

**Evaluatie
van de Raad voor de
Financiële verhoudingen(Rfv)
2010- 2015**

Inhoudsopgave

Voorwoord	1
1. Twintig jaar Raad voor de financiële verhoudingen	5
1.1 Inleiding	4
1.2 Het gevolg van de Kaderwet adviesraden	4
1.3 Wel of geen adviesraad voor de financiële verhoudingen	5
1.4 Synergie tussen Rfv en Rob	6
1.5 De rol van de Raad als systeembewaker	7
1.6 Wel of niet strategisch adviseren?	8
1.7 Herbezinning op de positie van Rfv	9
2. Analyse doorwerking adviezen	13
2.1 De thema's en hun onderlinge samenhang	13
2.2 Verschil in type doorwerking	13
2.3 Over de aanvragers en adressanten van adviezen	14
2.4 Stelsel van bestuurlijke en financiële verhoudingen	15
2.5 De financiële positie van de gemeenten	16
2.6 Het belastinggebied	17
2.7 De verdeling van de algemene uitkering	18
2.8 De beleidsadviezen	19
Bijlage 1: Overzicht uitgebrachte adviezen	20

Voorwoord

Eens in de vier jaar vindt een evaluatie van de Raad plaats. Gelet op de discussie over de toekomst van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) en de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) lag een uitgebreide evaluatie nu niet voor de hand. Omdat de Raad ook 20 jaar bestaat, geeft hij in hoofdstuk 1 een beknopt overzicht van de ontstaansgeschiedenis en de ontwikkeling van de afgelopen 20 jaar Raad voor de financiële verhoudingen gegeven. Dit ook om de positie van de Raad te duiden.

In hoofdstuk 2 is volstaan met een analyse van de doorwerking van een aantal kenmerkende adviezen van de afgelopen jaren. Daarbij valt op dat voor de Rfv het ministerie van BZK een beperkt aandeel van de adviesvragen genereert. De verschillende vakdepartementen zijn de afgelopen jaren de grootste adviesaanvragers geweest. Daarnaast heeft de Raad op eigen initiatief een aantal adviezen uitgebracht over actuele thema's.

In 2010 verscheen het evaluatierapport van de commissie Docters van Leeuwen. Daarin stonden drie belangrijke aanbevelingen:

1. Zorg voor een geëxpliciteerd normenkader
2. Versterk de strategische advisering van de Raad voor de financiële verhoudingen;
3. Let meer op de doorwerking van de adviezen.

De Raad is hiermee aan de slag gegaan. In verschillende adviezen van de afgelopen jaren is dat tot uitdrukking gekomen.

Met het aantreden van het kabinet Rutte 2 werd de verkleining van de rijksdienst in gang gezet. Daarbij werd teruggegrepen op het beginsel van één adviesraad per departement. Uit een analyse van de Algemene Bestuursdienst bleek dat de Rfv-taken ondergebracht zouden kunnen worden bij de Raad voor het openbaar bestuur (Rob). Hoewel de nadere uitwerking van dit idee traag verliep hebben de beide Raden de samenwerking verder verdiept. De beide Raden hebben met elkaar afgesproken om bij adviesaanvragen na te gaan of ze deze samen konden oppakken. Deze werkwijze werd versterkt doordat de Tweede Kamer regelmatig de beide Raden vroeg een gezamenlijk advies uit te brengen.

De afgelopen vijf jaren is de samenstelling van de Raad teruggebracht tot drie benoemde leden en vier tijdelijke leden, in afwachting van de samenvoeging. Het secretariaat, dat al voor zowel Rob als de Rfv werkt, is formatief is tijdelijk uitgebreid met 2 inhoudelijke medewerkers. Hiermee kon de groei aan adviesvragen opgevangen worden.

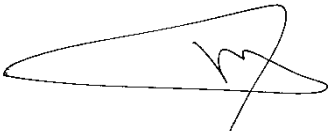
Een grote zorg is echter de kennis van en over financiële verhoudingen. Door de reorganisaties en rijksbezuinigingen is in kwantiteit en kwaliteit veel expertise verdwenen bij de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Financiën. Ook bij gemeenten is de expertise afgenomen. In de academische wereld wordt er weinig of geen aandacht besteed aan de vraagstukken over financiële verhoudingen. Mede met het oog daarop komt de Raad binnenkort met een conceptueel kader waarin de vraagstukken rond de financiële verhoudingen worden gestructureerd.

Verder is het van groot belang dat er een plan van aanpak wordt opgesteld om de kennis en ervaring van en over financiële verhoudingen te borgen. Opleidings- en

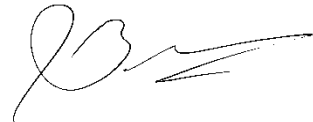
scholingsmogelijkheden kunnen via de VNG academie en andere opleidingsinstituten worden opgepakt. Versterking van de positie van het departement van BZK verdient in deze de aandacht; de coördinatie van de vraagstukken rond de decentralisatie, de toekomstbestendigheid van het gemeentefonds en het belastinggebied blijven vragen om een gedegen samenspel tussen praktische kennis en wetenschap.

Tot slot veel dank aan het secretariaat van Rob-Rfv voor hun inzet de afgelopen jaren waarin vaak onder enorme tijdsdruk adviezen moesten worden uitgebracht.

De Raad voor de financiële verhoudingen,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, sweeping loop on the left and a series of smaller, connected strokes on the right.

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

A handwritten signature in black ink, featuring a large, stylized 'B' followed by several horizontal and diagonal strokes.

1. Twintig jaar Raad voor de financiële verhoudingen

1.1 Inleiding

Op 1 januari 1997 trad de Wet op de Raad voor de financiële verhoudingen (Staatsblad 1997/106) in werking. Er ligt op dit moment een wetsvoorstel in de Tweede Kamer over de toekomst van de Raad. Dit voorstel voorziet in het onderbrengen van de adviestaak van de Rfv bij de Rob. Een goed moment om terug te blikken op de geschiedenis van deze Raad.¹ Met enige verwondering, want het was allerm minst vanzelfsprekend dat er zoiets als een Rfv zou komen.

1.2 Het gevolg van de Kaderwet adviesraden

In de jaren negentig van de vorige eeuw groeide het besef dat het systeem van adviesraden dringend sanering behoefde. Er waren er te veel, en het was vaak onduidelijk wie welke belangen behartigde. Advies en lobby liepen door elkaar. Ook adviseur en geadviseerde zaten vaak bij elkaar in eenzelfde orgaan. De transparantie was zoek en de maatvoering ook. Eén van de deelrapporten van de commissie Deetman, die met een reeks rapportages had geadviseerd over mogelijke vernieuwingen van het politieke bestel, was het rapport 'Raad op Maat' (1993). Daaruit vloeiden de zogenaamde Woestijnwet en de Kaderwet adviescolleges voort. In het rapport werd gepleit voor een strikte scheiding van advies en overleg en voor een sanering van de adviesraden, waarbij in beginsel zou worden uitgegaan van één adviesraad per departement. Er zouden alleen nog onafhankelijke deskundigen in de adviesraden worden benoemd, en niet langer vertegenwoordigers van deelbelangen. Met de Woestijnwet (1997) werden alle bestaande adviesorganen in één keer opgeheven. De Kaderwet adviescolleges gaf algemene bepalingen aan voor het hele adviesstelsel. De desbetreffende adviesraden zelf moesten (conform artikel 79 Grondwet) bij wet worden ingesteld. Die instellingswetten zelf konden heel beperkt blijven, met naam, taakstelling en omvang. Al het overige was immers uniform geregeld in de Kaderwet adviescolleges.

Nu deed zich op het terrein van Binnenlandse Zaken een probleem voor. Dit departement was verantwoordelijk voor de implementatie van het nieuwe adviesstelsel. En het zal duidelijk zijn dat er flink moest worden opgebokst tegen andere departementen die natuurlijk hun argumenten hadden waarom er voor hen wel een uitzondering op de regel gemaakt moest worden. Maar Binnenlandse Zaken dreigde zelf met drie adviesraden te blijven zitten. En dat kon natuurlijk niet. Dat leverde daarom ook veel discussie op in de Tweede Kamer.

Over de wenselijkheid van een strategisch adviesorgaan op het terrein van het openbaar bestuur was iedereen het destijds wel eens. Er functioneerde reeds tien jaar tot tevredenheid een Raad voor het binnenlands bestuur (Rbb) die werkte volgens de

¹ Martin van Haften en Kees Breed hebben dit hoofdstuk voor hun rekening genomen. Martin vanHaften was secretaris van de Rfv en de Rob van 1999 tot 2005. Kees Breed is sinds 2006 secretaris van de Rfv en de Rob.

filosofie van de Kaderwet. Toch kwam er een vervangende Raad, de Raad voor het openbaar bestuur (Rob). Als taak van die nieuwe Raad werd in de wet vastgelegd dat het zou moeten gaan over de inrichting en het functioneren van de overheid met het oog op het vergroten van haar doeltreffendheid en doelmatigheid, met bijzondere aandacht voor de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat. Het was de bedoeling dat de Rob zou adviseren over strategische vraagstukken voor de middellange en de lange termijn.

Maar Binnenlandse Zaken had ook nog een Kiesraad. Die had een tweeledige functie. Die Raad functioneerde als centraal stembureau en als adviseur over kiesrechtenaangelegenheden. Als centraal stembureau bleef de Kiesraad uiteraard bestaan. Maar de adviestaak wilde het kabinet eigenlijk niet langer toekennen aan de Kiesraad. Het was de tijd van 'het herstel van het primaat van de politiek' en advies vragen c.q. geven was in die tijd niet bepaald een populaire bezigheid. Dus werd de Kiesraad niet meer geacht te adviseren, maar zich te beperken tot het verschaffen van informatie wanneer het kabinet daarom vroeg. Als het ging om strategische vragen rondom het kiesrecht was daar de Rob. Maar dat ging de Tweede Kamer toch te ver. Hij legde bij amendement in de Kieswet vast dat de Kiesraad bleef adviseren over uitvoeringstechnische aangelegenheden die het kiesrecht of de verkiezingen betreffen.

1.3 Wel of geen adviesraad voor de financiële verhoudingen

Hiermee was tegelijk de toon gezet voor de discussie rondom de invoering van de Rfv. Het onderscheid was geboren tussen strategische advisering en advisering over technische aspecten van de uitvoering. Eenzelfde onderscheid kon worden gemaakt tussen het adviesdomein van de Rob en de Rfv. Daarover ging dan ook de discussie in de Kamer, een half jaar later bij de Instellingswet Rfv. Moest er eigenlijk wel een aparte Raad komen om te adviseren over de financiële aspecten van het openbaar bestuur? Kon die Rob dat niet doen? Of is het domein van de financiële verhoudingen zo specifiek dat daarvoor een aparte Raad nodig is? En waarom kan er in de Rob geen sub-raad worden gevormd die belast is met de verdeelvraagstukken?

Dat het terrein van de financiële verhoudingen specifieke deskundigheid vereist, daar was iedereen het wel over eens. Maar waar beleg je die deskundigheid vervolgens? Het samengaan met de Rob is ook toen al overwogen. Maar die optie is destijds afgewezen om redenen die ontleend waren aan de systematiek van de Kaderwet: geen permanente onderraden. Door dat toe te staan zou je via een omweg de versnippering die er bestond in de adviesstructuur toch weer binnenlaten. En de winst van de samenvoeging van al die Raden zou daarmee weer verloren gaan. Twee Raden per domein was ook niet toegestaan volgens de filosofie van de Kaderwet, maar welke zonde nu groter was, een subraad of twee Raden, dat kon minister Dijkstal die namens de regering het woord voerde niet zeggen. Wellicht dat hij daarom het bereik van het te adviseren domein zo klein mogelijk wilde houden, en ook het aantal leden van die twee Raden. Maar daar stak de Tweede Kamer dan weer een stokje voor door bij amendement het maximum aantal leden te verhogen. Vervolgens ging de discussie over de afbakening van de adviesdomeinen tussen de beide Raden.

Het wetsvoorstel bepaalde dat de Rfv zou adviseren over wetgeving inzake de financiële verhoudingen, in het bijzonder die tussen het Rijk, de gemeenten en de provincies. Ook zou de Rfv over de uitvoering van die wetgeving advies uitbrengen. Deze adviezen konden zowel van uitvoerende als van beleidsmatige aard zijn. In de toelichting stond

nog meer. Het ging om uitvoeringskwesties, om de toepassing van artikel 12 Fvw (zie 3.3 voor uitleg), verdeelvraagstukken van majeure betekenis, majeure verdeelvraagstukken bij specifieke uitkeringen en majeure wijzigingen in het fiscaal instrumentarium, enzovoort. Uiteraard brandde de Tweede Kamer los met vragen als: wat is in dit verband beleidsmatig, waar ligt de grens tussen uitvoeringsvragen en strategische vragen, wanneer is sprake van majeure wijzigingen?

Veel helderheid leverde die discussie niet op. Mevrouw Noorman (PvdA) vatte het met enige ironie zo samen: "Ik heb goed begrepen, dat met strategische vraagstukken worden bedoeld vraagstukken die te maken hebben met belangrijke beleidsterreinen, respectievelijk dat het daarbij gaat om de breedte van het beleidsterrein; dat met beleidsmatig wordt bedoeld, dat het gaat om complexe vraagstukken en dat, als het om 'majeur' gaat, het ook betrekking kan hebben op 2 miljoen (gulden). Nu dat lijkt mij uiterst verhelderend". De minister wilde de zaak niet al te zeer dichttimmeren en het ook een beetje overlaten aan de ontwikkelingen in de toekomst. Maar de vraag naar de strategische advisering over financiële verhoudingen zal telkens weer de kop opsteken tijdens het verdere bestaan van de Rfv.

Overigens speelde op de achtergrond een intensieve lobby van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). De voorloper van de Rfv was de Raad voor de Gemeentefinanciën (Rgf). Dat was zeer nauw verbonden aan de VNG. De Rgf werd daarmee representatief geacht voor het gehele gemeentelijke veld. Daar werd ook onderhandeld met het Rijk, onder meer over een nieuwe Financiële-verhoudingswet (Fvw). Deze lag tegelijk met het wetsvoorstel voor de Rfv voor ter behandeling in de Tweede Kamer. Een belangrijk aspect van het debat daarover was dat ook andere departementen financiële verhoudingen met provincies en gemeenten onderhielden. Een onafhankelijke raad bestaande uit deskundigen kon ook een rol spelen in interdepartementale beleidsdiscussies. De samenstelling en de functie van de Rgf was helemaal fout volgens de filosofie van de Kaderwet die immers uitging van scheiding tussen advies en overleg. De VNG zag echter met het nieuwe wetsvoorstel voor de Rfv een belangrijk kanaal voor beleidsbeïnvloeding verloren gaan. De VNG en het Interprovinciaal Overleg (IPO) mochten zelf geen leden meer benoemen maar alleen nog adviseren over de benoeming van nieuwe leden. Het wegvallen van deze natuurlijke 'achterban' heeft de Rfv wel parten gespeeld, zoals later uit evaluaties zou blijken.

1.4 Synergie tussen Rfv en Rob

Om toch enigszins tegemoet te komen aan de bezwaren die tegen de voorgestelde constructie konden worden ingebracht, besloot minister Dijkstal om beide Raden, Rob en Rfv, dezelfde voorzitter mee te geven. Ook werden de beide secretariaten gezamenlijk in een vestiging gehuisvest. Men veronderstelde dat dit voldoende synergie zou opleveren. Dat bleek iets te optimistisch gedacht. Het gedeelde voorzitterschap bracht niet wat men daarvan verwachtte. Dat had te maken met het verschil tussen technische discussies en strategische vraagstukken. De huisvesting leverde in eerste instantie weliswaar praktische schaalvoordelen op, maar geen extra synergie. Iedereen bleef toch voor zijn 'eigen' Raad werken. Er kwamen ook geen gezamenlijke adviesaanvragen, gericht aan beide raden. Dat had namelijk kunnen helpen om de samenwerking te bevorderen. Het gezamenlijk voorzitterschap sneuvelde al na twee jaar. Om de synergie tussen Rob en Rfv te bewaken koos men er toen voor om enkele leden van de Raden over en weer in elkaars raad te benoemen. De nieuwe voorzitter van de Rfv werd tevens lid van de Rob, samen met nog een ander lid van de Rfv. Deze constructie heeft wel tot tevredenheid

gewerkt. Verder fuseerden de beide secretariaten al in 1999 formeel. Ook dat leverde voordelen op, niet alleen in efficiency maar vooral ook inhoudelijk.

De Rgf had zich in de loop van zijn bestaan een groot gezag verworven. Dat gezag kwam vanwege de expertise op het terrein van de verdeelvraagstukken. Maar ook omdat die Raad, als vertegenwoordiger van gemeenten, een goed zicht had op hoe het er in de praktijk aan toeging bij gemeenten. Als het Rijk weer eens met een voorstel kwam dat financiële gevolgen had voor gemeenten, dan was de informatie van de Rgf over de consequenties van een dergelijk voorstel meestal adequater dan de informatie die door de departementen werd verschaft. Vooral door de Tweede Kamer in zijn rol als medewetgever werd de Rgf daarom hogelijk gewaardeerd. De kennis en de expertise bleven aanwezig in Raad en secretariaat, ook in de nieuwe constellatie. Maar het soortelijk gewicht van de Raad werd minder omdat hij niet meer representatief werd geacht voor het gehele gemeentelijke veld. Bij de eerste evaluatie van de nieuwe Rfv zou dit nadrukkelijk op tafel komen. Het adviesdomein van de Rfv strekte zich, in tegenstelling tot dat van zijn voorganger, de Rgf, ook uit over de provinciale financiën. Dit is in de praktijk wat minder uit de verf gekomen. Dat kwam vooral door het geringe aantal provincies. Als die het onderling eens konden worden over de verdeling, dan had de Rfv daar niet veel aan toe te voegen.

1.5 De rol van de Raad als systeembewaker

De Kaderwet adviescolleges bepaalt dat iedere adviesraad iedere vier jaar geëvalueerd moet worden. Voor de Rfv gebeurde dat de eerste keer in 2000. De samenvattende conclusie van het bureau dat de evaluatie uitvoerde was dat de Raad een valse start had gemaakt, maar gaandeweg een zekere impact en bekendheid had verworven bij een relatief kleine kring van specialisten. Die gaven aan de Rfv-adviezen nuttig te vinden voor hun eigen bestuurlijk werk. De impact van de Rfv was vooral te verklaren vanuit de inhoudelijke deskundigheid en degelijkheid en uit de herkenbare invulling van de wettelijke taakopdracht. De positie binnen het openbaar bestuur was niet bijzonder sterk.

In een interne reactie van de Raad uit die tijd op het evaluatierapport stond te lezen dat - in tegenstelling tot het verleden - de Raad nu minder interessant was omdat er geen belangen meer in het geding waren. De macht lag nu elders, zoals bij het Bestuurlijk overleg financiële verhoudingen (tussen het Rijk, de gemeenten en provincies). Dat was trouwens een omstandigheid waarmee alle adviesraden nieuwe stijl te maken hadden gekregen door het strikt doorgevoerde onderscheid tussen overleg en advies. Op basis van erkende deskundigheid waaruit gezag voortkomt kon het gebrek aan een machtsbasis worden gecompenseerd. Die deskundigheid werd weliswaar herkend en gewaardeerd, maar diende steeds opnieuw veilig te worden gesteld voor de toekomst. Het wettelijk kader van de Rfv was krap. Er konden gerechtvaardigde twijfels worden geuit over de toekomstwaarde van een Raad met zo'n krappe jas. Als reactie op de evaluatie zag de Raad daarom een viertal mogelijke strategieën: teruggaan naar de wettelijke taakopdracht, voortgaan op de huidige weg, verbreden van het adviesbereik met strategisch-financiële vraagstukken of uitbouwen tot een bestuurlijk-financiële Raad.

In de praktijk heeft de Raad zijn taakopdracht extensief uitgelegd. De Raad rekende niet alleen de verdelingsvraagstukken tot zijn taak, maar ook de bewaking van het systeem van de financiële verhoudingswet. Bij de instelling van de Raad had het Kamerlid Hoekema van D66 ook het monitoren van de (nieuwe) Financiële-verhoudingswet (Fvw),

met nadruk als taak benoemd. Ook aan die wet diende immers af en toe groot onderhoud plaats te vinden. De Raad zelf heeft dit ook altijd als een belangrijk onderdeel van zijn taak gezien. Begrijpelijk, omdat die wet voornamelijk kwam uit de koker van haar voorganger, de Raad voor de gemeentefinanciën. Deze wet is doordrongen van het belangrijke rechtsstatelijke beginsel van de rechtsgelijkheid en is het daarom waard om zorgvuldig te worden toegepast. Maar de Raad kreeg met zo'n taakopdracht bijna vanzelf een wat behoudend karakter. Deze rolopvatting werd zeker door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) voornamelijk als hinderlijk ervaren. Begrijpelijk, als je door een extern adviesorgaan kritisch op de vingers wordt gekeken terwijl je bestuurlijk iets voor elkaar wilt krijgen. Een dergelijke rol van de Raad past overigens wel weer goed bij een bestuurlijk systeem van checks and balances.

Uiteindelijk koos de Raad ervoor om de derde weg in te slaan, waarbij de strategisch-financiële vragen ook tot zijn domein gingen behoren. In de praktijk was dat ook al zo gegroeid. De vraag was natuurlijk hoe dat door zijn omgeving zou worden gewaardeerd. Bij de volgende evaluatie in 2004 stond die vraag dan ook centraal. Met het oog op de vergelijkbaarheid werd hetzelfde bureau gevraagd om de evaluatie te doen. De conclusie was dat de Rfv als specialistisch adviesorgaan bij een groep ingewijde experts op de ministeries werd gewaardeerd. Maar voor een groep respondenten die minder rechtstreeks bij een advies waren betrokken deed de Rfv er weinig toe. De ambitie om meer aan bredere strategische advisering te doen, leek vanuit het perspectief van de omgeving van de Raad nog niet goed uit de verf te komen. De relatie met het ministerie van Financiën was tanende en daar was geen vitale relatie met BZK voor in de plaats gekomen. De omgeving vond dat er teveel ex-bestuurders in de Raad zaten en te weinig jong, fris bloed. Dat stimuleerde tot een meer reflexieve instelling terwijl de adviezen eigenlijk wel wat bijtender mochten zijn. In de grote decentralisatiedossiers van die tijd was de Raad afwezig, volgens het beeld van de omgeving. Mede omdat de relatie met de 'moederdepartementen' (BZK en Financiën) niet echt geweldig was te noemen, werd geadviseerd dat de Raad zich meer proactief zou opstellen in de richting van de Tweede Kamer. Samenvoeging met de Rob werd door niemand als een serieuze optie gezien, omdat de vrees bestond dat de specialistische kennis in de Raad en het secretariaat dan verloren zou gaan.

1.6 Wel of niet strategisch adviseren?

Mede in vervolg op de evaluatie uit 2004 bracht de Rfv in 2005 samen met de Rob een advies uit, Autonomoos of automatisch. Hierin presenteerden zij een gezamenlijke visie op de toekomst van de bestuurlijke en financiële verhoudingen. Het was niet het eerste gezamenlijke advies al bleef het aantal relatief beperkt. Het vizier van de Rfv bleef ook nadien toch vooral gericht op meer beleidsmatige en technische taken conform zijn wettelijke opdracht. Wel werd een stevige impuls gegeven aan de communicatie over de adviezen. Er werd een vaste communicatieadviseur aangesteld voor de Rfv en de Rob. De website werd vernieuwd en er kwam later ook een elektronische nieuwsbrief. Dit droeg bij aan een bredere verspreiding en daarmee bekendheid van de adviezen. Niet alleen de vakpers werd bereikt maar geregeld en steeds vaker ook de regionale en landelijke pers.

De kabinetsformatie in 2007 gaf een stevige nieuwe impuls aan het politieke debat over het adviesstelsel in zijn geheel. In het regeerakkoord van de regering Balkenende IV werd verwezen naar een rapport van de secretarissen-generaal ('De verkokering voorbij', 2006). En in dat rapport stond een voetnoot waarin bijna alle strategische adviesraden

(waaronder de Rob) met een pennenstreek leken te worden opgeheven. Het leek voor de Rfv voorlopig even niet verstandig om al te luidruchtig op de trom van strategische ambities te slaan. In het besluitvormingsproces dat hierop volgde is een aantal strategische adviesraden (vooral in het fysieke domein) daadwerkelijk samengevoegd. Het bleek verder al snel dat het voortbestaan van de Rob niet serieus in het geding kwam. Wel nam de politieke druk toe om waar mogelijk adviesraden, waaronder de Rfv en Rob, samen te voegen vanuit het eerder genoemde vertrekpunt: één adviesraad per departement.

De deskundige adviezen van de Raad bleven in de periode 2004-2009 hun rol vervullen in politieke discussie over zeer diverse onderwerpen als de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), de Wet werk en bijstand, bevolkingsdaling (samen met de Rob), de positionering van de BES-eilanden in het Nederlandse systeem van bestuurlijke en financiële verhoudingen, de positie van de G4 in het stelsel en diverse artikel-12 aanvragen. Een bijzonder heikel onderwerp was het kabinetsvoornemen om te bezuinigen op het provinciefonds. De Rfv werd in 2008 gevraagd om advies uit te brengen over de omvang en de verdeling van het provinciefonds in relatie tot het takenpakket van de provincies. Het was voor het eerst dat de Raad expliciet de vraag kreeg om zich niet alleen over de verdeling maar ook over het volume van een geldstroom uit te spreken. De bevindingen van de Raad waren in objectieve termen gesteld, maar de aanbevelingen gaven wel aanleiding tot politieke en bestuurlijke commotie. Na veel gesteggel werd uiteindelijk toch op basis van het rapport besloten tot aanzienlijke bezuinigingen, die niet gelijkelijk werden verdeeld over de provincies maar mede in relatie tot (vooral) hun inkomsten uit vermogens.

De adviezen van de Rfv werden in Kamerdebatten regelmatig opgevoerd door zowel voor- als tegenstanders van een beleidsvoorstel. Maar de beleidsdepartementen, de VNG en het IPO ervoeren de adviezen waarschijnlijk vaak als hinderlijk in de ingewikkelde onderhandelingen die zij met elkaar voerden. Het stelsel van financiële verhoudingen begon te kraken en de noodzaak van vernieuwing werd geleidelijk op steeds meer plekken gevoeld. Dat had gevolgen voor de betekenis die men toekende aan een Raad die zich in de eerste plaats bleef afficheren als 'hoeder van het stelsel' en als voorvechter van transparantie in de besluitvorming. Daarbij wees de Raad herhaaldelijk op impliciet gemaakte keuzes in een onderhandelingsproces, die volgens de Raad juist om een expliciete en principiële politieke afweging vroegen.

1.7 Herbezinning op de positie van Rfv

In zijn rapport 'Een Raad die telt' (2010) drong een nieuwe evaluatiecommissie onder leiding van Arthur Docters van Leeuwen aan op een herbezinning. De Raad deed er goed aan zich grondig te oriënteren op zijn toekomstige rol en werkwijze. De waarde van een positie als 'hoeder van het stelsel' werd ter discussie gesteld. Naast technische adviezen onderstreepte de commissie de behoefte aan meer strategische advisering, niet alleen per beleidsdomein maar ook over de grenzen tussen die domeinen heen. De commissie pleitte dan ook voor een verbreding van de taken van de Rfv. Daarnaast zou de Raad zijn normenkader voor de beoordeling van de financiële verhoudingen expliciet moeten maken en zo nodig moeten actualiseren. De Raad nam deze aanbevelingen ter harte. Een aantal inhoudelijke en strategische vragen werden in een breed consultatieproces met deskundigen en belanghebbenden besproken en getoetst. Dat resulteerde in een strategisch advies over de houdbaarheid van het bestaande stelsel van financiële

verhoudingen ('Verdelen, verantwoorden en vertrouwen', 2011). Er zouden meer strategische adviezen volgen (zie ook hoofdstuk 3). Ook kondigde de Raad aan om in gesprek te gaan met de opdrachtgevers van de Raad (in de praktijk vooral de minister van BZK) over de positie en de focus van de Raad. Dat laatste bleek echter gemakkelijker gezegd dan gedaan.

Een teken aan de wand was dat er geen officiële kabinetsreactie kwam op het evaluatierapport en later ook niet op het advies waarin de strategische vragen over de houdbaarheid van het stelsel aan de orde kwamen. Het was een politiek woelige periode met veel spanningen en onzekerheden. Ook de interbestuurlijke verhoudingen stonden onder druk. De economische crisis noopte opeenvolgende kabinetten tot scherpe keuzes en harde maatregelen die ook de decentrale overheden niet ongemoeid lieten. In politieke en bestuurlijke kringen circuleerden voorstellen voor ingrijpende bezuinigingen van tientallen miljarden euro's. Deze gingen soms gepaard met vergaande voorstellen voor bestuurlijke structuurwijzigingen, zoals het drastisch opschalen van gemeenten en provincies. Een van de andere besluiten met ingrijpende consequenties, betroffen de decentralisaties in het sociale domein.

Tegen deze achtergrond verliep de gedachtevorming over de toekomst van de Rfv stroef. Op het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties werd in het voorjaar van 2012 een informeel gesprek georganiseerd waarbij de belangrijkste betrokkenen en de voorzitter van de Rfv zich bogen over de vraag wat een passende rol en positie voor de Raad zou kunnen zijn. Maar daarna bleef het toch weer stil. Daarop nam de Rfv zelf het voortouw voor het opstellen van een verklaring in juli 2012, ondertekend door de G4, de VNG, het IPO en de Rfv. De verklaring vormde een pleidooi voor het oprichten van een onafhankelijk instituut voor financiële verhoudingen met een breed takenpakket. Het instituut zou zowel taken van een planbureau als van een adviesorgaan kunnen vervullen. Ook op dit voorstel kwam nooit een officiële reactie van het kabinet. Tot grote verbazing van alle betrokkenen presenteerde het ministerie van BZK in mei 2013 in het Bestuurlijk overleg financiële verhoudingen (met het IPO, de VNG en de Unie van Waterschappen) een memorandum waarin plotsklaps het 'uitfaseren' van de Rfv werd aangekondigd.

Als reden voor dit besluit noemde de minister het voornemen om het Centraal Planbureau op te dragen onderzoek te doen naar de kwantitatieve ontwikkeling van de gemeentelijke en provinciale uitgaven, met name de gevolgen van de decentralisaties. Op verzoek van de VNG had de Tweede Kamer daarop aangedrongen. In een schriftelijke reactie aan de minister wees de Raad op het verschil tussen het kwantitatief meten door een planbureau en het kwalitatief wegen door een adviesraad. Dit overeenkomstig de hiervoor genoemde verklaring lag het voor de hand deze taken door een enkel instituut te laten uitvoeren. Na overleg met de Raad nam de minister het voornemen tot uitfasering terug. In plaats daarvan droeg hij ABD Consultancy op om na een nieuwe gespreksronde met alle belanghebbenden en enkele Kamerleden te adviseren over de taken, rol en positie van de Rfv.

De betekenis van de Rfv-adviezen was in de laatste jaren toegenomen, hetgeen onder meer tot uitdrukking kwam in het aantal adviesvragen van de vakdepartementen en waardering voor de adviezen vanuit de Tweede Kamer. Die bredere waardering klonk door in het advies van ABD Consultancy. Het advies herbevestigde de grote behoefte, juist in een tijd van grote verschuivingen en veranderingen in het decentrale bestuur, aan een strategische adviesraad op het terrein van de financiële verhoudingen. Maar ook

het kabinetsbeleid om het aantal adviesraden te verminderen klonk stevig door in het ABD-advies. De kern van het advies was, naast aandacht voor het versterken van de opdrachtgevende rol van het ministerie van BZK om de Rfv taken onder te brengen bij de Raad voor het openbaar bestuur. De minister nam het advies onverkort over en zette een wetgevingsproces in gang om dit te realiseren. De Raden hebben vooruitlopend op de parlementaire behandeling stappen gezet om te verkennen hoe de advisering gezamenlijk opgepakt kon worden. Over en weer bespraken de Raden conceptadviezen van elkaar en werd de expertise in gezamenlijke processen en gesprekken steeds meer gedeeld.

In april 2016 is het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer ingediend. De politieke besluitvorming is nog niet afgerond. De afwegingen die bij de totstandkoming van de Wet op de Raad voor financiële verhoudingen een rol speelden, zijn nog steeds actueel. De bestuurlijke verhoudingen tussen Rijk, provincies en gemeenten zijn weliswaar niet structureel veranderd, maar het evenwicht in de onderlinge verhoudingen is sterk verschoven. De vraag welke financiële verhoudingen daarbij het beste aansluiten, zowel qua stelsel als per beleidsopgave, zal ook de komende jaren een prominente plek op de bestuurlijke agenda blijven innemen.

2. Analyse doorwerking adviezen

2.1 De thema's en hun onderlinge samenhang

De Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) heeft gedurende zijn bestaan een groot aantal adviezen uitgebracht. Deze besloegen het hele brede terrein van de financiële verhoudingen: niet alleen de verdeling van het gemeentefonds, maar ook de verdeling van de andere geldstromen, het belastinggebied, en de wet- en regelgeving die de financiën van decentrale overheden raken. De Rfv is van het begin af aan getypeerd als een technische adviesraad die niet gebonden was aan een bepaald beleidsterrein of ministerie maar zich breed oriënteerde op één bepaald facet van het overheidsbeleid, namelijk de financiën van decentrale overheden.

De financiële verhoudingen staan niet op zichzelf, maar zijn een afspiegeling van de bestuurlijke en maatschappelijke verhoudingen. De uitwerking daarvan is beschreven in 'Verdelen, vertrouwen en verantwoorden' (2011). In tal van adviezen heeft de Raad zich uitgesproken over het stelsel van bestuurlijke en financiële verhoudingen. De kernboodschap is dat financiële verhoudingen dienen bij te dragen aan een efficiënte en effectieve overheid. Een evenwichtige verdeling van middelen vanuit de Rijksoverheid die aansluit op de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van decentrale overheden is daarbij van belang. Daarnaast besteedt de Raad in haar adviezen aandacht aan de waarborgen voor beleids- en bestedingsvrijheid, evenals aan aspecten als rechtsgelijkheid, rechtszekerheid, gedegenheid, transparantie en controleerbaarheid van het stelsel. Tot slot gaan veel adviezen in op het voorkomen van onnodige (financiële) risico's.

De adviezen zijn ingedeeld in vijf thema's, die tot op zekere hoogte overlap kennen. Het eerste thema betreft het stelsel van bestuurlijke en financiële verhoudingen. Dit thema gaat in algemene zin over de verhouding tussen de verdeling van middelen, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Daarnaast is de financiële positie van gemeenten als thema te onderscheiden. Gemeenten zijn in eerste plaats zelf verantwoordelijk voor financieel beleid maar moeten daartoe ook voldoende zijn toegerust. De eigen verantwoordelijkheid van decentrale overheden is ook bepalend voor het derde thema: het belastinggebied. Dit thema is onderscheidend omdat de adviezen binnen dit thema specifiek beschrijven hoe gemeenten in hun eigen inkomsten kunnen voorzien. Als belangrijkste bekostigingsbron van decentrale overheden vormt de algemene uitkering een vierde thema. Het laatste thema, beleidsadvisering, concentreert zich hoofdzakelijk op de verdeling van budgetten voor specifieke taken zoals de Bijstand, Jeugdzorg en de Wmo.

2.2 Verschil in type doorwerking

Beleidsadviezen van publieke organen zoals de Rfv kunnen op verschillende manieren invloed, ofwel doorwerking, hebben. Daarbij is in eerste aanleg een onderscheid gemaakt tussen vier typen doorwerking.²

² Op basis van Bekkers, V.J.J.M., V.M.F. Homburg, H.J.M. Fenger en K. Putters, *Doorwerking van strategische beleidsadvisering*, Amsterdam, Rozenberg, 2004 en *Adviseren met doorwerking: visitatiecommissie Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling*, Den Haag, december 2004`.

Wanneer een advies tot een directe verandering in het gedrag van individuen of organisaties leidt is er sprake van instrumentele doorwerking. Daarnaast kan het zijn dat een advies de kennis, opvattingen of de causale redenering van de betrokkenen verandert, of dat het advies ervoor zorgt dat een nieuw beleidsthema of aanvullend onderwerp onderdeel wordt van het maatschappelijk debat en/of de beleidsagenda. In deze twee gevallen spreekt men van, respectievelijk, conceptuele en argumentatieve doorwerking. Een advies kan ook gebruikt worden door een individu of organisatie om de machtspositie te versterken en op die manier politieke doelen te bereiken. In dit geval spreekt men van politiek-strategische doorwerking. Deze vier concepten zijn een versimpeling, en tevens niet wederzijds exclusief, omdat de verschillende typen van doorwerking in de praktijk overlap kennen. Het kan voorkomen dat een advies leidt tot een verandering in kennis van de betrokkenen (conceptueel), vervolgens tot een herijking van prioriteiten en daarmee een agendaverandering (argumentatief) en/of gedragsverandering (instrumenteel) met zich meebrengt.³

De invloed of het gewicht van de typen doorwerking komt niet alleen tot uitdrukking in de mate van media-aandacht, maar ook in de bijstelling van de voornemens van het kabinet en Tweede Kamer. Deze doorwerking is het meest zichtbaar wanneer er (expliciet) gerefereerd wordt aan een advies van de Raad in de Memorie van Toelichting, een kabinetsreactie of in de behandeling in het parlement. Maar dat is lang niet altijd het geval.

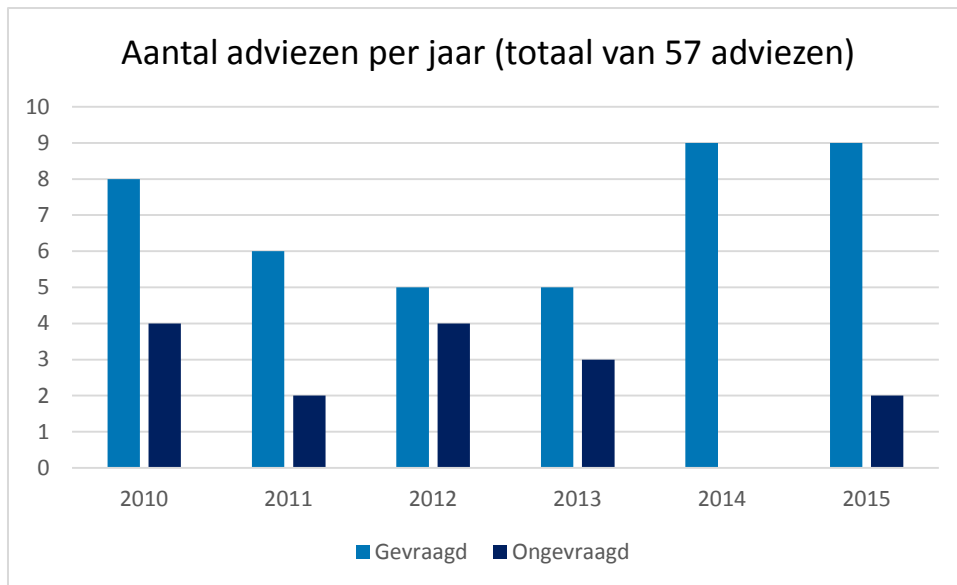
In de periode 2010-2015 is de nadruk sterker op politiek-strategische adviezen komen te liggen dan op de hoofdzakelijk instrumentele adviezen zoals in de jaren daarvoor het geval was. Hiermee is mede invulling gegeven aan de door de commissie Docters van Leeuwen bepleite verandering van technische naar strategisch advisering.

2.3 Over de aanvragers en adressanten van adviezen

In de periode 2010-2015 bracht de Rfv 57 adviezen uit, waarvan 42 gevraagd en 15 ongevraagd (zie figuur 1). Een advies is gevraagd als de Rfv een formele adviesaanvraag heeft ontvangen. In een aantal gevallen was er geen formele adviesaanvraag, maar is het advies een uitvloeisel van een onderhoud met de Tweede Kamer waarin mondeling nadere vragen zijn geformuleerd. Een voorbeeld hiervan is de 'Reactie op de decentralisatiebrief' (2013).

De meeste adviezen zijn een reactie op concrete beleidsvoorstellen van het Rijk. In een aantal gevallen heeft de Raad naar aanleiding van plannen of beleidsvoornemens adviezen op eigen initiatief uitgebracht over de consequenties van de voorgenomen beleidswijzigingen. Voorbeelden zijn de adviezen over het Regeerakkoord, de decentralisatiebrief van het kabinet en de voornemens tot herziening van het belastingstelsel. Met name de laatste vijf jaar heeft de Raad in toenemende mate ook op eigen initiatief onderwerpen op de agenda gezet op basis van signalen over de werking van de financiële verhoudingen. 'De vereenvoudiging van de algemene uitkering van het gemeentefonds' (2010)', 'Tussen betalen en bepalen' (2014) en 'Grond, geld en gemeenten' (2015) zijn daarvoor illustratief. Hieronder vindt u een overzicht van het aantal adviezen per jaar, uitgesplitst naar 'gevraagde' en 'ongevraagde' adviezen.

³ Naast deze verschillende typen doorwerking hebben adviezen ook soms een educatieve of controlerende functie. Deze worden hier echter niet als zodanig benoemd.



Figuur 1 Aantal adviezen per jaar – gevraagd en ongevraagd

Niet in alle gevallen was de rijksoverheid het enig aanspreekpunt van het advies. Soms richtte de Raad haar adviezen indirect ook aan gemeenten en provincies zoals bij 'Grond, geld en gemeenten' (2015) en 'Modernisering financieel toezicht' (2011). In het laatste advies introduceerde de Raad de financiële stresstest voor gemeenten. Het behoort echter niet de expliciete opdracht van de Raad om aan decentrale overheden te adviseren. In bijlage 1 vindt u alle adviezen per jaar en gedifferentieerd naar de desbetreffende aanvrager en adresant.

2.4 Adviezen over het stelsel van bestuurlijke en financiële verhoudingen

De Raad heeft zich als hoeder van het systeem van de financiële verhoudingswet geprofileerd. De achtergrond daarvan staat in hoofdstuk 1 beschreven. Deze rol gaat verder dan advisering over louter technische aspecten van verdeelvraagstukken. De adviezen gaan over de samenhang tussen de bestuurlijke en financiële verhoudingen, waarbij het streven naar een evenwichtige verdeling van middelen die aansluit op de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden centraal staat.

De verwevenheid van de bestuurlijke en financiële verhoudingen komt onder andere tot uitdrukking in de adviezen over de bekostiging van de veiligheidsregio. De Raad oordeelde dat de bestuurlijke zeggenschap over de veiligheidsregio niet meer in lijn is met de financiële verantwoordelijkheid van de gemeenten. De Raad stelde voor het uitgangspunt van verlengd lokaal bestuur te laten vallen en over te gaan tot een rechtstreekse bekostiging van de veiligheidsregio's. Met dit advies beoogde de Raad het onderwerp te agenderen en daarmee politiek-strategische doorwerking te bewerkstelligen.

Een ander advies waarin bestuurlijke en financiële verhoudingen centraal staan, is het 'Verdeelvoorstel Provinciefonds' (2011).⁴ In dit ongevraagde advies stelt de Raad belangrijke uitgangspunten achter het kabinetsvoorstel tot een nieuwe verdeling van het

⁴ http://www.rob-rfv.nl/documenten/migratie/verdeelvoorstel_provinciefonds_1_reactie_op_.pdf

provinciefonds ter discussie. De Raad betoogde dat door het onderscheid tussen beheer- en ontwikkeltaken in het verdeelmodel de provincie sluipenderwijs meer een uitvoerder van rijkstaken wordt dan een autonome bestuurslaag. De Raad vroeg vooral aandacht voor de politiek-strategische betekenis van deze keuze. Hij bleef echter neutraal door geen voorkeur uit te spreken over de gewenste koers. De argumenten van dit advies klinken door in het rapport van de commissie Jansen 'Redelijk verdeeld' van december 2015, die hebben geleid tot de recente voorstellen tot wijziging van het verdeelmodel van het provinciefonds.⁵

'Tussen betalen en bepalen; publieke bekostiging van maatschappelijk initiatief' (2014) is een advies waarin wordt belicht dat gemeenten vaker dan voorheen (subsidie-) instrumenten gebruiken om maatschappelijke initiatieven te ondersteunen. Dat was tot dan toe ongebruikelijk. De Raad wijst vooral op de spanning die ontstaat wanneer de overheid wel bekostigt, maar niet bepaalt. De wens van het kabinet om maatschappelijke initiatieven te ondersteunen en te faciliteren is het beste te verwezenlijken, wanneer de provincies en gemeenten meer autonomie en reikwijdte hebben in het belastinggebied. Dat stelt hen beter in staat op behoeftes van burgers in te spelen. Het advies werd aangevraagd door het ministerie van BZK maar bevat ook duidelijk handreikingen aan gemeenten en provincies. 'Tussen betalen en bepalen' heeft naast een agenderende dimensie ook een strategische kant. Het advies wordt vaak door derden van de site gedownload en gebruikt door gemeenten en provincies om de eigen positie te verduidelijken. Op gemeentelijk niveau is het advies vooral bekend bij sociale innovatie- en/of vermaatschappelijkingsmedewerkers. Het geldt daar buiten als een basisdocument bij instanties, die thema's als sociaal ondernemerschap en publieke financiering in netwerken behandelen. Op basis van dit advies heeft het ministerie van BZK een vervolgonderzoek geïnitieerd.

2.5 De financiële positie van de gemeenten

De adviezen over de financiële positie van gemeenten gaan hoofdzakelijk over de wijze waarop gemeenten inzicht in, verantwoording en controle over hun financieel beleid en beheer vormgeven. Daarnaast beschrijven de adviezen de wijze waarop het provinciaal toezicht kan bijdragen aan het versterken van de eigen verantwoordelijkheid van de gemeente. Het meest duidelijk komt de financiële positie van gemeenten tot uitdrukking in het grote aantal adviezen over aanvragen van gemeenten voor een aanvullende uitkering, de zogenaamde 'artikel-12-aanvragen'. Deze adviezen vormen ook in belangrijke mate de grondstof voor de adviezen over de aanpassingen van de 'Handleiding artikel 12 Fvw'. De oorzaak van financiële problemen ligt vaak in het financiële beleid en het beheer van de gemeente.

In 2011 heeft de Raad in opdracht van het ministerie van BZK een advies gegeven over het voorstel tot modernisering van het financieel toezicht. Twee belangrijke elementen van het voorstel zijn de mogelijkheid om preventief toezicht in de loop van het begrotingsjaar op te heffen en daarnaast het schrappen van preventief toezicht op grond van een tekort op de jaarrekening. In zijn advies stelt de Raad zich op het standpunt dat de betekenis van dit voorstel voor het verminderen van de toezichtsdruk gering is. De Raad acht het veel belangrijker dat het financieel toezicht de eigen verantwoordelijkheid

⁵ [http://www.rob-rfv.nl/documenten/advies_wijzigingen_fvw_in_verband_met vereenvoudiging_verdeelmodel_van_h_.pdf](http://www.rob-rfv.nl/documenten/advies_wijzigingen_fvw_in_verband_met Vereenvoudiging_verdeelmodel_van_h_.pdf)

van de decentrale overheid ondersteunt. In het kader daarvan stelt de Raad voor een financiële stresstests in te voeren, waarmee de financiële positie van de gemeente aan de hand van scenario's in kaart wordt gebracht. Een dergelijke stresstest kan helpen om te bezien of er reden is voor preventief toezicht. Hoewel het kabinet het voorstel tot invoering van stresstests niet over nam, hebben gemeenten (en onderzoekbureaus) dit advies wel opgepakt. Gemeenten gingen massaal op eigen initiatief over tot het (laten) uitvoeren van een financiële stresstest voor hun gemeente. Daarmee vond dit advies hoofdzakelijk doorwerking op instrumenteel niveau bij gemeenten.

Een ander advies, waarbij ook gemeenten en toezichthouders werden aangesproken, betrof het advies 'Grond, geld en gemeenten'. De betekenis en gevolgen van de gemeentelijke grondexploitaties' (2015).⁶ Op eigen initiatief beargumenteert de Raad dat veel gemeenten met verliezen op grondexploitatie te maken hebben, omdat ze zich vaak rijk hebben gerekend en te veel risico hebben genomen. De Raad adviseert dat gemeenten hun grondbeleid herzien. Gemeenten dienen zich primair te richten op hun publieke taak en zich niet te gedragen als projectontwikkelaars. Mogelijke negatieve gevolgen voor hun vermogenspositie moeten gemeenten accepteren. 'Grond, geld en gemeenten' is kenmerkend voor de bredere opvatting van de rol van de Raad als adviesorgaan. In de landelijke media en verschillende vakbladen was er grote aandacht voor dit advies, met kritische maar overwegend positieve reacties. Op politiek niveau leidde het advies tot ondersteuning van de kabinetsvisie op gemeentelijke grondexploitatie en tot een directe gedragswijziging, bijvoorbeeld en niet in de laatste plaats, ten aanzien van het aanpassen van de 'Handleiding artikel 12 Fw'.

2.6 Het belastinggebied

Het belastinggebied van decentrale overheden geeft uitdrukking aan de beleidsmatige en fiscale autonomie van gemeenten. Het lokale belastinggebied draagt ook bij aan het doelmatig en effectief functioneren van de overheid als geheel. De functies van het decentraal belastinggebied zijn onmisbaar in een goed werkend systeem van financiële verhoudingen. In de periode 2010-2015 was er sprake van een toename van gemeentelijke taken, waarbij ook het financiële risico voor gemeenten steeg. Het belastinggebied moet zo zijn ingericht dat die risico's verantwoord gedragen kunnen worden. Om die reden heeft de Raad in verschillende adviezen gepleit voor een herkenbaar en groter lokaal belastinggebied. Het aantal adviezen dat specifiek over het decentraal belastinggebied gaat is relatief beperkt, maar in verschillende algemene adviezen is op het belang van het decentrale belastinggebied gewezen.

In het kader van de kabinetswens om het belastingstelsel te vereenvoudigen heeft de Raad in het ongevraagde advies 'Uitbreiding Lokaal Belastinggebied' (2015)⁷ gepleit voor versimpeling en uitbreiding van het gemeentelijke belastinggebied. Dit illustreert de veranderde focus van de Raad in de richting van politiek-strategische advisering. In het advies beschrijft de Raad dat gemeenten met de wijziging van het belastinggebied beter invulling kunnen geven aan gericht en doelmatiger lokaal beleid en dat tegelijkertijd de rijksbelastingen omlaag kunnen. De Raad stelt daarnaast voor een ingezetenenbelasting en (opnieuw) een gebruikersheffing op OZB-woningen in te voeren en een aantal kleine belastingen zoals de hondenbelasting af te schaffen. Hiermee had het advies naast een

⁶ http://www.rob-rfv.nl/rfv/publicaties_rfv/publicatie_rfv/280/Grond%2C+geld+en+gemeenten

⁷ http://www.rob-rfv.nl/rfv/publicaties_rfv/publicatie_rfv/274/Uitbreiding+lokaal+belastinggebied

politiek-strategisch ook een instrumenteel karakter. De doorwerking van het advies is vooralsnog beperkt. Het ontbrak aan politiek draagvlak voor een brede hervorming van het belastingstelsel in te voeren. Wel deed het kabinet de toezegging om in 2016 met een voorstel te komen op welke wijze het mogelijk is te komen tot een verschuiving van vier miljard euro aan rijksbelastingen naar gemeentebelastingen. In juni 2016 heeft het kabinet een brief aan het parlement gestuurd. Met een schuif van inkomstenbelasting naar gemeentebelastingen door de herinvoering van de OZB voor gebruikers van woningen en een ingezetenenheffing, het mechanisme om lasteninflatie en afwenteling te voorkomen, en het afschaffen van kleine gemeentelijke belastingen sluit de brief naadloos aan op het advies van de Raad. De keuzes op dat gebied zijn echter aan een volgend kabinet.

2.7 De verdeling van de algemene uitkering

De algemene uitkering is de belangrijkste bron van inkomsten van gemeenten en een belangrijk thema van Rfv-adviezen. De Raad zag zich zeker in de beginfase als hoeder van het verdeelstelsel zoals dat mede door Rgf tot stand was gebracht. Het zwaartepunt in de advisering lag in de beginperiode op het uitbouwen van het nieuwe stelsel en met name op de verdeling van de algemene uitkering. Het nieuwe verdeelstelsel is mede op basis van de adviezen van de Raad tot wasdom gekomen. De Raad heeft de werking van het stelsel nauwlettend gevolgd en adviezen uitgebracht voor de aanpassing van de verdeling.

Voor wat betreft het verdeelstelsel hecht de Raad waarde aan een algemene uitkering die autonome keuzes ondersteunt, de kosten volgt en niet sturend is. De verdeling verdient een deugdelijke inhoudelijke onderbouwing. Hij heeft daarbij steeds gehamerd op het belang van transparantie en eenvoud en gewaarschuwd voor een stelsel waarin ogenschijnlijk aan alle mogelijke verschillen tussen gemeenten recht wordt gedaan terwijl er uiteindelijk geen aantoonbaar effect op de uitkomst van de verdeling is.

De Raad beargumenteert in 'Vereenvoudiging algemene uitkering gemeentefonds' (2010)⁸ dat de verdeling van de algemene uitkering nodeloos ingewikkeld en weinig transparant is. Door de eenzijdige nadruk op kostenoriëntatie zijn er zestig verdeelmaatstaven ontstaan, waarvan een deel overbodig is omdat deze weinig gewicht hebben of nauwelijks afwijken van andere maatstaven. De Raad pleit voor meer transparantie en een beperking tot circa dertig maatstaven. Het advies 'Vereenvoudiging algemene uitkering gemeentefonds' speelde een belangrijke rol bij het groot onderhoud van het gemeentefonds. Afgemeten aan het aantal maatstaven in de nieuwe verdeling heeft dit advies een beperkte instrumentele doorwerking gehad. Wel is het aantal uitgavenclusters verminderd en is de vereenvoudiging een belangrijk thema bij de herbezinning van de financiële verhoudingen. Dit komt ook tot uitdrukking in het advies over het vaste bedrag dat de vier grote gemeenten uit het gemeentefonds zouden moeten ontvangen. Bij het groot onderhoud gemeentefonds in 2014 en 2015 is extra aandacht besteed aan de onderbouwing van de vaste bedragen van de G4. Het uitgangspunt dient volgens de Raad te zijn dat de kosten die in de vaste bedragen van de G4 tot uitdrukking komen zoveel mogelijk met algemene maatstaven zouden moeten

⁸ http://www.rob-rfv.nl/rfv/publicaties_rfv/publicatie_rfv/222/Advies+Vereenvoudiging+algemene+uitkering+gemeentefonds

worden benaderd. Het advies heeft ertoe geleid dat de omvang van de vaste bedragen is afgenomen.

Een recent advies dat in gaat op de problemen ten aanzien van praktische uitvoeringsaspecten van de verdeling van de algemene uitkering is het 'Groot onderhoud gemeentefonds 2015 en 2016' (2014)⁹, welke de Raad op verzoek van BZK aan de minister van BZK, de medebeheerder van het gemeentefonds, uitbracht. De Raad stelt dat het beperken van herverdeeleffecten leidend zijn geweest bij het verdeelvoorstel. Het is ten onrechte afgedaan als een technische exercitie. Belangrijke aspecten zoals het draagkracht van gemeenten, de transparantie van de verdeling, globaliteit van de verdeelmaatstaven en de grootte van het belastinggebied komen niet aanbod. De fondsbeheerders hebben te kennen gegeven dat het advies een steun in de rug is voor de snelle uitvoering van het groot onderhoud. Uit de kabinetsreactie blijkt dat de meer fundamentele vraagstukken ten aanzien van de verdeling van de algemene uitkering in het kader van de herbezinning van de financiële verhoudingen zullen worden opgepakt. Daarmee is duidelijk dat de doorwerking vaak een lange adem nodig heeft en er praktisch beleidsresultaten kunnen worden geboekt.

2.8 De beleidsadviezen

Het laatste thema waarover de Raad zich heeft gebogen betreft de beleidsadviezen. Het uitgangspunt hierbij is dat de verdeling van de geldelijke middelen in overeenstemming moet zijn met het bestuurlijke arrangement. Dit thema stond de afgelopen periode volop in de belangstelling als gevolg van een omvangrijke decentralisaties op het terrein van werk, zorg en jeugd. De decentralisatie gaat ook gepaard met budgettaire risico's. De Raad heeft in dat kader gepleit voor het inbouwen van een kleine reserve om tegemoet te kunnen komen aan onverwachte (kosten)ontwikkelingen en bijzondere situaties waardoor gemeenten in de knel kunnen komen. Deze voorziening zou gedurende de implementatiefase vervolgens worden afgebouwd. Het kenmerk van de adviezen op dit beleidsterrein is dat ze behalve een agenderende ook een instrumentele en conceptuele doorwerking hebben gehad.

Bekostiging bijstandskosten

Mede naar aanleiding van kritische adviezen van de Raad over het verdeelmodel voor de bijstand heeft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een verkenning laten uit voeren naar mogelijke alternatieve verdeelmodellen. Voor het Rijk stond voorop dat de verdeling van de bijstandsbudgetten voldoende prikkels moest hebben voor gemeenten om de bijstand doelmatig uit te voeren. In zijn advies hierover heeft de Raad de verschillende mogelijkheden voor verdeelmodellen voor het inkomensonderdeel van de Wet werk en bijstand beoordeeld. De Raad stemt in met het principe van de prikkelwerking om de aanspraak op bijstand te beperken maar gaf aan dat dit niet gepaard mocht gaan met extra financiële risico's. Het ministerie koos voor het verdeelmodel dat ook de voorkeur van de Raad had. Dit model gaat uit van de kans dat een huishouden, gelet op de persoonskenmerken, de buurt en de regio, een beroep op de bijstand moet doen. In de nadere uitwerking is de Raad zeer nauw betrokken geweest. De eerste resultaten hadden grote herverdeeleffecten tot gevolg. Vooral grote gemeenten leken onevenredig geraakt te worden. De effecten waren voor een deel

⁹ http://www.rob-rfv.nl/rfv/publicaties_rfv/publicatie_rfv/265/Advies+Groot+onderhoud+verdeling+gemeentefonds+2015+en+2016

verklaarbaar maar werden helaas ook deels veroorzaakt door onvolkomenheden in de technische uitwerking. Deze onvolkomenheden zijn voor een belangrijk deel ondervangen in het gewijzigde verdeelmodel dat vanaf 2017 zal gelden. Ook heeft de Raad een belangrijke bijdrage geleverd aan de vormgeving van het vangnet voor gemeenten die te maken krijgen met grote tekorten op de bijstand.

Bekostiging Wmo

De Raad was van oordeel dat het objectief verdeelmodel voor gemeentelijke Wmo taken op dat moment het best haalbare is, maar onvoldoende robuust voor het opvangen van toekomstige ontwikkelingen.¹⁰ De Raad adviseerde het objectieve verdeelmodel dat de budgetten voor beschermd wonen aan centrumgemeenten moest verdelen niet in te voeren. Dit model kwam onvoldoende tegemoet aan de kosten van centrumgemeenten. Hij bepleit daarom een andere conceptuele benadering van beschermd wonen. De verdeling van de gelden voor beschermd wonen zouden daarom voorlopig via een apart overgangsregime moeten lopen. Deze historische verdeling zou vervolgens gedurende een aantal jaar moeten worden afgebouwd. De vrijvallende middelen als gevolg van de afbouw zouden vervolgens over alle gemeenten worden verdeeld via het verdeelmodel Wmo begeleiding. Dit is ook zo verwoord in het advies de commissie Dannenberg over de beschermd wonen en dat op dit moment anders wordt uitgewerkt.¹¹

Jeugdzorg

In zijn advies 'Objectief verdeelmodel jeugdhulp' (2015) legt de Raad de nadruk op het duiden van de overgang van het oude naar het nieuwe stelsel van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden over de jeugdhulp. Het verdeelmodel is de best mogelijke benadering van een niet bestaande werkelijkheid. De getoonde herverdeel-effecten zijn daarom voor een belangrijk deel fictief. De Raad adviseert te starten met een goede nulmeting en het in kaart brengen van de benodigde gegevens om te komen tot een meer toekomstbestendige verdeling op basis van een multiniveau-analyse. Hij wijst erop dat het uitkristalliseren van de kosten bij gemeenten enige tijd kost. Bij het bepalen van de kosten moeten ook de kosten voor preventieve jeugdzorg worden meegenomen die al onderdeel uitmaken van het huidige takenpakket van gemeenten. De Raad bepleit met het oog hierop ook een beperkte overgangstermijn van maximaal drie jaar. De bekostiging van jeugdigen met een voogdijmaatregel en voor jeugdigen van 18 jaar en ouder die gebruik maken van voortgezette jeugdhulp stelt de Raad de bekostiging hiervoor (voorlopig) via een aparte decentralisatie-uitkering te laten lopen.

¹⁰ http://www.rob-rfv.nl/rfv/publicaties_rfv/publicatie_rfv/270/Advies+objectief+verdeelmodel+Wmo+2015

¹¹ Commissie Toekomst beschermd wonen, *Van beschermd wonen naar een beschermd thuis*, november 2015.

Bijlage

1. Overzicht uitgebrachte adviezen

2010		
Titel advies	Aanvrager	Adressant
Aanpassing verdeling Wmo	Ministerie van Binnenlandse Zaken	Ministerie van Volksgezondheid, Ministerie van Welzijn en Sport, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Tweede Kamer
Artikel 12 Loppersum 2009	Beheerders gemeentefonds	Beheerders gemeentefonds
Artikel 12 Ouderkerk 2009	Beheerders gemeentefonds	Beheerders gemeentefonds
Eerste toekenning meerjarige aanvullende uitkeringen Wwb	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Financiële gevolgen wet veiligheidsregio's	Ministerie van Binnenlandse Zaken	Ministerie van Binnenlandse Zaken
Gevolgen Regeerakkoord voor financiële verhoudingen	n.v.t.	Ministerie van Binnenlandse Zaken, Tweede Kamer, Beheerders gemeentefonds, Beheerders Provinciefonds en vakdepartementen
Herijking gemeentefonds, eerste fase	Beheerders gemeentefonds	Beheerders gemeentefonds en Tweede Kamer
Naar een transparante financiële verhouding tussen het Rijk en de vier grote steden	n.v.t.	Beheerders gemeentefonds
Periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds 2011	Beheerders gemeentefonds	Beheerders gemeentefonds en Tweede Kamer

Tijdelijke krimpmaatstaf in gemeentefonds	Beheerders gemeentefonds	Beheerders gemeentefonds
Vereenvoudiging algemene uitkering gemeentefonds	n.v.t.	Beheerders gemeentefonds, Tweede Kamer en gemeenten
Wijzigingsvoorstellen Wmo	n.v.t.	Eerste Kamer

2011		
Titel advies	Aanvrager	Adressant
<i>Advies handleiding artikel 12</i>	Beheerders gemeentefonds	Beheerders gemeentefonds
Advies herijking gemeentefonds, eerste fase	Beheerders gemeentefonds	Ministerie van Binnenlandse Zaken
Advies wijziging Wet inburgering	Ministerie van Binnenlandse Zaken	Ministerie van Binnenlandse Zaken
Artikel 12 Boarnsterhim 2010	Beheerders gemeentefonds	Beheerders gemeentefonds
Artikel 12 Loppersum 2010	Beheerders gemeentefonds	Beheerders gemeentefonds
Modernisering financieel toezicht	Ministerie van Binnenlandse Zaken	Ministerie van Binnenlandse Zaken, provincies en gemeenten
Verdeelvoorstel Provinciefonds	n.v.t.	Beheerders Provinciefonds en Eerste Kamer
Verdelen, vertrouwen en verantwoorden	n.v.t.	Alle departementen, gemeenten en provincies

2012		
Titel advies	Aanvrager	Adressant
Advies actualisatie handleiding artikel 12 Fw	Beheerders gemeentefonds	Beheerders gemeentefonds
Artikel 12 Boarnsterhim	Beheerders	Beheerders gemeentefonds

2011	gemeentefonds	
Artikel 12 Millingen aan de Rijn	Beheerders gemeentefonds	Beheerders gemeentefonds
Inzet komende kabinetsperiode voor de financiële verhoudingen	n.v.t	Tweede Kamer, Ministerie van Binnenlandse Zaken, beheerders gemeentefond, beheerders Provinciefonds en Vakdepartementen
Maatstaf verblijfsobjecten woonfunctie	Beheerders gemeentefonds	Beheerders gemeentefonds
Regeerakkoord 2012	n.v.t.	Ministerie van Binnenlandse Zaken, vakdepartementen en Tweede Kamer
Toelichting op advies Wet Hof	Tweede Kamer	Tweede Kamer
Verkenning verdeelmodel Wwb	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Tweede Kamer
Wet Houdbare overheidsfinanciën (Wet Hof)	Ministerie van Financiën	Ministerie van Financiën en Tweede Kamer

2013		
Titel advies	Aanvrager	Adressant
Aanvullende reactie op advies over decentralisatiebrief	Tweede Kamer	Tweede Kamer
Artikel 12 Boarnsterhim 2012	Beheerders gemeentefonds	Beheerders gemeentefonds
Artikel 12 Millingen aan de Rijn 2012	Beheerders gemeentefonds	Beheerders gemeentefonds
Eerste advies Rfv over Wet Jeugd	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Grenscorrectie Haskerdijken Nieuwbrug	Provincie Friesland	Provincies Fryslan, Skarsterlan en Heereenveen
Handreiking bekostigingsvormen	n.v.t.	Tweede Kamer
Reactie decentralisatiebrief	n.v.t.	Ministerie van Binnenlandse Zaken, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Tweede Kamer
Wijziging maatstaf herindeling	Beheerders gemeentefonds	Beheerders gemeentefonds

2014		
Titel advies	Aanvrager	Adressant
Tussen betalen en bepalen, Publieke bekostiging van maatschappelijk initiatief	Ministerie van Binnenlandse Zaken	Ministerie van Binnenlandse Zaken, Tweede Kamer, gemeenten en provincies
Vormgeving sociaal deelfonds	Ministerie van Binnenlandse Zaken	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Tweede Kamer
Herziening handleiding artikel 12 Fvw	Beheerders gemeentefonds	Beheerders gemeentefonds
Meerjarige aanvullende uitkering (MAU)	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Groot onderhoud gemeentefonds 2015 en 2016	Beheerders gemeentefonds	Beheerders gemeentefonds
AWBZ-middelen voor vrouwenopvang en maatschappelijke opvang	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Objectief verdeelmodel Wmo 2015	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Tijdelijk vangnet Participatiewet	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Verdeelmodel inkomensdeel WWB/Participatiewet	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Tweede Kamer

2015		
Titel advies	Aanvrager	Adressant
Decentralisatie-uitkering bevolkingsdaling	Beheerders gemeentefonds	Beheerders gemeentefonds en Tweede Kamer
Artikel 12 Fvw Muiden 2015	Beheerders gemeentefonds	Beheerders gemeentefonds
Herziening bommenregeling gemeentefonds	Beheerders gemeentefonds	Beheerders gemeentefonds
Grond, geld en gemeente	n.v.t.	Ministerie van Binnenlandse Zaken, Ministerie van Infrastructuur & Milieu, provincies en gemeenten
Artikel 12 Ten Boer 2014	Beheerders gemeentefonds	Beheerders gemeentefonds
Herziening handleiding artikel 12 Financiële-verhoudingswet	Beheerders gemeentefonds	Beheerders gemeentefonds
Uitbreiding lokaal belastinggebied	n.v.t.	Ministerie van Financiën, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Tweede Kamer en Eerste Kamer
Groot onderhoud gemeentefonds	Beheerders gemeentefonds	Beheerders gemeentefonds en Tweede Kamer
Financiële gevolgen	Ministerie van	Ministerie van

herbeoordelingbesluit persoonsgebondenbudget	Volksgezondheid, Welzijn en Sport	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Verbetering verdeelmodel Inkomensdeel Participatiewet en aanpassing vangnet	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Tweede Kamer en gemeenten
Objectief verdeelmodel jeugdhulp	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Tweede Kamer en gemeenten