

Vergaderjaar 2014–2015

34 268

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

Nr. 3

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt (artikel 26, vijfde lid, van de Wet op de Raad van State).

MEMORIE VAN TOELICHTING¹

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel wijzigt de Wet op de Raad voor het openbaar bestuur en trekt de Wet op de Raad voor de financiële verhouding in, in verband met de versterking van de adviesfunctie inzake de financiële verhoudingen. Deze adviesfunctie wordt overgedragen van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) aan de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) en gaat derhalve integraal uitmaken van de advisering over het openbaar bestuur. De Rfv wordt opgeheven. De indiening van dit wetsvoorstel werd reeds aangekondigd in een brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 5 januari jl.² De herinrichting van de adviesfunctie inzake de financiële verhoudingen heeft de volgende achtergrond.

De Rfv werd in 1997 bij wet ingesteld en kreeg tot taak te adviseren over de wetgeving inzake de financiële verhoudingen, in het bijzonder die van het Rijk met gemeenten en provincies, alsmede over de uitvoering van die wetgeving. In het kader van de toen juist tot stand gekomen Kaderwet adviescolleges werd de Rfv gepositioneerd als een afzonderlijk technisch specialistisch adviescollege. Dit was gezien het streven naar versobering van het adviesstelsel en de concentratie van adviesorganen tot één per ministerie niet vanzelfsprekend. De regering achtte destijds een dergelijk adviescollege op het specifieke deelterrein van de financiële verhoudingen echter noodzakelijk, omdat zij vond dat de bestaande adviesbehoefte op dit terrein niet goed te relateren was aan de breed georiënteerde, strategische adviesorganen. Daarmee werd de Rfv geplaatst naast de Raad voor het openbaar bestuur (Rob), die tot taak kreeg te adviseren over de inrichting en het functioneren van de overheid met het oog op de vergroting van haar doeltreffendheid en doelmatigheid en met bijzondere aandacht voor de uitgangspunten van de democratische rechtstaat.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Kamerstukken II 2014–2015, 28 101, nr. 14.

Met de jaren is het landschap van de financiële verhoudingen en het openbaar bestuur sterk veranderd. In toenemende mate gaat het hierbij om complexe problematiek, die noopt tot herbezinning op de bestuurlijke en de financiële verhoudingen; opschaling, regionale samenwerkingsverbanden, samenwerkingsconstructies met private partijen en netwerkconstructies met maatschappelijke organisaties komen binnen het openbaar bestuur steeds meer voor. Daarnaast zijn de decentralisaties in het sociaal domein sinds 1 januari 2015 een feit. Hierdoor zijn de gemeenten verantwoordelijk geworden voor een veelheid van taken op het gebied van jeugdhulp, ondersteuning en participatie. Nog nooit eerder is een dergelijk omvangrijk pakket aan taken, verantwoordelijkheden en budget naar gemeenten gedecentraliseerd. Daarbij komt dat in het sociaal domein wordt toegewerkt naar een overheid die ondersteuning en zorg biedt waar dat nodig is, en die tegelijkertijd in sterkere mate dan voorheen aansluit bij het zelfoplossend vermogen van de samenleving en de behoefte van mensen om zelf regie te voeren over hun leven. Dat vraagt om veranderingen in organisatie, cultuur en werkwijze van de overheid. Dit zijn slechts een paar voorbeelden van ontwikkelingen in het openbaar bestuur en de financiële verhoudingen die maken dat de vraagstukken op het terrein van het openbaar bestuur en de financiële verhoudingen in de komende jaren wellicht groter zijn dan ooit.

In deze context is er in de afgelopen jaren behoefte ontstaan aan een versterkte, meer strategische en meer integrale advisering op het terrein van de financiële en de bestuurlijke verhoudingen. In de drie evaluaties van het functioneren van de Rfv die sinds 1997 zijn uitgevoerd, is deze behoefte in toenemende mate zichtbaar geworden. Deze evaluaties zijn respectievelijk uitgebracht in 2000, in 2004 en in 2010, waarbij de eerste twee evaluaties werden uitgevoerd door de B&A groep en de laatste door de heer mr. A.W.H. Docters van Leeuwen. Al in de tweede evaluatie werd aanbevolen om meer agenderende en strategische adviezen uit te brengen. In de derde evaluatie werd bovendien geadviseerd de financiële verhoudingen meer in samenhang te bezien met de bestuurlijke verhoudingen; alleen dan zou de advisering naar de mening van de evaluatiecommissie nog zeggingskracht hebben. Door de Rfv is dit in zijn reactie op de laatste evaluatie onderschreven.

In vervolg op de laatste evaluatie is eind 2013 door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) aan ABD Topconsult de opdracht gegeven een verkenning uit te voeren naar de mogelijkheden voor de toekomstige inrichting van de adviesfunctie financiële verhoudingen.

Wat betreft de mogelijkheden voor de toekomstige inrichting van de adviesfunctie financiële verhoudingen kwam ABD Topconsult tot de conclusie dat herinrichting van de adviesfunctie op dit terrein noodzakelijk was. Alleen wanneer de adviesfunctie financiële verhoudingen daadwerkelijk onderdeel gaat uitmaken van de taakopdracht van de Rob zou volgens ABD topconsult een meer strategische inzet en meer samenhang in de bestuurlijke en de financiële advisering geborgd kunnen worden. Daarnaast zou de opdrachtgeversrol van het Ministerie van BZK naar de mening van ABD Topconsult versterkt moeten worden. Gezien de inhoudelijke vraagstukken die er op het terrein van de bestuurlijke en de financiële verhoudingen voorliggen, zou BZK vanuit de eigen inhoudelijke agenda vorm moeten geven aan sterk inhoudelijk opdrachtgeverschap in relatie tot de adviesfunctie. Vanuit het opdrachtgeverschap zou er voorts op moeten worden gestuurd dat vraagstukken die verband houden met de financiële verhoudingen niet ondersneeuwen in relatie tot de vraagstukken die verband houden met de bestuurlijke verhoudingen. Tot slot werd in de verkenning veelvuldig gewezen op de noodzaak te investeren

in het verbreden van de kennisbasis op het terrein van de financiële verhoudingen. ABD Topconsult nam aldus in haar eindrapport de volgende aanbevelingen op:

- Neem de inhoudelijke ambities van het Ministerie van BZK als uitgangspunt voor de inrichting van de adviesfunctie.
- Verstevig het opdrachtgeverschap vanuit het Ministerie van BZK.
- Investeer verder in een krachtige kennisfunctie.
- Breng de advisering over de financiële verhoudingen samen met de advisering over het openbaar bestuur en voeg de advisering over de financiële verhoudingen toe aan de taken van de Rob.
- Werk binnen de Rob nieuwe stijl met wisselende samenwerkingsverbanden, passend bij de adviesaanvragen.
- Overweeg de advisering door de Raad inzake artikel 12 trajecten af te schaffen.

Deze aanbevelingen liggen ten grondslag aan onderhavig wetsvoorstel. Op een aantal specifieke aanbevelingen wordt hierna nader ingegaan.

2. Taakomschrijving

De taak van de Rob wordt uitgebreid met de taak de regering en beide kamers der Staten-Generaal te adviseren over de beleidsmatige aspecten van de financiële verhoudingen in relatie tot de bestuurlijke verhoudingen, in het bijzonder waar het de verhoudingen tussen het Rijk, de gemeenten en de provincies betreft (artikel 2, onderdeel b).

Gewenst is een adviesfunctie waarin de advisering inzake de financiële verhoudingen in samenhang kan worden vormgegeven met de advisering over het openbaar bestuur. Tevens wordt ingezet op een adviesfunctie die, zowel waar het de advisering over de inrichting van de overheid als waar het de advisering over de beleidsmatige aspecten van de financiële verhoudingen betreft, in hoge mate strategisch en toekomst georiënteerd is en die inhoudelijke debatten in samenspel met zijn opdrachtgevers verder kan brengen. De Rob zal zich aldus in de toekomst bijvoorbeeld gaan buigen over majeure verdeelvraagstukken en grote wijzigingen in het fiscaal instrumentarium van gemeenten en provincies.

Over de adviestaak kan voorts het volgende worden opgemerkt. Als uitgangspunt voor de adviestaak van de Rob blijven de drie basiselementen van het openbaar bestuur gelden, te weten:

- a. De verantwoordelijkheid van het openbaar bestuur voor de oplossing van maatschappelijke vraagstukken.
- b. Een zodanige bestuurlijke en financiële inrichting van het openbaar bestuur dat aan deze verantwoordelijkheid optimaal invulling kan worden gegeven.
- c. Een zodanig functioneren van de verschillende bestuursorganen, ook ten opzichte van elkaar, dat de bevoegdheden optimaal worden benut en de geformuleerde taken adequaat worden uitgevoerd.

De advisering over de beleidsmatige aspecten van de financiële verhoudingen zal hierbij onderdeel gaan uitmaken van de advisering over de inrichting en het functioneren van de overheid met het oog op het vergroten van haar doeltreffendheid en doelmatigheid en met bijzondere aandacht voor de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat.

De Rob kan op verzoek van de regering of de Eerste en de Tweede Kamer advies uitbrengen, maar ook ongevraagd adviseren. Hierbij geldt dat wordt ingezet op een steviger strategisch opdrachtgeverschap door de Ministeries van BZK en van Financiën. Daarbij gaat het zowel om strategische vraagarticulatie, als om de totstandkoming van meerjarige

werkprogramma's waarbinnen gewerkt wordt met jaarlijkse programma's. De inzet is om deze meerjarige werkprogramma's tot stand te laten komen in samenspraak tussen de opdrachtgevers en de opdrachtnemer, maar deze ook op reguliere basis breder af te stemmen met relevante partijen, waaronder het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Unie van Waterschappen (UvW) en het Centraal Planbureau (CPB). Tot slot zal, hoewel adviezen op het terrein van de financiële verhoudingen veelal hun eigen tijdsdynamiek kennen, jaarlijks voor 1 september een ontwerp werkprogramma voor het volgende kalenderjaar aan de betrokken Minister(s) worden aangeboden, zoals dat is voorgeschreven in de Kaderwet adviescolleges. Het werkprogramma zal vervolgens na vaststelling op de derde dinsdag van september aan de beide Kamers der Staten-Generaal worden toegestuurd. Het adviescollege krijgt op zijn beurt tijdig een overzicht aangeboden van de adviesvoornemens van de opdrachtgevers.

3. Samenstelling

In artikel 1, tweede lid, van de Wet op de Raad voor het openbaar bestuur is bepaald dat de Rob uit een voorzitter en ten hoogste elf andere leden bestaat. In de praktijk is gekozen voor een adviescollege met een beperktere omvang, namelijk maximaal 9 personen, incidenteel aangevuld met tijdelijke leden voor specifieke adviestrajecten. Het is de bedoeling om deze praktijk voort te zetten en de Rob ook met de aangepaste taakopdracht te laten bestaan uit een vaste kern van een voorzitter en 8 leden, waaraan indien wenselijk tijdelijke leden kunnen worden toegevoegd. Dit past binnen het kabinetsbeleid om het maximaal aantal leden te beperken tot maximaal 10 leden.

Wanneer nieuwe vaste leden worden aangetrokken, zal door middel van het opstellen van profielen door de Rob en de opdrachtgevers gezamenlijk zorg worden gedragen voor een evenwichtige samenstelling qua kennis van zowel de bestuurlijke als de financiële verhoudingen.

4. Personele en financiële gevolgen

In de Wet op de Raad voor de financiële verhoudingen is opgenomen dat de Rfv uit een voorzitter en ten hoogste acht andere leden zou kunnen bestaan. Met het intrekken van de wet op de Rfv vervalt de functie van voorzitter van de Rfv en vervallen ook de functies van de leden van de Rfv.

In het verleden zijn de secretariaten van de Rfv en de Rob reeds samengevoegd en werd de adviescapaciteit verdeeld over beide raden, waarbij de Rob een significant groter aantal adviseurs tot zijn beschikking had. Inzet is de huidige bezetting van het secretariaat te handhaven, opdat het de Rob in de aangepaste taakopdracht optimaal kan ondersteunen en in hogere mate dan voorheen kan voorzien in de ondersteuning van de advisering inzake de financiële verhoudingen. Aan het secretariaat van de Rob worden voorts tot 2018, in het kader van de gewenste versterking van de adviesfunctie, twee medewerkers toegevoegd. Dit zijn een coördinerend en een senior adviseur.

De financiële gevolgen van het wetsvoorstel strekken zich uit tot de kosten van de vergoedingen aan de leden, de salarissen van het personeel en de materiële kosten die met de advisering zijn gemoeid. Deze kosten zijn opgenomen in de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

In het kader van de aangepaste taakopdracht en de smalle kennisbasis op het terrein van de financiële verhoudingen, wordt het onderzoeksbudget van de Rob tot 2018 verhoogd met € 80.000. Dit onderzoeksbudget kan worden gebruikt om een impuls te geven aan het kwalitatieve en kwantitatieve onderzoek op het terrein van financiële verhoudingen. Tot slot zal worden bevorderd dat zodra de Rob met de verbrede taakopdracht van start gaat, er sprake is van een bezetting die passend is bij het takenpakket.

5. Consultatieprocedure

Het concept wetsvoorstel is voor advies voorgelegd aan de VNG en het IPO³. Tevens is afstemming gezocht met de Rob en de Rfv⁴. Voorts is een reactie van de UvW ontvangen⁵. Alle partijen onderschrijven de overdracht van de adviesfunctie inzake de financiële verhoudingen aan de Rob. Wel zijn daarbij verschillende aandachtspunten naar voren gebracht. Op de belangrijkste punten wordt hieronder ingegaan.

VNG en IPO vragen duidelijkheid over de wijze waarop in de toekomst de advisering over artikel 12 zal plaatsvinden. De VNG acht het belangrijk dat een onafhankelijke instantie de aanvraag in het kader van artikel 12 toetst omdat de aanvullende bijdrage wordt opgebracht door de collectiviteit van de gemeenten. Gezien het gegeven dat wordt ingezet op een adviesfunctie die, zowel waar het de advisering over de inrichting van de overheid, als waar het de advisering over de beleidsmatige aspecten van de financiële verhoudingen betreft, in hoge mate strategisch en toekomst geïntendeerd is, ligt voortzetting van de rol die de Rfv inzake artikel 12 trajecten heeft vervuld minder voor de hand. Voorts wijzen wij er op dat er geen wettelijke basis is voor de externe toetsing van artikel 12 aanvragen. De Financiële-verhoudingswet voorziet daar niet in. De toetsende taak van de Rfv heeft evenmin een wettelijke grondslag in de Wet op de Raad voor de financiële verhoudingen. In relatie tot het voorgaande zullen wij op korte termijn een verkenning uitvoeren naar de vraag of een dergelijke toetsende rol behouden moet blijven, respectievelijk of die bij elke afzonderlijke artikel 12 aanvraag nodig is. Indien externe toetsing in enigerlei vorm gehandhaafd blijft, zal ook worden bezien door welke instantie die zal worden verricht. Zolang de verkenning nog niet is afgerond, zal de toetsende rol overigens bij de adviesraad belegd blijven.

Het IPO onderschrijft de uitbreiding van het secretariaat van de Rob met twee medewerkers en gaat ervan uit dat die uitbreiding vooral bedoeld is om de advisering inzake de financiële verhoudingen te versterken. Het IPO dringt er op aan de voorziene personele uitbreiding van het secretariaat niet te laten eindigen in 2018, maar deze structureel te maken. Wij zullen te zijner tijd bezien of een structurele uitbreiding van het secretariaat nodig is. Wij gaan er echter voorshands vanuit dat nu een impuls nodig is, maar dat het secretariaat in 2018 een zodanige samenstelling en kennisbasis zal kennen dat een voldoende ondersteuning van de Raad met de oorspronkelijke capaciteit tot de mogelijkheden zou moeten kunnen behoren.

Het UvW stelt voor de waterschappen expliciet in de wettekst en in de memorie van toelichting te noemen. De Unie overweegt daarbij dat de financiële positie van de waterschappen weliswaar een andere is dan die van de gemeenten en de provincies, maar dat ook de waterschappen worden geconfronteerd met besluiten van het Rijk, alsmede met soortge-

³ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

⁴ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

⁵ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

lijke algemene ontwikkelingen als die waar de provincies en gemeenten mee te maken hebben en die op hun financiële positie nadrukkelijk van invloed kunnen zijn. Wij wijzen er op dat gemeenten en provincies als lichamen van algemeen bestuur een wezenlijk andere positie in ons constitutionele bestel innemen dan de waterschappen en dat dit zich ook weerspiegelt in de financiële verhoudingen nu artikel 132, zesde lid, van de Grondwet de wetgever opdraagt deze voor gemeenten en provincies te regelen. Een grondwettelijke bepaling inzake de financiële verhouding met de waterschappen ontbreekt. Het ligt daarom niet in de rede de waterschappen in taakopdracht ten aanzien van de financiële verhoudingen in een adem te noemen met gemeenten en provincies, net zomin als dat het geval was in de wettelijke taakopdracht aan de Rfv. Dat laat onverlet dat er sprake is van belangrijke vraagstukken met betrekking tot de waterschappen, ook in financiële zin. De algemeen geformuleerde taakopdracht biedt de Rob echter volop ruimte daarover te adviseren, zoals in het verleden reeds is gebleken. De wettekst geeft die ruimte door de financiële verhoudingen in algemene zin te noemen. Dat daarbinnen de financiële verhoudingen met gemeenten en provincies «in het bijzonder» worden genoemd, biedt alle ruimte voor aandacht voor de financiële verhoudingen met andere organen. De reactie van de Unie is wel aanleiding geweest om de Unie in de memorie van toelichting te noemen als één van de partners met wie op reguliere basis wordt afgestemd in het kader van de totstandkoming van het meerjarige werkprogramma.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk

De Minister van Financiën,
J.R.V.A. Dijsselbloem