.

De kosten van een indicatieorgaan zijn te beschouwen als apparaatskosten. In veel gevallen zullen dit redelijk stabiele uitgaven voor de decentrale overheden zijn. De mate waarin decentrale overheden vrij zijn invulling te geven aan de indicatiestelling is ook van belang voor de wijze van bekostiging. Bij een strikte reglementering zal de decentrale overheid niet veel meer zijn dan een doorgeefluik. Uit doelmatigheidsoverwegingen is dan ook een bekostiging via de algemeen uitkering mogelijk. Bij het voorstel voor de bekostiging van de jeugdhulpverlening is echter gekozen voor een aparte specifieke uitkering op basis van globale indicatoren.

De relatie tussen een eventuele onafhankelijke indicatiesteller en de decentrale overheden is van belang voor de financiële verhoudingen. Vooral bij typen één en twee speelt dit vraagstuk. De relatie tussen het indicatieorgaan en de decentrale overheid moet zo worden vormgegeven dat de capaciteit van het indicatieorgaan gelijke tred houdt met de werkelijke behoefte. Hier kan de decentrale overheid kiezen voor:

- een vast bedrag;
- een vergoeding per indicatie eventueel ook nog afhankelijk van de zwaarte van de indicatie en
- een vergoeding op declaratiebasis.

Bij alle drie methoden zijn kanttekeningen te plaatsen. De laatste geeft naast administratieve lasten eventuele problemen met de onafhankelijke positie van de indicatieorganen. De vergoeding per indicatie geeft problemen indien er een grote toename plaats vindt in het aantal indicaties, en indien de zwaarte van de indicatiestelling wordt meegenomen kan dit leiden tot een tendens om personen eerder wat zwaarder te indiceren. Indien er een vast bedrag voor de indicatiesteller is kan binnen dit bedrag de indicatiesteller zelfstandig werken. Hierbij moet er wel rekening gehouden worden met eventueel op te treden capaciteitsproblemen.

6.

Conclusie

Zoals uit de voorgaande tekst duidelijk is geworden, kan vraagsturing op vele manieren geïmplementeerd worden. Van belang voor de decentrale overheden is de manier waarop in de regeling rekening wordt gehouden met de lokale en provinciale context. Deze is bepalend voor de rol die de decentrale overheden innemen in de vraagsturingsregeling. Er worden vier ideaaltypen onderscheiden die ieder een andere rol voor de decentrale overheid inhouden. Het is van groot belang een correcte afweging te maken hoe bepalend de lokale en/of provinciale context is voor de vraag op een beleidsterrein. Voor de Raad is de beoordeling of de vraag is te individualiseren en of er sprake is van een lokale of provinciale context van groot belang om succesvol vraagsturing in te voeren.

Een belangrijk aandachtspunt voor de Raad zijn de financiële risico's die bepaalde vraagsturingsarrangementen voor de decentrale overheden met zich mee kunnen brengen. Vooral in een regime waarbij de decentrale overheid de budgetverantwoordelijkheid draagt maar de rijksoverheid de kaders bepaalt. De decentrale overheid heeft dan geen middelen om de vraag naar persoonlijke budgetten af te stemmen met het budget van de decentrale overheid.

Voorts wil de Raad de aandacht vestigen op het mogelijk verlies van integraliteit in het beleid. De invoering van vraagsturing op een gebied waar een decentrale overheid zeggenschap over heeft, kan het verlies betekenen van de mogelijkheid van multi-functionaliteit. Een ander aandachtspunt is de relatie tussen het indicatieorgaan en de decentrale overheid. Dit geldt zowel in bestuurlijke als in financiële zin.

Vraagsturing biedt de mogelijkheid voor de ontvanger van een persoonlijk budget een betere afstemming tussen vraag en aanbod te bewerkstelligen. Dit kan echter niet bij alle producten die de overheid voortbrengt. Vraagsturing moet ook niet als panacee worden gezien voor het oplossen van alle problemen die bij het aanbieden van producten in de publieke sfeer zijn ontstaan.

In deze bijdrage aan het jaarrapport geeft de Raad nog geen geheel uitgekristalliseerde antwoorden op de problemen. De Raad heeft slechts de aandacht willen vestigen op de problemen en vragen die spelen bij de invoering van vraagsturing vanuit het perspectief van gezonde financiële verhoudingen. Daartoe is een aandachtspuntenlijst ten behoeve van decentrale overheden aan deze bijdrage aan het jaarrapport toegevoegd (zie bijlage II).



Bijlage I

Een aantal beleidssectoren waar vraagsturing is ingevoerd of ingevoerd gaat worden

- PGB verpleging en verzorging
- PGB verstandelijk gehandicapten
- PGB lichamelijk gehandicapten
- PGB geestelijke gezondheidszorg
- Productgebonden budget hulpmiddelen
- Voorzieningen voor gehandicapten
- PG-Reïntegratiebudget voor arbeidsgehandicapten
- Bijzondere Bijstand
- Vouchers in HBO
- Individuele leerrekening in BO en VE
- Leerlinggebonden financiering in PO
- Projecten Cultuur en School
- Jeugdhulpverlening
- Kinderopvang



Bijlage II

Aandachtspunten vraagsturing

1^e Fase Wel of niet invoeren

Wat is de reden voor het invoeren van vraagsturing? Wat is de verwachte meerwaarde van vraagsturing?

- onvoldoende aanbod
- doorbreken ondoelmatig aanbod
- vergroten zelfstandigheid individu
- bevorderen concurrentie aanbieders
- kostenbeheersing

Wat zijn mogelijke alternatieven voor invoering vraagsturing?

- consumentenpanels
- tevredenheidsonderzoek
- cliëntenraden
- handvesten
- interactieve beleidsvorming
- marktonderzoek

Wat zijn mogelijke vormen van vraagsturing?

- persoonsvolgend budget
- persoonsgebonden budget
- ongebonden persoonsgebonden budget

Wat zijn de mogelijke nadelen van vraagsturing?

- verliezen samenhang in voorzieningen
- aanzuigende werking op de vraag
- versnippering van het aanbod, ondoelmatigheid
- totstandkoming onvoldoende vraag voor adequaat aanbod
- korte termijn denken

Wat zijn de nadelen van het handhaven van de bestaande aanbodssturing?

Wat zijn mogelijke belemmeringen voor vraagsturing?

- hoge toetredingskosten
- hoge investeringen
- gering rendement voor ondernemers

Welke actoren zijn betrokken bij vraagsturing?

- individuen, vragers
- intermediars
- aanbieders

- indicatieorganen
- belangengroepen
- andere overheden (provincies, gemeenten, gemeenschappelijke regelingen)
- zbo's

De 2^e fase Invoering vraagsturing

Vragers

Welke eisen stelt introductie van vraagsturing aan de vrager?

Eigen bijdrage van vrager?

- noodzakelijk (concurrentie tussen vragers)
- wenselijk
- uitgesloten

Inkomensafhankelijk?

Levering van diensten?

- in natura of
- via geldelijke bijdrage
- indicatie, te verzilveren recht

Kan budget vrij worden besteed of alleen bij beperkt aantal erkende aanbieders?

Indicatie-organen

Hoe worden de indicatieorganen bekostigd? Door wie?

- centraal
- decentraal

Is er toezicht op het indicatie-orgaan, door wie?

Hoe vindt de indicatiestelling plaats?

- onafhankelijk indicatiestellend orgaan
- door middel van bindende regels en voorschriften door de budgethouder
- objectiviteit

Aanbieders

Wat is de status van de aanbieders?

- ondernemingen
- maatschappelijk middenveld, non profit organisaties
- overheidsdienst
- zbo

Welke aanvullende regelgeving is noodzakelijk voor aanbieders?

- certificering producten

- certificering van aanbieders
- kwaliteitsgaranties

Sluit vraagsturing ondersteuning aanbieders uit ?

- faciliterend (ruimtelijke, ambtelijke ondersteuning, informatie)
- financieel (subsidies voor onrendabele kosten)

Welke garanties zijn er voor transparantie van het aanbod?

Overheid

Welke andere belangen dan die van de individuele vrager zijn in het geding?

- professionele aanbieders
- kostenbeheersing (open-einde regeling of wie het eerst komt het eerst maalt)
- samenhang aanbod andere voorzieningen

Welk maatschappelijk nut is bij vraagsturing in het geding

- brede beschikbaarheid tegen lage prijzen
- welvaartsverdeling inkomenseffecten

Welke mogelijkheden tot sturing van de vraag cq. het aanbod heeft de overheid?

Op welke wijze zijn de verantwoordelijkheden tussen de verschillende partijen geregeld?

Wat is de verhouding tot andere rijksregulering? Verhouding tot bestaande decentrale regulering? (belemmeringen)

Hoe is de verantwoording van de uitvoering geregeld?

Welke informatiestromen zijn er nodig?

Op welke wijze verkrijgt de bugethouder zijn middelen?

- eigen inkomsten
- van een andere overheid door middel van een lump-sum
- van een andere overheid op basis van een genormeerde vergoeding
- van een andere overheid op basis van declaraties
- mengvormen

Hoe lopen de geldstromen?

Welke risico's lopen decentrale overheden?

Wat is de rol van decentrale overheid bij centraal vastgestelde vraagsturing?

- mogelijkheden om nadere regulering aan vragers
- mogelijkheden om nadere regels aan aanbieder te stellen
- mogelijkheden om nadere regels aan indicatie-orgaan te stellen

/40/

Aard van de regeling

Duur van de regeling?

Wanneer wordt de werking van vraagsturing geëvalueerd.

Bij welk product is bij vraagsturing aan de orde? Is het los van indicatie vrij op de markt verkrijgbaar?

Wie is verantwoordelijk voor het bieden van transparantie?

Andere voorwaarden bij vraagfinanciering?

Bijlage III

Verslag van de Expertmeeting Vraagsturing 5 maart 2002

Aanwezig: dhr. Albeda, dhr. Bordewijk mw. Van der Kraan, dhr. Teulings, mw. Van den Berg (voorzitter), dhr. Van Zaalen, dhr. Van Haeften, dhr. Nijendaal, dhr. Batelaan, dhr. Groeneveld, dhr. De Jong en dhr. Van den Nieuwenhuijzen.

1. Introductie

Doel van de bijeenkomst is om input te verkrijgen voor de themabijdrage over vraagsturing in het jaarrapport van de Rfv. Na de opening door de voorzitter Mw. Van den Berg stelde de verschillende deelnemers zich voor. Daarbij gaven zij een eerste aanzet voor de discussie.

De heer Albeda, is voorzitter van de stichting Rekenschap en is medeoprichter van het Innovatiecentrum vraagsturing.

Hij geeft aan dat bij vraagsturing naast de rol van de vrager ook die van de aanbieder belangrijk is. Vraagsturing biedt de mogelijkheid goed aanbod te belonen en slecht aanbod te straffen. Het gaat om de interactie tussen vraag en aanbod.

Mevrouw Van der Kraan doet een promotieonderzoek naar vraagsturing aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en is in deeltijd gedetacheerd bij de Raad voor de Zorg en de Volksgezondheid.

Zij benadrukt dat er zoals er niet één cliënt is er ook niet één burger is. Burgers zijn niet allemaal in staat hun behoeften te articuleren. Volgens haar moet erbij de invoering van vraagsturing wel een vangnet zijn zodat deze personen niet van hulp worden uitgesloten.

De heer Bordewijk is ex-wethouder financiën in Leiden en onafhankelijk publicist.

Hij heeft drie opmerkingen, ingegeven door de stellingen.

- Het onderscheid tussen collectieve en semi-collectieve goederen moet inderdaad goed in ogenschouw worden genomen. Bij bijvoorbeeld cultuur is naast toegankelijkheid ook het behouden van cultuur een doelstelling van beleid.
- Er is al veel meer vraagsturing dan men denkt. Bijvoorbeeld in het onderwijs waar ouders kunnen kiezen en scholen afhankelijk van het aantal leerlingen geld krijgen.
- De invoering van vraagsturing leidt niet tot minder politiek primaat, aangezien de politiek de keuze moet maken of er wel of geen vraagsturing wordt ingevoerd en hoe de vraagsturing moet worden ingevoerd.

De heer Teulings is werkzaam bij adviesbureau Anderson, Etty en Felix (AEF). Hij complimenteert de Raad met de keuze van het onderwerp. De heer Etty ook werkzaam bij AEF noemde de invoering van vraagsturing de meest vergaande vorm van decentralisatie namelijk decentralisatie naar de burger. Daarnaast merkt hij op dat iedereen een beroep doet op vraaggerichter werken. Hij werkt mee aan een rapport over de sociale pijler (onderdeel; Grote Steden Beleid) en wat hem opvalt is de versnippering van het aanbod. Een belangrijke succesfactor is het integraal aanbieden van diensten en producten. Toch lukt het in de praktijk niet de burger centraal te zetten en is er sprake van een verbrokkeld aanbod. Hij gaf aan dat het onderscheid tussen semi-collectieve en collectieve goederen belangrijk is. In de achtergrondnotitie wordt melding gemaakt van vraaggericht werken en vraagsturing. Hij merkt op dat daar een heel grijs gebied tussen zit.

De heer Van Zaalen, voormalig secretaris en adviseur van de Raad voor de financiële verhoudingen, stipt twee zaken aan. De verhouding tussen vraagsturing en het voeren van inkomenspolitiek en/of de rol van het rijk. Het al dan niet invoeren van vraagsturing is afhankelijk van motieven om dienst te leveren.

(De overige aanwezigen zijn medewerkers van het secretariaat van de Rfv.)

Voordat de stellingen werden behandeld wordt er ingegaan op de problemen die aanbodsturing opleveren.

In de discussie ging het in eerste instantie over de levenscyclus van de productie. Als men kijkt naar de levenscyclus van de productie blijkt dat aanbodsturing in het begin van een levenscyclus erg efficiënt was. Maar door het monopolie dat ontstaat sluipen er langzaam inefficiënties in. Probleem bij aanbodfinanciering is dat slecht aanbod niet gestraft wordt en goed aanbod niet beloond.

Een van de aanwezigen stelde de vraag of de invoering van vraagsturing niet alleen diende om iedereen alert te maken. Om de aanbieders weer eens wakker te schudden. Dit was volgens de aanwezigen zeker een positief effect van de hervormingen maar zeker geen doel op zichzelf.

Een ander onderwerp dat werd besproken is de overeenkomst tussen een gewone markt en de markt van aanbieders van producten waar vraagsturing is ingevoerd.

Bij een normale markt is er concurrentie tussen de vragers, degene die het meest biedt krijgt als eerste het beste product. En tussen de aanbieders, wie de beste kwaliteit voor de minste kosten kan leveren. Bij de invoering van vraagsturing wil men wel de concurrentie tussen de aanbieders maar niet die tussen de vragers.

Als reactie hierop werd gesteld, dat onderlinge concurrentie niet de enige oplossing is. Met meer overleg kunnen er verschillende bottlenecks al worden opgelost.

Natuurlijk is er sprake van een glijdende schaal van vraaggericht werken naar vraaggestuurd werken. Het doel is altijd hetzelfde: het beter afstemmen van het aanbod op de vraag. Dat kan via marktwerking maar dat is zeker niet de enige manier. Er zijn namelijk niet altijd keuzemogelijkheden of verschillende aanbieders in verschillende regio's.

2. De Stellingen

Aan de hand van verschillende stellingen is het onderwerp besproken, per stelling zal er een weergave worden gegeven van de inhoud van de discussie.

Stelling 1

Bij zuivere vraagsturing is de rol van de overheid niet meer dan het verschaffen van middelen.

Als eerste werd opgemerkt dat de taak van de decentrale overheden wel zal veranderen maar het gaat om meer dan alleen het verschaffen van middelen. Decentrale overheden moeten garanderen dat er voorzieningen zijn. Hiervoor moet ruimtelijk ordeningsbeleid gevoerd worden, bijvoorbeeld spreiding. Daarnaast heeft de overheid een rol in de informatievoorziening van aanbieders. Zo kan zij een minimale vergelijking van informatie maken.

Ook moet zij garanderen dat een product geleverd wordt.

De ruimtelijke dimensie van het nieuwe beleid moet niet worden onderschat. De knelpunten in de kinderopvang zijn voor een groot deel te wijten aan een gebrek aan locaties. Er bestaat ook frictie tussen de welzijnsboom en de ruimtelijke boom van een gemeente. Dit kan leiden tot een versnippering van het aanbod. Dit gebrek aan integraal werken zie je al door de verschillende loketten die er zijn voor het aanbieden van zorgvoorzieningen.

Een ander commentaar is dat voorzieningen die grote investeringen vergen een probleem kunnen opleveren bij de invoering van vraagsturing. Particuliere investeerders moeten er op aan kunnen dat zij deze niet voor niets doen. De banken hebben daarom ook gewaarschuwd voor de invoering van vraagsturing.

Verdere problemen die genoemd zijn bij de invoering en de regiefunctie van gemeenten:

- Problemen met de ruimtelijke spreiding. Als de markt vrij spel krijgt is het de vraag of overal wel voorzieningen worden gerealiseerd. Een oplossing binnen de vraagsturing is dat je personen dan gewoon een zo groot budget moet geven dat het genoeg is om de voorziening toch tot stand te laten komen.
- Er is ook een cultureel probleem. Er wordt te gemakkelijk naar de overheid gekeken om zaken op te lossen. Nu is men niet gewend op elkaar te reageren, de overheid wordt er te snel bij gehaald.

Verder werd er opgemerkt dat er voor de gemeenten ook weer niet zoveel verandert met de nieuwe taken. De overheid is in de echte markt ook al betrokken. Bij nieuwe wijken wordt bijvoorbeeld een supermarkt gepland.

Stelling 2

Door de introductie van vraagsturing is het onmogelijk voor de lokale overheid om regie te voeren.

Als eerste werden de vragen geplaatst: wat is regie en is de lokale overheid de beste regisseur.

Daarna ging de discussie over de verschillende rollen van de decentrale overheid. Hier werden de volgende opmerkingen over gemaakt:

- Burgers zullen zelf informatie uitwisselen en vergelijken met personen die in dezelfde situatie zitten als zij. In de praktijk zie je dat al, verzorgingshuizen met de langste wachtlijst trekken kennelijk de meeste mensen aan.
- Tussen vraaggericht werken en vraagsturing zitten veel mogelijkheden. Dit laat veel open voor de rol van de lokale overheid. Ook bij de burgers zitten mondige en niet mondige burgers. Bij het bepalen van beleid moet er voor gezorgd worden dat beide groepen de zorg krijgen die bij hun past.
- De paternalistische motieven sluiten de invoering van vraagsturing niet altijd uit. Ook als er sprake is van paternalisme kan bijvoorbeeld bij een dakloze een persoonsvolgend budget (PVB) er voor zorgen dat voorzieningen rondom de persoon worden georganiseerd en niet verkokerd.
- Een volgend punt in de discussie ging over de rol van deskundigen. Wordt door het gebrek aan deskundigheid bij de burger de keus niet beperkt tussen de ene of de andere zorgmakelaar. Als reactie hierop werd gesteld dat individuen zich ook kunnen organiseren. Men hoeft dan niet meteen naar een zorgmakelaar te gaan.

Stelling 3

De financiële verantwoordelijkheid voor het toekennen van rechten kan het best centraal liggen.

Een deel van de aanwezigen steunt deze stelling. In het gehele land moeten dezelfde normen worden gehanteerd, de overheid legt de normen vast, en de indicatiesteller voert slechts uit. Hier zou het adagium, “Wie betaalt die bepaalt”, moeten opgaan. Als reactie hierop werd opgemerkt dat per beleidsterrein gekeken moet worden of de context waarin wordt gewerkt regionale of lokale zeggenschap impliceert. Ook al zijn er centrale normen, de uitvoering zal altijd verschillen. Er werd een verband gelegd tussen de verschillen in rechters en de verschillen tussen indicatieorganen. Ook al leg je de regels centraal vast er zullen altijd verschillen bestaan. Deze verschillen zijn onvermijdelijk. Er moet wel voor gezorgd worden dat het functioneren van de indicatiestellers transparant is. Daarnaast moet de democratische verantwoordelijkheid duidelijk zijn. Kijk bijvoorbeeld naar de belastinginspecteurs, die zijn ook onafhankelijk, maar de minister van Financiën is uiteindelijk verantwoordelijk. In de inrichting van indicatieorganen moet duidelijk zijn wie de uiteindelijke verantwoordelijkheid draagt.

Stelling 4

Aanbodfinanciering is nu eenmaal inefficiëntere vorm van het produceren van voorzieningen dan vraagsturing.

De meningen over deze stelling liepen uiteen. Als eerste opmerking werd geplaatst dat nu de vraag bepaald wordt door het aanbod. Behoeftigen bepalen hun vraag naar aanleiding van de aangeboden producten en niet andersom. Dat leidt tot inefficiënties. Hierbij werden de volgende kanttekeningen geplaatst. Door aanbodsturing kunnen ook andere doelen of positieve externe effecten gecreëerd worden. Verder werd aangegeven dat er wel sprake moet zijn van meerdere aanbieders, concurrentie moet mogelijk zijn. Als dit niet mogelijk is moet de overheid zelf het product aanbieden.

Daarnaast werd aangegeven dat in de levenscyclus van een product/markt niet altijd dezelfde manier van financiering voor de meeste efficiency zorgt. In de beginfase kan juist een strakke regie en aansturing voor meer efficiency zorgen. Ontwikkelt de markt zich echter dan kan een andere manier van inrichting tot betere resultaten leiden. Ook moet er gelet worden op het draagvlak van een voorziening. Als er niet voldoende draagvlak is kan een voorziening in een markt-situatie niet tot stand komen. Als kritiek op de stelling werd geponereerd dat alleen naar de efficiency te kijken, te eenzijdig is. Soevereiniteit van de vraag, in combinatie met het type product en de differentiatie van de consument zijn ontwikkelingen waar vraagsturing een meer afdoend antwoord op heeft dan aanbodsturing.

Stelling 5

Bij vraagsturing neemt de vraag wel toe maar het aanbod niet (schaarste wordt vergroot).

Er kan inderdaad latente vraag zijn, die bij vraagsturing manifest wordt, maar dit kan ook leiden tot een ander aanbod wat beter aan sluit bij de vraag. Het huidige aanbod is kennelijk niet het juiste aanbod. Er moet differentiatie in het aanbod komen.

De uitwerking van de extra vraag op het aanbod verschilt, afhankelijk van de oorzaken van de schaarste. Er zijn twee redenen voor de huidige schaarste, personeelstekort en budgettaire tekorten. Bij personeelstekorten is het effect van een grotere vraag inderdaad meer schaarste.

Een volgende vraag die opkwam was de relatie tussen de bestaande aanbieders en de regels die gesteld worden voor het uitgeven van het budget. Vaak mag het budget alleen besteed worden bij erkende instellingen. Dit kan de bestaande aanbieders bevoordelen. Hierover wordt opgemerkt dat het in sommige gevallen wel moet om de kwaliteit te waarborgen en om situaties te voorkomen waarbij mensen elkaar geld toeschuiven voor dezelfde diensten (bijvoorbeeld twee ouders waarbij de ene ouder op het kind van de ander past en vice versa). Als laatste werd opgemerkt dat bij de invoering van meer marktwerking het van belang is te kijken in welke sector het ingevoerd wordt. Bijvoorbeeld bij een operatie is de keus wel of geen operatie. Bij scholen kan het leiden tot segregatie en zijn er dus meer maatschappelijke neveneffecten.

Stelling 6

Vraagsturing en deregulering gaan niet samen.

De discussie leidde tot de volgende opmerkingen. Vraagsturing leidt tot een ander type regels niet tot minder regels. Het regelen van het aanbod is niet meer de bron om regels te maken, maar juist het laten functioneren van vraagsturing. Dit leidt tot drie soorten regels;

- Regels waarin staat wie er aanspraak kunnen maken op het budget.
- Regels hoe het budget besteed kan worden.
- Daarnaast moeten er regels komen voor aanbieders zowel voor nieuwe als reeds bestaande aanbieders. Kwaliteitswaarborgen van het aanbod

Er moet wel meer vrijheid gecreëerd worden zodat de aanbieders ook werkelijk kunnen inspelen op de vraag. Een laatste vraag die speelt is of de budgetten inkomensafhankelijk gemaakt moeten worden of niet. Een keuze die niet perse tot minder regels leidt.

Stelling 7

Vraagsturing is niets anders dan invoering van het profijtbeginsel.

Volgens de aanwezigen is bij de invoering van vraagsturing geen sprake van de invoering van het profijtbeginsel. Hiervan zou pas sprake zijn als je een product kunt kopen als jij dat wilt en je er de middelen voor hebt. Bij vraagsturing is er sprake van indicatiestelling. Je moet dus in aanmerking komen om een product te kopen.

Daarnaast zorgt de paternalistische inslag van de voorzieningen voor lage prijzen voor de vragers. Bij invoering van het profijtbeginsel zou dit niet het geval zijn. Als je het profijtbeginsel wilt invoeren is het verlagen van de belastingen een beter instrument dan het uitkeren van budgetten.

Stelling 8

De particuliere aanbieders zijn niet gebaat bij transparante informatie over de markt en/of hun producten.

Hierin verschillen de aanbieders van deze producten niet ten opzichte van die op de reguliere markt. Ook hier is het opbouwen van een imago belangrijk. Instellingen bouwen een reputatie op, die belangrijk is voor het bepalen van de keuze door de vrager door de vrager.

Om slechte kwaliteit en gebrekkige informatievoorziening te ondervangen en/of om de keuze voor de burgers duidelijk te maken, kan er een vorm van labelling worden ingevoerd of kunnen duidelijke voorschriften geïmplementeerd worden. De overheid zal dit moeten initiëren.

Stelling 9

De invoering van vraagsturing leidt tot een vermindering van het politiek primaat.

Als eerste reactie werd de stelling geponeerd dat vraagsturing de meest vergaande vorm van directe democratie is. Er vindt een verschuiving van zeggenschap plaats van de overheid naar de burgers. Dit geldt voor de pure vorm van vraagsturing. Voor de tussenvormen geldt dat de invloed van de overheid nog steeds aanzienlijk is. Opgemerkt werd dat de decentrale zeggenschap over het budget kan leiden tot open-einderegelingen wat de budgettaire beheersbaarheid bemoeilijkt.

Kanttekening hierbij is dat bij het basisonderwijs ook sprake is van een open-einderegeling: hoe meer kinderen hoe hoger het budget.

De vraag wordt gesteld of deze vorm van directe democratie gepaard met de invloed van het eigen salaris niet de democratische waarden in het geding brengt. Niet iedereen heeft namelijk gelijke invloed maar deze wordt afgemeten aan een combinatie van het verkregen budget en het eigen inkomen wat aangewend kan worden. Op deze vraag werd geantwoord dat, als dat een bezwaar is, je de regelingen inkomensafhankelijk moet maken.

Stelling 10

De dominantie van individuele rationaliteit welke een gevolg is van de invoering van vraagsturing leidt niet tot collectieve rationaliteit.

De individuele zorgvraag is vooral gespist op korte termijn. Dit kan de stabiliteit van het aanbod in de zorg ondermijnen. Als relativering hierbij werd opgemerkt dat lange-termijndenken ook niet altijd aanwezig is in de politiek. De spanning tussen individuele en collectieve rationaliteit neemt toe als er sprake is van grote investeringen voor het totstandkomen van een product. Hieraan werd toegevoegd dat kwesties waarbij openbare veiligheid en zorg aan de orde zijn altijd veel spanning met zich brengen.

Bij de verhouding tussen individuele en collectieve rationaliteit spelen de mogelijke externe effecten een rol. In de individuele afweging is het de vraag of deze betrokken wordt.

Het verschil tussen pseudo-collectieve goederen en collectieve goederen is in dit verband erg belangrijk. Waarbij de moeilijkheid ligt in het benoemen van wat wel en wat niet een collectief goed is.

Bij de invoering van vraagsturing moeten ook andere effecten in ogenschouw worden genomen. Zoals de invloed van de invoering van vraagsturing op gemeenschapszin. De verantwoordelijkheid van de overheid voor duurzame ontwikkeling en het inzetten van bepaalde voorzieningen om andere doelen te behalen.

Afsluitend werd opgemerkt dat vraagsturing ook een rol zou kunnen spelen in de manier waarop bovenlokaal georganiseerde voorzieningen verdeeld kunnen worden onder de lokale overheden. Zo speelt in de discussie over de politiek de kwestie of gemeenten trekkingsrechten krijgen.

/48/

Hierdoor kan een gemeente beter inspelen op de specifieke kwesties binnen de gemeente.

Rfu

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 is in 2001 aan het eerste jaar van zijn tweede zittingsperiode van vier jaar begonnen. 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 2001 is tevens als bijlage opgenomen in het Jaarrapport 2002.

De samenstelling van de Raad is in Bijlage I van dit jaarverslag opgenomen. Per 1 januari 2001 beëindigde de heer mr. H.J.E. Bruins Slot zijn lidmaatschap van de Raad 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. Door dit vertrek kende de Raad in de eerste periode van het jaar een drietal vacatures op negen leden. Dit maakte de besluitvorming in de Raad erg kwetsbaar.

Gelukkig heeft de Raad per 1 mei 2001 een drietal nieuwe leden mogen verwelkomen te weten de heer mr. G.D. Dales, de heer mr. H.M.C.M. van Oorschot, en de heer drs. J.K.T. Postma.

De Raad vergaderde in 2001 elf maal. Te weten op 11 januari, 8 februari, 8 maart, 5 april, 10 mei, 19 juni, 12 juli, 13 september, 11 oktober, 8 november en 13 december. Daarnaast heeft de Raad een drietal gezamenlijke vergaderingen met de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) gehouden, te weten op 11 januari, 8 februari en 13 september.

1.1 Vervolg evaluatie

Het jaar 2001 is het eerste jaar na de evaluatie van de Raad welke na afloop van de eerste zittingsperiode van de raad in 2000 heeft plaatsgevonden. De reactie van de minister van BZK op het evaluatierapport over het functioneren van de Raad draagt een positief karakter. Het belang van deskundige advisering door de Raad wordt nog eens benadrukt. Het belang van vroegtijdige betrokkenheid van de Raad bij beleidsprocessen om effectief te kunnen adviseren wordt onderschreven, (TK 2000-2001, 27 400, VII, nr.49).

Voor de Rfv is er geen sprake van een cesuur tussen de eerste en de tweede zittingsperiode. Er is veeleer sprake van het nader accentueren van de ontwikkelingen die reeds waren ingezet. Zo heeft de Raad zich in het afgelopen jaar in zijn adviezen meer uitgesproken over strategisch financieel bestuurlijke aspecten. In het nieuwe werkprogramma voor 2002 staat nu ook expliciet een aantal onderwerpen van meer strategische aard. Ook heeft de

Raad gepoogd een aanzet te geven tot een meer pro-actieve benadering van adviesaanvragen.

Binnen de marges die mogelijk zijn, heeft de Raad in de afgelopen jaren zijn gepoogd om een optimale bijdrage te leveren aan de besluitvorming over de financiële verhoudingen. Zoals blijkt uit de waardering is hij daar in geslaagd. Dat neemt niet weg dat ook de Raad de bevindingen van het advies van de Raad voor het openbaar bestuur over de evaluatie van de Kaderwet adviescolleges onderschrijft. Met name het belang van deskundigheid, de invulling van het politiek primaat, de voorkeur voor vaste adviescolleges en een meer flexibele invulling van het werkprogramma spreken hem zeer aan.

2.

Uitvoering Werkprogramma 2000

Het Werkprogramma 2001 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 2001 op Prinsjesdag 1999 aan de Tweede Kamer aangeboden. Het Werkprogramma 2001 bevatte 24 onderwerpen.

Werden er in 2000 uiteindelijk maar over slechts drie van de in het werkprogramma opgenomen onderwerpen adviesaanvragen ontvangen in 2001 is deze score iets beter.

Van de 24 onderwerpen die op Werkprogramma 2001 stonden heeft de Raad zeven adviesaanvragen in 2001 ontvangen. Vier onderwerpen zijn door de Raad zelfstandig zonder nadere adviesaanvraag voltooid. Daarnaast zijn vier onderwerpen doorgeschoven naar 2002. Blijven er nog negen aangekondigde adviesaanvragen over waarover de Raad geen adviesaanvraag heeft ontvangen nog een schriftelijke uitleg over de reden daarvan. Hier herhaalt de Raad zijn eerder gemaakte opmerking dat een betere bewaking van het werkprogramma geboden is. De Raad bepleit verder een versterking van de relatie tussen het Periodiek Onderhoudsrapport voor het gemeentefonds en het provinciefonds en het werkprogramma van de Raad.¹⁶

De Raad heeft acht adviesaanvragen ontvangen die niet in het werkprogramma stonden aangekondigd. Hieruit blijkt dat veel ministeries inmiddels goed op de hoogte zijn van de meerwaarde die adviezen van de Raad kunnen bieden voor de verdere besluitvorming, maar zich bij de opzet van de jaarplanning onvoldoende rekenschap geven welke onderwerp voor de Raad van belang zijn.

¹⁶ Advies Periodiek Onderhoudsrapport 2002, van 26 september 2001, Rfv2001/U087569.

2.1

Uitgebrachte adviezen

De Raad heeft in 2001 zestien adviezen uitgebracht, waarvan er drie betrekking hebben op aanvragen in het kader van artikel 12.

In tabel 1 is het overzicht opgenomen van de door de Raad in 1997, 1998, 1999, 2000 en 2001 uitgebrachte gevraagde en ongevraagde adviezen. Samenvattingen van de uitgebrachte adviezen 2001 zijn in Bijlage II opgenomen.

Tabel 1

Uitgebrachte gevraagde en ongevraagde adviezen

	1997	1998	1999	2000	2001
Gevraagde adviezen	10	17	21	16	10
<i>Waarvan in het Werkprogramma voorzien</i>	7	14	15	5	7
Ongevraagde adviezen	2	2	2	0	2
Totaal adviezen	12	19	23	16	16

Indeling in de verschillende onderdelen heeft iets arbitrairs. Bij de bepaling van het aantal adviezen die in het werkprogramma waren voorzien is het onderwerp van advies als uitgangspunt genomen. Zo is het onderwerp over de financiële functie uitgewerkt in het advies over de cultuur van dualisering. Het advies over het grote stedenbeleid stond officieel niet op het werkprogramma van de Rfv maar is wel als zodanig ingedeeld. Het spontane advies betrof het advies over het artikel 12-beleid. Hierover heeft wel uitgebreid ambtelijk vooroverleg plaatsgevonden, maar heeft niet geresulteerd in een adviesaanvraag.

Tabel 2

Aan de beheerders en de overige leden van het kabinet uitgebrachte adviezen ^{a)}

	1997	1998	1999	2000	2001
Adviezen niet aan beheerders	4	5	9	8	8
Totaal adviezen	12	19	23	16	16

a) 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 aantal adviezen van de Raad dat niet aan de beheerders van de fondsen is uitgebracht is een vrij constante. Opvallend is verder dat de meeste adviesaanvragen in de eerste helft van 2001 zijn gedaan. In het laatste kwartaal van

2001 heeft de Raad vooral veel aandacht besteed aan nieuwe onderwerpen als het Plan van Aanpak Transparantie, de normering van de fondsen, onderwerpen voor het Jaarrapport 2002 en dergelijke.

Gezamenlijk met de Rob uitgebrachte adviezen:

- *De cultuur van dualisering*, maart 2001;
- *Steden zonder muren; toekomst van het grootstedenbeleid*, november 2001.

2.2

Effect van de uitgebrachte adviezen

In Bijlage II 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 blijft, 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 2001

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 in april 2001 zijn vierde Jaarrapport met als ondertitel ‘Trends in de financiële verhoudingen’ uitgebracht. De keuze van de onderwerpen voor het Jaarrapport is ingegeven Wat betreft het inhoudelijke thema ‘het centraal belastinggebied’, borduurt het Jaarrapport 2001 voort op het vorige jaarrapport aangesneden discussie over het lokaal 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.

3.

Samenwerking met de Raad voor het openbaar bestuur

In samenwerking met de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) zijn in 2001 twee adviezen uitgebracht. In maart 2001 brachten de Raden gezamenlijk het advies over *De cultuur van dualisering*. Met dit advies heeft de Rfv tevens invulling gegeven aan de opdracht over de Toekomst financiële functie te adviseren.

Het Rob-Rfv-advies over het grote stedenbeleid (GSB) is gezamenlijk met de adviezen van de VROM-Raad en de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) op 6 november 2001 aan minister Van Boxtel (Grote Steden- en Integratiebeleid) aangeboden.

Ook is er op 29 januari 2001 een gezamenlijk symposium belegd over het decentralisatie-advies *De kunst van het overlaten*. Prof. dr. F. Fleurke van de Vrije Universiteit te Amsterdam reflecteerde op het advies, waarna in een viertal *workshops* werd ingegaan op de aanbevelingen die de Raden in het advies hadden gedaan over een viertal beleidsvelden dat in het advies onder de loep was genomen, te weten de zorg, de plattelandontwikkeling, de veiligheid en het verkeer en vervoer. Aan het slot van het symposium werd het woord gevoerd door de secretaris-generaal van het ministerie van BZK, de heer drs. J.W. Holtslag.

Regelmatig consulteren de Raden elkaar over stukken die in de Raden ter behandeling zijn

4.

Communicatie en voorlichting

Gesprek met de vaste kamercommissie BZK

Op 1 november 2001 heeft het jaarlijks gesprek tussen de Rfv en de vaste kamercommissie voor BZK uit de Tweede Kamer plaatsgevonden. De aard van dit gesprek is het uitwisselen van ideeën en vragen. Daarbij heeft de Raad de leden van de Tweede Kamer erop gewezen dat zij ook zelfstandig advies aan de Raad kunnen vragen. Dit heeft reeds geresulteerd in een tweetal adviesaanvragen. Te weten over de wet stedelijke regio's en over de financiële gevolgen van gemeentelijke herindeling. De eerste is begin 2002 afgedaan.

Contacten met IPO en VNG

Ook onderhoudt de Raad contacten met zowel IPO als VNG. Op 8 november 2001 sprak de Raad met een delegatie vanuit het IPO. Dit jaarlijks overleg is bedoeld elkaar op de hoogte te brengen en te houden van zaken die voor beide van belang zijn. Met een delegatie van het IPO is op vooral gesproken over de wijze waarop actuele verdeelvraagstukken door het IPO worden opgepakt en welke meerwaarde advisering door de Raad hierbij kan bieden. Op 6 november 2001 sprak de Raad met de VNG. Hoofdonderwerp van het

gesprek werd vooral ingegeven door actuele discussies omtrent Plan van aanpak transparantie, de normeringsdiscussie en het gemeentelijk belastinggebied. Op ambtelijk niveau heeft het secretariaat met enige regelmaat contact met de VNG en het IPO.

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 neemt het secretariaat naar aanleiding van het werkprogramma in een aantal gevallen zelf het initiatief om contact te zoeken met het betrokken ministerie met het oog op een goede en tijdige voorbereiding door de Raad van te verwachten adviesaanvragen.

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

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 sinds 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.

Publiciteit

In de vakbladen besteden met grote regelmaat aandacht aan de adviezen van de Raad. Een enkele keer haalt een onderwerp de reguliere pers maar dan vooral de regionaal opererende kranten.

Bij het verschijnen van omvangrijkere adviezen zijn door de leden van de Raad aan onder andere de Staatscourant en VNG-magazine in een interview de adviezen toegelicht.

Medewerkers van het secretariaat verzorgen regelmatig, door middel van publicaties over of naar aanleiding van uitgebrachte adviezen, voor extra voorlichting. 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. Bovendien tracht de Raad via persberichten andere bladen te bewegen tot berichtgeving over de uitgebrachte adviezen.

5.

Het secretariaat

Op een strategiedag in juli 2001 is met het secretariaat zijn een aantal concrete voornemens geformuleerd om nader uitwerking te geven aan de uitkomst van de evaluatie van de beide Raden. Het accent lag daarbij meer op de advisering van de Rob maar het is duidelijk dat ook de advisering van de Rfv meerwaarde kan betekenen. Het gaat hierbij om het professionaliseren van de advisering door de beide Raden. Concrete aandachtspunten zijn het versterken van de kennisbasis en het relatiebeheer, een aanzet tot verdergaande differentiatie in de bestaande formatie en een aanzet voor een communicatieplan. Deze acties zullen in 2002 verder hun beslag krijgen.

Ook het afgelopen jaar waren er weer personele wisselingen op het secretariaat. De spanningen op de arbeidsmarkt, met name in de overheidssfeer, doen zich ook hier gevoelen.

Per 1 september 2001 heeft de heer drs. B. de Vries (Bob) het secretariaat verlaten voor een nieuw bestaan in Zweden. Vanaf diezelfde datum heeft mevrouw dr. M.W.M de Vries (Miranda) een functie aanvaard als coördinator grotestedenbeleid bij de gemeente Dordrecht.

Op de administratieve sectie heeft de heer W.A. Draaijer het secretariaat per 1 oktober 2001 vervuld voor een dienstbetrekking bij de Rijksdienst voor het Wegverkeer.

Tegenover het vertrek van genoemde personen stond de komst van een vijftal nieuwe medewerkers. Per 1 april 2001 traden in dienst de heren drs. P. de Jong en drs. P.W. Tetteroo. Op 1 oktober 2001 kwamen drs. G.J. van den Nieuwenhuizen en drs. B.F. Steur het secretariaat versterken.

Per 1 december 2001 is drs. G.Y. Batelaan (Bert), voormalig hoofd van de Inspectie Financiën Lokale en provinciale Overheden (IFLO) van het ministerie van BZK, benoemd als Raadsadviseur voor de Rfv. De functie wordt thans vervuld door drs. W.M.C. van Zaalen die in het voorjaar 2002 met pensioen zal gaan. Op deze wijze wordt de continuïteit in de kennis van de financiële verhoudingen op het secretariaat gewaarborgd.

Aan het eind van het verslagjaar was er op het secretariaat nog één vacature

voor senior medewerker die begin 2002 is opgevuld door mevrouw drs. H. van Dijk. Met het vervullen van deze laatste vacature is het secretariaat voor het eerst sinds zijn bestaan volledig bezet.

6. Financiën

Financiële verantwoording

Vacatiegelden leden en voorzitters*	f 256.521,58
Personeelslasten secretariaat	f 1.438.114,14
Overige personeelskosten	f 52.231,73
Reis- en verblijfskosten	f 17.064,71
Overige exploitatiekosten	f 94.978,41
Werk door derden	f 172.950,85
Totaal	f 2.031.861,42

* Het deel van dit bedrag bestemd voor de Rob bedroeg: f 217.383,28

Bijlage I

Samenstelling van de Raad voor de financiële verhoudingen

- Voorzitter: **Mevrouw A. van den Berg**,
oud Burgemeester van de gemeente
Bergen op Zoom;
- Plaatsvervangend voorzitter: **Mevrouw A.G.M. van de Vondervoort**,
senior-adviseur Deloitte & Touche Bakkenist;
- Leden: **Mevrouw J.M. van Bijsterveld-Vliegenthart**,
burgemeester van de Schipluiden;
- De heer mr. G.D. Dales**,
wethouder financiën van de gemeente
Amsterdam;
- Mevrouw D.I.J.W. de Graaff-Nauta**,
Oud-minister en oud-staatssecretaris van
Binnenlandse Zaken;
- Mevrouw W.H. Huijbregts-Schiedon**,
burgemeester van de gemeente Oosterhout;
- De heer mr. drs. A.J. Modderkolk**, algemeen
secretaris van De Open Ankh (Stichting
dienstverlening gezondheidszorg);
- De heer mr. H.M.C.M. van Oorscot**,
burgemeester van de gemeente Delft;
- De heer drs. J.K.T. Postma**,
burgemeester van de gemeente Leiden.

Bijlage II

Overzicht van de door de Raad in 2001 uitgebrachte adviezen

1.

Advies van 23 februari 2001 aan de staatssecretaris van Financiën en de minister van BZK inzake advies Integratie-uitkering precariobelasting (55817-011)

Samenvatting

De Raad is principieel van mening dat als grondslag voor compensatie van het afschaffen van precariobelasting op telecommunicatiekabels moet worden uitgegaan van de wegvallende belastingcapaciteit van alle gemeenten. Voor de Raad staat hierbij niet zozeer de omvang van het compensatiebedrag (f 97,5 mln structureel) voorop als wel een passende verdeling. De Raad adviseert de verdeling van het compensatiebedrag structureel geheel plaats te laten vinden via de uitkeringsfactor.

Omdat dit ten opzichte van de huidige uitkeringsbedragen aan 29 gemeenten tot grote herverdeeleffecten zal leiden, stelt de Raad tevens voor door middel van een overgangsregeling tijdelijk de nadelige effecten te verzachten. Dit kan bijvoorbeeld door gedurende vier jaar de integratie-uitkering per gemeente jaarlijks met een bedrag van f 3,- per inwoner (een bedrag dat dragelijk wordt geacht, rekening houdend met andere herverdeeloperaties) af te bouwen. Door de afbouw zullen sommige gemeenten al na één jaar niets meer uit de overgangsregeling ontvangen, andere na vier jaar. De vrijvallende bedragen kunnen via de u.f. over alle gemeenten worden verdeeld, zodat uiteindelijk het gehele bedrag van f 97,5 mln via de u.f. verdeeld wordt. Voor enkele gemeenten resteert er na de vier overgangsjaren nog een problematiek. Deels wordt hieraan tegemoet gekomen door de hogere u.f. terwijl er door een overgangsperiode van vier jaar en de jaren van de lopende integratie-uitkering een ruime periode is om via anticiperende maatregelen het inkomstenverlies op te vangen.

Omdat de integratie-uitkering een tijdelijk karakter heeft en het herverdeelt-probleem niet kan oplossen, ligt een spoedige beëindiging van de integratie-uitkering en integratie van het compensatiebedrag in het gemeentefonds voor de hand. Indien het mogelijk is kan hiermee al in 2002 worden begonnen.

Vervolg op het advies

In de september-circulaire 2001 van het gemeentefonds geven de gemeentefonds-beheerders aan dat zij gekozen hebben voor een aanpassing van het integratie-voorstel, waarbij – met behoud van de uitgangspunten van het Rfv-advies – de zwaarste herverdeeleffecten worden vermeden. Voorzien is in een overgangstraject van zes jaar, waarbij de middelen in de algemene uitkering (a.u.) zullen worden opgenomen. De eerste drie jaar (2002-2004) wordt de integratie-uitkering afgebouwd met een maximaal herverdeeleffect van f 2 per inwoner

per jaar, waarbij de vrijvallende middelen worden verdeeld via de uitkeringsfactor. In de periode 2005-2007 wordt de integratie-uitkering verwerkt, die in 2004 nog voor veertien gemeenten resteert. Bij de grote steden gebeurt dit via een structurele toevoeging aan hun vaste bedrag, bij de overige gemeenten via een afkoopsom. In beide gevallen in drie gelijke tranches.

2.

Advies van 8 maart 2001 aan de minister van BZK en de staatssecretarissen van Financiën en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OC&W) inzake advies Hervreiding onderwijshuisvesting (55806C-017)

Samenvatting

De Raad heeft in zijn algemeenheid grote bezwaren tegen een knelpuntenbenadering bij het oplossen van verdeelvraagstukken. Het ontnemt het zicht op een integrale afweging, het nodigt uit tot een verdere differentiatie van het verdeelstelsel en het kan de objectiviteit van het verdeelstelsel ondermijnen. Binnen de gegeven context van de vooraf toegezegde periode waarin de overheveling van de onderwijshuisvestingsuitgaven plaats vindt acht hij een knelpuntenbenadering evenwel verdedigbaar. Oplossingen moeten daarbij het bestaande ijkpunt zoveel mogelijk respecteren. Als gevolg daarvan dienen de herverdeeleffecten gericht en beperkt te blijven. Ook uit oogpunt van het investeringskarakter van de gemeentelijke onderwijshuisvestingsuitgaven is dat van belang.

De Raad onderkent de spanning tussen globaliteit en kostenoriëntatie. Binnen de gegeven context verschuift het accent verder naar kostenoriëntatie. Bij het beoordelen daarvan komt de Raad tot de conclusie dat de voorgestelde wijzigingen een voldoende omvangrijke en objectieveerbare groep van gemeenten betreft en zich beperkt tot substantiële financiële knelpunten. De Raad meent wel dat hiermee de uiterste grens is bereikt voor verdergaande differentiatie van de verdeling van de onderwijshuisvestingsmiddelen binnen het gemeentefonds. Anders dreigen ook ongerechtvaardigde verschillen in verfijning van het verdeelstelsel tussen de verschillende clusters.

De Raad stemt in met de voorgestelde oplossing van de knelpunten voor de gemeenten met een snelle groei en de groep kleine gemeenten met grote scholen speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs. Het buiten beschouwing laten van de meerkernigheid en de centrumfunctie basisonderwijs acht hij gerechtvaardigd. De Raad onderschrijft de stelling uit het onderzoek dat de aard van de problematiek niet zodanig is dat deze een aanpassing van de verdeling rechtvaardigt.

De herverdeeleffecten acht de Raad gerechtvaardigd. De voordelen komen toe aan de gemeenten met erkende knelpunten, de nadelen acht de Raad niet onoverkomelijk. Wel vraagt hij aandacht voor de cumulatie van de herverdeeleffecten.

Vervolg op het advies

De herverdeling van onderwijshuisvesting is in de meicirculaire 2001 bekendgemaakt. De belangrijkste wijziging betrof het bekostigen van de extra middelen voor de groeikernen en de problematiek van grote scholen in kleine gemeenten uit het ruime accres.

3.

Advies van 16 maart 2001 aan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) inzake Verdeling extra budget maatschappelijke opvang (55807A-042)

Samenvatting

De Raad plaatst kanttekeningen bij de zijns inziens ongelukkige samenloop van de twee afzonderlijke geldstromen die beide voor een deel zijn ingegeven door de wens een 24-uursopvang te realiseren. Binnen de huidige verdeling voor maatschappelijke opvang ziet hij geen mogelijkheden rekening te houden met de gelden die eerder in het kader van de bijdrageregeling sociale integratie en veiligheid G25 over de gemeenten binnen het grotestedenbeleid zijn verdeeld.⁵ De Raad stelt op grond van praktische overwegingen voor de verdeling van het extra budget voor maatschappelijke opvang op basis van de objectieve verdeelsleutel en de actuele waarden te doen plaatsvinden. Dus niet naar rato van de huidige verdeling. De uitkomst is in de bijlage bijgevoegd.

Aan het dynamiseren van het verdeelmodel zijn drie aspecten te onderkennen:

- a. de verdeling op basis van actuele gegevens per regio;
- b. het verminderen van het historisch aandeel;
- c. het goed kunnen verwerken van wijzigingen in de regio-indelingen en gemeentegrenzen.

Voor het dynamiseren van het model bepleit de Raad in elk geval steeds uit te gaan van actuele basisgegevens voor de verdeling. Verder bepleit hij om vanaf 2002 eerst het totale beschikbare budget voor zowel maatschappelijke opvang als verslavingsbeleid te verdelen op basis van de actuele gegevens en de verdeling van 2001 te gebruiken als een historische drempel. Aangezien door de huidige opzet van het verdeelmodel er ongewenste effecten kunnen optreden als gevolg van gemeentelijke herindelingen en wijzigingen in de samenstelling van de regio's vereist het verdeelmodel op termijn aanpassing. Gelet ook op de samenloop met de gelden binnen het grotestedenbeleid voor de 24-uursopvang stelt de Raad voor vanaf 2004, als deze regeling ophoudt, met een schone lei te beginnen en het verdeelmodel minder gevoelig te maken voor deze ongewenste effecten. In de afweging kan dan ook de rechtvaardiging van de hogere vaste bedragen voor sommige regio's worden betrokken.

Vervolg op het advies

Het advies is voor wat betreft de verdeling van de extra middelen door het ministerie van VWS overgenomen. Ten aanzien van de door de Raad aanbevolen wijziging van de systematiek heeft de Raad een nieuwe adviesaanvraag ontvangen.

4.
Advies van 27 maart 2001 aan de minister en staatssecretaris van
Financiën inzake BTW-Compensatiefonds (55811A-022)

Samenvatting

Uit de adviesaanvraag en uit het wetsontwerp heeft de Raad de conclusie kunnen trekken dat de eerdere aanbevelingen zijn opgevolgd. Hoewel hij bij een aantal punten nog enige kanttekeningen plaatst, kan de Raad met de wijze waarop u denkt het BTW-compensatiefonds in te voeren, instemmen.

De Raad stemt ook in met de wijze waarop wie de omvang van de uitlichtingen gaat bepalen en de wijze waarop die uitlichtingen in de verdeelstelsels worden verwerkt. Het rapport van Cebeon vormt volgens hem daartoe een goede basis. Wel vraagt de Raad aandacht voor de volgende onderwerpen.

De Raad ziet voordelen bij de bepaling van de hoogte van de uitlichtingen en vraagt ook rekening te houden met de betaalde buitenlandse BTW om vervolgens bij de werking van het BTW-fonds geen onderscheid meer te maken tussen binnenlandse en buitenlandse BTW.

Op grond van praktische overwegingen kan de Raad instemmen met uw voornemens omtrent de behandeling van specifieke uitkeringen, namelijk dat bij nieuwe specifieke uitkeringen rekening zal worden gehouden met de mogelijkheid tot teruggave van de BTW. Bij de uitwerking van dit principe zal ten aanzien van een aantal vraagpunten heldere richtlijnen noodzakelijk zijn. Ten aanzien van het gerezen probleem van de boekwaarde van oude investeringen is de Raad van mening dat de invoering van het BTW-compensatiefonds ook gedurende de eerste jaren niet mag leiden tot een vermindering van de bestedingsruimte van provincies en gemeenten. De te kiezen oplossing mag niet in strijd zijn met de principes van een verantwoord financieel beheer.

De Raad stemt in met de voorgestelde overgangsregeling die inhoudt dat geen enkele overheid tot en met 2005 een groter nadeel zal hebben dan f 10 per inwoner. Zodra het definitief inzicht bestaat in de omvang van de herverdeeleffecten, zal snel helderheid moeten worden gegeven over de duur en de vorm van de overgangsregeling na 2005. De Raad pleit voor een beperkte looptijd, die indien nodig, gepaard zou kunnen gaan met een afkoopregeling.

De Raad juicht het toe dat de toegang van de waterschappen en het (openbaar) onderwijs niet definitief is afgesloten.

De Raad heeft de indruk dat bij provincies en gemeenten nog veel onduidelikheden en daardoor onzekerheden bestaan over de gevolgen van de invoering van het BTW-compensatiefonds. Goede voorlichting is daarom van groot belang.

Vervolg op het advies

Inmiddels is de Wet op de invoering van het BTW-compensatiefonds door de Tweede Kamer aanvaard. Voor het probleem van de boekwaarde is overeen-

komstig de uitgangspunten van de Raad een praktische oplossing gevonden. De aandachtspunten zoals de Raad die in zijn advies heeft verwoord zijn overgenomen zowel wat betreft de voorlichting als over de waterschappen. De problematiek van de specifieke uitkeringen blijft voorlopig de aandacht houden.

5.

Advies van 17 april 2001 aan de minister van BZK en staatssecretaris van Financiën inzake artikel 12-beleid (55820-012)

Samenvatting

De Raad is van mening dat ook na invoering van het nieuwe verdeelstelsel behoefte blijft bestaan aan artikel 12. Alleen zijn de aan artikel 12 toegedichte functies mede door de invoering van het nieuwe verdeelstelsel in betekenis afgenomen.

In de loop van de tijd is alom het besef gegroeid dat de gemeenten zelf de eerstverantwoordelijken zijn voor hun financiële positie. Door allerlei ontwikkelingen zijn zij ook beter in staat die verantwoordelijkheid te dragen. Het beleid dient gericht te worden op het voorkomen van structurele tekortsituaties door de gemeenten aan te zetten tot het opstellen van reële meerjarenramingen. Het toezicht van de provincies dient daarbij een stimulerende rol te vervullen door het toezicht vooral te richten op de kwaliteit en uitkomst van de meerjarenramingen.

Het gevolg van een dergelijk beleid zal zijn dat de aanvragen voor artikel 12 beperkt zullen blijven tot die gemeenten die buiten hun schuld in een tekortsituatie dreigen te komen.

In dat geval past het niet aan de toelating tot de procedure de eis te verbinden dat de belastingen tot de huidige toelatingsnorm worden verhoogd. De Raad stelt dan ook voor de norm, al dan niet gefaseerd, te verlagen tot 120% van het landelijk gemiddelde. De mate van fasering dient af te hangen van hoe snel de effecten van het pro-actieve beleid worden gerealiseerd. Het moet echter mogelijk zijn van gemeenten, waarvan de tekortsituatie gedeeltelijk aan eigen beleid is toe te schrijven, een belastinginspanning te eisen die ver boven de toelatingsnorm uit gaat.

Vervolg op het advies

De strekking van het advies van de Raad is geheel en al neergeslagen in het nieuwe artikel 12 beleid zoals dat vanaf 2002 geldt.

6.

Advies van 23 mei 2001 aan de minister van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer inzake Nota Grondbeleid (55809-004)

Samenvatting

De Raad plaatst een aantal kritische kanttekeningen bij de uitwerking van de

Nota Grondbeleid. De Raad spreekt zich niet uit voor of tegen actief of faciliterend grondbeleid, maar wijst op de inconsistentie tussen de bedoeling van de Nota Grondbeleid en de uitwerking daarvan in het instrumentarium. De nota bewijst lippendienst aan een regionaal grondbeleid en een versterking van de regiefunctie van de gemeente, maar geeft niet de mogelijkheid te verevenen. Compensatie van verliesgevende met winstgevende projectontwikkeling vormt de kern van het huidig grondbeleid. Op deze wijze blijft de gemeente gedwongen een actief grondbeleid te ontwikkelen. Dit is nu juist een van de zaken die het kabinet probeert te vermijden. Gemeenten hebben ook andere kosten die ze op grond van de kostenpostenlijst niet in de exploitatievergunning kunnen verhalen. De Raad acht een verruiming van kostenposten naar omvang en naar soort wenselijk. De regering hanteert in de Nota Grondbeleid een te beperkte definitie van het schaalniveau en de aard van het ruimtelijk vraagstuk, die bovendien niet aansluiten bij de uitgangspunten van de Vijfde nota. Dit manifesteert zich in de sturingsfilosofie achter verevening, het profijtbeginsel. De Raad beveelt een systeem aan, op een hoger schaalniveau in het kader van een streekplan of structuurplan, vooraf aan te geven welke locaties ruimtelijk samenhangen en hoe zal worden verevend tussen winst- en verliesgevende locaties.

Vervolg op het advies

Het advies heeft doorwerking gevonden in het Advies van de Sociaal-Economische Raad over de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening (2001). Met name de aanbeveling van de Raad om in het kader van een streekplan of structuurplan, vooraf aan te geven welke locaties ruimtelijk samenhangen en hoe zal worden verevend tussen winst- en verliesgevende locaties, wordt in het advies van de SER onderstreept

7.

Advies van 28 mei 2001 aan de staatssecretarissen van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Financiën en de minister van BZK inzake Budgettaire consequenties voor gemeenten van de Wet basisvoorziening Kinderopvang (55807B-013)

Samenvatting

De Raad constateert dat de overgang naar een vraaggestuurde bekostiging voor de kinderopvang nog veel onzekerheden met zich brengt. De voorgestelde wijziging vormt in zekere zin het spiegelbeeld van decentralisatie. In plaats van een overheveling van taken en middelen aan gemeenten en/of provincies verdwijnen er nu taken en middelen. De Raad pleit daarom voor een begeleid implementatietraject voor de Wet basisvoorziening Kinderopvang. Het gaat erom de gevolgen voor de beoogde doelstellingen, de voorzienbare en onvoorzienbare effecten in kaart te brengen om daarop zonodig adequaat te kunnen reageren. Dit vergt dat vooraf voldoende helderheid wordt verschaft in de financiële consequenties voor betrokken partijen.

Naast het wegvallen van bestaande taken betekent het nieuwe stelsel voor gemeenten ook een intensivering van bestaande taken en een aantal nieuwe

taken. Tegenover een reële raming van de wegvallende kosten van bestaande taken dient ook een reële onderbouwing van de kosten van de nieuwe taken en de dekking daarvan te staan. De consequentie van de uitlichting enerzijds en de toevoegingen anderzijds is dat er onvermijdelijk herverdeeffecten ontstaan. Deze herverdeling moet wel gebaseerd zijn op reële kostenfactoren.

Het wegvallen van taken betekent dat de eerder in het gemeentefonds gestorte middelen voor de kinderopvang uitgelicht moeten worden. De Raad bepleit een eenduidige systematiek die rekening houdt met prijs- en volumeontwikkelingen sinds de overheveling. De verdeling van de uitlichting dient conform de toevoeging te geschieden. De normeringssystematiek moet onverkort worden toegepast. Dit betekent dat gemeenten eenmalig alsnog het gedeerde accres ontvangen en ook dat als gevolg van het op de rijksbegroting staan van de gelden voor kinderopvang er rekening wordt gehouden met de structurele budgettaire doorwerking daarvan. De Raad bepleit een oplossing voor de armoedevalproblematiek die kan ontstaan door het wegvallen van de bestaande bijdrageregelingen gericht op arbeidsparticipatie van uitkeringsgerechtigden. Er is geen aanleiding de eigen middelen van gemeenten te betrekken bij de budgettaire dekking.

De Raad komt tot de conclusie dat meer helderheid is geboden om van een overtuigende onderbouwing van de kosten van de nieuwe taken te kunnen spreken. Ook ontbreekt de gewenste helderheid over de wijze waarop gemeenten geacht worden deze kosten te kunnen dekken.

Vervolg op het advies

Inmiddels is duidelijk dat invoering van de Wet basisvoorziening kinderopvang pas per 2004 zal ingaan. In de decembercirculaire zijn gemeenten gecompenseerd voor het buiten beschouwing laten van de kinderopvang bij de berekening van de normering. Aan een onderbouwing van de gemeentelijke kosten voor de nieuwe kinderopvang wordt gewerkt.

8.

Advies van 20 juni 2001 aan minister van Financiën inzake advies herverdeling onderwijshuisvesting Aalburg (55806C-023)

Samenvatting

Volgend op het advies van de Raad over decentralisatie van de onderhuisvesting heeft de minister van Financiën aan de Raad gevraagd of hij zich specifiek wil uitspreken over de situatie in de gemeente Aalburg. De situatie in de gemeente Aalburg was in de Kamer regelmatig bediscussieerd en dit was aanleiding de problematiek in een separaat traject nader te analyseren. De Raad zag naar aanleiding van het specifieke geval Aalburg geen aanleiding tot aanpassing van het verdeelstelsel. De Raad sloot overigens niet uit dat in algemene zin gesproken kon worden van een omvangprobleem ten aanzien van onderwijshuisvesting, maar deed daar geen uitspraak over.

Vervolg op het advies

Het advies van de Raad kwam overeen met het standpunt van de minister van Financiën. In zijn brief aan de Kamer (26 juni 2001, TK 27 400B nr. 18) geeft de minister dan ook aan dat het advies geen aanleiding geeft het ingenomen standpunt te wijzigen. Op 3 juli dient Van der Vlies een amendement in op de begroting van OCW (TK 27 778 nr. 6). De strekking van het amendement is dat op de begroting van OCW 10 miljoen gulden voor de onderwijshuisvesting Aalburg wordt opgenomen. Dit amendement wordt op 5 juli 2001 aangenomen.

9.

Advies van 5 juli 2001 aan de staatssecretarissen van VWS en Justitie inzake het voorontwerp Wet op de jeugdzorg (Rfv 55807B-015)

Samenvatting

De Raad plaatst een aantal kanttekeningen bij de bestuurlijke en financiële uitwerking in het voorontwerp Wet op de jeugdzorg. Naar de mening van de Raad is er in het voorontwerp sprake van een onduidelijke keuze tussen centrale sturing en decentrale taakuitvoering. In dit advies schetst de Raad twee ideaaltypische modellen voor de jeugdzorg; een uitvoeringsgericht en een beleidsmatiggericht model. De Raad heeft een principiële voorkeur voor een *beleidsmatiggericht model*, waarbij sprake is van een decentralisatie van taken, bevoegdheden (inclusief instrumenten en middelen) en verantwoordelijkheden op het gebied van jeugdzorg naar provincies, gecombineerd met een grotere mate van beleidsvrijheid en een andere verdeelsystematiek. Deze voorkeur volgt uit het standpunt van de Raad in zijn Jaarrapport voor 1999 en het gezamenlijk advies van de Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen over decentralisatie, getiteld *De kunst van het overlaten* (september 2000).

Vervolg op het advies

Het advies is meegenomen in de advisering door de Raad van State over het wetsvoorstel Wet op de jeugdzorg dat op 18 december 2001 bij de Tweede Kamer is ingediend (Tweede Kamer, 2001-2002, 28 168, nrs. 1-3). In het voorstel van wet wordt – in navolging van het advies – een zwaardere accent gelegd op kostenbeheersing en een doelmatige besteding van middelen via prikkels voor de bureaus jeugdzorg. De beleidsvrijheid van provincies wordt enigszins versterkt. Daarnaast wordt de voorgenomen strikte scheiding tussen de doeluitkeringen voor de bureaus jeugdzorg en voor het aanbod jeugdzorg enigszins afgezwakt. De principiële voorkeur van de Raad voor een eenduidige financiering is niet overgenomen.

10.**Advies van 14 augustus 2001 aan de minister van BZK en de staatssecretaris van Financiën inzake aanpassing gemeentefondsmaatstaf Stadsvernieuwing (55815A-007)***Samenvatting*

De Raad adviseert af te zien van de voorgenomen aanpassing van de stadsvernieuwingsmaatstaf in het gemeentefonds per 2002. Aan dit oordeel van de Raad ligt een aantal principiële en praktische overwegingen ten grondslag. De voorgestelde aanpassing betreft geen louter technische ingreep. In het voorstel wordt de verdeelsleutel voor de herstructureringsgelden in de stadsvernieuwingsmaatstaf van het gemeentefonds ondergebracht samen met het voorstel het overschot te verdelen op basis van het cluster Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Stadsvernieuwing (VHROSV). Dit leidt tot een aanzienlijke herverdeling. De aankondiging van een dergelijke wijziging hoort niet in de septembercirculaire plaats te vinden. De Raad acht daarbij het overnemen van een procentuele verdeling van een specifieke uitkering binnen het gemeentefonds niet passen in een globaal verdeelstelsel. Het los van de ontwikkelingen in het cluster als geheel herzien van een enkele maatstaf tast de globaliteit van de verdeling aan. Ook plaatst de Raad grote vraagtekens bij de kostenoriëntatie van de voorgestelde maatregel. De reden voor het aanpassen van de stadsvernieuwingsmaatstaf is dat de rijksbijdrage voor de stadsvernieuwing sinds enige tijd af neemt. Daarmee zou ook de gemeentelijke eigen bijdrage aan stadsvernieuwing verminderen. De feitelijke kostenontwikkeling bij gemeenten geven onvoldoende steun aan deze veronderstelling.

Uit de scan van het Periodiek OnderhoudsRapport (POR) 2001 blijkt wel dat op het cluster VHROSV, waarvan de sleutel stadsvernieuwing onderdeel uit maakt, dat er al enige jaren sprake is van een overbedeling. De omvang van het cluster blijft echter intact. Daarbij ziet de Raad ook een aantal ontwikkelingen binnen het cluster zoals de Vijfde Nota, de Nota Wonen, de aandrang tot versterking van bouw- en woningtoezicht die volgens de Raad tot de conclusie leiden dat een meer fundamenteel onderzoek naar het gehele cluster VHROSV op zijn plaats is.

Vervolg op het advies

De beheerders hebben in de septembercirculaire aangegeven conform het advies van de Raad niet voor 2002 over te gaan tot invoering. De beheerders zijn evenwel voornemens vooruitlopende op de herijking van het cluster VHROSV al wel over te gaan tot een verlaging van het bedrag dat met de sleutel stadsvernieuwing wordt verdeeld. Nieuwe mededeling kunnen in de meicirculaire 2002 worden verwacht.

11.

Advies van 26 september 2001 aan de minister van BZK en staatssecretaris van Financiën inzake advies Periodiek Onderhouds Rapport (POR) 2002 (55814C-024)

Het POR heeft als doelstelling het toezien op een adequate werking van de financiële verhoudingen. Deze doelstelling sluit zowel inhoudelijk als procedureel nauw aan op de taak van de Raad. In dat opzicht is er een zekere vanzelfsprekende relatie tussen het POR en het werk(programma) van de Raad. Deze verdient echter naar de mening van de Raad versterking.

De scan uit het POR zal aan betekenis winnen door gegevens op meso-niveau en gegevens op basis van rekeningen te gebruiken. Het Plan van Aanpak Transparantie financiële verhoudingen (Plavat) zou hieraan in de ogen van de Raad een belangrijke bijdrage kunnen leveren.

De uitkomst van de scan op het cluster VHROSV versterkt de eerdere opvatting van de Raad dat de verdeling hier niet goed aan sluit op de kosten(factoren). Ook de stand van zaken op het cluster Wegen en Water geeft aan dat de omvang geen gelijke tred houdt met de begrote uitgaven. Dit kan op termijn noodzaken tot een aanpassing. Verder plaatst hij vraagtekens bij het ongewijzigd voortbestaan van de tijdelijke regeling sociaal vervoer AWBZ-instellingen. Zowel de ontwikkeling op het cluster Wegen en Water als bij het sociaal vervoer illustreren dat bij de besluitvorming over verdeelvraagstukken ten onrechte de herverdeeffecten vaak van meer belang worden geacht dan een adequate op kostenfactoren gebaseerde verdeling. Ook vraagt de Raad aandacht voor de uitschieter in de begrote uitgaven op het cluster Zorg in 2001. De ontwikkelingen op het terrein van de riolering vragen naast een tijdig onderzoek naar de kostenfactoren ook om een duidelijke politiek bestuurlijke uitspraak over het al dan niet compenseren van de extra kosten.

De Raad kan in algemene zin instemmen met de bevindingen uit het POR provinciefonds.

Vervolg op het advies

Bij de behandeling in de Tweede Kamer is op onderdelen van het advies teruggekomen. Met name de ontwikkelingen op het terrein van de cluster Wegen en het cluster VHROSV zullen ook in de komende POR de aandacht vragen.

Gezamenlijke adviezen Rob/Rfv

12.

Advies van maart 2001 aan de minister van BZK inzake de cultuur van dualisering (55435-011)

Samenvatting

Dualisering van het gemeentebestuur heeft tot doel de herkenbaarheid van de

politiek te vergroten. Herkenbaarheid van de politiek is een breed concept. Volgens de Raden gaat het hierbij in de eerste plaats om het proces van aggregeren van vele en diverse wensen en belangen van individuele burgers en van groepen burgers in collectieve besluiten.

Een kernfunctie van de politiek – soms als bestaansrecht van de overheid gedefinieerd – is het wegen van wensen en belangen. Dit proces van weging wordt in de politicologie ook wel de afwegings-, aggregatie- of integratie-functie van de politiek genoemd. Aggregeren is niet simpelweg luisteren naar de wensen van de burgers en bijvoorbeeld met behulp van de regel ‘de meeste stemmen gelden’ een besluit nemen. De overheid onderscheidt zich juist van andere actoren in de samenleving door haar normerende rol. Soms zal zij hierbij de wil van de meerderheid volgen, in andere gevallen zal de overheid juist het belang van een minderheid beschermen.

Herkenbaarheid van het aggregatieproces en helderheid over de rollen van de verschillende actoren hierin, staan centraal in dit advies. Wanneer het stelsel van besluitvormingsregels wordt geaccepteerd en het proces van wegen in openheid verloopt, wordt de herkenbaarheid van de politiek versterkt. De Raden zijn van mening dat deze herkenbaarheid een belangrijke bouwsteen is voor de legitimatie van de politiek.

Het bespreken van de voorstellen voor wijziging van de Gemeentewet – gebaseerd op de aanbevelingen van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie – is het vertrekpunt voor dit advies. De structuurwijzigingen in het voorontwerp vormen een noodzakelijke voorwaarde voor het vergroten van de herkenbaarheid van de politiek. Deze wijzigingen zijn nog geen voldoende voorwaarde. Voor een daadwerkelijke vergroting van de politieke herkenbaarheid zijn ook veranderingen in de cultuur nodig. Een voorbeeld uit het voorontwerp is het instellen van een heldere verdeling van bevoegdheden tussen gemeenteraad (hierna kortweg: raad) en college van burgemeester en wethouders (hierna kortweg: college). Deze structuurwijziging is noodzakelijk voor vergroting van de herkenbaarheid, maar het is niet voldoende. Als de raadsleden en collegeleden op de ‘oude voet’ doorgaan en beiden blijven besturen, in plaats van dat de raad als hoofdtaak normeert en controleert en het college bestuurt, zal er van de versterking van de politieke herkenbaarheid weinig terecht komen. Met dit advies willen de Raden een bijdrage leveren aan de totstandkoming van dualisering door het onderkennen van het belang en het aanreiken van voorstellen voor cultuurveranderingen.

Vervolg op het advies

Er is nog geen kabinetsstandpunt op het advies verschenen.

13.**Gezamenlijk advies van Rfv en Rob van oktober 2001 aan de minister van Grote Steden- en Integratiebeleid inzake het grotestedenbeleid ('Steden zonder muren. Toekomst van het grotestedenbeleid') (53570-021)****Samenvatting**

Beide Raden stellen in het advies dat het stedelijk beleid nog teveel gelijkvormig is. Zij verwachten van een aanpak die beter aan sluit bij specifieke lokale problemen en omstandigheden en een verhoging van de effectiviteit van het grotestedenbeleid, onder meer via differentiatie naar stad en per pijler. Dat laat onverlet dat gemeenten echter wel aan elke pijler aandacht en middelen dienen te besteden. Het zou mogelijk moeten zijn dat steden hun beleidsmatige en financiële inspanningen meer kunnen differentiëren binnen en tussen pijlers. Binnen deze gedifferentieerde aanpak kunnen gemeenten worden beoordeeld, vergeleken en afgerekend op hun probleemoplossend vermogen. In de komende convenantsperiode moet de nadruk liggen op visitatie- en beoordelingsmethoden die aansluiten bij de lokaal geformuleerde doelstellingen. Daarbij is het van belang ook maatstaven te ontwikkelen waarbij een relatie kan worden gelegd tussen het bereiken van deze doelstellingen en het gevoerde beleid (*outcomes*). Naast de bundeling van uitkeringen (per pijler) zou de verantwoording door gemeenten ontschot moeten worden. Op grond van een aantal overwegingen en onder een aantal voorwaarden zijn de Raden voorstander het grotestedenbeleid met de huidige steden tot (in ieder geval) 2009 voort te zetten. Rond 2007 zou een evaluatie moeten plaatsvinden waarbij de beëindiging dan wel de voortzetting van het grotestedenbeleid aan de orde moet komen.

Vervolg op het advies

Het (voorlopig) standpunt van het kabinet over het grotestedenbeleid in de komende kabinetsperiode is opgenomen in de zogenoemde Tussenstand grotestedenbeleid (Tweede Kamer, 2001-2002, 21 062, nr. 104, p. 4-6). Het kabinet kiest op een aantal onderdelen dezelfde richting als in het advies, onder meer als het gaat om: voortzetting van het grotestedenbeleid met (hetzelfde en) het huidig aantal steden, verdergaande bundeling van specifieke regelingen (per pijler), harmonisatie van de financiële verantwoording door gemeenten, het gelijkstellen van de ISV-periode en de volgende convenantsperiode in 2004 alsmede het geven van meer ruimte voor maatwerk aan steden, waarbij zij (beter) kunnen aansluiten bij specifieke lokale omstandigheden en opgaven.

Artikel 12

14.

Advies van 5 april 2001 aan de minister van BZK en de staatssecretaris van Financiën inzake advies toepassing artikel 12 Fvw: Ravenstein 2000 (55820M-006)

Samenvatting

De aanvraag voor aanvullende steun voor het jaar 2000 betreft het eerste artikel 12-jaar van Ravenstein. Geconstateerd wordt een zeer matige financiële positie die een gevolg is van een relatief hoog uitgavenniveau, veelal door eigen gemeentelijk beleid. De gemeente ziet weinig perspectief en heeft eind 2000 aangegeven in beginsel haar zelfstandigheid te willen opheffen. De Raad komt tot de conclusie dat de begroting 2000, voor het beantwoorden van de vraag of er sprake is van een structureel tekort van de algemene middelen, onvoldoende aanknopingspunten kent. Dat is voldoende grond het verzoek voor 2000 af te wijzen. Uit andere informatie (reserves, OZB-ruimte), het rekeningsresultaat en het feit dat de gemeente het verzoek voor 2001 heeft ingetrokken, blijkt dat de financiële positie niet zodanig is dat de gemeente niet zelf de problemen kan oplossen. Mocht aan de hand van actuele cijfers anders blijken, dan heeft de gemeente de mogelijkheid een nieuwe aanvraag in te dienen voor het jaar 2002. De Raad adviseert – in overeenstemming met het IFLO-rapport – de aanvraag van de gemeente Ravenstein voor een aanvullende uitkering voor 2000 af te wijzen.

Vervolg advies

In hun beschikking van 27 juli 2001 wijzen de gemeentefondsbeheerders de artikel 12-aanvraag van Ravenstein af. Inmiddels is de procedure voor samenvoeging met Oss en Ravenstein in gang gezet, het ligt in de bedoeling de samenvoeging 1 januari 2003 te laten ingaan.

15.

Advies van 30 juni 2001 aan de minister van BZK en de staatssecretaris van Financiën inzake advies toepassing artikel 12 Fvw: Boskoop 2000 (55820L-007)

Samenvatting

De Raad adviseert de omvang van de aanvullende uitkering voor 2000 overeenkomstig het IFLO-rapport te bepalen op f 3,495 mln. De noodzaak tot een sluitende meerjarensaneringsbegroting 2001-2005 te komen wordt onderschreven. Bij de invulling van het verdere artikel 12-traject na 2000, leidend tot een structurele oplossing, dient nadrukkelijk rekening te worden gehouden met de aanzienlijke mate van eigen schuld. De gemeente heeft over een reeks van jaren onvoldoende actie ondernomen een goed zicht op de eigen financiële positie te krijgen. Een flinke eigen inspanning acht de Raad daarom ook op zijn plaats. Het huidige hoge belastingniveau verhult dat de gemeente

in een eerder stadium heeft verzuimd financieel orde op zaken te stellen. Ook wijst de Raad erop dat mede door de inspanningen van de gemeente er een welvarende bedrijfstak is gecreëerd en in stand wordt gehouden. Het past niet in het kader van het bestaande artikel 12-beleid een gemeente specifieke belastingvoorschriften op te leggen maar het verdient in de optiek van de Raad wel aanbeveling de bijdragen die de bedrijfstak aan de sanering van de gemeentelijke financiën levert duidelijk zichtbaar te maken.

De Raad is van mening dat ook het provinciaal toezicht niet adequaat heeft gefunctioneerd en er sprake is van een wel zeer magere invulling van het provinciaal toezichtbeleid.

Vervolg op het advies

In hun beschikking van 13 augustus 2001 geven de gemeentefondsbeheerders voor 2000 een a.u. van f 3.495.000, met als bijzonder voorschrift het opstellen van een meerjarensaneringsbegroting 2001-2005 waarvan 2005 reël sluitend is. De beheerders stemmen in met de motivering en voorstellen van de IFLO, met nadruk gesteund door de Rfv. Nadien heeft Boskoop eind augustus de beheerders een brief over het Rfv-advies gestuurd waarin onder meer stelling wordt genomen tegen de mate van eigen schuld, het ontbreken van een structurele basis voor bijdragen van derden (kwekers) en de 25%-aftrek bij de wegnormkosten. Naar aanleiding van de IFLO-rapportage 2001 zijn in het verweerschrift van Boskoop deze punten opnieuw aan de orde gesteld, samen met onder meer de stortkosten van teerhoudend asfalt. De meerjarensaneringsbegroting was nog niet gereed, zodat IFLO 2001 afzonderlijk heeft beschouwd. Inmiddels zijn de meeste gegevens boven water en ziet het er naar uit dat aan de hand van de komende rapportage 2002 het artikel 12 saneringstraject zal kunnen worden ingezet.

16.

Advies van 5 juli 2001 aan de minister van BZK en de staatssecretaris van Financiën inzake advies Toepassing Artikel 12 Fvw: Gouda (2000) (55820K-010)

Samenvatting

Het centraal uitgangspunt van de Raad in zijn advies is dat Gouda in 2005 weer als een 'normale' gemeente binnen het gemeentefonds moet kunnen functioneren zonder aanvullende steun. Het artikel 12-traject dient daarom betrekking te hebben op de jaren 2000 t/m 2004. De Raad komt tot de conclusie dat de artikel 12-handleiding voor de berekening van de reguliere artikel 12-steun niet onevenredig streng is toegepast. Van Gouda kan en mag een flinke eigen inspanning worden verwacht. Hierbij is het echter wel belangrijk dat de gemeente niet ook te maken blijft krijgen met langdurige lasten die uit het verleden voortvloeien. De overgang van een zeer langdurige artikel 12-positie naar een structureel gezonde financiële positie rechtvaardigen in de optiek van de Raad een afweging die rekening houdt met deze bijzondere omstandigheid. De langdurige aanvullende steun heeft direct en indirect het

weerstandsvermogen van de gemeente onder druk gezet. Waarbij bedacht moet worden dat de hoofdoorzaak daarvan is gelegen in de structurele kostenverhogende effecten van de bodemgesteldheid waarbij de verdeling tot voor kort onvoldoende rekening mee heeft gehouden. De Raad geeft daarom, gelet op de bijzondere omstandigheden, (en in afwijking van het IFLO-voorstel) in overweging het achterstallig onderhoud van het groen (f 41,1 mln.) als een oud tekort te beschouwen en dit mee te nemen in de hoogte van de aanvullende steun. Gelet op deze bijzondere omstandigheden is er geen sprake van een onevenredige bevoordeling ten opzichte van andere artikel 12-gemeenten of gevaar van precedentwerking.

Vervolg op het advies

In de beschikking van 9 november 2001 van de gemeentefondsbeheerders werd het voorstel van de Raad gevolgd, hetgeen per 1 januari 2002 een afkoopsom van f 131,96 mln. betekende. Op aandrang van de Kamer volgde echter op 14 december 2001 een nieuwe beschikking waarbij Gouda f 40 mln meer ontvangt om gedurende drie jaar langer te wennen aan de ombuigings-taakstelling. De periode loopt daarmee tot en met 2007 en de afkoopsom wordt f 174,57 mln. (f 131,96 mln. had eigenlijk f 134,57 mln. moeten zijn). Gouda zelf achtte een bedrag van ruim f 800 mln. nodig en heeft een bezwaarschrift tegen de beschikking ingediend.



Bijlage III

Overzicht van de in het Werkprogramma 2001 opgenomen onderwerpen, waarvan geen adviesaanvraag is ontvangen

Derde evaluatie Wet Voorzieningen Gehandicapten (WVG)

Herijking clusters Zorg en Bijstand (adviesaanvraag in 2002 ontvangen)

Jonge monumenten

Verdeelmaatstaf minderheden

Regionale media

Artikel 12-beleid (geen adviesaanvraag ontvangen spontaan advies)

Kleine infrastructuur (eind 2001 adviesaanvraag ontvangen)

Waterschapsbelastingen

Openbare gezondheidszorg (adviesaanvraag in 2002 ontvangen)

Achterstandsbeleid onderwijs

Financiële instrumenten co-financiering (adviesaanvraag in 2002 ontvangen)

Toekomst financiële functie? (opgenomen in dualiseringsadvies)

Lokale democratie en lokale belastingen (de Raad heeft dit onderwerp in zijn Jaarrapport 2001 behandeld)

Transparantie geldstromen (adviesaanvraag in 2002 ontvangen)

Trekkingsrechten (conform Bestuursakkoord Nieuwe Stijl)

Vergroening belastingstelsel decentrale overheden (de Raad heeft dit onderwerp in zijn Jaarrapport 2001 behandeld)

Bijlage IV

Werkprogramma 2002 voor de Raad voor de financiële verhoudingen

1.

Kader en achtergrond

Op grond van de Kaderwet adviescolleges verschijnt gelijktijdig met de begroting van het gemeentefonds het werkprogramma van de Raad voor de financiële verhoudingen.

In tegenstelling tot vorige jaren zijn enkele onderwerpen met een meer strategisch karakter opgenomen. Dat is in lijn met de conclusies die in verband met de evaluatie van de Raad voor de financiële verhoudingen zijn getrokken. De navolgende paragraaf bevat een lijst met de voornemens voor adviesaanvragen aan de Raad voor de financiële verhoudingen. De lijst heeft een indicatief karakter. De uitvoeringsgerichte onderwerpen zijn afhankelijk van de voortgang van verschillende trajecten, onder meer van wetgevingstrajecten. Met name voor de onderwerpen met een meer strategisch karakter geldt dat een nadere uitwerking nodig is, die in overleg met de Raad voor de financiële verhoudingen kan plaatsvinden.

2.

Lijst van onderwerpen voor advisering

a. Adviesaanvragen van strategische aard

Van aanbodsturing naar vraagsturing

Bij steeds meer voorzieningen wordt overgegaan van een aanbod gestuurde naar een vraag gestuurde voorzieningswijze. In plaats dat de overheid zelf een voorziening in stand houdt of een andere instantie geld van de overheid krijgt om een voorziening in stand te houden en daarmee een aanbod (te) creëren, krijgt de burger ter voorziening in een bepaalde behoefte een budget of een recht van de overheid, waarmee hij of zij zelf de goederen en diensten aanschaft bij het bedrijf of de instelling die het meest aan zijn wensen tegemoet komt. Voorbeelden van voorzieningen die al (gedeeltelijk) op deze wijze worden aangestuurd zijn voorzieningen voor geestelijk gehandicapten. In voorbereiding zijn kinderopvang, speciaal onderwijs en onderwijsondersteuning. Veelal is er sprake van een onafhankelijke indicatiecommissie die tot taak heeft te bepalen wie tot een bepaalde voorziening toegang heeft en welk budget hij of zij tot zijn of haar beschikking krijgt.

Wordt het systeem van persoonsgebonden budgetten ingevoerd voor de voorzieningen die tot nu toe tot de beleidssfeer van gemeenten en provincies lagen, dan kunnen er veranderingen optreden in de rol of de taak van die overheden en in (de samenstelling van) de kosten. Enige voorbeelden.

- Indien de rechten in de wet worden vastgelegd verdwijnt een belangrijk deel van de beleidsvrijheid; de gemeenten/provincies worden hooguit een betaalkantoor. Ook is het niet onwaarschijnlijk dat de uitbetaling wordt opgedragen aan een andere instantie.
 - Blijven de gelden via de gemeente of provinciekas lopen dan kan een open einde regeling ontstaan.
 - De gemeente of provincie raakt haar functie van aanbieder van voorzieningen kwijt, of moet daarbij gaan concurreren met andere aanbieders.
- Blijven de gemeenten, dan wel de provincies de taak behouden van het voeren van de regie bij het aanbieden van op elkaar afgestemde voorzieningen van haar burgers?

Grenzen aan de verfijning van de verdeelstelsels

De verdeelstelsels steunen op twee uitgangspunten, namelijk kostenoriëntatie en globaliteit. Nog al wat individuele gemeenten hebben de neiging een financieel probleem te beschouwen als een fout van het verdeelstelsel die haar in het bijzonder treft. De Tweede Kamer is nogal gevoelig voor dit soort geluiden en pleit regelmatig voor een aanpassing van het verdeelstelsel. Zie bijvoorbeeld het dossier huisvesting onderwijs, maar ook in het huidig stelsel zijn de sporen van (een) goed geslaagde lobby's van groepen van gemeenten te onderkennen.

De volgende vragen zouden beantwoord dienen te worden.

- Wat zijn de voor- en nadelen van een verdere verfijning van de verdeelstelsels?
- Zijn er procedurele regels te bedenken of aan te scherpen om ongebreidelde uitbreiding van het verdeelstelsel tegen te gaan?
- Indien het beleid gericht blijft op globaliteit van de verdeelstelsels, heeft dat gevolgen voor andere delen van de financiële verhouding, zoals artikel 12 of de specifieke uitkeringen?

Bovengestelde vragen komen voort uit een meer politiek-bestuurlijke wijze van beschouwing. De vraag kan ook gesteld worden vanuit een meer technisch getinte benadering. Het verdeelstelsel bestaat thans uit ruim 50 maatstaven, waarvan vier speciaal gericht op de grote vier en vier gericht op de vijf waddengemeenten.

De vraag kan gesteld worden of dat grote aantal nodig is om in voldoende mate aan de uitgangspunten van de financiële verhouding tegemoet te kunnen komen.

Plan van aanpak transparantie

Naar aanleiding van vragen uit de Tweede Kamer wordt gewerkt aan het opstellen van een onderzoeksopzet die gericht is op het verkrijgen van inzicht in de financiële positie van gemeenten en naar de oorzaken van onderlinge verschillen (in de financiële positie).

De vraag van de Kamer gaat in eerste instantie uit naar de transparantie van het stelsel van specifieke uitkeringen. De beheerders hebben de vraagstelling

uitgebreid tot deelterreinen eigen vermogen en eigen inkomsten. Dit mede vanwege de in hun ogen bestaande ongerijmdheid van enerzijds stijgende vermogens en anderzijds stijgende lokale lasten. In dit verband speelt ook de verhouding tussen bekostiging van bepaalde taken via enerzijds het gemeentefonds en anderzijds via specifieke uitkeringen een rol.

Van belang is de vraag wat het Rijk met de grotere transparantie omtrent vermogen, belastingen en spreiding van de specifieke uitkeringen gaat doen, of anders gesteld welke beleidsaanpassingen zijn mogelijk, gewenst en passend binnen de uitgangspunten van de financiële verhouding. In theorie kan gedacht worden aan de volgende onderwerpen:

- aanpassing van de normering;
- aanpassing van de verdeling in die zin dat daarbij expliciet rekening wordt gehouden met de spreiding van de gemeentelijke en provinciale vermogens en die van specifieke uitkeringen;
- aanpassen van specifieke uitkeringen in die zin dat bij de vaststelling van de hoogte rekening wordt gehouden met de vermogenspositie van de ontvangende gemeente of provincie;
- aanpassing van de regelgeving omtrent het eigen belastinggebied.

Het bovenstaande gaat over de transparantie van de financiële verhouding tussen het Rijk en de decentrale overheden. Op een ander niveau, namelijk op decentraal niveau, is ook behoefte aan transparantie van de geldstromen. Het gaat daarbij over de transparantie voor bestuurders en burgers binnen de gemeente.

b. Uitvoeringsgerichte adviesaanvragen

Gemeentefonds en provinciefonds

Periodieke OnderhoudsRapportage(s) gemeentefonds en provinciefonds 2003

Elk jaar adviseert de Raad over het Periodiek onderhoudsrapport van zowel het provincie als gemeentefonds. Hierin ziet de Raad een bevestiging van zijn rol als bewaker van de verdeelsystematiek.

Evaluatie normeringsmethode, waaronder aanwending accressen

De eerste evaluatie van de normeringssystematiek wees uit dat betrokken partijen Rijk, IPO en VNG het eens waren dat de systematiek in grote lijnen redelijk voldeed. Met enige aanpassingen is destijds voor verlenging van de systematiek gekozen. Aan het einde van de tweede periode zal de normeringssystematiek van het gemeentefonds en het provinciefonds wederom worden geëvalueerd. De conclusies van dit evaluatieonderzoek kunnen bouwstenen zijn voor de besluitvorming over de ontwikkeling van de fondsen bij de kabinetsformatie in 2002.

Bij de begrotingsvoorbereiding 2002 heeft het kabinet VNG en IPO gevraagd de maatschappelijke prioriteiten (onderwijs, zorg en veiligheid) ook in financiële zin te ondersteunen. Hierbij speelt de motie-Crone een rol waarbij

de Tweede Kamer de regering verzoekt nadere afspraken te maken met gemeenten over verbetering van de modelverordening waarop scholen en gemeenten zich richten teneinde de kwaliteit van de schoolgebouwen te verbeteren en daarbij het accres van het gemeentefonds te betrekken. Op voorstel van de VNG heeft het kabinet besloten een deel van het accres te gebruiken om de herverdeeleffecten die voortvloeien uit de herverdeling onderwijs op te vangen. De introductie van de drie nieuwe maatstaven voor een bedrag van (31 mln. (€ 14,1) wordt uit het accres bekostigd. De vraag is hierbij aan de orde is of en onder welke voorwaarden het mogelijk moet zijn accessen vooraf specifiek toe te delen. Deze vraagstelling houdt ook nauw verband met de evaluatie van de normeringssystematiek.

Omroepgelden (toevoeging provinciefonds)

Naast de gelden die reeds aan het provinciefonds zijn toegevoegd ter compensatie van de provinciale opcenten op de omroepbijdragen zal er nog een bedrag voor de provinciale omroep van de begroting van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen naar het provinciefonds worden overgeheveld. Totaal gaat het om een bedrag van ruim (200 mln. (€ 91 mln.). Er wordt gewerkt aan een verdeelvoorstel. Provincies krijgen daarmee de volledige verantwoordelijkheid voor de bekostiging van de provinciale omroepen.

Clusterindeling Bijstand en Zorg

In het POR 2001 staat dat onderzoek zal worden gedaan naar de aansluiting van de clusters Zorg en Bijstand op de gemeentelijke kostenstructuur. Aan de clusterindeling in het gemeentefonds worden verschillende eisen gesteld. Ze dienen per cluster te bestaan uit min of meer algemene en homogene taken en dienen ten opzichte van elkaar niet al te groot of te klein te zijn. In de afgelopen jaren hebben verschillende operaties tot grote veranderingen in de clusters Zorg en Bijstand geleid. De Wet voorzieningen gehandicapten (WVG) en de onderwijshuisvesting hebben geleid tot groei van het cluster Zorg. Het instellen van het FWI heeft daarentegen gezorgd voor een verkleining van het cluster Bijstand. Herstructurering van de clusters lijkt daardoor op zijn plaats. Het cluster Bijstand is erg klein geworden en is nog maar aan een beperkt aantal taken gekoppeld. De Raad verwacht hierover een adviesaanvraag.

Herijking cluster Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Stadsvernieuwing

In zijn advies over de aanpassing van de stadsvernieuwings sleutel in het gemeentefonds heeft de Raad geconstateerd dat er verschillende signalen zijn die nopen tot een spoedige herziening van het cluster Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Stadsvernieuwing (VHROSV).¹⁷ Uit het Periodiek Onderhoudsrapport gemeentefonds 2001 blijkt dat het cluster VHROSV sinds 1997 een positief saldo kent. Hoewel de taakstelling voor de stadsvernieuwing voor de gemeenten af neemt, blijven de gemeentelijke uitgaven uitgedrukt in gulden per inwoner op ongeveer hetzelfde niveau. Tegelijkertijd neemt het belang van de herstructurering van naoorlogse woonwijken in belang toe. Ook ontwikkelingen als de Vijfde nota Ruimtelijke Ordening, de Nota Wonen de hernieuwde aan-

dacht voor handhaving e.d. spelen een belangrijke rol. De aanpak van dit cluster zal mogelijk in samenhang met het cluster Groen moeten worden gezien.¹⁸

BZK

Definitieve doeluitkering bestrijding van rampen en zware ongevallen

Het Interim-Besluit doeluitkering bestrijding van rampen en zware ongevallen geldt voor de jaren 2001 en 2002. Dit besluit is gebaseerd op een nieuwe verdeelsystematiek die beter is toegesneden op de in de regio's aanwezige risico's. Op basis van een evaluatie zal worden gezien of voldoende rekening is gehouden met de regionale risico's en of er aanleiding is de verdeling aan te passen. Tevens zal worden gezien of het budget toereikend is. De definitieve doeluitkering bestrijding van rampen en zware ongevallen zal per 2003 worden vervangen door een definitieve regeling. De Raad zal om advies worden gevraagd.

Voorontwerp van nieuwe comptabiliteitsvoorschriften

Er zijn twee aanleidingen om de comptabiliteitsvoorschriften te herzien. In de eerste plaats de voorgenomen dualisering van het gemeentelijk en provinciaal bestuur. Het gaat daarbij over de inrichting van de begroting en rekening en de inhoud van de daarbij behorende stukken, zoals het jaarverslag.

De tweede aanleiding die nauw met de eerste samen hangt, is de vraag of de financiële verslaggevingsregels van provincies en gemeenten meer in de richting van de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek moeten worden omgebogen. Het gaat daarbij onder andere om de wijze van waardering van activa en passiva.

Financiën

WOZ-kostenplafond

De gemeenten zijn belast met de uitvoering van de WOZ. De kosten van de uitvoering van de (wet) WOZ worden gedragen door de gemeenten, de Rijksbelastingdienst en de waterschappen. Er is een macrokostenplafond tussen de partijen (Rijk, VNG en Unie van Waterschappen) afgesproken van f 240 mln. (€ 108,91). De ontwikkeling van de totale kosten voor de uitvoering van de WOZ zullen worden gemonitored en geëvalueerd.

VROM

Openruimteheffing

De Nota grondbeleid bevat een voorstel over te gaan tot een openruimteheffing. De gedachte achter dit instrument is dat in de huidige grondkostensystematiek geen rekening wordt gehouden met de negatieve externe effecten, zoals het verdwijnen van het open-landschap. Vanuit

¹⁷ Advies aanpassing gemeentefondsmaatstaf stadsvernieuwing, van 14 augustus 2001, Rfv2001/U61685.

welvaartseconomisch perspectief is dit niet efficiënt. Een heffing op open ruimte zou een middel kunnen zijn om die externe effecten in de prijs tot uitdrukking te laten komen.

Verkeer en Waterstaat

Verdeling GDU-plus (provincies en kaderwetgebieden)

In het kader van het Nationaal Verkeer- en Vervoerplan (NVVP) wordt bezien in welke mate regio's verantwoordelijkheid kunnen nemen voor het mobiliteitsbeleid. In het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO), Verbetering afwegingsmechanismen infrastructuur is de conclusie getrokken dat door betalen en bepalen meer in een hand te houden dit leidt tot een betere afweging bij infrastructuurprojecten. Dit heeft geleid tot de aanbeveling dat de GDU zou moeten worden verbreed en dat de grens waaronder provincies en kaderwetgebieden zelf prioriteiten kunnen stellen, flink wordt opgehoogd tot een bedrag van f 300 tot f 500 mln. (€ 136 mln. tot € 227 mln.). Er is onderzoek gedaan naar een mogelijke objectieve verdeelsleutel voor de nieuwe GDU.

Integratie-uitkering Verdi

Het gemeentefonds bevat op dit moment een integratie-uitkering Verdi, waarmee gemeenten buiten de kaderwetgebieden worden gecompenseerd voor de personele gevolgen van de extra plantaken die gemeenten hebben gekregen. De overheveling van de gebundelde doeluitkering aan het gemeentefonds zal echter geen doorgang vinden. Het gevolg is dat nu een passende bekostiging voor bedoelde taak moet worden gevonden.

Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Jeugdgezondheidszorg

In december 2000 heeft het kabinet de uitgangspunten en hoofdlijnen van het beleid aangegeven ten aanzien van het basistakenpakket, de gemeentelijke regierol en de financiering van de Jeugdgezondheidszorg (JGZ). Het doel is te komen tot een integrale JGZ voor 0 tot 19-jarigen alsmede een eenduidige financiering onder gemeentelijke regie. Het basistakenpakket, dat zal gaan bestaan uit een uniform en een maatwerk deel, wordt verankerd in de Wet collectieve preventie gezondheidszorg. Gemeenten worden verantwoordelijk voor de integrale uitvoering van de JGZ. Het basistakenpakket zal niet langer worden gefinancierd via de AWBZ. Het maatwerk deel van het basistakenpakket zal worden gefinancierd via het gemeentefonds, het uniform deel zal gedurende een periode van drie jaar worden bekostigd via een specifieke uitkering. Na afloop van de termijn van de specifieke regeling zal ook de financiering van het uniform deel van het basistakenpakket moeten worden aangepast.

¹⁸ Advies toepassing artikel 12 Fvw: Gouda (2000), van 5 juli 2001 Rfv 2001/U77058.

c. Overig

De werkzaamheden van de Raad voor de financiële verhoudingen worden mede bepaald door de adviesaanvragen aan de Raad voor het openbaar bestuur met een financiële component. Overige werkzaamheden betreffen de reguliere adviesaanvragen inzake artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet en het Overzicht specifieke uitkeringen.



Bijlage V

Samenstelling van het secretariaat Rfv

Secretaris:	drs. M.P.H. van Haeften
Plaatsvervangend secretaris:	mr. G.A. van Nijendaal
Beleidsmedewerkers:	drs. R.G. Daniëls
	drs. A.J. van Dijk
	drs. P. de Jong (vanaf 1 april 2001)
	mr. dr. C.O. Lingbeek
	drs. G.J. van den Nieuwenhuijzen (vanaf 1 oktober 2001)
	drs. B.F. Steur (vanaf 1 oktober 2001)
	drs. P.W. Tetteroo (vanaf 1 april 2001)
	mw. dr. M.W.M. de Vries (tot 1 september 2001)
	drs. B. de Vries (tot 1 september 2001)
Bijzonder adviseur:	drs. W.M.C. van Zaalen
	drs. G.Y. Batelaan (vanaf december 2001)
Secretaresses:	W.A. Draaijer (tot 1 oktober 2001)
	mw. A. Kalpoe
	mw. M. van Oosten-Kooistra
	mw. M.J. Polderman-Zuijdwijk

