



Raad voor de *financiële verhoudingen*

# Evaluatie Raad voor de financiële verhoudingen 2005-2009

Najaar 2010



## Profiel

De Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) is een adviesraad van de regering en het parlement. De Rfv is ingesteld bij Wet van 21 februari 1997 (Wet op de Raad voor de financiële verhoudingen, Staatsblad 1997, nr.106).

## Taak

De wettelijke taak van de Raad is de regering en het parlement gevraagd en ongevraagd adviseren over hoe de financiële middelen van het Rijk het beste kunnen worden verdeeld over gemeenten en provincies. Doel is een evenwichtige verdeling die bijdraagt aan de doelmatigheid van de overheid als geheel.

## Samenstelling

Maximaal negen onafhankelijke deskundigen op het terrein van het openbaar bestuur, politiek en overheidsfinanciën vormen samen de Raad voor de financiële verhoudingen. Zij zijn geselecteerd op basis van hun deskundigheid en hun maatschappelijke ervaring. De leden van de Raad worden bij Koninklijk Besluit benoemd.

## Werkwijze

De Raad kan zowel gevraagd als ongevraagd advies uitbrengen. De adviezen hebben betrekking op het gemeente- en provinciefonds, het belastinginstrumentarium en op specifieke uitkeringen. De adviezen bestrijken nagenoeg alle beleidsterreinen. En het kan daarbij zowel om het beleid als om de uitvoering gaan. Bij het voorbereiden van zijn adviezen neemt de Raad kennis van de opvattingen van mensen en organisaties die inhoudelijke kennis en/of ervaring hebben op het desbetreffende beleidsterrein. Ook via andere activiteiten (publicaties, bijeenkomsten) levert de Raad een bijdrage aan het politiek-bestuurlijke en maatschappelijke debat. De Raad besteedt in de adviezen in het bijzonder aandacht aan de uitgangspunten van de financiële verhoudingen, de beleids- en bestedingsvrijheid en de risico's. Ook is er aandacht voor de aspecten rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en transparantie.

## Secretariaat

Een secretariaat ondersteunt de Raad voor de financiële verhoudingen (en de Raad voor het openbaar bestuur). De secretaris en zijn medewerkers leggen over hun werk verantwoording af aan de Raad. Het jaarlijkse Werkprogramma en actuele ontwikkelingen geven richting aan de werkzaamheden.

## Adresgegevens

Bezoekadres: Fluwelen Burgwal 56, Den Haag

Postadres: Postbus 20011, 2500 EA Den Haag

T 070 426 7540

F 070 426 7625

E [rob-rfv@minbzk.nl](mailto:rob-rfv@minbzk.nl)

[www.rob-rfv.nl](http://www.rob-rfv.nl)

Alle adviezen en andere publicaties zijn te vinden op [www.rob-rfv.nl](http://www.rob-rfv.nl).

ISBN 978-90-5991-059-1

NUR 823



# Evaluatie Raad voor de financiële verhoudingen 2005-2009

Najaar 2010

Rfv





# Inhoud

- I Reactie op Evaluatierapport Raad voor de financiële verhoudingen 2005 - 2009
- II Een Raad die telt. Rapport van de Evaluatiecommissie Raad voor de financiële verhoudingen











# Reactie op evaluatierapport Raad voor de financiële verhoudingen 2005-2009

In opdracht van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) heeft een commissie onder leiding van mr. A.W.H. Docters van Leeuwen het functioneren van de Rfv in de periode 2005-2009 geëvalueerd. In onderhavige publicatie is het rapport van de commissie getiteld *Een raad die telt. Rapport van de Evaluatiecommissie Raad voor de financiële verhoudingen* (maart 2010) opgenomen. De evaluatie wordt voorafgegaan door een reactie van de Raad. Hij gaat in zijn reactie in op het rapport, de analyse die erin is vervat en de conclusies en aanbevelingen die de commissie daaraan verbindt. De Raad geeft tevens aan welke vervolgstappen hij voor zichzelf ziet weggelegd.

Deze publicatie wordt conform de Kaderwet adviescolleges aangeboden aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en aan de beide Kamers der Staten-Generaal. Daarnaast biedt de Raad de publicatie aan aan de beheerders van het gemeente- en provinciefonds.

## 1. Inleiding

De Kaderwet adviescolleges schrijft voor dat elke adviesraad tenminste eens in de vier jaar een evaluatieverslag maakt waarin aandacht wordt besteed aan zijn taakvervulling. De vorige evaluaties van de Raad voor de financiële verhoudingen zijn in 2000 en in 2004 in opdracht van de Raad door een extern bureau uitgevoerd. In september 2009 heeft de Rfv een externe commissie onder leiding van mr. A.W.H. Docters van Leeuwen gevraagd een evaluatie te verrichten naar het functioneren van de Raad en de doorwerking van de uitgebrachte adviezen in de derde raadsperiode (van 2005 tot 2009).<sup>1</sup>

De kernvraag die de commissie moest beantwoorden was *in hoeverre de Raad voor de financiële verhoudingen, in het licht van zijn wettelijke taak en in vervolg op een eerdere evaluatie van vier jaar geleden, met zijn adviezen een herkenbare en meer strategische bijdrage heeft geleverd aan de politieke besluitvorming over het functioneren van de financiële verhoudingen tussen de bestuurslagen*. De opdracht was dat de commissie vooral af zou gaan op de oordelen van de primaire vragers en gebruikers van de adviezen van de Raad. Het doel van de evaluatie was om de adviesproducten van de Raad en hun aansluiting op de bestaande behoefte van adviesvragers en andere belanghebbenden te verbeteren. De voornaamste input voor de evaluatie moest worden verkregen op basis van een reeks gesprekken met betrokken politici en bestuurders. In maart 2010 heeft de evaluatiecommissie haar werkzaamheden afgerond en haar eindrapport aangeboden aan de Raad.

---

<sup>1</sup> De externe commissie bestond verder uit mevrouw mr. drs. A.W.H. Bertram (gemeentesecretaris van de gemeente Den Haag) en de heer mr. dr. C. Riezebos (senior consultant en interim-manager bij BMC Groep). De ondersteuning is geleverd door de heer drs. J.M. Schulz (senior management consultant bij Berenschot).

De evaluatiecommissie doet de Raad negen aanbevelingen. Zij heeft zich daarbij niet beperkt tot een oordeel over het functioneren van de Raad in de afgelopen raadsperiode. De commissie heeft ook gekeken naar de wenselijke positionering van de Raad in de komende jaren, waarbij zij pleit voor een meer strategische rol en positie. Zij heeft zich daarbij tevens uitgesproken over het functioneren van de financiële verhoudingen. Dit heeft tot op zekere hoogte de waardering voor het functioneren van de Raad in de afgelopen jaren gekleurd, hoewel de Raad in deze periode in feite ‘slechts’ een technische functie had. Bij zijn reactie op het evaluatierapport hecht de Raad er aan om het oordeel over de achterliggende periode te onderscheiden van het wenselijke beeld voor de toekomst.

In het vervolg van deze reactie gaat de Raad voor de financiële verhoudingen in op het rapport van de evaluatiecommissie. Hij blikt terug (paragraaf 2) en vooruit (paragraaf 3) en destilleert uit het rapport een drietal cruciale en strategische vragen, opgeroepen door de bevindingen van de commissie (paragraaf 4). Tot slot geeft de Raad in paragraaf 5 aan welke conclusies hij verbindt aan de aanbevelingen van de commissie.

## 2. Terugblik 2005-2009

De Raad voor de financiële verhoudingen is een adviesraad ingesteld bij wet op basis van de Kaderwet adviescolleges. De Rfv is vooral een ‘technische adviesraad’ in die zin dat hij voornamelijk adviseert over of naar aanleiding van concrete beleidsvoornemens. De formele taakopdracht van de Raad is “de regering en de beide Kamers der Staten-Generaal te adviseren over de wetgeving inzake de financiële verhoudingen, in het bijzonder die van het Rijk met de gemeenten en met de provincies alsmede over de uitvoering van die wetgeving”.<sup>2</sup>

De Raad voor de financiële verhoudingen brengt gevraagd én ongevraagd adviezen uit. De Raad heeft volgens de evaluatiecommissie, zeker gezien de beschikbare capaciteit op het secretariaat in de onderzochte periode, relatief veel adviezen uitgebracht. *Grosso modo* zijn er twee typen adviezen te onderscheiden: enerzijds beleidsadviezen (over verdeelsleutels in het gemeente- en provinciefonds, over de verdeling van middelen in het kader van Wmo en Wwb, de Financiële-verhoudingswet en dergelijke) en artikel 12-adviezen en anderzijds de meer strategische adviezen over bevolkingskrimp, de financiële verhouding tussen het Rijk en de provincies en de bijzondere positie van de G4 in het gemeentefonds.

### *Technische advisering*

De commissie constateert dat er vooral waardering bestaat voor de (technische) briefadviezen en de artikel 12-adviezen van de Raad. Zo stelt de commissie op pagina 10 en 11 van de evaluatie:

“De technische adviezen en artikel 12-adviezen (realiseren) vooral en ook duidelijk instrumentele doorwerking. In brieven aan de Tweede Kamer en in reacties aan de Raad laat de regering duidelijk

---

2 Wet op de Raad voor de financiële verhoudingen, Artikel 2.

zien regelmatig de aanbevelingen van de Raad op te volgen.<sup>3</sup> Soms ook zijn de adviezen van de Raad bron van inspiratie voor een Kamerlid dat een amendement wil indienen. Zo is het amendement van mevrouw Karabulut op de Wet participatiebudget bedoeld om de doelbesteding van het budget te verruimen, wat gemeenten meer beleidsvrijheid geeft. Het amendement is in overeenstemming met het advies van de Raad.”

De commissie stelt een aantal vragen bij het onderliggende normenkader dat is en wordt gehanteerd bij het opstellen van deze adviezen. Dat is volgens de commissie onvoldoende geëxpliciteerd, kenbaar en uniform. Dat acht de commissie op zich nog niet problematisch, maar in de ogen van de commissie zijn de gehanteerde signaalwaarden en vuistregels niet altijd even goed navolgbaar. Volgens de commissie bleek uit gesprekken met VNG en IPO bovendien dat de gehanteerde normen soms weliswaar werden herkend, maar dat over de toepassing en interpretatie niet altijd gelijk wordt gedacht. Dat kwam vooral bij het strategische advies over de financiële verhouding tussen Rijk en provincies tot uitdrukking (zie hieronder).

Ook zou de Raad volgens de commissie ‘meer opvolging’ moeten geven aan de eigen adviezen, dat wil zeggen: scherper blijven volgen of de adviezen van de Raad door de fondsbeheerders daadwerkelijk worden opgevolgd en daarop zo nodig blijven aandringen. Daardoor zou de Raad aan gezag kunnen winnen. Ook de opstelling van de beide fondsbeheerders is hierbij van belang.

#### *Strategische advisering*

Het valt de commissie op dat de technische adviezen niet sterk beeldbepalend zijn voor het functioneren van de Raad. Zij heeft overigens ook maar een beperkt aantal personen gesproken die daadwerkelijk met deze adviezen van doen heeft gehad. De gesprekspartners van de commissie kennen desgevraagd voornamelijk de meer strategische adviezen die de Raad heeft uitgebracht. Zij noemen steeds het advies over bevolkingsdaling, het advies over de financiële verhouding met de provincies en het advies over de positie van de G4 in het gemeentefonds.<sup>4</sup> Van deze adviezen vindt de commissie het moeilijker te benoemen wat de doorwerking precies is geweest. Over de doorwerking bestaat namelijk discussie. Sommige gesprekspartners kennen de adviezen conceptuele en agenderende doorwerking toe, anderen herinneren zich vooral discussies over de gevolgde onderzoeksmethodieken. Ook stuitte de toepassing van het derde aspiratieniveau van Goedhart (dat beoogt aan gemeenten dan wel provincies een gelijke voorzieningencapaciteit te garanderen) op kritiek bij IPO en VNG. Door sommigen wordt erop gewezen dat juist de strategische

---

3 Zo is ook duidelijk terug te zien in de jaarverslagen van de Raad over 2007 en 2008. Zie bij wijze van voorbeeld de behandeling van het advies *Meerkosten gemeenten met een slechte bodemgesteldheid*, Kamerstukken II, 2005-2006, 30 300 B, nr. 17; de behandeling van het advies *Herijking openbare orde en veiligheid*, Kamerstukken II, 2006-2007, 30 800 B, nr. 13 en de brief van (inmiddels voormalig) staatssecretaris Aboutaleb aan de Raad naar aanleiding van het advies *Evaluatie verdeelmodel WWB*.

4 Het betreft de volgende adviezen: Naar een transparante financiële verhouding tussen het Rijk en de vier grote steden (2010); Naar een herijking van de financiële verhouding tussen Rijk en provincies (2009); Bevolkingsdaling. Gevolgen voor bestuur en financiën (2008).

adviezen thema's betreffen die politiek gevoelig liggen. Het gaat om veel geld en grote belangen. Het is daarom begrijpelijk dat deze adviezen tegenstrijdige (de Raad voegt daaraan toe: soms gekleurde) reacties oproepen.

De Raad tekent hierbij aan dat de genoemde strategische adviezen zijns inziens alle een duidelijk zichtbare doorwerking hebben gehad. De aanbevelingen uit het advies over bevolkingskrimp zijn overgenomen door het kabinet en het advies is bovendien in zeer veel gemeenteraden besproken. De Raad kwam in zijn advies over de financiële verhouding tussen Rijk en provincies tot de conclusie dat de groei van de omvang van de provinciale middelen in de periode vanaf 1998 geen gelijke tred had gehouden met de kostenontwikkeling van het provinciale takenpakket en dat daarom een korting van bijna 600 miljoen euro te rechtvaardigen was. Dit advies kon niet op een warm onthaal bij de provinciale besturen rekenen. De richting van de analyse is in een drietal contra-expertises onder de loep genomen. Maar op de keper beschouwd is geen enkele commissie erin geslaagd een beter gefundeerd alternatief voor te stellen. Het kabinet heeft op grond van het advies over de financiële verhouding tussen Rijk en provincies besloten in een eerste tranche 300 miljoen euro te korten op het provinciefonds. Ook voor de uitwerking voor de nieuwe verdeling van het provinciefonds vormt het Rfv-advies het uitgangspunt.

De heroverwegingswerkgroep Kalden (rapport 18 over het openbaar bestuur) borduurt eveneens voort op het advies van de Rfv. Ook het advies over de positie van de G4 in het gemeentefonds heeft een positief effect gehad: de vier grote steden hebben aangegeven de noodzaak van een hernieuwde onderbouwing van hun bijzondere positie te onderkennen. Voor een beoordeling van de doorwerking van dit advies is het feitelijk nog te vroeg. De toets daarvoor is dat in de herijkingsonderzoeken gemeentefonds de bijzondere positie van de G4 nader zal worden onderbouwd.

De Raad constateert daarnaast dat er altijd een zekere spanning bestaat tussen enerzijds het bewaken van de kaders van de financiële verhoudingen, en anderzijds het adviseren over meer strategische vraagstukken, die soms vragen om een onbevangen blik of zelfs het loslaten van de uitgangspunten van deze verhoudingen. De Raad neemt zich voor meer bewust en transparant te zullen omgaan met deze spanning door in de adviezen zelf steeds expliciet aan te geven wat het karakter is van het betreffende advies.

Wat de commissie bij de technische advisering opmerkt over de noodzaak van een geëxpliciteerd normenkader, het opvolging geven aan de eigen adviezen en het belang van de opstelling van de fondsbeheerders geldt evenzeer, zo niet des te sterker bij de strategische advisering. De commissie constateert tot slot dat de positie en het gezag van de Raad buiten de Haagse departementen onverlet het bovenstaande, positiever worden beoordeeld dan daarbinnen. Het zijn de provincies en gemeenten en hun koepels, VNG en IPO, die het meest positief oordelen over de Raad.

### 3. Vooruitblik

Met een blik naar de toekomst constateert de commissie dat het belang van het hebben van een Raad die zich richt op de evenwichtige en efficiënte verdeling van middelen over de bestuurslagen

door vrijwel alle gesprekspartners wordt onderkend. Maar de commissie werpt de vraag op of de Raad zich daarbij kan blijven beperken tot “de door hem zelf gekozen positie als ‘hoeder van het bestaande stelsel’ van wetten, regels en algemene uitgangspunten dat onze financiële verhoudingen thans bepaalt”.

De evaluatiecommissie heeft een uitgesproken idee over de toekomst van de Raad voor de financiële verhoudingen. Zij stelt een koerswijziging voor, een herontwerp van de Raad. Ten eerste, zo stelt de commissie, omdat de terugblik op het functioneren van de Rfv laat zien dat de positie van de Raad op dit punt niet zo stevig en onomstreden is als gewenst. Bovendien ontbreekt het naar de mening van de commissie in de adviezen van de Raad aan een duidelijk normenkader. Ten tweede omdat er in de komende jaren zodanig grote vraagstukken op Nederland afkomen (de ene keer van financiële aard en de andere keer met grote financiële gevolgen) dat het naar de mening van de commissie noodzakelijk is te beschikken over een gezaghebbend instituut met het statuut van een SCP of CPB dat zich kan uitspreken over vraagstukken van niet alleen financiële verdelingen maar ook financiële verhoudingen. Het belang van de financiële verhoudingen vraagt om een stevige positie van een onafhankelijke Raad. De commissie vindt de huidige taakopdracht van de Raad in feite te licht, in de woorden van de commissie zelfs ‘ondraaglijk licht’ tegen de achtergrond van de zware bestuurlijke opgaven (met financiële consequenties) die er in het nabije verschiet liggen. De commissie stelt daarom dat er behoefte is aan een zwaarder opgetuigde Raad met een meer structureel belegde strategische adviestaak op het vlak van financiële geldstromen. De commissie stelt een aantal verbeterstappen voor om te komen tot zo’n gezaghebbend instituut.

Het herontwerp dat de commissie voor ogen staat blijft niet beperkt tot de positionering van de Raad zelf. De commissie werpt ook de vraag op of het bestaande stelsel van financiële verhoudingen als zodanig niet toe is aan een herziening. De commissie meent mede op basis van de gevoerde gesprekken te moeten constateren dat drie basisveronderstellingen die ten grondslag liggen aan de totstandkoming en de beoordeling van de financiële verhoudingen anno 2010 niet langer kloppen. Samengevat in de woorden van de commissie op pagina 19 en 20 van de evaluatie:

1. “De basisveronderstelling dat territoriale nabijheid steeds de meest efficiënte verdeelsleutel biedt, is niet langer correct. Door de gevolgen van de opkomst van de netwerksamenleving is het geen automatisch gegeven meer dat uitgangspunten van het ‘fiscal federalism’ in beginsel juist zijn.<sup>5</sup>
2. De grondwettelijk verankerde basisveronderstelling dat gemeenten autonoom zijn op terreinen waar de bemoeienis vanuit het rijk laag is, is niet langer correct. Ook hieraan ligt de opkomst van de netwerksamenleving ten grondslag. Veel taken zijn tegenwoordig belegd bij het middenveld. Decentrale overheden werken dan ook vaak samen met en zijn deels afhankelijk van de inbreng

---

5 Zie: Castells, M., *The rise of the network society*, Wiley-Blackwell, Chichester, second edition, 2010.

en inzet van middenveld organisaties. Bovendien werken gemeenten samen met andere gemeenten in samenwerkingsverbanden waardoor autonomie op zijn minst gedeeld is.<sup>6</sup>

3. De basisveronderstelling dat financiële autonomie ook leidt tot bestuurlijke autonomie is in onze tijd niet langer terecht. Zoals eerder genoemde voorbeelden laten zien, doen zich regelmatig situaties voor waarin zich wel degelijk financiële autonomie voordoet, maar bestuurlijke autonomie beperkt is en andersom.”

De Raad tekent hierbij aan dat hij in zijn adviezen niet uitgaat van de absoluteheid van deze basisveronderstellingen. De Raad baseert zijn adviezen juist op de spanning die er bestaat tussen de theoretische veronderstellingen en de werkelijkheid. De veronderstellingen en de normen waarop de Raad zijn adviezen baseert hebben zich in de tijd ook ontwikkeld. De Raad sluit zijn ogen daarbij niet voor de invloed van de politieke en bestuurlijke werkelijkheid op de financiële verhoudingen.

#### 4. Strategische vragen

De Raad kan deze constatering dan ook niet zonder meer en louter op basis van de bevindingen van de commissie onderschrijven en zet zeker vraagtekens bij de eerste assumptie. Maar hij beschouwt deze uitspraken wel als uitdagende stellingen die het verdienen stuk voor stuk grondig, grondiger dan de commissie binnen haar beperkte taakopdracht zelf kon doen, te onderzoeken. Vervolgens is het mogelijk ook stelling te nemen met betrekking tot de voorgestelde koerswijziging.

De Raad vat de vraagtekens die de commissie plaatst bij de grondslagen van de financiële verhoudingen op als drie strategische vragen die om een fundamentele overweging vragen:

- Welke consequenties moeten worden getrokken uit de observatie dat lokaal en regionaal bestuur steeds meer in horizontale netwerken opereren, waardoor (volgens de commissie) niet kan worden volstaan met louter technische advisering over de formele verticale financieringsstromen?
- Welke wetenschappelijke discussie wordt gevoerd in het kader van ‘fiscal federalism’ en heeft die betekenis voor het uitgangspunt dat decentrale financiële afwegingen zoveel mogelijk moeten worden bevorderd?
- Is er aanleiding om het normatieve karakter van het derde aspiratieniveau van Goedhart, zoals vastgelegd in de Financiële-verhoudingswet, te heroverwegen of te herformuleren?

De Raad erkent dat advisering omtrent financiële verhoudingen alleen zeggingskracht heeft in samenhang met de bestuurlijke verhoudingen waarop ze betrekking hebben. Beide dienen dan

---

6 Het valt de commissie in dit verband op dat veel samenwerkingsverbanden een verplicht karakter hebben, zoals politie, veiligheid en plusregio's. De relatie tussen intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en de bekostiging van hun taken is niet eenduidig geregeld. Dat is misschien ook helemaal niet nodig, maar dan dienen er toch in ieder geval duidelijke criteria te zijn die aangeven waarom politieregio's geld rechtstreeks van het rijk krijgen, brandweerregio's via de gemeente worden betaald en plusregio's voor verkeer en vervoer rechtstreeks geld van het rijk krijgen.

ook in samenhang te worden gezien. De Raad onderschrijft het belang en de noodzaak om de grondslagen van de financiële verhoudingen nader te onderbouwen en te expliciteren.

## 5. Conclusies en aanbevelingen

De commissie constateert dat onder de gesprekspartners algemeen waardering bestaat voor de briefadviezen en de artikel 12-adviezen van de Raad. Drie adviezen met een meer strategisch karakter stuiten op een meer uiteenlopende waardering. Sommigen vochten de onderliggende methodieken aan, anderen wezen er juist op dat zulke kritiek onvermijdelijk is bij gevoelige politieke thema's als bevolkingskrimp, de financiële verhouding tussen rijk en provincies en de uitzonderingspositie van de vier grote steden. Er bestaat volgens de commissie 'consensus over het voortbestaan van een adviesfunctie zoals thans vervat in de Raad die zicht richt op financiële vraagstukken die van belang zijn voor de verhoudingen in het openbaar bestuur'.

De commissie voegt daaraan de aanbeveling toe om in de toekomst een bredere focus op de financiële verhoudingen in relatie tot de bestuurlijke verhoudingen na te streven (aanbeveling 1) en zich niet te beperken tot louter technische advisering. De commissie pleit aldus voor een meer strategische positionering van de Raad. De Raad kan er niet mee volstaan zich een rol aan te blijven meten als technische 'hoeder van het bestaande systeem van financiële verhoudingen'. De commissie verwacht dat de regering in de komende jaren ingrijpende besluiten zal (moeten) nemen die het functioneren van de overheid op alle niveaus zullen raken, zoals de komende bezuinigingen op de rijksbegroting. Het is daarom goed 'een instituut te hebben dat ook de financiële gevolgen daarvan in kaart kan brengen en daarover kan adviseren'. De commissie beveelt 'een koerswijziging' aan in de richting van een meer strategisch adviserende Raad. De commissie beveelt de Raad aan om met de verantwoordelijke bewindspersonen in gesprek te treden over de wenselijkheid van een dergelijke koerswijziging (aanbeveling 5).

De Raad stelt voor om in samenspraak met de beide fondsbeheerders te onderzoeken of, en zo ja op welke wijze, invulling moet worden gegeven aan de aanbeveling om een bredere focus op de financiële verhoudingen na te streven. De aanbeveling om met de bewindspersonen in gesprek te treden wordt aldus onverkort opgevolgd. Daarbij is het allereerst van belang om de in paragraaf 4 genoemde strategische vragen nader te onderzoeken. Het is nodig die vragen afdoende te beantwoorden voordat definitieve conclusies over de wenselijke rol en positie van de Raad kunnen worden getrokken. De Raad zal deze verkenning met enthousiasme ter hand nemen, in samenspraak met vertegenwoordigers van de beide fondsbeheerders.

De commissie beveelt aan om periodiek te beoordelen of het vigerende 'financiële netwerk' en de knopen daarin nog steeds goed functioneren. Zij stelt voor jaarlijks een foto te maken van het stelsel van financiële verhoudingen in zijn geheel (aanbeveling 2). De Raad tekent hierbij aan dat er al verschillende instrumenten bestaan die min of meer het karakter van een dergelijke 'foto' hebben. Gedacht kan worden aan overheidspublicaties als het (jaarlijkse) Periodiek Onderhoudsrapport (POR) voor gemeenten respectievelijk voor provincies, het Financieel Overzicht Gemeenten (FOG) dat onderdeel uitmaakt van de septembercirculaire en het (jaarlijkse) rapport 'Maten voor gemeenten' van het SCP, maar ook andere publicaties als de (jaarlijkse) 'Atlas voor gemeenten'

(Atlas voor gemeenten) en de (jaarlijkse) 'Atlas van de lokale lasten' van Coelo. Ook draagt het VNG-instituut KING zorg voor het beschikbaar stellen van benchmark-gegevens voor gemeenten. Deze lijst is niet uitputtend. Het ontbreekt echter aan een samenhangend beeld van de financiële positie van decentrale overheden. Uiteraard heeft de commissie niet alle reeds bestaande instrumenten kunnen beoordelen en vergelijken. Momenteel brengt de Raad jaarlijks advies uit op basis van de door BZK uitgebrachte periodieke onderhoudsrapporten. De Raad wil graag met de fondsbeheerders bespreken of er behoefte bestaat om meer samenhang in het instrumentarium te brengen, dan wel de rol van de Raad bij het opstellen van zulke instrumenten (door taakoverdracht) te intensiveren.

De commissie acht het van belang dat een normenkader wordt opgesteld ter bevordering van de transparantie van de adviezen van de Raad. Bovendien spreekt de commissie het vermoeden uit dat het bestaande normenkader moet worden herijkt en vernieuwd (aanbeveling 3). Zo stelt de commissie: 'De aannames en principes waarop de financiële verhoudingen in Nederland worden gezien (zoals de aspiratieniveaus van Goedhart) (blijken) verouderd en in onze tijd niet meer overeenkomstig de werkelijkheid'. Deze laatste, vergaande uitspraak kan de Raad niet louter op basis van de bevindingen van de commissie onderschrijven. Daarvoor was het onderzoek van de commissie (gericht op een evaluatie van het werk van de Raad in de afgelopen raadsperiode) te beperkt. Bij de evaluatie van de Financiële-verhoudingswet die de Raad in 2007 uitvoerde kwam een dergelijke vergaande kloof tussen de wettelijke normen en de door belanghebbenden beleefde werkelijkheid nog niet in beeld. In de kabinetsreactie op dit Rfv-advies werden de conclusies en aanbevelingen van de Raad onderschreven. Conform de aanbevelingen van de Rfv vroegen de fondsbeheerders daarna om een advies over de financiële verhouding tussen Rijk en provincies en werd het advies over de financiële positie van de vier grote steden (G4) opgesteld. Maar het evaluatierapport van de commissie geeft voldoende aanleiding om het bestaande raamwerk voor de financiële verhoudingen thans opnieuw te ijken. De Raad zal om die reden, op basis van de bevindingen van de commissie, deze uitspraak van de commissie nader toetsen met de strategische vragen uit paragraaf 4 als leidraad.

De Raad pakt, zoals hierboven vermeld, deze handschoen graag op. Hij zal daarbij ook gebruik maken van de inbreng van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob).

De Raad zal hierbij contact onderhouden met (de ambtelijke ondersteuning van) de beide fondsbeheerders. Zij worden immers mede aangesproken door de uitspraak van de commissie. Als eerste stap zal de werkgroep het actuele en feitelijk gehanteerde normenkader (op basis van geschreven en ongeschreven regels en uitgangspunten) expliciteren. Dat zal vervolgens in bijeenkomsten met externe deskundigen en belanghebbenden worden getoetst aan zowel de meest recente wetenschappelijke inzichten op het vlak van financiële verhoudingen (fiscal federalism) als aan recente maatschappelijke trends en ontwikkelingen (zoals horizontalisering van het bestuur). Op basis daarvan zal de Raad voorstellen doen aan de beide fondsbeheerders over het wel of niet bijstellen van het normenkader en indien nodig voor het bijstellen van de wetgeving waarop dat kader thans is gebaseerd.

Wanneer de door de commissie voorgestelde koerswijziging wordt ingezet, kan dat ook consequenties hebben voor de wenselijke samenstelling van de Raad en voor zijn ambtelijke ondersteuning (aanbeveling 4 en aanbeveling 7). De commissie pleit in haar evaluatie voor



uitbreiding van het secretariaat. Ook zou een meer strategische positionering aanleiding kunnen geven de relatie tussen de Raad voor financiële verhoudingen en de Raad voor het openbaar bestuur nader te bepalen (aanbeveling 6). De Raad stelt voor om deze vraagstukken pas te beantwoorden nadat het normenkader is geijkt en de strategische vragen uit paragraaf 4 afdoende zijn beantwoord. Hij merkt daarbij op dat er voor de samenstelling van de Raad tot nu toe steeds is gekozen voor een mix van wetenschappers en bestuurders. Afhankelijk van de uitkomst van de discussie zal gekeken worden of in de toekomst een andere samenstelling nodig is. De Raad constateert ook dat in de afgelopen jaren steeds intensief is samengewerkt met de Raad voor het openbaar bestuur. Zo zijn er gezamenlijke adviezen opgesteld (zoals het advies over bevolkingskrimp) en is samengewerkt bij het Rob-rapport 'Het einde van het blauwdrukdenken – naar een nieuwe inrichting van het openbaar bestuur' en bij het Rfv-advies over de financiële verhouding tussen Rijk en provincies. De voorzitter van de Rfv is waarnemend lid van de Rob en daarnaast is één lid van de Rfv tevens lid van de Rob. Beide Raden worden bovendien ondersteund door één gezamenlijk secretariaat (met een formatie van 12,5 fte).

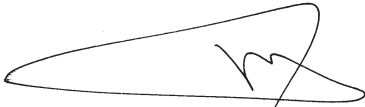
De commissie beveelt de Raad aan om zich in te zetten voor vergroting van het draagvlak onder de stakeholders (de koepels VNG en IPO en individuele provincies en gemeenten; aanbeveling 8). De Raad onderschrijft het belang van een goed draagvlak en van consultaties bij het opstellen van bijvoorbeeld het werkprogramma van de Raad. De Raad neemt bij zijn advisering altijd zo veel mogelijk kennis van de opvattingen in het veld. Bij het advies over bevolkingskrimp heeft de Raad intensief gecommuniceerd met betrokkenen. Ook zijn de diverse belanghebbenden betrokken bij de beoordeling van feitelijke juistheid van gegevens die zijn gebruikt in de adviezen over de financiële verhouding met de provincies respectievelijk over de financiële positie van de G4. De Raad is er evenwel geen voorstander van de belanghebbenden structureel te betrekken bij het opstellen van de uiteindelijke conclusies en aanbevelingen van de Raad. Bij de algemene herziening van het adviesstelsel in 1997 is immers juist besloten dat de adviesraden als onafhankelijke adviesorganen en niet (tegelijk) als overleggremia dienen te fungeren. Met deze kanttekening neemt de Raad deze aanbeveling van de commissie over.

Tot slot stelt de commissie voor om de rol van de Rfv te beperken waar het gaat om de advisering van technische strekking en bij de artikel 12-status van gemeenten (aanbeveling 9). De Raad zou zich kunnen beperken tot 'bijvoorbeeld een jaarlijkse review' dan wel 'andere arrangementen'. De Raad is van mening dat de commissie hier onderschat wat de betekenis kan zijn van een technisch advies van een onafhankelijke Raad over onderwerpen die vaak toch een politieke lading hebben zoals de verdeling van gelden in het kader van de Wmo, de Wwb en de Wijkaanpak. En voor wat betreft de artikel 12-advisering: gelukkig is het aantal artikel 12-aanvragen in de laatste jaren zeer beperkt geweest (ca. drie per jaar) en betrof het uitsluitend kleinere gemeenten. Het is voor alle gemeenten van belang dat een onafhankelijk orgaan waakt over de toekenning van artikel 12-steun. Ook leveren de artikel 12-adviezen een belangrijke bijdrage aan het signaleren van mogelijke feilen binnen de financiële verhoudingen.

Concluderend neemt de Raad een aantal aanbevelingen van de commissie over, zoals het opstellen van een normenkader, het herijken daarvan, het in overleg treden met de fondsbeheerders over

de vraag of een koerswijziging wenselijk is en het versterken van het draagvlak voor de advisering van de Raad. Voor het beantwoorden van de vraag of een koerswijziging en meer strategische positionering van de Raad wenselijk is, is het nu nog te vroeg. De Raad stelt, in overleg met de fondsbeheerders een werkgroep in die een aantal door de commissie opgeroepen strategische vragen zal beantwoorden. Ook zal de Raad met de fondsbeheerders bespreken of behoefte is aan een meer uitgebreide verantwoordelijkheid van de Raad bij het opstellen van een jaarlijkse 'foto' van het stelsel van financiële verhoudingen. Daarna, naar verwachting in het voorjaar van 2011, zal de Raad zich uitspreken over de aanbevelingen van de commissie die betrekking hebben op de toekomstige positie, samenstelling en ondersteuning van de Raad.

De Raad voor de financiële verhoudingen dankt de commissie Evaluatie Rfv voor haar inzet, haar rapport en de uitdagende aanbevelingen die zij daarin aan de Raad en de fondsbeheerders heeft voorgelegd.



Mr. M.A.P. van Haersma-Buma  
Voorzitter van de Raad voor de financiële verhoudingen



Dr. C.J.M. Breed  
Secretaris van de Raad voor de financiële verhoudingen





# Een raad die telt

Rapport van de Evaluatiecommissie Raad voor de  
financiële verhoudingen

Maart 2010





# Inhoud

<b>Voorwoord</b>	5
<b>1. Inleiding</b>	7
1.1 Aanleiding en achtergrond van de evaluatie	7
1.2 Vragen en werkwijze	7
1.3 Leeswijzer	8
<b>2. De afgelopen periode</b>	9
2.1 De omgeving van de Raad	9
2.2 Een onbestemd gevoel	9
2.3 De doorwerking van de adviezen	10
2.4 Het normenkader onder de adviezen	12
2.5 De positie en het gezag van de Raad	13
2.6 Voorbij de ondraaglijke lichtheid van het bestaan	15
<b>3. Een blik op de toekomst</b>	17
3.1 Drie scenario's om vijf voor twaalf	17
3.2 Naar een herontwerp van de Raad	18
3.3 Een foto van de bestuurlijke en financiële verhoudingen	22
3.4 De kwesties en positionering van de toekomst	24
<b>4. Samenvattende conclusies en aanbevelingen</b>	27
4.1 Samenvatting van centrale bevindingen en conclusies	27
4.2 Aanbevelingen	28
<b>Bijlage 1: Gesprekspartners van de evaluatiecommissie</b>	32
<b>Bijlage 2: Adviezen van de Raad</b>	34
<b>Bijlage 3: Onderzoeksprotocol 'doorwerking'</b>	38
<b>Bijlage 4: De focus van de Raad uitgedrukt in kringen</b>	39





# Voorwoord

De hypotheekrenteaftrek, de veranderende positie van woningcorporaties, de heroverwegingen en bezuinigingen van de rijksoverheid en het toegenomen belang van Europese structuurfondsen zijn slechts enkele voorbeelden van thema's die nu en in de toekomst de financiële verhoudingen tussen rijk, provincies en gemeenten zullen bepalen. We gaan een tijd tegemoet waarin minderen een belangrijk begrip zal zijn. Er dient zich dan ook een periode aan waarin de financiële verhoudingen tussen bestuurslagen opnieuw bezien zullen (moeten) worden. We hoeven de krant er maar op na te slaan en er is wel een bericht te vinden dat laat zien dat de financiële positie van overheden onder druk staat.

Blijkens artikel 2 van de Wet op de Raad voor de financiële verhoudingen heeft de Raad tot taak de regering en de beide Kamers der Staten-Generaal te adviseren over de wetgeving inzake de financiële verhoudingen, in het bijzonder die van het Rijk met de gemeenten en met de provincies alsmede over de uitvoering van die wetgeving. De doelstelling daarbij is te komen tot een evenwichtige verdeling die bijdraagt aan een doelmatige overheid. In de afgelopen periode heeft de Raad daartoe verschillende adviezen uitgebracht, bijvoorbeeld omtrent de gevolgen van bevolkingsdaling, de omvang en invulling van het provinciefonds en de uitvoering van de nieuwe WWB en van de WMO.

De Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) heeft voor zijn periodieke evaluatie een commissie ingesteld. De commissie doet met dit rapport verslag van haar onderzoek naar het functioneren van de Raad in de afgelopen periode. Daarbij heeft de commissie op verzoek van de Rfv een brede oriëntatie gekozen. Dit om voor de toekomst het belang van advisering over vraagstukken omtrent de verdeling van financiële middelen te kunnen duiden. Ook heeft de commissie in dit rapport het verzoek van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geacommodeerd door zich uit te spreken over de toekomstige verhouding tussen de Raad voor de financiële verhoudingen en de Raad voor het openbaar bestuur. Met dit rapport beoogt de commissie niet alleen een bijdrage te leveren aan het toekomstige debat over de positie van de Rfv in het adviesstelsel en de invulling van de taken van de Rfv in de toekomst. Het is juist de bedoeling ook in een breder perspectief het belang van blijvende aandacht voor financiële verhoudingen te bespreken. De commissie neemt u dan ook mee in een beschouwing die vertrekt vanuit de huidige invulling van het werk van de Raad en eindigt met een perspectief op de toekomst.

De Evaluatiecommissie Raad voor de financiële verhoudingen bestaat uit de heer mr. A.W.H. Docters van Leeuwen (voorzitter), mevrouw mr. drs. A.W.H. Bertram en de heer mr. dr. C. Riezebos. Namens dezen:

Mr. A.W.H. Docters van Leeuwen  
Voorzitter Evaluatiecommissie Rfv

Drs. J.M. Schulz  
Secretaris Evaluatiecommissie Rfv



# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding en achtergrond van de evaluatie

De Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) is, op grond van artikel 28 van de Kaderwet Adviescolleges, gehouden de werkzaamheden aan het einde van iedere zittingsperiode te evalueren. Deze evaluatie wordt uitgevoerd door de Evaluatiecommissie Raad voor de financiële verhoudingen, die door de Raad zelf is ingesteld. De commissie heeft tot taak zich in de werkzaamheden van de Raad te verdiepen en te bezien op welke wijze deze tot resultaten leiden. Daarbij beziet de commissie de positie van de Raad in een breder perspectief en geeft zij haar zienswijze op de toekomstige positie van de Raad in het debat over de financiële verhoudingen in Nederland.

In de afgelopen jaren staat de positie van de raden die zijn ingesteld onder de Kaderwet Adviescolleges ter discussie. De nota 'De kwaliteit van de verbinding' van Secretaris-Generaal Vernieuwing Rijksdienst Bekker en het daarbij behorende kabinetsstandpunt maken duidelijk dat veranderingen in het bestel aanstaande zijn. Vooral voor de zogenoemde strategische adviescolleges die onder de Kaderwet zijn ingesteld, zoals de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, de Raad voor het openbaar bestuur en de Onderwijsraad heeft dit gevolgen. Inmiddels gaan de Raad voor het Landelijk Gebied, de VROM-raad en de Raad voor Verkeer en Waterstaat samen in een Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur. De positie van de Raad voor de financiële verhoudingen staat in deze periode niet onder druk. Als formeel technische raad werd hij niet in de herinrichtingsoperatie betrokken.

Directe aanleiding voor het instellen van de evaluatiecommissie is de door de Raad gevoelde behoefte ter gelegenheid van deze evaluatie een externe blik op de toekomstige ontwikkeling van de Raad te vragen. De commissie heeft dan ook gemeend in haar onderzoek niet alleen terug te kijken op de afgelopen periode, maar vooral ook naar toekomstige verbeterpunten te moeten zoeken.

## 1.2 Vragen en werkwijze

De Raad voor de financiële verhoudingen heeft de commissie verzocht in haar rapport aandacht te besteden aan de vraag "of de Raad ertoe doet en op welke wijze hij het verschil kan maken". In lijn met de opdrachtformulering doet de commissie in dit rapport uitspraken omtrent de positionering van de Raad, de doorwerking van de adviezen en de wijze waarop adviezen tot stand komen. Hier komt nog bij dat in de loop van het onderzoek de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de commissie heeft verzocht zich ook uit te spreken over de toekomstige samenwerking (c.q. verhouding) tussen de Raad voor de financiële verhoudingen en de Raad voor het openbaar bestuur. De commissie heeft aan dit verzoek gevolg gegeven.

De commissie heeft tijdens haar werkzaamheden drie fasen doorlopen. In de eerste fase is een selectie van de rapporten die de Raad in de achterliggende periode heeft gemaakt alsmede een aantal kabinetsstandpunten daarbij door de commissie bestudeerd. In bijlage 2 is het overzicht opgenomen van alle adviezen die in de afgelopen periode (2005-2009) door de Raad zijn uitgebracht. Ook heeft de commissie zich verdiept in wetenschappelijke bijdragen omtrent de

financiële verhoudingen en heeft zij verschillende essays en columns gelezen die het functioneren van de Raad behandelen. In de tweede fase heeft de commissie gesprekken gevoerd met een gevarieerde selectie van gesprekspartners. De gespreksronde is afgesloten met een 'diner pensant'. Tijdens dit diner is met enkele gesprekspartners ook nog kort over de voorgenomen conclusies van de commissie van gedachten gewisseld. In bijlage 1 is het overzicht van alle gesprekspartners van de commissie opgenomen. In totaal zijn gesprekken gevoerd met 37 personen. In de laatste fase zijn de bevindingen van de commissie in dit rapport neergelegd. De conceptrapportage heeft de commissie aan de Raad voorgelegd voor een toets op feitelijke onjuistheden. Daarna is het rapport gefinaliseerd en aangeboden aan de Rfv.

### 1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk twee van dit rapport blikt de commissie terug op de afgelopen zittingsperiode van de Raad. Daarbij staat de vraag centraal hoe de Raad invulling heeft gegeven aan de hem toevertrouwde opdracht. Vervolgens wordt in hoofdstuk drie een blik op de toekomst geworpen. Daarbij gaat het vooral om de vraag hoe de positie en de advisering van de Raad te verbeteren zijn, zodat deze (nog) meer impact hebben dan momenteel het geval is. In hoofdstuk vier tot slot worden de bevindingen van de commissie naast elkaar gezet. Daaraan worden aanbevelingen voor de toekomst verbonden.

## 2. De afgelopen periode

### 2.1 De omgeving van de Raad

De Rfv is een technische adviesraad, die onder de Kaderwet Adviescolleges is ingesteld. Technische adviesraden hebben tot taak de regering en het parlement gevraagd en ongevraagd te adviseren. De formele taakopdracht van de Rfv is “de regering en de beide Kamers der Staten-Generaal te adviseren over de wetgeving inzake de financiële verhoudingen, in het bijzonder die van het Rijk met de gemeenten en met de provincies alsmede over de uitvoering van die wetgeving.”<sup>1</sup>

Deze focus in het werk van de Rfv betekent dat de Raad zich ook op terreinen beweegt en adviseert over vraagstukken die de bevoegdheden van de beide principalen overschrijden. De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Financiën zijn gezamenlijk beheerder van het provinciefonds en het gemeentefonds. De Evaluatiecommissie beschouwt hen daarom als de principalen van de Raad. Aangezien de Raad ook adviseert over vraagstukken die hun directe verantwoordelijkheid te buiten gaan behoren ook andere departementen tot de adressanten van het werk van de Raad. Ook andere ministeries behoren tot de belanghebbenden van de Raad. Daarnaast zijn vanzelfsprekend gemeenten en provincies (en hun koepels VNG en IPO) belanghebbenden van de Raad voor de financiële verhoudingen. Veel vooral technische adviezen van de Raad richten zich immers op verdeelvraagstukken niet alleen tussen maar ook binnen overheidslagen.

De Raad opereert in een nichemarkt voor zover dit het aantal spelers betreft dat hierop actief is. Het speelveld is klein en de hoeveelheid aanbieders van kennis op het vlak van de financiële verhoudingen is beperkt. Zo maakt de Raad vooral gebruik van onderzoeken van Cebeon en APE en is op het vakgebied van de financiële verhoudingen, zo blijkt ook uit de gesprekken die de commissie heeft gevoerd, relatief weinig actueel wetenschappelijk onderzoek voorhanden dat de Raad zou kunnen helpen in zijn oordeelvorming. Dat op zich is opmerkelijk. De markt mag dan vrij klein zijn, de kwesties waarop de advisering betrekking heeft, het werkkterrein van de Raad is juist wel groot. Immers, veel maatschappelijke thematiek en problemen en veel inrichtingsvraagstukken in het openbaar bestuur hebben financiële gevolgen en vragen om aandacht voor de verdeling van middelen. De Raad werkt met enige regelmaat samen met de Raad voor het openbaar bestuur (Rob). Beide raden zijn in hun aandachtsgebieden complementair en richten zich in algemene zin op respectievelijk de financiële verhoudingen en de bestuurlijke verhoudingen in Nederland.

### 2.2 Een onbestemd gevoel

De Raad voor de financiële verhoudingen lijdt naar mening van de commissie aan een algehele onbestemdheid, die door gesprekspartners treffend is omschreven als de ‘ondraaglijke lichtheid van het bestaan’. Uit gesprekken die de commissie met leden van de Raad en met leden van het

---

<sup>1</sup> Zie artikel 2 van de Wet op de Raad voor de financiële verhoudingen, in Stb 1997, 106.

secretariaat van de Raad heeft gevoerd, komt een beeld van tevredenheid naar voren. Er worden in relatie tot de zeer beperkte capaciteit op het secretariaat veel adviezen uitgebracht, die ook nog gaan over relevante thema's en die in algemene zin voldoende doorwerking sorteren. Het is dan ook nog maar de vraag of er in de toekomst wel zoveel anders moet dan nu. Er is een schijnbaar gebrek aan grote thema's voor advisering. Zo was in ieder geval de eerste indruk die de commissie aan haar onderzoek overhield. Gelijktijdig valt het de commissie op dat ook de Raad zoekende is naar mogelijkheden om de eigen advisering en positie te verbeteren. Hoe die veranderingen voor de toekomst eruit dienen te zien, is vanzelfsprekend een kwestie die incrementeel en in de loop van de tijd duidelijk wordt. Desalniettemin valt het de commissie op dat zich hier in de overwegingen van de Raad enige onbestemdheid bevindt. Niet duidelijk is of er een gedeeld gevoel van urgentie bestaat, of die op dezelfde problematiek betrekking heeft en in welke richting ontwikkelmogelijkheden zouden liggen. Daarbij valt het op dat de principalen van de Raad in de afgelopen periode ook niet hebben gestuurd op een andere invulling van de taakinvulling van de Raad.

De commissie heeft zich enigszins verbaasd over de indrukken die zij hier heeft gekregen en realiseert zich gelijktijdig dat de aan haar verleende opdracht ook uit deze zoekende houding is voortgekomen. Temidden van discussies over de vermogens en liquide middelen van woningcorporaties, de invoering van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (waarvoor nota bene het Sociaal Cultureel Planbureau om advies is gevraagd ten aanzien van gemeentelijke financiële overschotten), grote decentralisatieoperaties en heroverwegingen was er naar mening van de commissie in de afgelopen jaren zeker geen gebrek aan grote adviesthema's. De commissie zal haar oordeel over de achterliggende periode opstellen aan de hand van drie kwesties waarover in alle gesprekken uitgebreid van gedachten is gewisseld, te weten: de doorwerking en bandbreedte van adviezen, het normenkader dat de Raad gebruikt en de positie en het gezag van de Raad.

### 2.3 De doorwerking van de adviezen

Voor de beoordeling van de doorwerking van adviezen van de Raad maakt de commissie gebruik van een reeds eerder door bestuurskundigen van de Erasmus Universiteit ontwikkeld kader dat in bijlage 3 is weergegeven. De commissie is het met de Raad eens dat er, zeker gezien de beperkte capaciteit op het secretariaat, relatief veel adviezen zijn uitgebracht. Desondanks is het de commissie bepaald niet meegevallen om concreet zicht te krijgen op de doorwerking van al die adviezen. De meeste gesprekspartners van de commissie hebben kennis van slechts enkele en ook steeds dezelfde adviezen van de Raad. Steevast blijken de adviezen over bevolkingskrimp, het provinciefonds en de positie van de G4 in het gemeentefonds de mening van gesprekspartners omtrent het functioneren van de Raad te bepalen. De facto gaat het daarbij om een specifiek deel van de adviezen die de Raad uitbrengt, namelijk de strategische adviezen. Daarnaast besteedt de Raad een substantieel deel van de tijd en aandacht aan meer technische adviezen (ook wel briefadviezen genoemd) en aan artikel 12 adviezen.

Waar het om de doorwerking van adviezen gaat, valt in algemene zin op dat de technische adviezen en artikel 12 adviezen vooral en ook duidelijk instrumentele doorwerking realiseren. In brieven aan de Tweede Kamer en in reacties aan de Raad laat de regering duidelijk zien regelmatig

de aanbevelingen van de Raad op te volgen.<sup>2</sup> Soms ook zijn de adviezen van de Raad bron van inspiratie voor een kamerlid dat een amendement wil indienen. Zo is het amendement van mevrouw Karabulut op de Wet participatiebudget bedoeld om de doelbesteding van het budget te verruimen, wat gemeenten meer beleidsvrijheid geeft. Het amendement is in overeenstemming met het advies van de Raad. Geen van de gesprekspartners echter noemt dergelijke adviezen of hun doorwerking. Blijkbaar zijn ze relevant, maar worden ze door stakeholders niet als zodanig herkend. Of beter gezegd, gesprekspartners nemen het bestaan en belang van deze adviezen als het ware ter kennisgeving aan om zich vervolgens direct te storten op de meer strategische adviezen.

Met het uitbrengen van meer strategische adviezen heeft de Raad invulling gegeven aan de centrale aanbeveling uit de vorige evaluatie.<sup>3</sup> Dat deed hij voorheen in mindere mate. Van deze meer strategische adviezen blijft het voor de commissie, ook na haar onderzoek, lastig vast te stellen welke doorwerking ze precies hebben gehad. De gemeenschappelijke deler die in de reacties van gesprekspartners naar voren komt, is dat doorwerking doorgaans uitblijft of dat het in ieder geval lastig is de adviezen van de Raad direct in uitvoering om te zetten. Naar mening van sommige gesprekspartners gaat het vooral om conceptuele en agenderende doorwerking. Ze zouden hun invloed vooral op de (politiek-bestuurlijke) agenda en op het gedachtegoed rondom beleidsthema's hebben gehad. Deze zienswijze is consistent met de aanbeveling in de vorige evaluatie om juist ook tot meer agenderende advisering te komen. Desondanks zijn het juist deze adviezen waarop met enige regelmaat commentaar wordt geleverd. Deze commentaren komen er in essentie op neer dat dergelijke grote adviezen van de Raad op de methodiek en de onderliggende aannames aanvechtbaar zijn, waardoor het debat over de beleidsmatige consequenties (waarover vanzelfsprekend steeds verschil van mening kan bestaan) niet of nauwelijks meer kan worden gevoerd. Zo heeft het IPO een second opinion laten maken en verricht ook het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties weer eigen studies naar aanleiding van het advies over de omvang van het provinciefonds. Uiteindelijk en welhaast bij wijze van compromis is op basis van dit advies besloten niet de door de Raad becijferde (ongeveer) 600 miljoen euro, maar als 'eerste tranche' 300 miljoen uit het provinciefonds te halen. Ook omtrent het advies over de positie van de G4 in het gemeentefonds worden al vragen gesteld door de gesprekspartners van de commissie. Naar mening van sommigen biedt het advies geen oplossingen, terwijl de Raad in de Evaluatie van de Financiële verhoudingswet ook reeds tot de conclusie gekomen was dat de uitzonderingspositie van de vier grote steden niet meer van deze tijd is. Het advies over bevolkingskrimp is weliswaar inhoudelijk niet omstreden, maar ook bij de aannames onder dit advies worden vraagtekens gezet. Niet alle gesprekspartners delen deze opvattingen. Er zijn ook gesprekspartners die benadrukken dat het in politieke situaties welhaast niet te voorkomen is dat adviezen worden aangevochten, zeker als

---

2 Zo is ook duidelijk terug te zien in de jaarverslagen van de Raad over 2007 en 2008. Zie bij wijze van voorbeeld de behandeling van het advies *Meerkosten gemeenten met een slechte bodemgesteldheid*, Kamerstukken II, 2005-2006, 30 300 B, nr. 17; de behandeling van het advies *Herijking openbare orde en veiligheid*, Kamerstukken II, 2006-2007, 30 800 B, nr. 13 en de brief van (inmiddels voormalig) staatssecretaris Aboutaleb aan de Raad naar aanleiding van het advies *Evaluatie verdeelmodel WWB*.

3 Zie B&A Groep, *Gevraagde Raad?: Eindrapport evaluatie Raad*, Deventer, 2004, p. 7.

ze even niet uitkomen. Op decentrale bestuursniveaus wordt positief over de Raad gedacht, terwijl hier gelijktijdig – zo valt het de commissie op – geen strategisch plan bestaat voor de toekomst van de Raad en diens advisering. Deze bevindingen omtrent de doorwerking van de adviezen hebben de commissie ertoe gebracht in de beoordeling van het functioneren van de Raad in de afgelopen periode ook een blik te werpen op het normenkader dat de Raad hanteert in zijn advisering.

## 2.4 Het normenkader onder de adviezen

De commissie moet constateren dat de Raad op dit moment niet beschikt over een geëxpliciteerd, kenbaar en uniform normenkader voor de beoordeling van de financiële verhoudingen in Nederland. Haar onderzoek laat zien dat normen die de Raad gebruikt en aannames die de Raad doet vooral impliciet blijven en incrementeel (in de loop van verschillende adviezen) tot stand komen. Het vertrekpunt voor de Raad bij alle adviezen is het bestaande stelsel van wetten, regels en algemene uitgangspunten voor het bestaande stelsel van financiële verhoudingen. Het normenkader bestaat, voor zover de commissie dit in gesprekken en uit adviezen heeft kunnen destilleren, verder uit grofweg vijf onderdelen. Het wordt gevormd door ten eerste bestuurlijke afwegingen. Uitgangspunt voor de financiële verhoudingen is de aanname dat financiële verhoudingen (c.q. middelen) volgend zijn op bestuurlijke verhoudingen en beleidsafspraken. Ten tweede zijn er in gemeenten en provincies en door de tijd heen verschillende maatschappelijke voorkeuren te bespeuren. De Raad tracht hiermee zoveel als mogelijk rekening te houden bij adviezen over de verdeling van de algemene uitkering. Ten derde hanteert de Raad opvattingen over het moment van (bij)sturen. Bijsturen in de verdeling van de algemene uitkering dient steeds achteraf en niet vooraf te gebeuren. De maatschappelijk effecten van beleid dienen eerst zichtbaar te zijn alvorens wordt bijgestuurd.<sup>4</sup> Ten vierde hanteert de Raad de aspiratieniveaus van Goedhart waarbij in adviezen over de verdeling van de algemene uitkering zoveel mogelijk het wettelijk verankerde derde aspiratieniveau wordt nagestreefd.<sup>5</sup> Tot slot kunnen er ook andere afwegingen zijn om een bepaald oordeel uit te spreken, zoals de toegenomen eigen inkomstenbronnen van decentrale overheden. Er is als het ware sprake van wat een casuïstisch normenkader genoemd zou kunnen worden. Dit gegeven op zich acht de commissie niet problematisch. Ingewikkeld wordt het voor haar met betrekking tot twee punten, die in de gesprekken ook duidelijk door gesprekspartners zijn geaccentueerd. Ten eerste komt uit gesprekken naar voren dat met het huidige vrij impliciete normenkader geen duidelijk kantelpunt kan worden benoemd. Het is niet duidelijk op welk punt

---

4 In algemene zin is de voorkeursvolgorde bij de keuze van financieringsbronnen voor gemeentelijke activiteiten: 1) eigen inkomsten, 2) het gemeentefonds en 3) specifieke uitkeringen.

5 Zie: C. Goedhart, 'Een theoretisch kader voor inkomstenvererving door lagere overheden', in N.C.M. van Niekerk (red.), *Macht en middelen in de verhouding Rijk – lagere overheden*. Den Haag 1982: Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven. Op het eerste aspiratieniveau vindt een compensatie plaats voor de grootste verschillen in belastingcapaciteit. Op het tweede aspiratieniveau vindt daar bovenop een compensatie plaats voor de grootste verschillen in objectieve behoeften aan voorzieningen. Op het derde aspiratieniveau vindt een (min of meer) volledige egalitatie plaats van voorzieningencapaciteit. Op het vierde aspiratieniveau is sprake van gelijke voorzieningen voor alle decentrale overheden.



en waarom het oordeel van de Raad omslaat van goed naar fout. Voor kwesties met betrekking tot de verdeelsleutels voor de algemene uitkering bestaat er een vuistregel of signaalwaarde. Wanneer gemeenten op jaarbasis vijf tot tien euro meer besteden per inwoner dan gemiddeld, dan wordt er vanuit gegaan dat er ten aanzien van de verdeling iets aan de hand is. Voor andere en meer strategische of volumekwesties bestaan geen duidelijke normen. Ten tweede komt uit de gesprekken naar voren dat VNG en IPO weliswaar de normen herkennen die de Raad hanteert, maar dat over de toepassing en interpretatie daarvan verschillend wordt gedacht. Zo heeft de Raad in het advies over de verdeling van het provinciefonds in antwoord op de desbetreffende adviesvraag het derde aspiratieniveau van Goedhart ook van toepassing verklaard op de inkomsten van provincies uit eigen vermogen. Een opvatting die, zo verneemt de commissie in sommige gesprekken, niet alom wordt gedeeld.

Het ontbreken van een navolgbaar, duidelijk normenkader leidt, zo blijkt uit de gevoerde gesprekken, tot debat over en aanvechtbaarheid van adviezen van de Raad voor de financiële verhoudingen. De commissie is van mening dat hier verandering in gebracht dient te worden. Ook draagt het gebrek aan een normenkader niet bij aan het gezag van de Raad.

## 2.5 De positie en het gezag van de Raad

Gevraagd naar hun mening over de Raad van de financiële verhoudingen beginnen verreweg de meeste gesprekspartners met een terugblik op de tijd dat diens voorganger de Raad voor de gemeentefinanciën nog bestond. Het gezag van deze Raad was onaangevochten. De huidige Raad voor de financiële verhoudingen heeft wat dat aangaat minder gezag. Het is daarbij bijzonder te moeten vaststellen dat de Raad voor de gemeentefinanciën was samengesteld op basis van vertegenwoordiging, terwijl de huidige Raad formeel is samengesteld op basis van deskundigheden. De deskundigheid van de ondersteuning en de voorzitters van de Raad werden vaak als verklarende factoren genoemd.

De commissie constateert dat het voortbestaan van de functie van de Raad nog niet breed ter discussie wordt gesteld door gesprekspartners. Evenmin is er heftige steun voor het bestaan van de Raad waar te nemen. Met nadruk is hier sprake van *nog* niet ter discussie stellen. Mede in het licht van de grote kwesties (zoals bezuinigingen en systeemveranderingen ten gevolge van de heroverwegingen) die op ons land afkomen in de komende tijd constateert de commissie bovendien dat we ons op een kantelmoment bevinden. De positie van de Raad dient te worden verstevigd, anders heeft deze in de toekomst geen bestaansrecht meer.

Dit wordt nog eens onderstreept doordat veel gesprekspartners van mening zijn dat het gezag van de Raad in de afgelopen jaren is gedaald of toch in ieder geval dat het huidige functioneren van de Raad zijn gezag niet ten goede komt. Uit de gesprekken komt verder naar voren dat de samenstelling van de Raad voor een belangrijk deel ook is gebaseerd op politiek-bestuurlijke deskundigheid. Dat past weliswaar bij een Raad die strategisch advies wil uitbrengen over een vrij technisch onderwerp, het sluit echter niet aan bij het feitelijk toch echt technische karakter van ook strategische adviezen over financiële verhoudingen.

De commissie heeft zich verder verbaasd over de consequenteloosheid waarmee op zich toch stevige uitspraken in adviezen regelmatig gepaard gaan. Zo is de Raad in het advies over *Periodiek Onderhoudsrapport 2006* van mening dat het specificeren van de bestemming van het accres het periodieke onderhoud “frustreert”.<sup>6</sup> In andere adviezen spreekt de Raad van kwesties die in zijn ogen “onacceptabel” of “onverantwoord” zijn.<sup>7</sup> In andere adviezen en op andere momenten worden met enige regelmaat door de Raad weer andere, maar niet minder stellige termen gebezigd. Dergelijke duidelijke stellingnamen kunnen naar mening van de commissie niet zonder opvolging blijven. Desalniettemin is geen enkele gesprekspartner in staat de commissie uit te leggen welke consequenties de Raad daar zelf aan verbindt. Of beter gezegd, de meeste gesprekspartners geven aan dat consequenties vanuit de Raad uitblijven. Na het uitbrengen van adviezen met dergelijk stellige terminologie gaat men blijkbaar toch gewoon over tot de orde van de dag, zonder opvolging te geven aan het eigen advies. Gesprekspartners hebben onomwonden aangegeven zich op dit moment weinig gelegen te laten liggen aan dergelijk stellige termen van de Raad. Zij hebben “er nooit minder van geslapen”. Het is de commissie niet gebleken dat de Raad aanleiding ziet zich stevig uit te spreken over het in betreffende situaties niet naleven van adviezen waarin ‘onacceptabele’ of ‘onaanvaardbare’ kwesties door de Raad aan de orde worden gesteld.

De grensrechterfunctie (door sommige gesprekspartners ook wel waakhondfunctie of toezichtfunctie genoemd) die vele gesprekspartners de Raad graag zouden zien vervullen kan door het gebrek aan normatiek al niet tot volle wasdom komen en erodeert naar mening van de commissie ook nog door het gebrek aan opvolging bij rapporten met harde conclusies. Evenzo veelzeggend en misschien wel exemplarisch acht de commissie, in navolging van enkele gesprekspartners die hier expliciet op wezen, de wijze waarop de Raad zelf met het eigen werkprogramma omgaat. Het verdedigende en welhaast verdrietige karakter dat hiervan uitgaat, doet de Raad geen recht.<sup>8</sup> Tot slot komt ook de houding van de principalen het gezag van de Raad niet ten goede. Wanneer de principalen de adviezen van de Raad met kracht onder de aandacht van andere departementen zouden brengen en ook zouden aangeven dat deze van belang zijn voor een goede verdeling van middelen en daarmee voor efficiënt bestuur, dan zou dit de positie van de Raad zeker kunnen versterken. De commissie maakt uit haar gesprekken op dat dit momenteel nauwelijks gebeurt.

---

6 Raad voor de financiële verhoudingen, *Advies Periodiek onderhoudsrapport 2006*, Den Haag, 2005, p. 7.

7 Respectievelijk: Raad voor de financiële verhoudingen, *Advies herijking Openbare Orde en Veiligheid*, Den Haag, 2007, p. 2 en Raad voor de financiële verhoudingen, *Second Opinion Verdeelonderzoek maatschappelijke opvang en verslavingszorg*, Den Haag, 2007, p. 2.

8 Zie de inleiding van het werkprogramma van de Raad voor 2010. Daarin schrijft de Raad: “Op basis van ervaringen uit het verleden moet worden vastgesteld dat de waarde van een werkprogramma voor de Rfv beperkt is. De Raad blijft voor concrete adviesaanvragen afhankelijk van de voortgang van de besluit- en beleidsvorming op de verschillende ministeries. Het werkprogramma heeft ook geen verplichtend karakter voor de ministeries. De vanzelfsprekendheid ontbreekt om de Raad om advies te vragen, ook al is in het verleden bij herhaling de meerwaarde van de adviezen gebleken.”

Het is overigens wel opvallend dat de positie en het gezag van de Raad buiten de Haagse kringen positiever worden beoordeeld dan daarbinnen. Het zijn de provincies en gemeenten (en hun koepels IPO en VNG) die de meest positieve opvattingen over de Raad te berde brengen. En dat terwijl juist zij zich kritisch uitlaten over het gebrek aan betrokkenheid van stakeholders bij het opstellen van werkprogramma's in het algemeen en specifieke adviezen in het bijzonder. De Raad laat daarvoor geen ruimte vanuit de gedachte onafhankelijk te willen opereren. De commissie deelt deze opvatting niet. Naar haar ervaring is het goed mogelijk stakeholders te consulteren en toch onafhankelijk en zelfstandig te blijven opereren.

## 2.6 Voorbij de ondraaglijke lichtheid van het bestaan

Hoe het dan wel moet, wordt uit de gesprekken van de commissie niet meteen zichtbaar. Er heerst veel lauwheid omtrent de gewenste toekomstige invulling van de Raad. Velen willen een grensrechter die kwalitatief hoogwaardige producten aflevert en op basis van een in beton gegoten onderbouwing conclusies trekt over de financiële verhoudingen in het openbaar bestuur. Sommigen hebben vooral behoefte aan een Raad die in volstrekte onafhankelijkheid de verdeelkwesties regelt binnen het provinciefonds en het gemeentefonds aangezien dit anders tussen belanghebbenden tot ingewikkelde en bestuurlijk beladen discussies zal leiden. Weer anderen houden er een onbepaald gevoel aan over dat het toch in ieder geval anders moet, maar weten daaraan nog weinig richting te geven. Het belang van het hebben van een Raad die zich richt op de evenwichtige en efficiënte verdeling van middelen over de bestuurslagen wordt door vrijwel alle gesprekspartners onderkend. Daarbij is het opvallend dat de principalen zich in de afgelopen jaren niet richtinggevend hebben uitgesproken omtrent hun bedoelingen met de Raad.

Om deze redenen en omdat de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hier expliciet om heeft gevraagd, heeft de commissie gemeend zich aanzienlijk meer in het toekomstige functioneren van de Raad te moeten verdiepen dan misschien gebruikelijk is bij evaluaties die vaak toch voornamelijk terugkijken. De commissie begeeft zich dan ook inhoudelijk op het werkteerrein van de Raad om vanuit de binnenkant aanbevelingen te kunnen doen voor het toekomstig functioneren. Dat doet zij vooral door de vragen te stellen, die naar haar mening in de afgelopen periode te weinig aandacht hebben gekregen. In het volgende hoofdstuk zet zij dan ook uitgebreid uiteen hoe de Raad in de toekomst naar haar mening zou kunnen en ook moeten functioneren. Daarbij zijn steeds ook de opvattingen en ideeën van gesprekspartners gewogen en meegenomen.



## 3. Een blik op de toekomst

### 3.1 Drie scenario's om vijf voor twaalf

Gevraagd naar hun mening over hoe het dan wel verder moet met de Raad, tekenen zich vanuit de gesprekken drie scenario's af voor de toekomst van de Raad. Die scenario's zijn in onderstaand schema weergegeven samen met het oordeel van de commissie over deze scenario's. In haar oordeel is de commissie in belangrijke mate schatplichtig aan haar gesprekspartners.

*Schema 1: scenario's voor de toekomst (voor uitleg kringen zie bijlagen)*

	Scenario	Oordeel commissie
1	Handhaving status quo (kringen 1 en 2).	Dit scenario heeft geen bestaansrecht richting de toekomst, zoals duidelijk blijkt uit de analyse van de afgelopen periode.
2	Raad voor louter (technische) verdeelvraagstukken (kring 1).	Dit meer ingeperkte scenario rechtvaardigt niet het bestaan van een aparte raad. Verdeelvraagstukken kunnen ook in een VNG-bestuurscommissie worden afgedaan.
3	Gezaghebbend instituut (kring 1 tot en met 3).	Dit meer uitgebreide scenario omarmt de commissie met de kanttekening dat hiervoor een aantal duidelijke verbeterstappen nodig is.

De commissie is om twee redenen van mening dat een herontwerp van de Raad voor de financiële verhoudingen op korte termijn gemaakt dient te worden. Ten eerste geeft een blik op de afgelopen periode te zien dat de positie van de Raad niet zo stevig en onomstreden is als gewenst. Bovendien ontbreekt het in de adviezen van de Raad aan een duidelijk normenkader. Ten tweede zullen er in de komende jaren zodanig grote vraagstukken op Nederland afkomen (de ene keer van financiële aard en de andere keer met grote financiële gevolgen) dat het naar mening van de commissie noodzakelijk is te beschikken over een gezaghebbend instituut met het statuut van een SCP of CPB dat zich kan uitspreken over vraagstukken van niet alleen financiële verdelingen maar ook financiële verhoudingen.<sup>9</sup> Daarbij kunnen vraagstukken omtrent financiële vrijheidsgraden naar mening van de commissie niet meer los worden behandeld van vraagstukken omtrent bestuurlijke vrijheidsgraden. De commissie ziet zich hierin bevestigd door haar gesprekspartners. Op de verhouding tussen financiële en bestuurlijke autonomie komen we in dit hoofdstuk nog terug.

<sup>9</sup> Op het eerste gezicht zijn het SCP en het CPB hier misschien atypische voorbeelden. Het betreft immers andersoortige gremia dan de Raad voor de financiële verhoudingen. De commissie beoogt hier de gelijkenis aan te geven waar het gaat om gezag, statuut en het belang van een normenkader bij (toch vrij technische) methodieken.

## 3.2 Naar een herontwerp van de Raad

### 3.2.1 Tussen theorie en praktijk

Historisch gezien is er in het denken over de financiële verhoudingen in Nederland een theoretische relatie tussen de bestuurlijke beleidsvrijheid en de (op hoofdlijnen) drie vormen van financiering. Maximale bestedingsvrijheid (of bestuurlijke beleidsvrijheid) bestaat bij inkomsten uit het eigen belastinggebied: de lokale en provinciale belastingen (OZB en opcenten) en het Gemeentefonds en Provinciefonds. Minder en regelmatig ook geen bestedingsvrijheid is er bij specifieke uitkeringen. Zo men wil zijn dit twee assen (bestuursvrijheid en financiële vrijheid voortkomend uit de financieringsvorm) in een model dat de financiële verhoudingen beschrijft.

Tot zover de theorie. De werkelijkheid voegt zich naar mening van de commissie echter al lang niet meer vanzelfsprekend in dit 'ideaalplaatje'. Wat voorbeelden ter illustratie: de zogenoemde voorkeursvolgorde voor de financiering van decentrale taken speelt in de praktijk nauwelijks meer rol. Het Rijk maakt met IPO en VNG afspraken over de inzet van het accres van de fondsen voor nieuwe taken. Decentralisatie- en integratie-uitkeringen zijn onderdeel van het gemeentefonds, maar kennen geen bestedingsvrijheid. De gemeenteraad mag er natuurlijk over spreken, maar de sturing- en verantwoordingsrelaties zijn verticaal. Brede doeluitkeringen laten steeds meer bestedingsvrijheid aan gemeenten. Sturing en verantwoording zijn daarbij nog steeds verticaal, maar er wordt meer overgelaten aan de lokale beleidsvrijheid: over de keuzes die worden gemaakt binnen de uitvoering van de uitkering vindt – althans theoretisch – op lokaal niveau politieke verantwoording plaats. Wie stuurt wordt daarbij ambigu.

De mate van bestuurlijke beleidsvrijheid is doorgaans de resultante van de wijze/mate van sturing door het ministerie (vooraf) en de daarbij behorende verantwoordingsrelatie (achteraf). De relatie tussen de bekostigingsvorm, beleidsvrijheid en verantwoordingslijn is echter niet altijd logisch. Idealiter geldt dat als er veel bestuurlijke vrijheid is, er minder verantwoordingsverplichtingen zijn. Er zijn nogal wat voorbeelden echter van het volstrekt ontbreken van beleidsvrijheid, terwijl er toch weinig verticale verantwoordingsplicht bestaat: dat geldt voor de griffie en de Rekenkamer(functie) bijvoorbeeld. Elke gemeente moet die hebben, maar er is geen bijzondere (financiële) verantwoordingsrelatie met het Rijk. De gemeenteraad bepaalt zelf zijn uitgaven dienaangaande. Hetzelfde geldt voor de uitvoering van de Kieswet.

In dit verband zijn bovendien in ieder geval drie andere kwesties van belang, die de vraag rechtvaardigen of de theorie onder de financiële verhoudingen nog in relatie staat tot de werkelijkheid. Zij worden hierna kort besproken.

In toenemende mate is er politieke druk om verder te gaan dan alleen een gelijke voorzieningencapaciteit. Vanuit een doorgeschoten gelijkheidsdenken schrijft het Rijk (vaak de Kamer onder druk van belangengroepen) exact voor wat het verwacht van gemeenten en provincies:

overal hetzelfde.<sup>10</sup> Er bestaat dan nog maar weinig of zelfs helemaal geen ruimte voor differentiatie en lokale of provinciale verschillen. De uitvoering van de WMO is hier een goed voorbeeld. Daarbij spelen ook de behoefte en de mogelijkheid om zicht te houden op de uitvoering van beleidsdoelen op rijksniveau een rol.

Veel regelgeving met doorwerking op gemeentelijke taakuitvoering, heeft een Europese oorsprong. Het is nog maar de vraag in hoeverre het stelsel van financiële verhoudingen daarop is ingericht. Er bestaat vooralsnog geen Europese pendant van de artikel 2 FVW-toets zoals het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties die nu uitvoert voor nationale taken, al heeft het kabinet wel met VNG en IPO afgesproken dat het dit artikel ook zal toepassen op lokale en provinciale extra kosten die voortvloeien uit Europese regelgeving. Uitvoering van Europees beleid – met al zijn cofinancieringsconstructies – is nog in hoge mate nationaal, maar bij de steeds indringender Europese regulering is de financiering nog een ondergeschoven kindje. Het Europese aspiratieniveau reikt naar inschatting van de commissie verder dan het derde aspiratieniveau van Goedhart: het is eenheid en uniformiteit wat de klok slaat. Het is nog maar de vraag in welke mate de aspiratieniveaus van Goedhart in deze omgeving volstaan.

In de uitvoering van hun taken zijn gemeenten (maar ook provincies) in toenemende afhankelijk van andere partijen, zoals woningcorporaties, regionale instellingen op allerlei terreinen, projectontwikkelaars, onderwijs- en zorginstellingen en geprivatiseerde diensten. Ten opzichte van de jaren zeventig is er in dit opzicht veel veranderd. De gemeentelijke overheid als Archimedisch middelpunt van de ontwikkeling van een gemeente is achterhaald. Dit type denken echter ligt ten grondslag aan het model van Goedhart dat we in onze tijd nog steeds gebruiken en dat expliciet wordt genoemd in de Financiële verhoudingswet. Het is naar mening van de commissie onterecht nog langer op deze manier naar ook de financiële positie van gemeenten te kijken. Gemeenten zijn spelers in ingewikkelde netwerken waarin wederzijdse beleidsmatige, bestuurlijke en financiële afhankelijkheden in hoge mate bepalend zijn voor het handelen. De relatie met het rijk is nog steeds belangrijk voor de gemeentelijke (en ook de provinciale) financiën, maar dat geldt evenzeer voor de relatie met andere partners. Aspiraties rondom voorzieningenniveaus zijn niet het exclusieve eigendom van een (lokale) overheid.

De commissie komt mede op basis van de gevoerde gesprekken tot de conclusie dat drie basisveronderstellingen die ten grondslag liggen aan de totstandkoming en de beoordeling van de financiële verhoudingen in onze tijd niet langer kloppen. Het is naar mening van de commissie zaak bij de heroriëntatie van de Raad rekening te houden met deze bevinding. Het gaat om de volgende veronderstellingen, die bij wijze van samenvatting hier overzichtelijk worden weergegeven:

1. De basisveronderstelling dat territoriale nabijheid steeds de meest efficiënte verdeelsleutel biedt, is niet langer correct. Door de gevolgen van de opkomst van de netwerksamenleving is het

---

<sup>10</sup> In termen van Goedhart gaat het daarbij dan om het vierde aspiratieniveau dat uitgaat van het overal realiseren van exact dezelfde voorzieningen.

geen automatisch gegeven meer dat uitgangspunten van het 'fiscal federalism' in beginsel juist zijn.<sup>11</sup>

2. De grondwettelijk verankerde basisveronderstelling dat gemeenten autonoom zijn op terreinen waar de bemoeienis vanuit het Rijk laag is, is niet langer correct. Ook hieraan ligt de opkomt van de netwerksamenleving ten grondslag. Veel taken zijn tegenwoordig belegd bij het middenveld. Decentrale overheden werken dan ook vaak samen met en zijn deels afhankelijk van de inbreng en inzet van middenveld organisaties. Bovendien werken gemeenten samen met andere gemeenten in samenwerkingsverbanden waardoor autonomie op zijn minst gedeeld is.<sup>12</sup>
3. De basisveronderstelling dat financiële autonomie ook leidt tot bestuurlijke autonomie is in onze tijd niet langer terecht. Zoals eerder genoemde voorbeelden laten zien, doen zich regelmatig situaties voor waarin zich weldegelijk financiële autonomie voordoet, maar bestuurlijke autonomie beperkt is en andersom.

De commissie was nogal verrast te moeten constateren dat onder deskundigen hartstochtelijke en unanieme kritiek bestaat op het kader van Goedhart. Kort en goed, het slaat volgens hen niet op de werkelijkheid van nu.<sup>13</sup> De commissie kan dan ook niet anders dan constateren dat het in de afgelopen decennia aan klein en groot onderhoud heeft ontbroken van de modellen die worden gebruikt voor de verdeling van financiële middelen over de bestuurslagen. Nu het huidige model geen wetenschappelijk draagvlak meer heeft zal het werk van de Raad vermoedelijk verder aan gezag inboeten als toch met dit model verder wordt gewerkt.<sup>14</sup> De Raad kan daarom niet volstaan met de door hem zelf gekozen positie als 'hoeder van het bestaande stelsel' van wetten, regels en algemene uitgangspunten dat onze financiële verhoudingen thans bepaalt.

---

11 Zie: Castells, M., *The rise of the network society*, Wiley-Blackwell, Chichester, second edition, 2010.

12 Het valt de commissie in dit verband op dat veel samenwerkingsverbanden een verplicht karakter hebben, zoals politie, veiligheid en plusregio's. De relatie tussen intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en de bekostiging van hun taken is niet eenduidig geregeld. Dat is misschien ook helemaal niet nodig, maar dan dienen er toch in ieder geval duidelijke criteria te zijn die aangeven waarom politieregio's geld rechtstreeks van het rijk krijgen, brandweerregio's via de gemeente worden betaald en plusregio's voor verkeer en vervoer rechtstreeks geld van het rijk krijgen.

13 Daarenboven hield onder andere professor De Ridder de commissie voor dat de aspiratieniveaus van Goedhart als analytisch model zijn bedoeld, maar als normatief kader worden gebruikt. Voorts was het 'Fiscal Federalism' probleemgericht hetgeen tot spanningen leidt met de op autonomie gerichte redeneringen die er tegenwoordig aan worden verbonden. En tenslotte ging 'Fiscal Federalism' uit van een groot eigen belastinggebied terwijl dit mede op aanraden van Goedhart juist is verkleind en nu een van de kleinste is in Europa.

14 Zie ook: Zaalen, W.M.C. van, *Financiële verhoudingen in Nederland*, Den Haag, Ministerie van Financiën en Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2002, p. 115. Van Zaalen (voormalig secretaris van de Raad) geeft hierin aan dat permanent onderhoud van de financiële verhoudingen noodzakelijk is waarbij hij niet uitsluit dat fundamentele wijzigingen noodzakelijk zijn. Hij noemt onder andere het loslaten van het derde aspiratieniveau en de herziening van de bestuurlijke organisatie.



### 3.2.2 De focus van de Raad

Het is de commissie niet duidelijk geworden hoe de Raad nu precies naar de werkelijkheid kijkt. Het lukt zowel de Raad als de principalen niet dit precies te specificeren. Deze zienswijze bepaalt in belangrijke mate de aannames die ten grondslag liggen aan het normenkader van de Raad. Eerder is de commissie al tot de conclusie gekomen dat een gedegen, expliciet en kenbaar normenkader in de afgelopen periode heeft ontbroken en dat het voor de toekomst noodzakelijk is een normenkader te ontwikkelen. Aan dat normenkader dient naar mening van de commissie dan wel een navolgbare beschrijving van de werkelijkheid ten grondslag te liggen waarin ook ontwikkelingen en trends aandacht krijgen.

Allereerst is het daarbij mogelijk een Raad in het leven te roepen met een bescheiden focus. De Raad maakt vooral adviezen die incrementele doorwerking selecteren en let er daarbij op dat deze geen al te grote schokken te weeg brengen. De Raad geeft een waarschuwend signaal af als naar zijn mening bepaalde ontwikkelingen te ver uit de bocht (dreigen te) vliegen. Wat daar vervolgens mee wordt gedaan, valt nog te bezien. De focus van de Raad is beperkt en richt zich vooral op kwesties die direct het provinciefonds en het gemeentefonds en het belastinggebied betreffen.

Ook een bredere focus is denkbaar. De Raad richt zich dan op het nastreven van het derde aspiratieniveau van Goedhart (of wat daar na heroverweging ook voor in de plaats moge komen). De advisering staat in het teken van het bewerkstellingen van een gelijke voorzieningencapaciteit. Naast vragen omtrent het Provinciefonds en het gemeentefonds richt de Raad zich ook op vragen omtrent andere financiële stromen die zich in provincies en gemeenten voordoen. Hierbij doen zich echter een aantal serieuze vragen voor die de commissie wel wil stellen, maar waarop de Raad een antwoord zal moeten geven, wil het met deze focus aan de slag gaan. Heeft de terminologie van een 'gelijke voorzieningencapaciteit' nog dezelfde betekenis als in de jaren 70? En maakt het dan verschil of dit wordt bezien aan overheidszijde of vanuit de burger? Ligt het misschien in onze tijden niet veel meer voor de hand uit te gaan van het tweede niveau (wat decentrale autonomie zou vergroten) of juist van het vierde niveau (meer passend in het gelijkheidsdenken van nu, maar wel autonomie verkleinend)? Passen de geldstromen die in het denken van toen centraal stonden nog wel in de huidige tijd? En moeten we tot slot nu juist meer of minder differentiatie nastreven, meer vrijheid laten aan gemeenten en provincies omtrent de uitvoering van beleid zoals de WMO? De (financiële) vertaalslag naar onze tijd die hier nodig is, is tot op heden niet gemaakt.

Tot slot is het ook mogelijk dat de Raad zich richt op de financiële verhoudingen als geheel, mede in relatie tot de onderliggende bestuurlijke arrangementen. De algemene aanname dat het altijd efficiënter is om gelden zo dicht mogelijk bij (de bestuurslaag van) de bestedingen te leggen (het zogenaamde 'fiscal federalism' dat ook ten grondslag ligt aan de aspiratieniveaus van Goedhart) gaat in onze tijd niet langer op. Een uitwerking van deze brede focus dient naar mening van de commissie in ieder geval gepaard te gaan met het in kaart brengen van de financiële verhoudingen in relatie tot de bestuurlijke verhoudingen, het vellen van een oordeel over die verhoudingen op basis van een geëxpliciteerd en kenbaar normenkader en het formuleren van alternatieven voor toekomstige verhoudingen.

De huidige advisering door de Raad is naar mening van de commissie vooral te kenmerken als schokvermijdend en kent een beperkte focus. Bovendien herkent de commissie nog al wat aarzeling waar het gaat om het nastreven van het derde aspiratieniveau van Goedhart.<sup>15</sup> Het valt de commissie op dat er bij nagenoeg alle gesprekspartners een ongedefinieerde behoefte bestaat aan strategische verdieping. Naar mening van de commissie kan hiervoor alleen de derde optie uitkomst bieden: een verbreding van de focus naar de volledige financiële verhoudingen.

### 3.3 Een foto van de bestuurlijke en financiële verhoudingen

Als aanzet voor een toekomstige discussie in de Raad reflecteren we hier nog eens nader op die brede focus waarin de Raad zich richt op de breedte van de financiële verhoudingen in relatie tot de bestuurlijke verhoudingen. Wanneer de Raad zich in de toekomst richt op de volle breedte van de financiële verhoudingen dan vraagt dit niet alleen dat de Raad de financiële verhoudingen in kaart brengt.<sup>16</sup> Het is naar mening van de commissie bovendien van belang dat ook de kennis omtrent de bestuurlijke verhoudingen wordt bijgehouden en naar buiten toe wordt ontsloten. Financiële en bestuurlijke verhoudingen worden steeds in relatie tot elkaar gezien. Deze inventarisatie of dit overzicht zal hierna worden aangeduid als 'de jaarlijkse foto'. Door steeds een jaarlijkse foto te maken ontstaat een tijdreeks. Zo een tijdreeks maakt het mogelijk verschuivingen en ontwikkelingen in de loop van de tijd te (laten) zien. De vraag die hierbij steeds centraal staat is in welke mate de verhoudingen de gemeentelijke en provinciale autonomie beïnvloeden. In onderstaand schema geeft de commissie weer hoe deze foto er naar haar mening uit kan zien. Hierbij zij vermeld dat veel gesprekspartners het belang van een dergelijke foto benadrukken, maar dat de invulling van de assen in onderstaand schema ook wel eens anders worden ingevuld. De commissie heeft er bewust voor gekozen om gebruik te maken twee assen. Dit in navolging van de analyse omtrent de theorie en praktijk van de financiële verhoudingen die eerder in dit hoofdstuk uiteen is gezet en waar die assen reeds zijn benoemd. Overigens zijn ook meer en andere assen denkbaar.

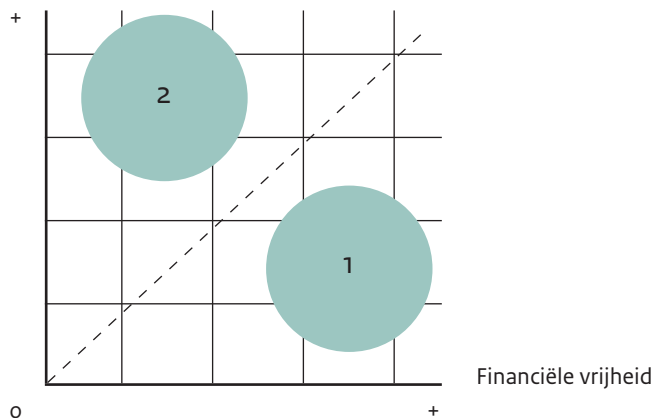
---

15 Dat is ook te zien in de bijdrage van de Groningse hoogleraar in de Bestuurskunde Ko de Ridder in een eerder door de raad uitgebrachte essaybundel "Essays en columns: over de financiële en bestuurlijke verhoudingen" en blijkt ook uit de interviews die de commissie heeft gevoerd.

16 In dit geval maken alle drie de kringen, zoals ze zijn benoemd in bijlage 4, onderdeel uit van de focus van de Raad en dus ook van de foto die de Raad van de feitelijke verhoudingen maakt. Daarvan maken naar mening van de commissie ook de eigen inkomsten van gemeenten en provincie (de facto het eigen belastinggebied) onderdeel uit.

Schema 2: voorbeeld mogelijke foto bestuurlijke verhoudingen

Bestuurlijke vrijheid



-- = verondersteld verband

1 = bijvoorbeeld gelden in gemeentefonds met weinig bestuurlijke bestedingsvrijheid

2 = bijvoorbeeld specifieke uitkeringen met veel bestuurlijke bestedingsvrijheid

Tijdens haar werkzaamheden is de commissie gewezen op het werk van de commissie-Fleurke, die in 2004 in opdracht van de VNG onderzoek deed naar bestuurlijke autonomie. De methodiek die in dit onderzoek is gebruikt kan als inspiratie dienen voor de hiervoor genoemde foto en opbouw van een normenkader. De aanzet die in het rapport Fleurke wordt gegeven, dient hiertoe wel nader te worden uitgewerkt.<sup>17</sup> Bij de uitwerking van die methodiek kan bovendien gebruik worden gemaakt van voorbeelden die reeds voorhanden zijn, zoals het sociaal-cultureel rapport van het SCP en de jaarramingen van het CPB. Op vergelijkbare wijze dient er naar mening van de commissie een methodiek voor de periodieke beoordeling van het openbaar bestuur (zowel de bestuurlijke als de financiële component) te worden ontwikkeld.

Ten aanzien de foto merkt de commissie hier nog op dat deze naar haar mening geen dubbel werk betekent ten opzichte van bijvoorbeeld het Periodiek Onderhoudsrapport en de Staat van bestuur zoals het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties die jaarlijks opstelt. Deze rapporten zijn input voor de te maken integrale foto. Het is nodig dat in de bestuurlijke en financiële verhoudingen samenhang wordt aangebracht.

<sup>17</sup> Zie: Commissie Autonomie voor de VNG (Commissie-Fleurke), Brief van de gemeente aan het Rijk – Over de bestuurlijke verhouding tussen Rijk en de gemeenten, Den Haag, 22 mei 2004.

Vervolgens, na het maken van de foto, is het zaak een normatief oordeel te geven over de financiële verhoudingen op basis van vooraf gedefinieerde criteria. Deze criteria worden ingegeven door een analyse van in ieder geval de veranderingen in het bestuurlijke en financiële bestel sinds Goedhart, een vergelijking met de financiële verhoudingen in met Nederland vergelijkbare landen en de actueel geldende wetenschappelijke standaarden. Bovendien is er aandacht nodig voor kwesties die in onze tijd relevant zijn. Zo zijn er ook redenen om niet tot een gelijke verdeling van middelen te komen, zoals in het geval de krachtwijken. En zo is het zeker in onze tijd van belang volume vraagstukken in ogenschouw te nemen en een oordeel omtrent de verhoudingen ook steeds in het licht van volumina te bezien. In de afgelopen periode is slechts één advies uitgebracht dat zich ook richt op het volumevraagstuk.<sup>18</sup> Het is in dat verband ook treffend dat de Raad in het verleden ook niet werd gevraagd voor grote kwesties rondom volumina. Zo heeft het SCP en niet de Raad in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geadviseerd over de overschotten van gemeenten bij de uitvoering van de WMO.

Het maken van een dergelijke foto inclusief de beoordeling daarvan maakt het mogelijk uitspraken te doen omtrent bijvoorbeeld de vraag of het erg is dat er in de financiële verhoudingen steeds meer vervuiling lijkt op te treden. Zo lijkt de verantwoordingsplicht omtrent bestedingen in het gemeentefonds toe te nemen, terwijl de bestedingsvrijheid afneemt. Regelmatig hebben pogingen plaats om de bestemming van het accres vooraf in bestuurlijk overleg tussen Rijk en VNG of IPO vast te stellen. Gelijktijdig lijkt regelmatig de bestedingsvrijheid van specifieke uitkeringen juist toe te nemen. Ook kan aandacht worden geschonken aan de logica achter de financiering van samenwerkingsverbanden. Hoeveel geld, uit welke bronnen wordt rechtstreeks aan regio's toegekend en hoeveel verloopt via gemeenten? En wat betekent dit in termen van verantwoording en bestuurlijke autonomie?

Op basis van voorgaand verkregen inzichten kunnen vervolgens afwegingen van alternatieven en opties voor toekomstige financiële verhoudingen worden geformuleerd. Op basis van deze inzichten kan de Raad vervolgens ook omtrent andere thema's onderbouwd adviseren.

### 3.4 De kwesties en positionering van de toekomst

Ondanks dat de Raad te waarderen doorwerking weet te bewerkstelligen met de briefadviezen en de artikel 12 adviezen zijn dit naar mening van de commissie niet de kwesties waar de Raad in de toekomst op in zou moeten zetten. Het gaat hierbij zeker om belangrijke thema's maar het is nauwelijks te rechtvaardigen een zelfstandige raad te laten bestaan voor dergelijke kwesties. Een toetsende rol zou hier naar mening van de commissie volstaan. De feitelijke uitwerking van dergelijke kwesties kan evenzo door bijvoorbeeld het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties worden gedaan, zoals dat nu ook gebeurt door de artikel 12 inspecteurs van het ministerie. De toetsende rol van de Raad per geval kan naar mening van de commissie in de

---

<sup>18</sup> Dit betreft het advies van de Raad voor de financiële verhoudingen over het Provinciefonds.

toekomst worden opgeheven c.q. zou tot een periodieke bijvoorbeeld jaarlijkse evaluatie beperkt kunnen blijven.

De Raad zou zich naar mening van de commissie in de toekomst met de grotere strategische kwesties moeten bijhouden. De hypotheekrente aftrek, het huurbeleid, de rol corporaties, de WGR+ en de discussie over het middenbestuur hebben allemaal grote financiële gevolgen voor de provinciale en lokale overheden.

Ter afsluiting stelt de commissie op basis van de gevoerde gesprekken en op basis van voorgaande analyse vast dat de zelfstandige betekenis van de aspiratieniveaus van Goedhart afneemt. Voor het Gemeentefonds en het Provinciefonds (de eerste van de drie kringen) wordt de relevantie van de aspiratieniveaus betwist. Daarbuiten (voor de beide andere kringen) worden de aspiratieniveaus niet eens relevant gevonden. De commissie erkent enigszins verrast te zijn geweest dat deskundigen dit zonder terughouding en zelfs met hartstocht naar voren brachten. De achterliggende gedachte dat het borgen van financiële autonomie leidt tot het borgen van bestuurlijke autonomie gaat dan ook minder op dan vroeger misschien wel het geval was. Gebieden zonder bestuurlijke autonomie treden tegenwoordig op waar juist wel veel financiële autonomie bestaat en andersom. Het als vanzelf samenvallen van beide neemt af. Dat is bijvoorbeeld te zien in situaties waarin sprake is van vrijheid bij specifieke uitkeringen en van het maken van bestedingsafspraken bij het Gemeentefonds en de uitkering van het accres. Voor de toekomst is het dan ook noodzakelijk beide steeds in één verband te bekijken. Financiële autonomie dient in het perspectief van bestuurlijke autonomie te worden gezien en bestuurlijke autonomie dient in het perspectief van financiële autonomie te worden gezien.

In de praktijk van het openbaar bestuur levert het weinig zeggingskracht op uitspraken over bestuurlijke en financiële autonomie te doen los van elkaar. Het ligt dan ook voor de hand in de toekomst tot een (nog) nauwere samenwerking tussen de Raad voor de financiële verhoudingen en de Raad voor het openbaar bestuur te komen.



## 4. Samenvattende conclusies en aanbevelingen

### 4.1 Samenvatting van centrale bevindingen en conclusies

De Raad voor de financiële verhoudingen heeft de commissie verzocht het functioneren van de Raad te evalueren en in haar rapport aandacht te besteden aan de vraag “of de Raad ertoe doet en op welke wijze hij het verschil kan maken”. In lijn met de opdrachtformulering heeft de commissie in dit rapport uitspraken gedaan omtrent de positionering van de Raad, de doorwerking van de adviezen en de wijze waarop adviezen tot stand komen. Hier komt nog bij dat in de loop van het onderzoek de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de commissie heeft verzocht zich ook uit te spreken over de toekomstige samenwerking (c.q. verhouding) tussen de Raad voor de financiële verhoudingen en de Raad voor het openbaar bestuur. De commissie heeft aan dit verzoek gevolg gegeven.

De commissie heeft tijdens haar werkzaamheden drie fasen doorlopen. In de eerste fase is een selectie van de rapporten die de Raad in de achterliggende periode heeft gemaakt alsmede een aantal kabinetsstandpunten daarbij door de commissie bestudeerd. In bijlage 2 is het overzicht opgenomen van alle adviezen die in de afgelopen periode (2005-2009) door de Raad zijn uitgebracht. Ook heeft de commissie zich verdiept in wetenschappelijke bijdragen omtrent de financiële verhoudingen en heeft zij verschillende essays en columns gelezen die het functioneren van de Raad behandelen. In de tweede fase heeft de commissie gesprekken gevoerd met een gevarieerde selectie aan gesprekspartners. De gespreksronde is afgesloten met een ‘diner pensant’. Tijdens dit diner is met enkele gesprekspartners ook nog kort over de voorgenomen conclusies van de commissie van gedachten gewisseld.

In haar onderzoek is de commissie gebleken dat de Raad voor de financiële verhoudingen lijdt aan een algehele onbestemdheid. Er lijkt een gebrek aan grote kwesties voor advisering te bestaan en bij gesprekspartners overheerst lauwheid omtrent de toekomst van de Raad. Alle gesprekspartners onderkennen het belang van een Raad zoals de Raad voor de financiële verhoudingen, maar hoe deze rol in de toekomst zou moeten worden ingevuld, blijkt voor velen lastig aan te geven. Ook de commissie is van mening dat met het oog op de grote bezuinigingsoperaties en de vele financiële kwesties die in de (nabije) toekomst om een beslissing vragen een Raad die zich ook richt op financiële verhoudingen noodzakelijk is.

De commissie constateert dat er waardering bestaat voor de (technische) briefadviezen en de artikel 12 adviezen van de Raad. Gelijktijdig ligt op dit vlak naar mening van de commissie niet de toekomstige toegevoegde waarde van de Raad. In die opvatting ziet zij zich gesteund door haar gesprekspartners. Van de meer strategische adviezen van de Raad blijft het voor de commissie ook na haar onderzoek lastig de doorwerking precies te benoemen. Bovendien zijn gesprekspartners verschillende meningen toegedaan omtrent het belang ervan. Waar sommige gesprekspartners vooral wijzen op het feit dat deze adviezen op de onderliggende techniek zijn aangevochten, merken

anderen op dat dit onvermijdelijk is bij politiek omstreden thema's. De commissie constateert dat hieraan in ieder geval ook het ontbreken van een geëxpliciteerd, kenbaar en uniform normenkader ten grondslag ligt. Het ontbreken van een dergelijke normenkader komt het gezag van de Raad niet ten goede. Bovendien blijken, zo heeft de commissie tot haar eigen verrassing moeten vaststellen, de aannames en principes waarop de financiële verhoudingen in Nederland worden gezien (zoals de aspiratieniveaus van Goedhart) verouderd en in onze tijd niet meer overeenkomstig de werkelijkheid. De commissie heeft in dit verband ook hartstochtelijke betogen mogen horen van onafhankelijke deskundigen.

Met het oog op de toekomst heeft de commissie op basis van haar onderzoek drie scenario's onderscheiden. Het eerste scenario dat een handhaving van de status quo betekent (advisering binnen cirkel 1 en 2 van het kringenmodel, zie bijlage 4), is niet reëel en kan ook op te weinig draagvlak rekenen om het voortbestaan van de Raad te rechtvaardigen. Het tweede scenario dat voor de Raad vooral een toespitsing betekent op vraagstukken van financiële verdeling (louter advisering binnen cirkel 1) rechtvaardigt evenmin het bestaan van een aparte raad en kan eventueel ook door een VNG-bestuurscommissie worden afgehandeld. Het derde scenario betekent een verbreding van de focus van de Raad naar de volledige financiële verhoudingen en dus alle drie focuskringen (weergegeven in bijlage 4). Daarbij blijken veronderstellingen uit het verleden, zoals vervat in het 'fiscal federalism' niet meer op te gaan. Hierdoor heeft toekomstige advisering omtrent financiële verhoudingen alleen nog zeggingskracht in samenhang met de bestuurlijke verhoudingen waarop ze betrekking hebben. Beide dienen dan ook in samenhang te worden gezien.

## 4.2 Aanbevelingen

Het is derhalve tijd voor een herontwerp. Met het oog op dit herontwerp van het inhoudelijke debat over financiële verhoudingen, maar zeker ook van de advisering daarover, doet de commissie de volgende aanbevelingen voor de toekomst:

1. *De commissie beveelt de Raad voor de toekomst in te richten passend bij scenario drie en daarbij een brede focus op de financiële verhoudingen in relatie tot de bestuurlijke verhoudingen na te streven.*

Alleen wanneer die mogelijkheid wordt nagestreefd en de secretariële mogelijkheden van de Raad worden uitgebreid kan de Raad op basis van de te maken analyses en normenkaders echt een rol vervullen in het debat omtrent de financiële verhoudingen. Bovendien kan alleen dan waarlijk tegenspel worden geboden aan de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Financiën en aan de Vereniging Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal Overleg. Deze gremia beschikken momenteel over veel meer armslag dan de Raad. De commissie komt bovendien tot de conclusie dat de andere scenario's die in dit rapport aan bod komen, onvoldoende legitimatie vormen voor het bestaan van een Raad voor de financiële verhoudingen. Er komen in de komende tijd dermate grote kwesties op ons af, zoals de afschaffing van de hypotheekrente aftrek, het huurbeleid, de rol van de corporaties, de WGR+ en discussie over het middenbestuur, dat het goed is een instituut te hebben dat ook de financiële gevolgen daarvan in kaart kan brengen en daarover kan adviseren.



2. *De commissie beveelt de Raad aan de gezondheid en effectiviteit van het financiële netwerk en de knopen in dat netwerk periodiek te beoordelen.*

De kaders waarbinnen tot op heden naar de financiële verhoudingen is gekeken, voldoen niet meer. Om hernieuwde inzichten te krijgen in de ontwikkeling van de financiële verhoudingen is naar mening van de commissie in ieder geval een jaarlijkse foto nodig van het stelsel als geheel. Aldus vormt zich in de loop van de tijd een inzichtelijke tijdreeks. Op basis van een nog te herijken normenkader kunnen vervolgens conclusies aan die tijdreeks worden verbonden. Het is belangrijk bij de heroverweging van het normenkader rekening te houden met het feit dat schaal tegenwoordig anders werkt dan vroeger (gemeenten zijn verweven geraakt in netwerken met partners, maar vooral ook in samenwerkingsverbanden met andere gemeenten) en dat daarmee ook aannames onder en de aspiratieniveaus van Goedhart ter discussie staan.

3. *De commissie beveelt de principalen van de Raad voor de financiële verhoudingen aan ervoor zorg te dragen dat de Raad op korte termijn over een nieuw normenkader kan beschikken.*

Dit zal vermoedelijk betekenen dat extern de nodige deskundigheid dient te worden ingeschakeld om tot een normenkader te komen. De commissie acht het van belang op korte termijn tot een normenkader te komen, zodat het beschikbaar is nog voordat het nieuwe kabinet een beslissing zal nemen omtrent de aanbevelingen van de werkgroepen die zich op de bezuinigingen richten. Het zou zondermeer verdrietig zijn als nieuwe methodieken en kaders pas beschikbaar zijn als de belangrijke beslissingen voor de komende jaren reeds zijn genomen. Naar mening van de commissie hebben beide principalen hier voordeel van aangezien voorkomen dient te worden dat het systeem van financiële verhoudingen intransparant wordt en versnipperd raakt en als gevolg daarvan welhaast per definitie tot hogere kosten zal leiden. Naar mening van de commissie kan in samenspraak met de Raad een project worden opgezet dat op korte termijn tot resultaat leidt.

4. *De commissie beveelt aan in het licht van de gevraagde wijzigingen ook de samenstelling van de Raad te heroverwegen.*

Er is meer expertise nodig om de Raad in de toekomst het gezag en het statuut van een SCP of een CPB te geven. De vraag dient beantwoord te worden of de Raad voor de financiële verhoudingen vooral een deskundigenraad of een vertegenwoordigende raad is. Naar mening van de commissie zweeft het er nu te veel tussenin. Er hebben zowel deskundigen als verschillende (oud)bestuurders zitting in de Raad. Ook dient de verdergaande samenwerking met de Raad voor het openbaar bestuur in dit licht te worden gewogen. De commissie is van mening dat het verstandig is toe te groeien naar een raad die is samengesteld op basis van inhoudelijke deskundigheid.

5. *De commissie beveelt de Raad aan met de principalen in gesprek te treden omtrent de voorgenomen koerswijziging.*

Beide principalen hebben belang bij de toekomstige positionering en werkwijze van de Raad. Het werken met een normenkader en het beoordelen van de financiële verhoudingen op basis van een jaarlijkse foto dragen bij aan de voorspelbaarheid, transparantie en consistentie van het openbaar bestuur. Dergelijke waarden zijn van belang voor het Rijk als geheel en voor het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in het bijzonder. Onder geen beding mag het departementen worden toegestaan allemaal hun “eigen” financiële verhoudingen te ontwerpen. Dit is in het belang van het departement van BZK en hierbij behoort de Raad in de toekomst een steviger rol te spelen dan thans nog het geval is. Ook het Ministerie van Financiën heeft belang bij het bestaan van een gezaghebbende Raad voor de financiële verhoudingen. Ten eerste omdat het wenselijk is dat de Raad zich in de toekomst meer nog dan nu het geval is over volumevraagstukken gaat uitspreken en ten tweede omdat een slechte verdeling van middelen binnen het stelsel uiteindelijk altijd leidt tot een groter benodigd volume. Alleen wanneer beide principalen actief bijdragen aan de positionering van de Raad ten opzicht van het eigen en zeker ook de andere departementen kan de Raad ten volle functioneren.

6. *De commissie beveelt de principalen van de Raad voor de financiële verhoudingen en de Raad voor het openbaar bestuur aan de opdracht te verstrekken gezamenlijk de verhouding tot elkaar en tot de inhoudelijke kwesties te bepalen en de raden hieromtrent te (laten) ondersteunen door de benodigde deskundigen.*

Tijdens het gesprek dat de commissie met haar voerde heeft de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de commissie uitdrukkelijk verzocht zich ook breder over de toekomstige positionering van de Raad voor de financiële verhoudingen uit te spreken. Specifiek vroeg zij of de samenvoeging van beide raden een goede optie zou zijn. Om die reden heeft de commissie ook nagedacht over de toekomstige samenwerking tussen de Raad voor de financiële verhoudingen en de Raad voor het openbaar bestuur en over de positionering van beide ten opzichte van elkaar.

De commissie constateert dat er consensus bestaat onder haar gesprekspartners over het voortbestaan van een adviesfunctie zoals thans vervat in de Raad die zich richt op financiële vraagstukken die van belang zijn voor de verhoudingen in het openbaar bestuur. Ook bestaat er consensus over het feit dat de financiële vraagstukken steeds ook in relatie met de bestuurlijke vraagstukken gezien dienen te worden. Verder zijn verreweg de meeste gesprekspartners het erover eens dat de advisering met aanzienlijk gezag, voortkomend uit inhoudelijke deskundigheid, bekleed dient te worden.

Hoe precies een gezamenlijk verband met de Raad voor het openbaar bestuur van advisering over financiële en bestuurlijke vraagstukken er in de toekomst uit zou moeten zien heeft de commissie uiteraard niet diepgaand kunnen onderzoeken. Wel constateert zij dat er op hoofdlijnen twee verschillende ideeën over bestaan. In algemene zin kunnen de adviesfuncties:

- a. in één verband worden samengevoegd, of
- b. juist als twee verbanden met veel interactie naast elkaar blijven bestaan.

Vele gesprekspartners zijn voorstander van samenvoeging. De commissie merkt op dat naar haar mening een al te snelle samenvoeging van beide raden wel eens tot atrofie van de financiële functie zou kunnen leiden. Dit dient naar mening van de commissie voorkomen te worden. Zij is dan ook van mening is dat het zaak is eerst de inhoudelijke samenhangen te bezien en uit te zoeken en de advisering over de financiële verhoudingen te versterken waar het gaat om overzicht (foto), normatiek en gezaghebbende deskundigheid.

7. *Gezien het belang van de toekomstige taken beveelt de commissie aan het secretariaat van de Raad uit te breiden.*

De commissie heeft een sterk vermoeden dat zich deze investering in het secretariaat terug zal betalen. Met deze versterking kan de Raad krachtiger adviezen uitbrengen en zo daadwerkelijk de principalen werk uit handen nemen. Het hoeft zagezegd maar in een controversieel geval beter te gaan dan nu en de investering betaalt zich terug in werk dat op departementen niet meer hoeft te worden gedaan. Nu zien we, een beetje overdreven gezegd, dat de contra expertises en de contra-contraexpertises elkaar opvolgen.

8. *De commissie beveelt de Raad aan er werk van te maken het draagvlak onder de stakeholders (zowel de koepels VNG en IPO als individuele provincies en gemeenten) te vergroten.*

Draagvlak bij de stakeholders is belangrijk voor een goed functioneren in de toekomst en komt in ieder geval ook tot uitdrukking in betrokkenheid, bijvoorbeeld door consultatie, bij het opstellen van het werkprogramma in het algemeen en van concrete adviezen in het bijzonder.

9. *De commissie beveelt aan de rol van de Raad te beperken waar het gaat om de Artikel 12 advisering en de briefadviezen van technische strekking.*

Naar mening van de commissie ligt de primaire opgave van de Raad voor de komende jaren niet op het vlak van technische briefadviezen en artikel 12 adviezen. Om toch enige onafhankelijke en externe toetsing in dit proces te bewaren, kan de commissie zich voorstellen dat de rol van de Raad beperkt blijft tot bijvoorbeeld een jaarlijkse review van De besluiten en argumentaties van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Vanzelfsprekend kunnen ook andere arrangementen worden overwogen.

# Bijlage 1: Gesprekspartners van de evaluatiecommissie

De commissie heeft met verschillende personen gesprekken gevoerd. Sommige personen zijn tijdens individuele gesprekken gehoord, met anderen is tijdens een diner pensant van gedachte gewisseld. Onderstaand volgt het overzicht van gesprekspartners.

De heer Van den Berg	Directeur Generaal Rijksbegroting bij het Ministerie van Financiën
De heer Beukema	Directeur Interprovinciaal Overleg
Mevrouw Bijleveld	Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
De heer Boerboom	Hoofd cluster Bestuurlijke en Financiële Verhoudingen bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
De heer Boeters	Beleidsmedewerker Financiën en Gemeentefonds van gemeente Rotterdam
De heer Bolsius	Wethouder Financiën gemeente Rotterdam
De heer Bos	Minister van Financiën
De heer Van den Bos	Directeur Generaal Arbeidsmarktbeleid en Bijstand bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
De heer Breed	Secretaris Raad voor het openbaar bestuur en Raad voor de financiële verhoudingen
De heer Buddenberg	Burgemeester te Pijnacker-Nootdorp en voorzitter Commissie Financiën van de Vereniging Nederlandse Gemeenten
De heer Buitendijk	Directeur Openbaar Bestuur en Democratie bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
De heer Eikelboom	Senior Beleidsmedewerker Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Mevrouw Engering-Aarts	Lid van de Raad voor de financiële verhoudingen
Mevrouw Van Erp	Secretaris Generaal bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
De heer Franssen	Commissaris der Koningin in Zuid-Holland en voorzitter van het Interprovinciaal Overleg
De heer Geschiere	Inspecteur bij het Ministerie van Financiën
De heer Gietema	Coördinerend beleidsmedewerker Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
De heer Van Haersma Buma	Voorzitter Raad voor de financiële verhoudingen
De heer Van Halder	Directeur Generaal Curatieve Zorg bij het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
De heer Van der Ham	Voormalig Directeur Generaal Programma Andere Overheid bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
De heer Van Heijningen	Gedeputeerde Financiën Zuid-Holland
De heer Houtman	Directeur Middelen en Control gemeente Rotterdam

De heer Huigsloot	Directeur Cebeon
De heer Jonker	Concerncontroller gemeente Zaanstad en voorzitter overleg concerncontrollers 100.000+ gemeenten
De heer Koesveld	Plaatsvervangend directeur IRF bij het Ministerie van Financiën
Mevrouw Kooistra	Adviseur Raad voor het openbaar bestuur en Raad voor de financiële verhoudingen
De heer Van Leeuwen	Bijzonder hoogleraar Openbare Financiën voor de lagere overheden
De heer Van Nijendaal	Plaatsvervangend secretaris Raad voor het openbaar bestuur en Raad voor de financiële verhoudingen
De heer Pans	Directeur Vereniging Nederlandse Gemeenten
De heer Remkes	Voormalig Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, thans lid van de Tweede Kamer der Staten Generaal
De heer Schilder	Adviseur bij BMC
De heer Steur	Strategisch kennisadviseur bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Mevrouw Veldhuijzen	Adviseur Raad voor het openbaar bestuur en Raad voor de financiële verhoudingen
De heer Verhagen	Beleidsmedewerker gemeente Den Haag
Mevrouw Van de Vondervoort	Lid van de Raad voor de financiële verhoudingen
De heer Wallage	Voorzitter Raad voor het openbaar bestuur
De heer Wilms	Directeur APE

# Bijlage 2: Adviezen van de Raad

In de periode 2005 tot en met 2009 heeft de Raad voor de financiële verhoudingen verschillende adviezen uitgebracht. De adviezen van de Raad kunnen worden onderverdeeld in drie categorieën, te weten: artikel 12 adviezen, briefadviezen en strategische adviezen. Onderstaand is het overzicht opgenomen van de adviezen van de Raad per jaar.

## 2005

- Raad voor de financiële verhoudingen, *Financieringssystematiek Almere*, Den Haag, 29 november 2005.
- Raad voor de financiële verhoudingen, *Advies Bijdrageregeling burgemeestersreferenda*, Den Haag, 25 november 2005.
- Raad voor de financiële verhoudingen, *Advies Wetsvoorstel Verankering en bekostiging gemeentelijke watertaken*, Den Haag, 24 november 2005.
- Raad voor de financiële verhoudingen, *Advies Periodiek Onderhoudsrapport (POR) gemeentefonds 2006*, Den Haag, 3 november 2005.
- Raad voor de financiële verhoudingen, *Advies effect wet WOZ op algemene middelen gemeenten*, Den Haag, 25 september 2005.
- Raad voor de financiële verhoudingen, *Advies wijziging Mededingingswet*, Den Haag, 20 september 2005.
- Raad voor de financiële verhoudingen, *Advies over het wetsvoorstel WMO*, Den Haag, 23 augustus 2005.
- Raad voor de financiële verhoudingen, *Autonoom of automatisch?*, Den Haag, 1 augustus 2005.
- Raad voor de financiële verhoudingen, *Evaluatie verdeling maatschappelijke opvang, verslavingsbeleid en vrouwenopvang*, Den Haag, 27 juli 2005.
- Raad voor de financiële verhoudingen, *Advies Baarle-Nassau*, Den Haag, 20 juli 2005.
- Raad voor de financiële verhoudingen, *Advies wetsvoorstel afschaffing gebruikersdeel OZB op woningen*, Den Haag, 3 juni 2005.
- Raad voor de financiële verhoudingen, *Advies toepassing art. 12 Fww; Neder-Betuwe*, Den Haag, 2 mei 2005.
- Raad voor de financiële verhoudingen, *Advies toepassing art. 12 Fww; Nieuwkoop*, Den Haag, 2 mei 2005.
- Raad voor de financiële verhoudingen, *Advies Wet Werk en Bijstand, werkdeel*, Den Haag, 27 april 2005.
- Raad voor de financiële verhoudingen, *Aanpassing verdeelmodel inkomensdeel Wet Werk en Bijstand*, Den Haag, 26 april 2005.
- Raad voor de financiële verhoudingen, *Advies toepassing art. 12 Fww; Simpelveld*, Den Haag, 20 april 2005.
- Raad voor de financiële verhoudingen, *Advies nieuwe gemeentefondsmaatstaf 'snelle groeigemeenten'*, Den Haag, 24 maart 2005.

- Raad voor de financiële verhoudingen, *Gevolgen van ontwikkelingen in de waterketen voor de lastendruk van huishoudens*, Den Haag, 2 maart 2005.
- Raad voor de financiële verhoudingen, *Herijking cluster Bijstand en Zorg*, Den Haag, 25 februari 2005.
- Raad voor de financiële verhoudingen, *Aanpassing specifieke uitkering MO/VB*, Den Haag, 20 januari 2005.

## 2006

- Raad voor de financiële verhoudingen, *Advies bekostigingswijze veiligheidsregio's*, Den Haag, 31 oktober 2006.
- Raad voor de financiële verhoudingen, *Advies Periodiek Onderhoudsrapport (POR) Gemeentefonds*, Den Haag, 24 oktober 2006.
- Raad voor de financiële verhoudingen, *Bekostigingsbesluit Wet inburgering*, Den Haag, 17 augustus 2006.
- Raad voor de financiële verhoudingen, *Advies artikel 12 beleid*, Den Haag, 4 augustus 2006.
- Raad voor de financiële verhoudingen, *Meerkosten gevolgen herwaardering OZB tarieven*, Den Haag, 3 augustus 2006.
- Raad voor de financiële verhoudingen, *Advies toepassing artikel 12 Boskoop*, Den Haag, 15 juni 2006.
- Raad voor de financiële verhoudingen, *Advies Lokale lasten en gemeentelijke prestaties*, 30 mei 2006.
- Raad voor de financiële verhoudingen, *Advies toepassing art. 12 Fww; Simpelveld 2005*, 4 mei 2006.
- Raad voor de financiële verhoudingen, *Advies Financieringssystematiek Wet Werk en bijstand (W-deel)*, Den Haag, 1 mei 2006.
- Raad voor de financiële verhoudingen, *Advies toepassing artikel 12 Fww Neder-Betuwe 2005*, Den Haag, 26 april 2006.
- Raad voor de financiële verhoudingen, *Advies toepassing artikel 12 Fww Nieuwkoop 2005*, Den Haag, 26 april 2006.
- Raad voor de financiële verhoudingen, *Financieringssystematiek Wet werk en bijstand (I-deel)*, Den Haag, 26 april 2006.
- Raad voor de financiële verhoudingen, *Meerkosten slechte bodemgesteldheid*, Den Haag, 31 januari 2006.
- Raad voor de financiële verhoudingen, *Advies Evaluatie Wet fido*, Den Haag, 26 januari 2006.

## 2007

- Raad voor de financiële verhoudingen, *Evaluatie Financiële-verhoudingswet*, Den Haag, 1 november 2007.
- Raad voor de financiële verhoudingen, *Periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds 2008*, Den Haag, 15 oktober 2007.
- Raad voor de financiële verhoudingen, *Gemeenten verantwoordelijk voor OZB*, Den Haag, 16 oktober 2007.
- Raad voor de financiële verhoudingen, *Advies Jeugd en Gezin*, Den Haag, 27 september 2007.
- Raad voor de financiële verhoudingen, *Advies toepassing artikel 12 Boskoop 2006*, Den Haag, 13 juli 2007.

- Raad voor de financiële verhoudingen, *Advies financieringssysteem Wet Werk en Bijstand*, Den Haag, 21 juni 2007.
- Raad voor de financiële verhoudingen, *Artikel 12 aanvraag Neder Betuwe*, Den Haag, 20 juni 2007.
- Raad voor de financiële verhoudingen, *Advies wetsvoorstel Specifieke Uitkeringen*, Den Haag, 31 mei 2007.
- Raad voor de financiële verhoudingen, *Second opinion Verdeelonderzoek maatschappelijke opvang en verslavingszorg*, Den Haag, 31 mei 2007.
- Raad voor de financiële verhoudingen, *Advies Simpelveld 2006 en 2007*, Den Haag, 22 mei 2007.
- Raad voor de financiële verhoudingen, *Financiële gevolgen regeerakkoord voor decentrale overheden*, Den Haag, 27 april 2007.
- Raad voor de financiële verhoudingen, *Advies herijking Openbare Orde en Veiligheid*, Den Haag, 14 maart 2007.
- Raad voor de financiële verhoudingen, *Open huishouding van de provincie*, Den Haag, 21 februari 2007.
- Raad voor de financiële verhoudingen, *Brief aan informateur: inwonerbelasting gemeenten*, Den Haag, 8 januari 2007.

## 2008

- Raad voor de financiële verhoudingen, *Advies toepassing artikel 12 Boskoop 2007*, Den Haag, 10 november 2008.
- Raad voor de financiële verhoudingen, *Advies Periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds 2009*, Den Haag, 24 oktober 2008.
- Raad voor de financiële verhoudingen, *Advies wetgeving openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES)*, Den Haag, 29 september 2008.
- Raad voor de financiële verhoudingen, *Advies verdeelsleutel stedelijke vernieuwing 2010-2015*, Den Haag, 22 september 2008.
- Raad voor de financiële verhoudingen, *Advies Wetsvoorstel Participatiebudget*, Den Haag, 29 augustus 2008.
- Raad voor de financiële verhoudingen, *Advies meerjarige aanvullende uitkering Wet werk en bijstand*, Den Haag, 25 juni 2008.
- Raad voor de financiële verhoudingen, *Advies over hoofdlijnen Participatiefonds*, Den Haag, 16 april 2008.
- Raad voor de financiële verhoudingen, *Advies Bevolkingsdaling*, Den Haag, 31 maart 2008.
- Raad voor de financiële verhoudingen, *Evaluatie verdeelmodel inkomensdeel Wet werk en bijstand*, Den Haag, 11 februari 2008.



## 2009

- Raad voor de financiële verhoudingen, *Advies Periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds 2010*, Den Haag, 1 december 2009.
- Raad voor de financiële verhoudingen, *Advies ingrijpingsbevoegdheid jeugdzorg*, Den Haag, 29 oktober 2009.
- Raad voor de financiële verhoudingen, *Advies concept-Deltawet Waterveiligheid en Zoetwatervoorziening*, Den Haag, 31 augustus 2009.
- Raad voor de financiële verhoudingen, *Advies verdeelmodel maatschappelijke opvang*, Den Haag, 18 augustus 2009.
- Raad voor de financiële verhoudingen, *Advies Toepassing artikel 12 Ouderkerk 2008*, Den Haag, 7 juli 2009.
- Raad voor de financiële verhoudingen, *Artikel 12 Loppersum 2008*, Den Haag, 17 april 2009.
- Raad voor de financiële verhoudingen, *Actualisatie verdeelmodellen Wet werk en bijstand*, Den Haag, 15 april 2009.
- Raad voor de financiële verhoudingen, *Advies financiële verhouding Rijk – provincies*, Den Haag, 19 maart 2009.
- Raad voor de financiële verhoudingen, *Verdeelmodel Wmo nu niet aanpassen*, Den Haag, 12 maart 2009.
- Raad voor de financiële verhoudingen, *Advies AMvB opschorting algemene uitkering*, Den Haag, 11 maart 2009.

# Bijlage 3: Onderzoeksprotocol 'doorwerking'

Dit protocol is mede gebaseerd op werk van Bekkers en anderen en overgenomen uit het rapport van de commissie-Tops.<sup>19</sup> De verschillende vormen van doorwerking waarvan in dit rapport sprake is, worden gedefinieerd zoals onderstaand is weergegeven.

*Instrumentele doorwerking.* Dit is de directe verandering van gedrag of opvattingen bij doelgroepen van advisering, afgemeten aan min of meer direct overnemen van de inhoud van adviezen in beleidsnota's, Kamerstukken, kabinetsstandpunten, standpunten van maatschappelijke organisaties, media en/of professionele of wetenschappelijke publicaties.

*Conceptuele doorwerking.* Deze vorm van doorwerking heeft betrekking op de verandering van kennis, opvattingen of causale redeneringen (of in het algemeen: 'framing' van een beleidsissue of maatschappelijk probleem) die teweeg wordt gebracht bij de doelgroep van adviesraden. Conceptuele doorwerking wordt niet zozeer afgemeten aan het overnemen van (delen van) een advies, maar aan het overnemen of omarmen van zogenaamde 'sensitizing concepts' die worden aangedragen door adviesraden.

*Argumentatieve doorwerking.* Dit is te omschrijven als de mate van verandering van een departementale, maatschappelijke of politieke agenda door het stimuleren van het debat over bepaalde maatschappelijke kwesties.

*Politiek-strategische doorwerking.* Deze vorm van doorwerking, tenslotte, is de zodanige verandering van de machtspositie van actoren of clusters van actoren in een beleidsveld dat zij beter in staat worden gesteld om hun doelen te bereiken.

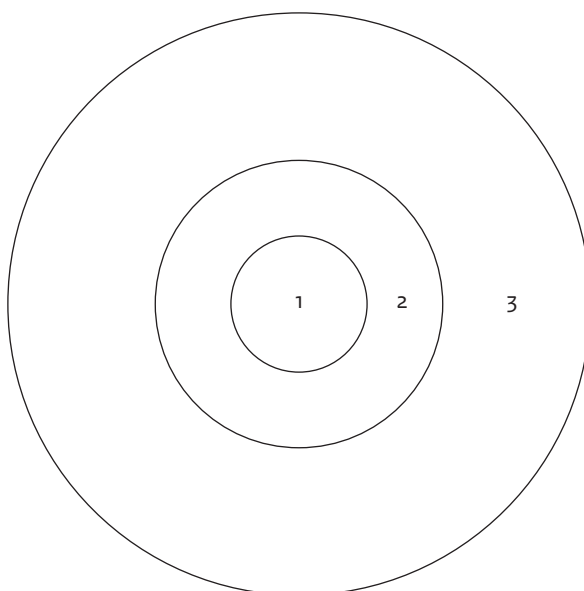
---

<sup>19</sup> Bekkers, V.J.J.M., V.M.F. Homburg, H.J.M. Fenger en K. Putters, *Doorwerking van strategische beleidsadvisering*, Amsterdam, Rozenberg, 2004; Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Adviseren met doorwerking: Visitatiecommissie Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling*, Den Haag, 2004 en Evaluatiecommissie RMO, *Samenleving in samenhang: rapport van de evaluatiecommissie RMO*, Den Haag, 2009.

# Bijlage 4: De focus van de Raad uitgedrukt in kringen

De inhoudelijke focus van de Raad, passend bij de scenario's die in hoofdstuk 3 van dit rapport zijn beschreven, kan op hoofdlijnen in drie kringen worden ingedeeld. In onderstaande afbeelding zijn de drie kringen weergegeven.

*Schema 3: financiering van gemeenten en provincie: drie kringen voor inhoudelijke focus*



- Kring 1: betreft alle kwesties die het gemeentefonds en het provinciefonds betreffen.
- Kring 2: betreft andere financieringsstromen binnen de gemeente en de provincie.
- Kring 3: betreft alle overige financiering die de gemeente en de provincie raakt.









