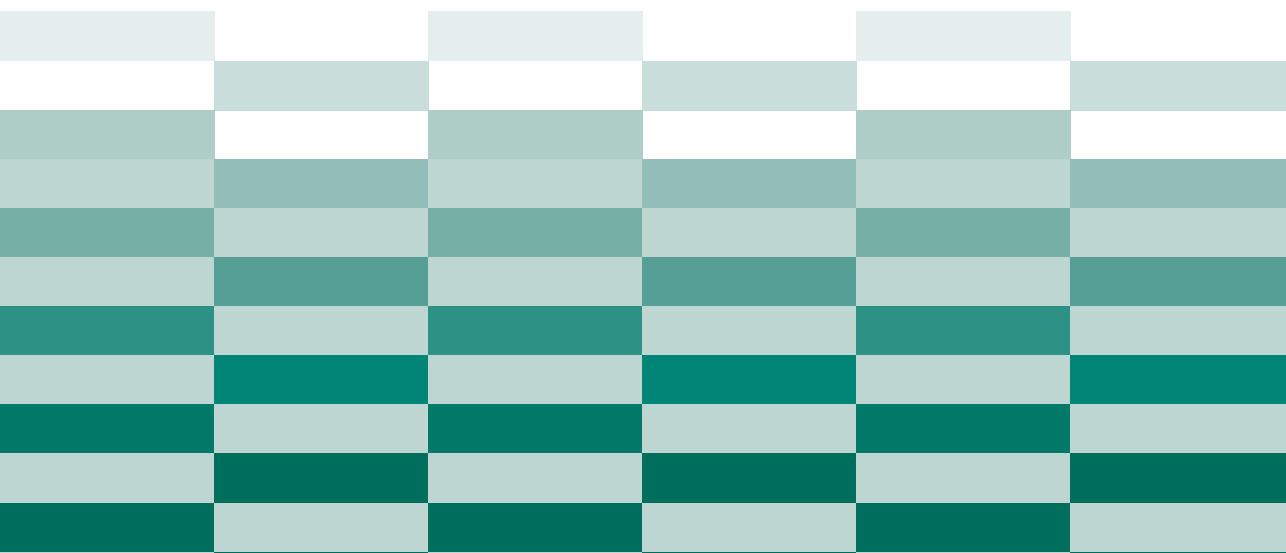


Raad voor de financiële verhoudingen

Jaarverslag 2016/2017

Raad voor de financiële verhoudingen

Juli 2017



Inhoud

Voorwoord	5
1. Inleiding	7
2. Adviezen en publicaties in 2016/2017	9
3. Communicatie	23
4. Samenstelling Raad	25
5. Samenstelling Secretariaat	27
6. Financieel overzicht	29
Bijlage 1 Werkprogramma 2017	31
Bijlage 2 Activiteiten en publicaties staf	35

Voorwoord

Voor u ligt het laatste jaarverslag van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv). Gelet op het feit dat per 1 juli 2017 de adviestaak van de Rfv overgaat op de Raad voor het openbaar bestuur nieuwe stijl (ROB) is in dit laatste jaarverslag ook de eerste zes maanden van 2017 meegenomen.

Sinds 1997 heeft de Raad meer dan 260 adviezen uitgebracht over zeer uiteenlopende zaken betreffende de financiële verhoudingen. In 2016 heeft de Raad 10 adviezen uitgebracht en in 2017 nog 8. Naast adviezen over de laatste fase van herijking van het gemeentefonds, het provinciefonds, de bekostiging van de bijstand, artikel 12-adviezen lag een zwaar accent op de heroverwegingen van de grondslagen van de huidige financiële verhoudingen.

De Raad heeft namelijk de afgelopen jaren opgeroepen tot een fundamentele heroverweging van de uitgangspunten van de financiële verhoudingen. De manier waarop gemeenten hun taken nu bekostigen, is gebaseerd op gestolde, vaak onbewuste, principes. Deze zijn het duidelijkst tot uitdrukking gekomen in de Financiële-verhoudingswet 1997. In het discussiestuk 'Wel Zwitsers, geen geld?' heeft de Raad de vraagpunten op een rij gezet. Na een uitvoerige discussie met mensen uit de praktijk en de wetenschap heet dit geleid tot de publicatie 'Eerst de politiek, dan de techniek'. Dit rapport bevat een afwegingskader voor toekomstbestendige en doelmatige financiële verhoudingen. In zijn adviezen over een toekomstbestendige bekostiging van het gemeentelijk sociaal domein (Geld (om te) zorgen) en over een (regionaal) economisch perspectief op bestuurlijke en financiële verhoudingen (Economisch omgaan met financiële verhoudingen) heeft dit afwegingskader als leidraad gediend. Het afwegingskader biedt tevens een belangrijk houvast voor advisering over de financiële verhoudingen ook voor de Raad voor het openbaar bestuur, nieuwe stijl (ROB).

Gedurende vele jaren heeft de Raad een bijdrage willen leveren aan de discussie en besluitvorming met betrekking tot de financiële verhoudingen. Het onderwerp heeft zich meer en meer in de belangstelling mogen verheugen van velen. Hij heeft daarbij vaak opgemerkt dat de bestuurlijke en financiële uitgangspunten steeds meer als een samenhangend geheel moeten worden gezien. De Raad ziet de samenvoeging met de Raad voor het openbaar bestuur dan ook met vertrouwen tegemoet. Een belangrijke voorwaarde voor het welslagen is wel dat de wetenschappelijke en praktische kennis van de financiële verhoudingen geborgd is. Gezien het belang van goede financiële verhoudingen is het gewenst dat deze ontwikkeling wordt voortgezet in de ROB nieuwe stijl.

De Raad dankt al diegene die de afgelopen jaren meegedacht en daarmee een bijdrage aan de kwaliteit van de adviezen heeft geleverd. Aan het eind van 2016 heeft de Raad ook afscheid genomen van zijn secretaris dr. Kees Breed. Ruim tien jaar hebben de Raad voor de financiële verhoudingen en de Raad voor het openbaar bestuur mogen profiteren van zijn grote kennis, zijn plezierige wijze van samenwerken en zijn eruditie. De Raad is hem daarvoor zeer erkentelijk. Tenslotte dankt de Raad de medewerkers voor hun tomeloze inzet inde afgelopen jaren.

De Raad voor de financiële verhoudingen,



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



drs. M.J. Fraanje, secretaris

1. Inleiding

In dit jaarverslag doet de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) verslag van zijn werkzaamheden in het voorafgaande jaar. Dit conform de verplichting uit de Kaderwet adviescolleges. Op deze wijze legt hij publiek verantwoording af over de besteding van collectieve middelen. Een jaarverslag is echter meer dan alleen een financiële verantwoording. Het gaat ook om een inhoudelijk verslag van de werkzaamheden en een poging om inzicht te geven in de invloed en doorwerking van de uitgebrachte adviezen. Het jaarverslag is afgesloten op 1 juli 2017, ontwikkelingen nadien zijn niet meer verwerkt.

Taak

De Raad is een onafhankelijk adviesorgaan van regering en parlement. De Raad geeft advies over (voorgenomen) wetgeving en uitvoeringsmaatregelen, voor zover die raken aan de financiële verhoudingen tussen bestuurslagen. Leidraad bij deze advisering is het streven naar een doeltreffend en doelmatig overheidsoptreden. Het uitgangspunt van de adviezen is de zorg voor een evenwichtige verdeling van taken en bevoegdheden tussen de decentrale overheden en de rijksoverheid, en de financiële middelen die daarvoor nodig zijn. De Raad schenkt daarbij bijzondere aandacht aan de beleids- en bestedingsvrijheid van de decentrale overheden. Daarnaast ziet hij het als zijn rol om de spelregels van de financiële verhoudingen onder de aandacht van betrokken partijen te brengen. De Raad voor de financiële verhoudingen deelt een secretariaat met de Raad voor het openbaar bestuur (Rob), wat bijdraagt aan synergie en samenhang tussen de adviezen.

Positie Raad

Het parlement heeft onlangs het wetsvoorstel over de herinrichting van de adviesfunctie inzake de financiële verhoudingen aangenomen.¹ Het wetsvoorstel voorziet in het onderbrengen van de advisering over financiële verhoudingen bij de Raad voor het openbaar bestuur en het intrekken van de Wet op de Raad voor de financiële verhoudingen. Met de wijziging verdwijnt ook de advisering over individuele aanvragen voor aanvullende steun (artikel 12 Fww).

¹ Wet van 8 maart 2017 tot wijziging van de Wet op de Raad voor het openbaar bestuur en intrekking van de Wet op de Raad voor de financiële verhoudingen in verband met de herinrichting van de adviesfunctie inzake de financiële verhoudingen; Staatsblad 2017 130.

2. Adviezen, publicaties en activiteiten

2.1 Uitvoering Werkprogramma

Het werkprogramma van de Raad voor de financiële verhoudingen geeft zoals altijd slechts een indicatie van de werkzaamheden in een bepaald jaar. De advisering van de Raad is in hoge mate afhankelijk van de voortgang van het beleid. Vertragingen, beleidswijzigingen, maar ook onvoorziene onderwerpen bepalen uiteindelijk de agenda van de Raad. De Raad streeft een balans na tussen ad hoc advisering en het uitvoeren van zijn werkprogramma. Het werkprogramma heeft daardoor een meerjarig karakter.

2.2 Uitgebrachte adviezen 2016

De Raad heeft in 2016 tien adviezen en een jaarverslag uitgebracht. In het eerste halfjaar van 2017 waren dat er acht publicaties/adviezen. Een daarvan betrof het E-zine waarin de ervaringen van de gemeenten op het sociaal domein zijn weergegeven. Dit betrof een gezamenlijk product met de Rob.

Adviezentabel

Onderstaande tabel toont het aantal door de Raad sinds 2000 uitgebrachte gevraagde en ongevraagde adviezen.

	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17
Gevraagde adviezen	9	8	9	6	5	5	9	9	9	4
- Waarvan in het werkprogramma voorzien	9	8	8	7	4	3	5	6	8	4
Ongevraagde adviezen	1	2	3	2	4	3	0	2	1	4
Totaal adviezen	10	10	12	8	9	8	9	11	10	8

Tabel 1: Aantal gevraagde en ongevraagde adviezen

Uitgesplitst naar het aantal adviezen aan de beheerders van gemeente- en provinciefonds en de vakdepartementen, ontstaat het volgende beeld.

	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17
Adviezen niet aan beheerders	5	5	7	0	5	5	7	7	5	6
Adviezen aan beheerders	5	5	5	8	4	3	2	4	5	2
Totaal adviezen	10	10	12	8	9	8	9	11	10	8

Tabel 2: Aan de beheerders en de overige leden van het kabinet uitgebrachte adviezen².

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

Naast uiteenlopende adviezen heeft de Raad in 2016 een evaluatie uitgebracht over zijn werkzaamheden van de afgelopen 5 jaar. Gelet op de discussie over de toekomst van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) en de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) lag een uitgebreide evaluatie nu niet voor de hand. Omdat de Raad ook 20 jaar bestaat, is tevens een beknopt overzicht van de ontstaansgeschiedenis en de ontwikkeling van de afgelopen 20 jaar Raad voor de financiële verhoudingen gegeven. Verder is volstaan met een analyse van de doorwerking van een aantal kenmerkende adviezen van de afgelopen jaren. Daarbij valt op dat voor de Rfv het ministerie van BZK een beperkt aandeel van de adviesvragen genereert. De verschillende vakdepartementen zijn de afgelopen jaren de grootste adviesaanvragers geweest. De afgelopen jaren hebben de beide Raden de samenwerking al verdiept. In de academische wereld wordt er weinig of geen aandacht besteed aan de vraagstukken over financiële verhoudingen. Mede met het oog daarop komt de Raad binnenkort met een voorstel tot borging van de wetenschappelijke kennis op het terrein van de financiële verhoudingen.

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

2 Als het advies behalve aan de beheerders van gemeentefonds of provinciefonds ook aan een andere bewindspersoon is uitgebracht, is het advies beschouwd als 'niet aan de beheerders uitgebracht', tenzij het nadrukkelijk de fondsen betreft.

Uitgebrachte adviezen 2016

1. Advies herziening handleiding artikel 12 Fvw, 2 maart 2016

De adviestaak van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) bij individuele artikel 12 gevallen komt te vervallen. Het verdient daardoor de aanbeveling om in de Handleiding een procedure op te nemen waarin staat dat, indien partijen het fundamenteel met elkaar oneens zijn over principiële zaken, de Raad wel om advies gevraagd kan worden. Van dat advies kan alleen worden afgeweken bij zware motivatie.

Verliezen op de grondexploitatie kunnen leiden tot het saneren van een negatieve algemene reserve. De Raad is van mening dat hierbij een periode van maximaal 10 jaar dient te worden aangehouden; de maximale eigen inspanning die een gemeente kan leveren aan een sanering. Bij het opleggen van een belastingvoorschrift dient rekening te worden gehouden met de woonlastendruk. Bij lage woonlasten kan worden overgegaan tot het vaststellen van een hoger tarief dan 40% boven het landelijk gemiddelde.

Vervolg op het advies

Het voorstel van de Raad om in geval van principiële verschillen van mening tussen betrokken partijen de Raad om advies kan worden gevraagd is niet overgenomen. De Raad houdt wel een adviestaak ten aanzien van de werking van de artikel 12 systematiek. De aanpassingen over hoe om te gaan met het saneren van een negatieve algemene reserve als gevolg van het nemen van verliezen ten gevolge van grondexploitatie en de toepassing van de saneringstermijn van in principe 10 jaar, ingeval het tekort in belangrijke mate wordt veroorzaakt door grondexploitatieverliezen, zijn conform het advies van de Raad vastgesteld.

2. Artikel 12 Ten Boer 2015, 5 april 2016

Het rapport over het jaar 2015 is een tussenstap in het afronden van de artikel 12-status van de gemeente Ten Boer. Gezien de geringe weerstandscapaciteit en de financiële onzekerheden acht de Raad het uitstel verantwoord. Het uitstel mag er echter niet toe leiden dat de gemeente Ten Boer in een gunstiger uitgangspositie komt te verkeren dan andere (niet) artikel 12-gemeenten. Het uitgangspunt is dat de gemeente ook zonder herindeling zelfstandig verder moeten kunnen functioneren. Wel vindt de Raad het redelijk dat gelet op de aanstaande herindeling met de gemeente Groningen de kosten en baten daarvan worden betrokken bij de afronding van de artikel 12-status. Verder stemt de Raad in met het voorstel van de inspecteur om aan de gemeente Ten Boer voor het jaar 2015 een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds te verstrekken van € 428.800.

Vervolg op het advies

Het advies van de Raad om bij de afronding van het artikel 12 onderzoek scherp te letten op kosten en baten die samenhangen met de aanstaande herindeling wordt door de fondsbeheerders onderschreven. Dit advies is meegenomen in de rapportage van de inspecteur over het jaar 2016.

3. Artikel 12 Vlissingen 2015, 7 april 2016

De financiële positie van de gemeente Vlissingen is uiterst somber. Naast de negatieve grondexploitatie is het falende financiële beleid van de gemeente de belangrijkste oorzaak van de slechte financiële situatie. De gemeente zal haar ambitieniveau moeten matigen en in overeenstemming moeten brengen met de inkomsten. Voor alles dient de ontvlechting van de gewone exploitatie en de grondexploitatie met kracht ter hand worden genomen. Gezien de oorzaken acht de Raad voor de financiële verhoudingen het verhogen van het OZB-tarief tot 150% van het landelijk gemiddelde op voorhand niet onredelijk. Te meer ook omdat de lastendruk voor inwoners in Vlissingen voor een artikel 12-gemeente relatief bescheiden is.

De gemeente Vlissingen kan de lasten van de sanering van de negatieve reserve als gevolg van de grondexploitatie niet geheel op eigen kracht kan oplossen. Zowel de omvang van de saneringsbijdrage, die ten laste komt van de collectiviteit van de gemeenten, als de duur van de saneringsperiode is echter afhankelijk van de bereidheid van de gemeente zelf ook de maximale inspanning te leveren.

Het voorstel van de inspecteurs om Vlissingen voor het jaar 2015 een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds te verstrekken van € 4.166.000 heeft de instemming van de Raad.

Vervolg op het advies

De beschikking op de aanvraag volgt het rapport van de inspecteur en daarmee ook het advies van de Raad.

De gemeente werkt conform het advies van de Raad toe naar een tarief van 150% van het landelijk gemiddelde.

Uit het rapport over 2016 blijkt overigens wel enige zorg over het6 realiseren van de noodzakelijke bezuinigingen.

4. Verdeling subcluster Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Stedelijke Vernieuwing (VHROSV), 25 april 2016

De Raad is van oordeel dat de verdeling het subcluster VHROSV in zijn geheel kan worden ingevoerd. De Raad komt tot deze conclusie op basis van de volgende overwegingen. Het geconstateerde structurele kostenpatroon op de onderdelen Ruimtelijke Ordening, Omgevingsbeheer en Monumenten leidt tot de conclusie dat de verdeling tegemoet komt aan de kosten die vooral kleine gemeenten en uitgestrekte gemeenten hebben. Dit rechtvaardigt zonder meer het doorvoeren van tweederde deel van het ijkpunt. De geconstateerde verschillen concentreren zich vooral op de onderdelen Gebiedsontwikkeling en Wonen.

De verschillen tussen het ijkpunt en de uitgaven op de onderdelen Gebiedsontwikkeling en Wonen kunnen voor een belangrijk deel verklaard worden uit de grote mate van beleidsvrijheid en de daarbij behorende verschillen in ambitieniveaus, verschillen in wijze waarop de uitgaven worden verantwoord en de wijze waarop gemeenten er in slagen kosten te verhalen. Voor een deel bestaat het beeld dat de inkomsten van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) leidend waren voor zowel het boeken van de uitgaven als voor het doen van de uitgaven voor stads- en dorpsvernieuwing, dit heeft daardoor het beeld van de netto lasten op het onderdeel Gebiedsontwikkeling bepaald. De Raad stelt dat herverdeeffecten geen rechtvaardiging mogen vormen om af te zien van de herverdeling. De herverdeeffecten voor de grote steden zijn goed verklaarbaar en niet onoverkomelijk. De G4 krijgen weliswaar te maken met een fors herverdeeffect maar de nieuwe verdeling is voor de G4 gelijk aan het kostenniveau 2014 op dit onderdeel.

Vervolg op het advies

De beheerders zijn van oordeel dat de herverdeel-effecten te groot zijn er te veel onzekerheden zijn om de herverdeling volledig door te voeren.³ Een motie vanuit Tweede Kamer om de verdeling conform het advies van de Raad in zijn geheel door te voeren heeft het niet gehaald.⁴ De nieuwe verdeling houdt in dat de door de onderzoekers voorgestelde verdeling per 2017 opnieuw voor 33% wordt doorgevoerd. Hiermee komt het aandeel van de nieuwe verdeelformule samen met de wijzigingen per 2016 uit op 66%. In totaal gaan de voordeel gemeenten (veelal plattelandsgemeenten) er in de nieuwe verdeling van het subcluster VHROSV structureel € 125 miljoen op vooruit ten opzichte van de situatie in 2015. Via de suppletie-uitkering VHROSV wordt invulling gegeven aan de bestuurlijke afspraak van een maximaal nadelig effect van € 15 per inwoner per jaar.

5. Wel Zwitsers, geen geld? Naar een nieuwe balans tussen taken, sturing en inkomsten van gemeenten, mei 2016

In dit discussiestuk zet de Raad de ontwikkelingen op een rij die naar zijn oordeel van belang zijn bij de vormgeving van toekomstbestendige financiële verhoudingen. Zo zijn gemeenten voor hun inkomsten sterk afhankelijk van het Rijk. Zij hebben in de afgelopen 20 jaar veel taken erbij gekregen, maar hun financiële ruimte is hetzelfde gebleven. Naast de mate van beleidsvrijheid is de mate waarin de kosten en inkomsten worden verevend bepalend voor de vormgeving van de financiële verhoudingen. De huidige vormgeving is gebaseerd op weinig beleidsvrijheid en een hoge mate van verevening. Deze keuze is gegroeid na de Tweede Wereldoorlog en is gestold en bevestigd in de Financiële-verhoudingswet 1997: alle gemeenten hebben een gelijkwaardige uitgangspositie. Het eigen belastinggebied is klein, zeker in internationaal opzicht. Gemeenten halen slechts 3,5% van de totale belastingen, rechten en tarieven op, waarmee ze slechts 9% van hun inkomsten dekken. Deze keuze is vooral bestuurlijk bepaald en werd ingegeven door een groot gelijkheidsstreven en een uniform takenpakket. Vanwege de gemeentelijke beleidsvrijheid werd besloten om geen prikkels in de bekostiging op te nemen en om te verdelen op basis van kosten in het verleden.

In dit stuk schetst de Raad een nieuwe denkrichting voor de bekostiging van gemeentelijke taken. Met dit stuk heeft de Raad een bijdrage willen leveren aan de discussie die de fondsbeheerders over het gemeentefonds hebben geopend, die verder gaat dan het gemeentefonds alleen.

Vervolg op het advies

Na het verschijnen van dit discussiestuk heeft de Raad met zeer uiteenlopende groepen van gemeenten, zowel bestuurders als deskundigen, wetenschappers gesprekken gevoerd. Er is een rondetafelconferentie georganiseerd op 19 september 2016 met bijna 60 specialisten op het terrein van de financiële verhoudingen over het thema 'Een nieuwe balans tussen taken, sturing en inkomsten van gemeenten'. In januari 2017 heeft de Raad zijn advies 'Eerst de politiek dan de techniek' uitgebracht, waarin hij de spelregels voor toekomstbestendige financiële verhoudingen schetst.

3 Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 34 300 B, nr. 23.

4 Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017, 34 550 B, nr. 8.

6. Wijziging van de Financiële-verhoudingswet in verband met de vereenvoudiging van het verdeelmodel van het provinciefonds, 9 mei 2016

De Raad is van mening dat de verantwoordelijkheid van de fondsbeheerders verder reikt dan het faciliteren van de verdeling, zoals provincies overeen zijn gekomen. Met de eis van unanimiteit is immers niet per definitie geborgd dat daarmee ook recht wordt gedaan aan het algemene belang van een rechtvaardige verdeling van de beschikbare middelen.

De Raad stelt vast dat de randvoorwaarden die de provincies zelf hebben gesteld, de uitkomsten hebben bepaald. Het voorkomen van herverdeel-effecten staat op gespannen voet met het beginsel van de kostenoriëntatie. De nu voorgestelde verdeling is niet gebaseerd op de kosten voor kerntaken, die in het bestuursakkoord Rijk- provincies zijn geformuleerd zoals ruimtelijke ordening, regionale economische ontwikkeling, verkeer en vervoer en dergelijke. Door het ontbreken van een goed inzicht in de verschillen in kosten van de provincies voor de onderscheiden taken, geldt dat provincies ten opzichte van elkaar niet in een gelijkwaardige uitgangspositie zijn gebracht. Ook is geen rekening gehouden met de gewijzigde verschillen tussen de provincies om rendement te halen op hun vermogen.

Het voorstel maakt het verdeelmodel eenvoudiger en transparanter. Het belangrijkste argument echter om nu in te stemmen met invoering van het wetsvoorstel is dat het nieuwe verdeelmodel een aantal fundamentele tekortkomingen van het huidige verdeelmodel van het provinciefonds opheft. Het voorstel doet recht aan de grondwettelijke, geborgde bestuurlijke positie van provincie als autonome bestuurslaag met een open huishouding. Het verstevigt de positie van de algemene uitkering uit het provinciefonds als ongebonden bekostigingsbron voor provinciale taken.

Op grond van de aanname dat de huidige verdeling kostengeoriënteerd is én de nieuwe verdeling de oude slechts reproduceert, wordt de nieuwe verdeling geacht ook kostengeoriënteerd te zijn. De Raad acht deze redenering bepekt aanvaardbaar. Dit is een pragmatische interpretatie die slechts voor de korte termijn houdbaar is.

Een meer kostengeoriënteerde benadering op basis van de provinciale kerntaken en een meer op de werkelijkheid gestoeld rendement op het vermogen acht de Raad echter noodzakelijk. Dit wetsvoorstel biedt daarvoor een goede basis. Uitstel van het onderhoud van het verdeelvoorstel over vijf jaar is echter niet verantwoord. De Raad beveelt daarom aan om binnen twee jaar met een plan van aanpak te komen voor het onderhoud van het verdeelstelsel en de wijze waarop de fondsbeheerders hun verantwoordelijkheid voor de verdeling van het fonds gestalte willen geven.

Vervolg op het advies

Bij de behandeling van het wetsvoorstel vereenvoudiging verdeelmodel Provinciefonds is een motie conform het advies van de Rfv met algemene stemmen aangenomen. Strekking: verzoekt de regering om, in overleg met onder andere het Interprovinciaal Overleg en conform het advies van de Raad voor de financiële verhoudingen, binnen twee jaar met een plan van aanpak te komen gericht op het binnen drie jaar herzien van de grondslagen van het Provinciefonds.⁵

5 Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017, 34 568, nr. 8

7. Wet wijziging inburgering, 14 juni 2016

Met dit wetsvoorstel van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, krijgt de gemeente nieuwe wettelijke taken in het inburgeringsproces: het aanbieden van het participatie-verklaringstraject en maatschappelijke begeleiding.

Dit sluit aan op het belang en de verantwoordelijkheid van gemeenten bij een goede integratie van asielvergunninghouders in de lokale gemeenschap. De kosten daarvan worden via een decentralisatie-uitkering aan gemeenten verstrekt. De Raad acht een decentralisatie-uitkering op dit moment de meest geëigende bekostigingsinstrument. Wel is de Raad van oordeel dat op termijn de beschikbare gelden onderdeel moeten gaan uitmaken van een structurele tegemoetkoming in de kosten die samenhangen met de vestiging van asielzoekers.

Verder stelt de Raad voor de maatschappelijke begeleiding meer nadrukkelijk ten dienste te stellen van het inburgeringsproces en de participatieverklaring startpunt en onderdeel van het inburgeringsexamen te maken.

Vervolg op het advies

Conform het advies van de Rfv is gekozen voor een decentralisatie-uitkering. Dit maakt het mogelijk de middelen gericht te kunnen verdelen op basis van het aantal inburgeringsplichtigen dat binnen een gemeente wordt gehuisvest. Het advies van de Rfv om als verdeelsleutel het aantal getekende participatieverklaringen te gebruiken wordt in de verdere vormgeving van de decentralisatie uitkering gezien.

8. Advies verdeelmodel inkomensdeel participatiewet 2017, 27 juni 2016

De Raad stelt vast dat er sprake is van een betekenisvolle verbetering van het huidige verdeelmodel. Hij adviseert daarom het verdeelmodel in 2017 in te voeren. De Raad stelt echter wel voor om de centrumfunctie wél in het verdeelmodel mee te nemen. En om voor de stapeling en concentratie van problematiek die de centrumfunctie nu lijkt te weer te geven, een betere vervanging te zoeken voor 2018. Volgens de Raad kan gelet op de verbetering van het model ook de oorspronkelijke bestuurlijke afspraak gevolgd worden om in 2017 het budget voor 75% met dit objectieve model te verdelen en voor 25% met historische kosten.

Het voorliggende model 2017 laat nog maar weinig onverklaarbare grote afwijkingen zien. Niet ten opzichte van de bijstandslasten van gemeenten, noch ten opzichte van het werkelijk aantal huishoudens in de bijstand. Verder vertoont het model geen systematische afwijkingen aan de boven- als onderkant van de verdeling. Wel dringt de Raad erop aan om de uitschieters aan de positieve kant te onderzoeken. Hij geeft in overweging om voor deze een apart regime te hanteren, bijvoorbeeld via een aftopping, om het bestuurlijk draagvlak onder het model niet onnodig te belasten.

Vervolg op het advies

Naar aanleiding van het advies van de Raad heeft de staatssecretaris besloten de centrumfunctie in het verdeelmodel mee te nemen. Naast een onderzoek naar verdere verbetering van het verdeelmodel is conform het advies van de Raad een onderzoek gestart naar die gemeenten waarbij de resultaten sterk afwijken met de resultaten. De resultaten van beide onderzoeken zullen worden verwerkt in een aangepast verdeelmodel voor 2018.

9. Toekomstbestendige financiering waterbeheer, 27 juni 2016

In het voorjaar van 2014 verscheen een OESO-rapport over het waterbeheer in Nederland. De OESO concludeert dat de organisatie en de financiering van het Nederlandse waterbeheer goed op orde zijn (rapportcijfer 8,5). Maar om het bekostigingssysteem nog toekomstbestendiger te maken, zou het principe 'de vervuiler/gebruiker/kostenveroorzaker betaalt' beter moeten worden ingevuld, aldus de OESO. Onder regie van het ministerie van Infrastructuur en Milieu wordt verkend hoe dat zou kunnen.

Met zijn advies wil de Raad structuur en helderheid aanbrengen in deze zoektocht. In zijn algemeenheid pleit de Raad voor een gelijktijdige inzet van repressieve instrumenten (heffingen, geboden, verboden) en stimulerende instrumenten (subsidies, voorlichting, convenanten). Zo'n gecombineerde aanpak bevordert de effectiviteit en legitimiteit van overheidsbeleid. Wanneer de politiek besluit dat niet de vervuiler (producenten dan wel consumenten) op moet draaien voor de extra kosten van waterzuivering, komt de rekening terecht bij de collectiviteit (een overheid). Dat leidt tot lastenverzwaring. De politiek zal dat moeten erkennen als logisch gevolg van eigen politieke keuzes.

Vervolg op het advies

In het kader van het traject 'Duurzame financiering waterbeheer' worden de bevindingen van drie werkgroepen: Grond- en oppervlaktewater, Stoffen en bronnen en Stedelijk water samengevoegd. De Unie van Waterschappen is een apart traject gestart met de Commissie Aanpassing Belastingstelsel (CAB) die zich buigt over mogelijke aanpassingen van de watersysteem- en waterzuiveringsheffing. Medio 2017 zal deze met haar bevindingen naar buiten komen en die moeten vervolgens worden ingepast in het hoofdtraject. Een omvattend concept-advies van lenM laat nog even op zich wachten.

10. Structureel Vangnet Inkomensdeel Participatiewet, 4 juli 2016

De Raad is voorstander van een eenvoudige vangnetregeling voor gemeenten die een tekort hebben op het budget voor de bijstand. Hij bepleit daarom een vangnet op basis van eenvoudige en eenduidige toelatingscriteria, zonder een inhoudelijke beoordeling van het beleid van de gemeente. De prikkelwerking van een eigenrisicodrempel van 7,5% acht de Raad voldoende effectief om gemeenten aan te zetten tot het treffen van maatregelen die het tekort reduceren. Bij de mogelijkheden die de gemeente heeft gehad om middelen te reserveren om het tekort zelf op te vangen, moeten wel de tekorten en overschotten in de voorliggende jaren worden gesaldeerd.

De horizontale verantwoording past naar het oordeel van de Raad bij de decentrale verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Participatiewet. Om de betrokkenheid van de gemeenteraad te waarborgen, zal de aanvraag door de gemeenteraad moeten worden gedaan. De gemeenten hebben nu nog geen rekening kunnen houden met het reserveren van budgetoverschotten uit eerdere jaren voor de financiering van het budgettekort in het jaar waar de aanvraag op is gebaseerd. Daarom pleit de Raad voor een geleidelijke verhoging van de eigen risicodrempel naar 7,5%.

Vervolg op het advies

In de toelichting bij het vangnet is aangegeven dat het argument voor het gebruik van een lage eigenrisicodrempel van 5% in beginsel vervallen is, maar het feit dat er bij gemeenten toch nog onvoldoende zekerheid bestaat over mogelijk nieuwe herverdeel-effecten, aanleiding geeft om de eigenrisicodrempel voor 2017 en 2018 te handhaven op 5% en deze drempel eerst vanaf 2019 te verhogen naar 7,5%. Dit betekent dat de eigenrisicodrempel voor 2017 en 2018 is vastgesteld op 5% en dat de getrapte vergoeding in die zin is aangepast dat de tweede trap (met een vergoeding van 50%) betrekking heeft op een tekort van meer dan 5% tot en met maximaal 12,5% en dat de derde trede (met vergoeding van 100%) geldt voor dat deel van het tekort dat meer bedraagt dan 12,5%. Conform het voorstel van de Raad moet bij het indienen van het verzoek het college met instemming van de gemeenteraad verklaren dat het reeds in jaar in 2017 maatregelen heeft genomen om tot tekortreductie te komen.

Uitgebrachte adviezen 2017

1. Eerst de politiek dan de techniek; Spelregels voor toekomstbestendige financiële verhoudingen, 11 januari 2017

In dit advies presenteert de Raad een afwegingskader voor de bekostiging van decentrale taken. Landelijke politici zien zo precies waarover ze besluiten moeten nemen. En ze zien welke gevolgen hun besluiten hebben voor een efficiënte bekostiging van gemeenten. Bevallen die gevolgen niet, dan kunnen de keuzes nog worden aangepast. Een goed financieel systeem voor gemeenten is namelijk geen puur technische kwestie. In tegendeel, eerst moeten enkele politieke keuzes worden gemaakt. Daarna volgt uit het principe “wie bepaalt, betaalt” wat de efficiënte financieringsmethode is. Dat houdt in dat de overheid (Rijk, provincie of gemeente) die besluit of een bepaalde taak moet worden uitgevoerd en hoe goed, ook de financiële afweging op zijn bord moet krijgen. Er is nu sprake van een gebrek aan transparantie waardoor het draagvlak onder de financiële verhoudingen dreigt weg te vallen. Drie vragen staan centraal:

1. Moet een taak worden uitgevoerd door de gemeente, de regio, de provincie of het Rijk?
2. Hoeveel lokale beleidsvrijheid is er? Mogen voorzieningen tussen gemeenten verschillen?
3. Moeten gemeenten allemaal dezelfde financiële mogelijkheden krijgen? Of is dit minder belangrijk?

Gemeenten bepalen zelf of ze geld uitgeven aan sport, cultuur of plantsoenen (veel beleidsvrijheid). Een groot deel wordt echter hiervan betaald met een uitkering van de rijksoverheid. Gemeenten geven die uitkering sowieso uit; kosten en baten worden niet tegen elkaar afgewogen. Dat is niet doelmatig. Dergelijke zaken zouden meer uit de lokale belasting kunnen worden betaald. Dan moet de gemeenteraad kiezen of ze het belastinggeld waard zijn. De landelijke belastingen kunnen dan omlaag, omdat het Rijk minder geld aan gemeenten hoeft te geven. Als de landelijke overheid wil dat alle gemeenten hun inwoners ongeveer dezelfde voorzieningen kunnen bieden, dan kan het Rijk verschillen in kosten en in de mogelijkheden belasting te heffen (deels) gladstrijken. Dat kan door bij de verdeling van het gemeentefonds rekening te houden met dergelijke verschillen. De rijksoverheid vindt in een aantal gevallen dat gemeenten bepaalde diensten moeten leveren en dat de dienstverlening in elke gemeente hetzelfde moet zijn (weinig beleidsvrijheid). Bijvoorbeeld beschut werk of bijstand. Het Rijk bepaalt. Dan moet het Rijk dus ook de rekening betalen.

Anders kan het Rijk “winkelen” met de portemonnee van de gemeenten: de burger grote beloften doen, zonder er zelf geld aan uit te geven. Gemeenten moeten voor zo’n taak dan dus een kostendekkende uitkering van Rijk ontvangen.

Vervolg op het advies

Het afwegingskader biedt een houvast bij toekomstige verdeelvraagstukken en is door de Raad zelf toegepast in het advies ‘Geld (om te zorgen)’ en ‘Economisch omgaan met financiële verhoudingen’. Het rapport ‘Rekening houden met verschil’ van BZK bouwt deels voort op het advies van de Raad. Verder is het is aan een volgend kabinet om uitwerking te geven aan de verschillende voorstellen.

2. Artikel 12 Ten Boer 2016, 24 april 2017

De Raad stelt vast dat de financiële positie van de gemeente Ten Boer zich gunstig ontwikkelt. Niet alleen vertoont de meerjarenbegroting een positief structureel saldo, daarnaast beschikt de gemeente over de nodige stille reserves om de risico’s op te vangen. De Raad is van oordeel dat de kosten van de bruidschat voor de privatisering van het zwembad door de gemeente zelf kunnen worden gedragen. De Raad adviseert daarom het voorstel van de inspecteur om een aanvullende uitkering van € 7.092.323 toe te kennen en te verminderen met € 100.000 tot een bedrag van € 6.992.323.

Vervolg op het advies

De beheerders nemen het advies van de Raad over en hebben het voorgestelde bedrag van de inspecteur in het rapport conform het advies van de Raad verlaagd waardoor een aanvullende uitkering van € 6.992.323 wordt toegekend aan Ten Boer voor 2016.

3. Artikel 12 Vlissingen 2016, 16 mei 2017

Het artikel 12-rapport Vlissingen 2016 is een tussenbalans. De Raad stelt vast dat de sanering van de gemeentelijke begroting vooralsnog niet erg hoopvol stemt. De gemeente zal de uitgaven snel in lijn moeten brengen met de inkomsten. Zowel de kwantitatieve als de kwalitatieve woningbehoefte in de regio zal moeten worden vastgesteld. Het aantal grondexploitaties moet daarop worden aangepast. Deze dienen zoveel mogelijk beperkt en desnoods met verlies verkocht te worden. De grondexploitatie van het Scheldekwardier zou de gemeente wellicht beter in zijn geheel kunnen afstoten. Indien vastgesteld wordt dat het Rijk bij de verkoop van het Scheldekwardier risico’s heeft afgewenteld op de gemeente, dan dient het Rijk daar ook zijn verantwoordelijkheid voor te nemen, door een bijdrage te leveren. De Raad stelt voor om onder zeer strikte voorwaarden de sanering van de negatieve reserve al voor 2020 te laten aanvangen. Dit biedt de gemeente iets meer financiële ruimte. Dat is ook gunstiger voor de collectiviteit van de gemeenten. De voorwaarde is dat de gemeente het gewogen gemiddelde OZB tarief naar 150% van het landelijk gewogen gemiddelde brengt en een reële meerjarenbegroting aanbiedt waarbij de inkomsten en uitgaven in 2020 structureel in evenwicht zijn.

Vervolg op het advies

De gemeente Vlissingen meent dat het advies van de Raad geen recht doet aan de werkelijke kosten en verwerpt de suggestie om het Scheldekwardier in zijn geheel af te stoten. De reactie van Vlissingen is echter gebaseerd op een verkeerde interpretatie van het advies.

4. E-zine: Gemeenten reflecteren op hun nieuwe taken in het sociaal domein, mei 2017

Gemeenten lijken hun nieuwe taken in het sociale domein, die zij sinds 1 januari 2015 na en omvangrijke decentralisatieoperatie moeten uitvoeren, inmiddels redelijk op orde te hebben. Zij vinden zelf dat de zorgbehoefte van hun inwoners en het aanbod van hulp nu beter op elkaar aansluiten dan voor 2015. Tegelijk erkennen gemeenten dat zij de vormgeving van de breedte van hun takenpakket in het sociale domein als een worsteling ervaren. Dat zijn de belangrijkste eerste observaties van een omvangrijk meerjarig onderzoek dat de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) en de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) doen naar de gevolgen van de decentralisaties voor het openbaar bestuur en het functioneren van de lokale democratie. Het meerjarige volgproject 'Gemeenten in 3D' kijkt naar de lokale effecten van de overdracht van zorg, jeugd- en hulptaken aan gemeenten. Het decentralisatieproces is onderzocht langs de lijnen van democratische sturing, organisatorische aspecten en financiën. De Raden presenteren in het e-zine 'Gemeenten in 3D' eerste waarnemingen. Zij laten betrokkenen aan het woord en bieden aldus inzicht in de lokale werkelijkheid. De Raden oordelen zelf niet over afzonderlijke gemeenten.

Vervolg op het advies

De ROB zal de decentralisaties in het sociale domein blijven volgen.

5. Advies: Geld (om te) zorgen; Naar een toekomstbestendige bekostiging van het gemeentelijk sociaal domein, juni 2017

In dit advies staat de Raad stil bij de (financiële) opgave die gemeenten hebben in het sociaal domein. Deze is groot, maar het beleid van gemeenten heeft tijd nodig om vorm te krijgen. Daarvoor is onder meer rust en stabiliteit in budget en wet- en regelgeving nodig. De besparing is door het Rijk al ingeboekt, maar de effecten van gemeentelijk beleid moeten nog effect sorteren, en dat loopt weer achter op de maatschappelijke acceptatie van een andere vormgeving van zorg en ondersteuning. De Raad doet onder meer de volgende aanbevelingen:

Budget moet opgaan in algemene pot voor gemeenten. Zo krijgen gemeenten de noodzakelijke flexibiliteit om voor hun burgers die zorg en ondersteuning vorm te geven die het best passend is. Om hun opgaven te kunnen vervullen, is budgettaire stabiliteit noodzakelijk, maar niet voldoende. De landelijke politiek moet de consequenties trekken uit zijn besluit om per 2015 vele taken op het gebied van zorg en ondersteuning naar gemeenten over te hevelen. Centralisatie naar aanleiding van incidenten is niet de oplossing voor problemen die de laatste tijd in de media opduiken.

De oplossing ligt in meer stabiliteit in de financiering, minder bemoeienis door het Rijk en in meer flexibiliteit in de aanwending van middelen. Gemeenten zouden de ruimte moeten krijgen om te experimenteren met nieuwe financiële arrangementen met hun keten- en regiopartners. Voor een oordeel over het slagen van de decentralisaties is het nog veel te vroeg, evenals over de financiële haalbaarheid ervan. Pogingen om de toereikendheid van het budget vast te stellen, zijn niet zinvol. Gemeenten die door externe oorzaken in financiële problemen komen door de nieuwe taken, kunnen niet wachten op een oordeel over enkele jaren. De Raad stelt daarom voor om een hardheidsclausule met maatwerk in te bouwen voor gemeenten die door een stapeling van externe, niet door eigen beleid beïnvloedbare oorzaken in financiële problemen te komen. Per geval moet bekeken worden wie de kosten van deze hardheidsclausule moeten dragen.

Vervolg op het advies

In dit advies zijn tal van beleidsvoornemens en knelpunten in de bekostiging van het Sociaal Domein benoemd waar het nieuwe kabinet maatregelen voor zal moeten nemen.

6. Advies verdeelmodel inkomensdeel Participatiewet (PW) 2018, 26 juni 2017

De Raad stemt in met het verdeelmodel waarmee in 2018 de bijstandsbudgetten over gemeenten worden verdeeld. Het model voorspelt met objectieve factoren de kans dat een huishouden in de bijstand zit. Deze wijze van verdelen is sinds 2015 van kracht, en sindsdien elk jaar verbeterd. De Raad vindt deze 'update' wederom een verbetering, ook ten opzichte van de vorige versie, het verdeelmodel voor 2017. Omdat het model voor 2018 een verbetering is ten opzichte van 2017 kan het model volledig worden ingevoerd. Wel vraagt de Raad om te onderzoeken wat er aan de hand is in gemeenten voor wie het model wel een correct aantal bijstandshuishoudens voorspelt, maar toch een te laag budget. In die gemeenten is mogelijk sprake van een 'prijseffect'. Verder hebben een aantal gemeenten te maken met cliënten die in een beschermd wonen-omgeving leven en recht hebben op een volledige bijstandsuitkering. Deze groep wordt mogelijk niet goed in het model meegenomen. De historische bijstandslasten hoeven niet langer worden meegewogen, zoals in 2017 nog voor 25% het geval was. De historie is niet altijd een goede voorspeller van de huidige bijstandslasten gebleken. De Raad adviseert om het eigen risico om in aanmerking te komen voor de vangnetregeling op het verlaagde niveau van 5% te houden. Voor gemeenten die als gevolg van het verdeelmodel objectief gezien (zeer) grote overschotten overhouden, adviseert de Raad om te onderzoeken of een aftopping wenselijk en mogelijk is.

In zijn advies stelt de Raad dat de discussie over de verdeling wordt vertroebeld door twijfel of het totale budget voor alle gemeenten samen (het macrobudget) wel voldoende is. Tekorten op bijstandsbudgetten bij gemeenten worden vaak geweten aan het verdeelmodel.

Vervolg op het advies

Voor de verdeling 2018 wordt het advies van de Rf grotendeels gevolgd. Dit betekent dat het verdeelmodel volledig zal worden toegepast zonder een historisch aandeel, zoals in de afgelopen jaren het geval was (het overgangsregime). Ook het advies om te onderzoeken in hoeverre de mate van deeltijdwerk te objectiveren is, wordt overgenomen. Voor 2018 blijft de verlaagde eigen risicodrempel van 5% voor het vangnet gelden hanteren. In lijn met het advies wordt voor instellingsbewoners het budget op historische basis te verdeeld.⁶

7. Economisch omgaan met financiële verhoudingen, juni 2017

In dit advies staat de vraag centraal wat de betekenis is van de financiële verhoudingen voor (regionale) economische opgaven. Lokale en regionale economische ontwikkelingen zijn van grote betekenis voor de economische groei van een land, en daarmee voor de welvaart en het welzijn van de burgers. Dit verklaart de belangstelling vanuit het openbaar bestuur voor de lokale en regionale economische ontwikkelingen.

De Raad erkent dat er een relatie is tussen de inrichting en werkwijze van het openbaar bestuur en de ontwikkeling van de economie. Er is echter geen aantoonbaar bewijs dat de wijze waarop de

6 Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017, 34 352, nr. 62.

financiële verhoudingen zijn ingericht, een direct effect heeft op de economie. Er is hooguit sprake van een indirect effect. Optimale financiële verhoudingen hangen echter af van keuzes die de uitkomst zijn van politiek-bestuurlijke afwegingen. Het is niet aan de financiële verhoudingen om uitsluitel te geven over de politieke keuzes. Wel kunnen er uit oogpunt van een effectieve en doelmatige besteding van overheidsmiddelen randvoorwaarden gesteld worden aan deze keuzes.

Zo is de schaal van de gemeente veelal niet toereikend voor een effectief economisch beleid. Er treden ongewenste externe effecten op waarbij één gemeente de kosten maakt terwijl de baten op het (regionale) niveau neerslaan. De 'regio' bestaat echter niet als bestuurlijke eenheid. De Raad is van oordeel dat de provincie de meest aangewezen overheid is voor het uitwerking geven aan het regionaal economisch beleid.

Het is verleidelijk om met allerlei technische oplossingen te komen voor veronderstelde problemen. Een eenzijdige oriëntatie binnen de financiële verhoudingen op de economische opgaven leidt daarbij al snel tot een overschatting van het economisch belang van decentrale overheden voor de economische ontwikkeling en het doet afbreuk aan het brede maatschappelijke takkenpakket dat gemeenten en provincies hebben. De betekenis van de financiële verhoudingen in relatie tot economische opgaven bestaat vooral uit het wegnemen van financiële belemmeringen die verstoring werken op de afwegingen van gemeenten en provincies ten behoeve van gewenste economische ontwikkelingen. De titel van dit advies 'Economisch omgaan met financiële verhoudingen' heeft dan ook een dubbele betekenis.

Belangrijke voorwaarde voor een verantwoord economisch beleid van decentrale overheden is het kunnen beschikken over een stabiele bron van inkomsten. De huidige indexerings van het gemeente- en provinciefonds kent grote schommelingen en heeft een enigszins procyclisch karakter. De Raad pleit daarom voor een koppeling aan de vierjarige uitgavenkaders van het Rijk.

Verruiming van het lokale belastinggebied leidt tot een doelmatiger afweging van nuttige overheidsinvesteringen. Dit effect wordt versterkt als gemeenten ook meer kunnen profiteren van de waardevermeerdering van de onroerende zaken onder meer als gevolg van succesvol economisch beleid. De verevening van de waardevermeerdering in het gemeentefonds moet daarom worden aangepast.

De verdeling gemeente- en provinciefonds dient recht te doen aan de kosten voor het faciliteren van economische opgaven van de decentrale overheden. Voor het realiseren van optimale voorwaarden voor economische ontwikkeling pleit de Raad een gedifferentieerde verevening van kosten: wél voor sociale factoren terwijl voor fysieke/ruimtelijke factoren een globalere verevening volstaat. De Raad is van oordeel dat het gemeente- en provinciefonds geen geschikte bekostigingsinstrumenten zijn voor een gericht economisch stimuleringsbeleid: daarvoor zijn specifieke uitkeringen meer aangewezen. Het instellen van een (landelijk) regiofonds naast het provincie- of het gemeentefonds, acht de Raad geen goede optie. Het verdient de voorkeur het bestaande instrumentarium beter te benutten.

8. Financieel toezicht met een visie; Over de meerwaarde van het financieel toezicht van de provincies op de gemeenten, juni 2017.

Financieel toezicht is een wezenlijk onderdeel van de checks and balances binnen het openbaar bestuur. De Raad voor de financiële verhoudingen onderzocht op welke wijze financieel toezicht door provincies op gemeenten een bijdrage leveren aan de kwaliteit van het openbaar bestuur.

De Raad onderscheidt drie verschillende doeleinden van het financieel toezicht door provincies:

- Het bevordert een gezonde financiële huishouding van de gemeente;
- Het ondersteunt de horizontale controle en verantwoording;
- Financieel toezicht als uitingsvorm van de stelselverantwoordelijkheid van het Rijk.

De Raad hecht meerwaarde aan het financieel toezicht door de provincie omdat het zicht geeft op de politieke en bestuurlijke context. Tegelijkertijd moet het financieel toezicht onafhankelijk, onpartijdig en onder publieke verantwoording plaatsvinden.

Financieel toezicht is een uitingsvorm van de stelselverantwoordelijkheid van het Rijk. Dit houdt in dat het Rijk samen met de provincies waakt over de kwaliteit van het toezichtbeleid. Het Rijk dient zich ervan te vergewissen dat gemeenten zorgvuldig met gemeenschapsgeld omgaan en dat gemeenten ook in staat zijn de maatschappelijke taken op een verantwoorde wijze uit te voeren. Voor het invullen van de stelselverantwoordelijkheid is het nodig dat afspraken gemaakt worden over een uniforme rapportage over het gevoerde toezichtbeleid en de resultaten daarvan. Het financieel toezicht dient meer te zijn dan het voorkomen dat een gemeente door financieel wanbeleid of beheer een beroep moet doen op artikel 12 Fvw. Het financieel toezicht dient ook bij te dragen aan de kwaliteit en de transparantie van de democratische controle door de gemeenteraad. De toezichthouder gaat niet op de stoel van de gemeenteraad zitten maar kan de gemeente wel wijzen op haar verantwoordelijkheid. De Raad is geen voorstander van een aanscherping van het financieel toezicht maar dringt bij de provincies wel aan op meer transparantie en eenduidigheid in de criteria en de procedure. De provincie dient het begrip risicogericht en proportioneel financieel toezichtbeleid uit te werken. Het gaat om de wijze waarop de kengetallen worden betrokken bij het oordeel en helderheid over de wijze waarop in geval verschil van inzicht er ambtelijk en bestuurlijk wordt opgeschaald.

Vervolg op het advies

Het advies zal mee worden genomen in de evaluatie van het financieel toezicht en de standpuntbepaling van het Kabinet over het financieel toezicht. De verwachting is dat dit in het najaar van 2017 zal plaats vinden.

3. Communicatie

Social media

Vanaf januari 2014 is Twitter ingezet om publicaties en activiteiten onder de aandacht te brengen. Het twitteraccount @Rob_Rfv heeft nu 605 volgers, ten opzichte van 410 volgers op 31-12-2015.

Website

De website www.rob-rfv.nl trok 236.143 bezoekers in 2016. Dat zijn 27.530 bezoekers méér dan in 2015, waarin het aantal bezoekers op 208.613 lag.

Meest gedownloade documenten

De top 3 van meest gedownloade documenten in 2016:

Document	Aantal downloads	Verspreiding papier
1. Wel Zwitsers, geen geld	2032	300
2. Advies artikel 12, Vlissingen (2015)	1650	Nvt
3. Grond, geld en gemeenten (2015)	610	1500 (in 2015)

Bijeenkomsten

Op 19 september 2016 hield de Raad voor de financiële verhoudingen een ronde tafel gesprek over toekomstbestendige financiële verhoudingen met zo'n zestig deskundigen op dit gebied. Uitgangspunt daarbij was het advies 'Wel Zwitsers, geen geld'. De aangereikte denkrichtingen en overwegingen zijn meegenomen in het advies 'Eerst de politiek, dan de techniek' dat op 11 januari 2017 is uitgekomen. Daarnaast heeft de Raad met de vaste commissie van Binnenlandse Zaken uit de Tweede Kamer van gedachten gewisseld over de vraagpunten aangaande de vormgeving van de financiële verhouding.

Presentaties en publicaties

Een overzicht van de presentaties en publicaties staan in de bijlage.

Nieuwsbrieven

Elke twee maanden wordt de Rob-Rfv-nieuwsbrief uitgebracht. Hierin worden de adviezen onder de aandacht gebracht die de afgelopen twee maanden zijn uitgekomen. Tevens worden aanstaande adviezen en bijeenkomsten aangekondigd. De nieuwsbrief wordt verzonden naar 1200 abonnees. Vanaf april 2014 is de eerste gezamenlijke nieuwsbrief van diverse adviesraden verschenen. Deze digitale coproductie van 12 adviesraden biedt een handzaam overzicht met actuele informatie over komende en recent verschenen adviezen, kabinetsreacties, publicaties en activiteiten.

De nieuwsbrief verschijnt circa zes keer per jaar. De deelnemende adviesraden zijn: Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV), Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid (AWT), Onderwijsraad, Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), Raad voor het openbaar bestuur (Rob), Raad voor cultuur (RvC), Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO), Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RV&S), Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ), Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv), Sociaal Economische Raad (SER) en Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR).

Overige communicatie rondom adviezen en activiteiten

De Raad voert overleg met de Tweede Kamercommissie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO). Naar aanleiding van het advies over het verdeelmodel Inkomensdeel Participatiewet en aanpassing vangnet heeft een aparte hoorzitting met de Vaste Commissie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid plaatsgevonden.

Een delegatie van de Raad spreekt jaarlijks met de Bestuursraad van het ministerie van BZK. In het kader van de planning en voortgang van de werkzaamheden vindt er minimaal eenmaal per jaar een overleg met de beheerders van de fondsen plaats. Adviezen leiden tot aandacht in de vakpers. Op verschillende online media worden de adviezen steevast onder de aandacht gebracht.

De leden van de Raad en medewerkers zorgen geregeld voor extra voorlichting en het ophalen van input door publicaties en presentaties over uitgebrachte en nog te verschijnen adviezen (zie ook bijlage V).

Het secretariaat neemt daarnaast deel aan verschillende begeleidingscommissies, expertmeetings, symposia, en overleggroepen zoals het Vakberaad financiële toezichthouders en het overleg van 100.000-plus gemeenten. Ook wordt op secretariaatsniveau geregeld overlegd met ministeries, het IPO en de VNG. Verder wordt veelvuldig aan individuele beleidsmedewerkers, journalisten en studenten uitleg en toelichting gegeven over verschillende aspecten van de financiële verhoudingen. In de vakpers is regelmatig aandacht voor adviezen van de Rfv.

Op verschillende online media worden de adviezen steevast onder de aandacht gebracht.

Samenstelling Raad voor de financiële verhoudingen

Samenstelling van de Raad voor de financiële verhoudingen in 2016

Voorzitter

De heer mr. M.A.P. van Haersma Buma, dijkgraaf van het Hoogheemraadschap van Delfland.

Plaatsvervangend voorzitter

Mevrouw H. van Rijnbach-de Groot, burgemeester van de gemeente Etten-Leur.

Leden

De heer prof. dr. M.A. Allers, hoogleraar economie van decentrale overheden aan de Rijksuniversiteit Groningen en directeur van onderzoeksinstituut COELO (Centrum voor onderzoek van de economie van de decentrale overheden).

Tijdelijke leden

- De heer prof. dr. Th.A.J. Toonen, decaan van de Faculty of Behavioural, Management and Social Sciences (BMS)
- De heer drs. F.H. Buddenberg, Oud burgemeester Pijnacker-Nootdorp
- J.W.R. van Lunteren MSc, Director Strategic Alliances UMC Utrecht
- Drs. Ch.J. Kalden, oud-directeur van Staatsbosbeheer en voormalig secretaris-generaal van het ministerie van LNV

De Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen hebben een gedeeld secretariaat.

Samenstelling van het Secretariaat Rob en Rfv in 2016

Secretaris

dr. Kees Breed

Plv. secretaris

mr. Gerber van Nijendaal

Adviseurs

drs. Saniye Çelik (tot en met 1 november 2016)

drs. Pieter de Jong

dr. Bart Leurs

drs. Michael Mekel

mr. Frank van der Meyden

dr. Erie Tanja

Kirsten Veldhuijzen MSc

Ajeh Zarrinkhameh

Communicatieadviseur/persvoorlichter

Wenny Geenevasen

Bedrijfsbureau

Zahora Chandoe

Mary Polderman-Zuijdwijk

Wijzigingen in 2017 (tot 1 juli)

Per 1 maart 2017 trad drs. Rien Fraanje in dienst als opvolger van de secretaris dr. Kees Breed.

Vanaf 1 januari 2017 is Yolanda Adel bij het secretariaat werkzaam. Op 1 februari 2017 heeft Erie Tanja het secretariaat verlaten. Jasper Zuure (Msc) is per 1 april 2017 in dienst getreden van het secretariaat.

6. Financieel overzicht

In financieel opzicht werken de Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen (Rob en Rfv) met één budget.

	Begroting	Uitgaven
Ambtelijk personeel	937.000	931.736
Vergoedingen raadsleden	193.000	189.138
Materiële en overige uitgaven	126.000	100.624
Totaal	1.256.000	1.221.498

Bijlage 1 Werkprogramma 2017

Het werkprogramma heeft deels een indicatief karakter afhankelijk van de ontwikkelingen kunnen er onderwerpen worden toegevoegd of verdwijnen. Een deel van het werkprogramma zal worden overgedragen aan de Raad voor het openbaar bestuur die de adviestaak over de financiële verhoudingen overneemt. Verder wordt verwezen naar het (meerjarige) werkprogramma van de Rob.

1. Aanpassing verdeelmodel Inkomensdeel Participatiewet

Het verdeelmodel Inkomensdeel Participatiewet wordt voor 2018 aangepast. Daarbij zal gebruik worden gemaakt van integrale data. Tevens zal het vangnet worden aangepast.

Advies is inmiddels afgerond: Advies verdeelmodel inkomensdeel Participatiewet (Pw) 2018, 26 juni 2017.

2. Artikel 12 Ten Boer

Voor het uitkeringsjaar 2016 heeft de gemeente Ten Boer voor de derde achtereenvolgende jaar een aanvraag voor een aanvullende uitkering gedaan.

Advies is inmiddels afgerond: Artikel 12 Ten Boer 2016, 24 april 2017.

3. Artikel 12 Vlissingen

Voor het uitkeringsjaar 2016 heeft de gemeente Vlissingen voor het tweede achtereenvolgende jaar een aanvraag voor een aanvullende uitkering gedaan.

Advies is inmiddels afgerond: Artikel 12 Vlissingen 2016, 16 mei 2017.

4. Artikel 12-onderzoek

De Raad onderzoekt de betekenis en toepassing van artikel 12 van de Financiële verhoudingswet. Het gaat om de afwegingen die bij de toepassing het artikel 12-aanvragen in de loop der tijd een rol zijn gaan spelen. Dit met het oog voor nieuwe feiten en omstandigheden die het beroep op aanvullende steun in de toekomst kunnen bepalen.

5. Evaluatie ICL-bijdrage Lelystad

De ICL-bijdrage is onderbouwd door het advies van de Interdepartementale Commissie Lelystad (ICL) die eind jaren tachtig en begin jaren negentig van de vorige eeuw over de financiële problematiek van de gemeente Lelystad heeft geadviseerd. Naar verwachting verschijnt dit jaar een evaluatie van deze bijdrageregeling met daarbij een voorstel voor de toekomst van deze bijzondere regeling.

6. Bekostiging van primaire waterkeringen/waterschapstaken

Het voornemen bestaat om de wijze van bekostiging van waterschapstaken te herzien. Begin 2014 verscheen het OESO-rapport 'Water-governance in the Netherlands: fit for the future?'

Naar aanleiding van het OESO-rapport heeft het ministerie van Infrastructuur en Milieu een brede verkenning laten uitvoeren naar de huidige financieringssysteem en naar relevante ontwikkelingen (klimaatverandering, demografische ontwikkelingen, e.d.). Op basis daarvan zal een bestuurlijke discussie plaatsvinden over mogelijkheden om de toekomstbestendigheid van de financieringsstructuur te verbeteren. De Raad heeft in 2016 een toetsingskader gepresenteerd. Een beoordeling van de verschillende voorstellen die moeten leiden tot een toekomstbestendige bekostiging van het waterbeheer waterschapsaken inclusief een eventuele aanpassing belastingstelsel is het logische vervolg daarop.

7. Financieel toezicht

In verschillende adviezen heeft de Raad uitspraken gedaan over de aard en vormgeving van het financiële toezicht. Door de tijd is het beeld over de functie en betekenis van het financiële toezicht gewijzigd. In dit advies wil de Raad een integrale visie geven op de aard en functie van het financiële toezicht in het licht van de bestuurlijke en financiële verhoudingen.

Advies is inmiddels afgerond: Financieel toezicht met een visie; Over de meerwaarde van het financieel toezicht van de provincies op de gemeenten, juni 2017.

8. Reactie op het regeerakkoord

Naar aanleiding van het regeerakkoord zal de Raad advies uitbrengen over de gevolgen daarvan voor de financiële verhoudingen met de decentrale overheden.

11. Kwaliteit van decentrale financiële controle en risicobeheer

De Rob heeft in het advies '15,9 uur de verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie' aandacht gevraagd voor de versterking van de lokale democratie. Welke rol kunnen besprekingen in het kader van het begrotingsproces daarbij spelen? Het huidige begrotingsdebat is vaak niet veel meer een onderonsje voor financiële specialisten. Vanuit de doelstelling om de kaderstellende en controlerende rollen van de gemeenteraad te versterken is het besluit begroting en verantwoording inmiddels aangepast, onder andere door de introductie van kengetallen. Maar voor het voeren van een politiek debat waarbij raadsleden als volksvertegenwoordiger hun visie over grote centrale thema's geven en op basis daarvan gezamenlijk een begroting vaststellen is meer nodig. Dan gaat het ook over het verbinden van beleidsinhoudelijke discussies met financiële debatten, het beter verspreiden van de daarvoor benodigde kennis en ook de relatie met het toezicht. De commissie Depla heeft in 2014 advies uitgebracht om de begroting voor meer mensen toegankelijk en begrijpelijk te laten zijn. Iedereen moet de begroting en prestaties van zijn gemeente kunnen vergelijken met die van andere gemeenten. De Raad wordt gevraagd na te gaan welke wegen kunnen worden bewandeld opdat raadsdebatten vanuit het financiële perspectief optimaal kunnen bijdragen aan de lokale democratie.

12. Lokaal belastinggebied

De kans is reëel dat een nieuw kabinet zal inzetten op een nieuw belastingplan. Daar kan een budgetneutrale verschuiving via de verlaging van de inkomstenbelasting naar een vergroting van het lokale belastinggebied onderdeel van uitmaken.

13. Omgevingswet

De Omgevingswet die nu bij het parlement in behandeling is beoogt 26 wetten in het fysieke domein onder te brengen in één wet. Thema's als bouwen, milieu, waterbeheer, ruimtelijke ordening, monumentenzorg en natuur worden straks vanuit een integraal perspectief benaderd in de Omgevingswet die in de loop van 2018 in moet gaan.

14. Wijzigingen in het Provinciefonds

De Tweede Kamer heeft de minister van Binnenlandse Zaken in een motie opgedragen om te komen tot een nieuwe verdeelsleutel voor het Provinciefonds. Daarbij heeft de Kamer expliciet aangegeven dat hij daarvoor eerst de Rfv of ROB moet consulteren. Deze motie ligt nu op het departement van BZK te wachten op uitvoering. Het departement wilde daarbij zijn visienota over de brede herziening van de financiële verhoudingen die onlangs is uitgekomen betrekken. Het is waarschijnlijk dat in het volgende parlementaire jaar 2017-2018 een nieuwe ministers van BZK uitvoering gaat geven aan deze motie.

15. Gemeentelijke onderwijsachterstandenbeleid

De huidige staatssecretaris van Onderwijs heeft aangekondigd een andere verdeling van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid te (GOAB) te willen hanteren. In de huidige verdeling krijgen de G37 gemeenten nog een hoger bedrag per leerlingengewicht dan andere gemeenten. Het CBS heeft vastgesteld dat gegevens over opleidingsniveau ouders, herkomstland, verblijfsduur en schulden een betere voorspeller voor onderwijsachterstanden zijn dan de huidige indicator, die alleen van het opleidingsniveau van de ouders uit gaat.

16. Normeringssystematiek

Het is aan het nieuwe kabinet om nieuwe afspraken te maken over de indexering van het provincie- en het gemeentefonds. Met name voor het gemeentefonds is de indexering mede vanwege de grote afhankelijkheid en de overheveling van de budgetten uit het sociaal domein van de grote betekenis. In verschillende adviezen heeft de Rfv aangedrongen op een meer stabiele voeding van het gemeente- en provinciefonds. Het is van belang dat de Raad zich ook uitspreekt over de nieuwe normeringssystematiek.

Andere onderhanden zijnde onderwerpen

Dit betreft een lijst van onderwerpen die vanuit het secretariaat worden gevolgd zonder dat voorzienbaar is of en wanneer dat zal leiden tot een eigenstandig advies of publicatie.

- Wetenschappelijk onderzoek FV
- Geldstromen regionale bestoelgung
- Implicaties omgevingswet voor de financiële verhoudungen
- Overzicht financiële stromen
- Invloed Europa op de financiële verhoudungen

Bijlage 2 Activiteiten en publicaties staf 2016

Ajeh Zarrinkhameh

Publicatie:

- Essay 'Wat ik mis met Kerstmis', in opdracht van de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving. Gepubliceerd in de bundel genaamd 'Wat ik met Kerst mis', december 2016.

Presentatie:

- Presentatie aan 'high potentials' uit achtal landen, onderdeel van het Dutch Visitors Programme' van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, op 26 januari 2016. Samen met Michael Mekel.

Bart Leurs

Publicaties:

- Sociaal Bestek, april/mei 2016: Modellen, mythes en misverstanden: budgetverdeling Jeugd en Wmo [samen met Maarten Allers] ESB, 9 juni 2016: Verhulde ongelijkheid in gemeentelijke belastingen.
- Platform O, mei 2016: Inkomsten van gemeenten: wel Zwitsers, geen geld?
- Kort interview met dagblad Trouw: 'Niks mis met zorggeld op de plank', (over zorggeld dat gemeenten overgehouden zouden hebben), 02-11-2016).

Presentaties:

- Presentatie bij Vereniging voor Explosievenopsporing over het Rfv-advies over de Bommenregeling, 7 maart 2016.
- Presentatie over de budgetverdeling sociaal domein bij Divosa, 17 november 2016.

Erie Tanja

Overig:

- Gastcollege bij de master Politiek en Parlement, Radboud Universiteit Nijmegen, collegereeks Krachtenveld, 12 december 2016.

Gerber van Nijendaal

Presentaties:

- Alumni bijeenkomst oud-leden VNG over Uitbreiding lokaal belastinggebied, 18 maart 2016.
- VNG, Wel Zwitsers geen geld?, 31 mei 2016.
- Mondriaan College, gastcollege Financiële verhoudingen in Nederland, 2 juni 2016.
- Directeurenoverleg 100.000plus, Wel Zwitsers geen geld, 10 juni 2016.
- EGPA-conferentie To have the Swiss, but no money, 24 augustus 2016.
- Portefeuille houders Financiën provincies Wel Zwitsers geen geld?, 8 september 2016
- Vakberaad toezichthouders, Wel Zwitsers, geen geld, 15 september 2016.
- Famo Wel Zwitsers geen geld? 30 september 2016.
- Bijzondere Algemene Ledenvergadering VNG, Wel Zwitsers, geen geld?, 30 november 2016

Kees Breed Breed

Publicaties:

- 'Praktische wijsheid in het bestuur', artikel op platform O, 10 februari 2016.
- 'Politici moeten de illusie van Cockpit Den Haag Loslaten', artikel in Christendemocratische Verkenningen, editie zomer 2016.
- 'De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor systemen', artikel op Platform O, 8 november 2016.
- 'Het vraagstuk der gemeentelijke indeling', artikel Jubileum Bestuurswetenschappen, november 2016.

Presentaties en lezingen:

- Doorbraak in het sociale domein? Presentatie bij Dag van de Denktanks, 11 maart 2016.
- Overig:
- Deelnemer paneldiscussie bij symposium 'Van beleid naar impact' op 21 juni 2016.

Kirsten Veldhuijzen

Publicaties:

VNG Column:

- Waardenkamer, 8 december 2016
- Blokfonds, 10 november 2016
- Bovenbuurgegluur, 12 oktober 2016
- Wet pet budget, 14 september 2016
- Verse principes, 18 augustus 2016
- De Ander, 2 juni 2016
- Ga ervoor!, 21 april 2016
- Pannenkoeken voor de rekenkamer, 23 maart 2016
- Sigaar uit eigen doos, 25 februari 2016
- Blijf af en blijf weg, 28 januari 2016
- Artikel: Geertjan Wenneker en Kirsten Veldhuijzen, Belastingen hervormen? Vergeet de provincies niet!, Bank & Gemeenten, 13 mei 2016.

Presentaties:

- Participatie in de Omgevingswet, hoe dan? Presentatie Raad op zaterdag, Zwolle, 24 september 2016.
- Meedoen en zelfdoen in het Sociaal Domein, Dag van de Denktanks, Den Haag, 18 januari 2016.
- Eigen lokaal belastinggebied? Presentatie samen met Gerber van Nijendaal, VNG Alumnidag, 18 maart 2016.

Overig:

- plv. lid Adviescommissie geschilbeslechting prestatieafspraken Woningwet (cie-Dekker).
- columnist VNG Magazine.
- Lid Rekenkamer Delft.
- Lid Raad van Advies Zaak&Co.
- Coach en organisator gastlessen ROC Mondriaan.

Michael Mekel

Publicatie:

- Beginnen bij het begin, www.platformoverheid.nl, juni 2016.
- Presentatie / lezing:
- Diverse presentaties en lezingen over adviezen van de Raad bij gemeenten, provincies, regionale samenwerkingsverbanden, kringen van griffiers en kennisinstututen (zie ook lijst van optredens).
- Presentatie aan 'high potentials' uit achtal landen, onderdeel van het Dutch Visitors Programme' van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, op 26 januari 2016. Samen met Ajeh Zarrinkhameh.

Overig:

- Voorzitter Rekenkamer Oost-Nederland
- Gastcolleges aan ROC Mondriaan.

Pieter de Jong

Publicatie:

- 'Europa: een duivels dilemma', artikel op Platform O, 11 februari 2016.

Presentatie:

- Presentatie over het Rob-advies 'Sturen én verbinden', op een bijeenkomst van Strategieberaad Rijksbreed, 21 januari 2016.

Saniye Çelik

Publicaties:

- 'Sturen op verbinden. De business case van diversiteit binnen de publieke sector', Proefschrift, openbare verdediging van het proefschrift vond plaats op 10 november 2016 aan de Universiteit Leiden.
- 'Aiming to connect. The business case for diversity in public organisations in the Netherlands'. Public Money & Management.

Presentaties en lezingen:

- Interview over nieuwe aanpak diversiteit bij de overheid, 7 november 2016, Universiteit Leiden.
- Radio interview over het bevorderen van diversiteit binnen publieke organisaties. Sleutelstad 93,7 fm. Op 16 november 2016
- Inleiding Rob advies 'Niet alleen een ambt, ook een ambacht', tijdens de bijeenkomst 'Op tijd voor de gemeenteraadsverkiezingen' georganiseerd door Prodemos en raadslied.nu. 25 november 2016 te Oss.
- Lezing over politiek bestuur en leiderschap voor Publiek Domein. Op 30 november 2016 te Utrecht.
- Inleiding Rob advies 'Niet alleen een ambt, ook een ambacht', tijdens de werkconferentie Proef Verschil. Schakelen tussen Schalen: Een Vak Apart. Op 8 december 2016 te Utrecht.
- Lezing Politieke Bestuur en Leiderschap, 30 november 2016, Publiek Domein te Utrecht.

Overige:

- Vak- en praktijk expert voor NSvP innovatief in werk.
- Verbonden aan de Universiteit Leiden. Faculteit Governance and Global Affairs, Centre for Professional Learning.
- Coach voor intercoach. Uitvoeringsorganisatie bedrijfsvoering Rijk, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.



