

Vergaderjaar 2014–2015

28 101

Doeltreffendheid en effecten van de Kaderwet adviescolleges

Nr. 14

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 januari 2015

Overeenkomstig artikel 28, lid 2, van de Kaderwet Adviescolleges brengen adviesraden eens in de vier jaar een evaluatie uit over hun functioneren. In deze brief wil ik reageren op de meest recente onderzoeken naar het functioneren van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) en de Raad voor het openbaar bestuur (Rob). Deze evaluaties heb ik beschouwd in het licht van recente bestuurlijke en financiële ontwikkelingen in het openbaar bestuur. Zij hebben voor mij geleid tot de conclusie, dat een versterking van de adviesfunctie voor het openbaar bestuur en de financiële verhoudingen, in de zin van een meer strategisch en meer geïntegreerde adviesfunctie van belang is, dat de toekomstige adviesaanvragen steviger dienen te worden afgestemd op de inhoudelijke ambities van het kabinet en dat de adviesfunctie financiële verhoudingen wordt geïntegreerd in de taakopdracht van de Rob. In deze brief zet ik uiteen hoe ik tot deze conclusie ben gekomen en welke stappen ik in het kader van de versterking van de genoemde adviesfuncties voor mij zie.

Context

De noodzaak die er mijns inziens is voor verzwaring van de strategische advisering op het vlak van de financiële verhoudingen in relatie tot de bestuurlijke verhoudingen heeft de volgende context. De bestuurlijke en financiële verhoudingen binnen het openbaar bestuur zijn in beweging. Meest in het oog springend zijn de decentralisaties in het sociale domein. Nog nooit eerder is een dergelijk omvangrijk pakket aan taken, verantwoordelijkheden en budget naar gemeenten gedecentraliseerd. Het zijn niet alleen deze nieuwe taken voor de gemeenten, maar tevens de bijgaande opdracht deze taken anders – meer horizontaal – uit te voeren. Een ander belangrijke ontwikkeling is het toenemend economisch belang van steden. Daar komen nieuwe bestuurlijke en financiële vraagstukken samen. Denk aan de verhouding tussen de stad en direct omliggende

gemeenten, alsook de verder weg gelegen (soms krimpende, landelijke) gemeenten. Dit levert in de financiële verhoudingen vraagstukken op over de verdeelsystematiek en de omvang van het lokaal belastinggebied. 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. Daar komt bij dat het in toenemende mate om complexe problematiek gaat, die noopt tot herbezinning op de bestuurlijke en de financiële verhoudingen.

Tegenover de ontwikkelingen die zich voordoen op het terrein van de financiële verhoudingen en het openbaar bestuur en de complexe problematiek die dit met zich meebrengt, staan de huidige taakopdrachten van de Rfv en de Rob en onderzoeken die zijn uitgevoerd naar het functioneren van deze adviesraden.

Onderzoeken naar het functioneren van de Rfv

De Rfv is een technische adviesraad. 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. De Rob is anderzijds een strategische adviesraad die de opdracht heeft de regering en beide kamers der Staten-Generaal 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.

Voor wat betreft de *Rfv* geldt dat het meest recente onderzoek naar het functioneren dateert van april 2014. ABD Topconsult heeft in de periode oktober 2013 tot en met april 2014 op mijn verzoek een verkenning uitgevoerd naar de mogelijkheden om een toekomstige adviesfunctie financiële verhoudingen op een goede manier in te richten. Deze opdracht is voortgekomen uit de laatst uitgevoerde evaluatie van het functioneren van de Rfv door de heer Docters van Leeuwen uit 2010 en op de uitkomsten van deze evaluatie is ook voortgebouwd.

In de evaluatie door Docters van Leeuwen werd onder meer geconstateerd dat het normenkader voor de financiële verhoudingen geëxpliciteerd zou moeten worden en dat versterking van de strategische advisering nodig was. Voorts werd door de evaluatiecommissie geconstateerd dat er waardering is voor de (technische) briefadviezen en de artikel 12 adviezen van de Raad, maar dat voor de toekomst de toegevoegde waarde van de Raad hier niet zou moeten liggen. Tot slot werd geadviseerd de financiële verhoudingen in samenhang te bezien met de bestuurlijke verhoudingen. Hiermee zou de zeggenschap van de adviezen versterkt worden aldus de evaluatiecommissie. De Rfv zelf heeft in navolging van de evaluatie uit 2010 de nota «Verdelen, vertrouwen en verantwoorden» uitgebracht en heeft onderschreven dat de advisering over de financiële verhoudingen in samenhang bezien zou moeten worden met de bestuurlijke verhoudingen.

ABD Topconsult heeft aan zijn verkenning verdergaande conclusies verbonden dan Docters van Leeuwen heeft gedaan. Gesteld is dat waar in eerdere evaluaties van de Rfv reeds werd gesproken over een kwetsbare positie van de Raad en de versterking die nodig zou zijn, er in het huidige tijdsgewricht ook daadwerkelijk gekozen zou moeten worden voor een nieuwe constructie, omdat alleen op die manier een meer strategische inzet en meer samenhang in de bestuurlijke en de financiële advisering geborgd kan worden. In dit kader heeft ABD Topconsult aanbevolen het

opdrachtgeverschap vanuit het Ministerie van BZK te versterken en de adviesfunctie steviger aan te laten sluiten bij de inhoudelijke ambities van BZK. Voorst is geadviseerd te investeren in een krachtige kennisfunctie op het terrein van de financiële verhoudingen. Tot slot is zoals reeds is genoemd, door ABD Topconsult gesteld dat de advisering over de financiële verhoudingen nu ook daadwerkelijk samengebracht zou moeten worden met de advisering over het openbaar bestuur door de advisering over de financiële verhoudingen aan de taakopdracht van de Raad voor het openbaar bestuur toe te voegen.

Onderzoek naar het functioneren van de Rob

Voor wat betreft het functioneren van de Rob geldt dat de laatste evaluatie het volgende beeld heeft opgeleverd: de Rob kan een belangrijke functie vervullen binnen het openbaar bestuur. De toenemende complexiteit van de samenleving vraagt om een responsief, resultaatgericht en behoorlijk openbaar bestuur. Dat brengt veel ordeningsvraagstukken met zich mee voor de korte en lange termijn. Zowel het kabinet als het parlement – de twee opdrachtgevers van de Raad – zijn gebaat bij gezaghebbende uitspraken van de Raad over mogelijke oplossingsrichtingen voor deze ordeningsvraagstukken. Dit betreft overigens niet alleen aangelegenheden in de bestuurlijke structuur, maar kan ook cultuur en werkwijze binnen het openbaar bestuur betreffen. De Rob wordt in dit kader geadviseerd een keuze te maken tussen vier verschillende rollen, te weten die van:

- Adviseur – verschafter van actueel en concreet advies
- Verbinder – verbindend en doorslaggevend orgaan
- Verkenner – gezaghebbend onderzoeker en verkenner van de toekomst
- Verlegger – verlegger van het perspectief en als inspiratie voor het debat

Versterking adviesfunctie

Het gegeven dat er sprake is van belangwekkende ontwikkelingen op het terrein van de financiële verhoudingen en het openbaar bestuur en hiermee gepaard gaande complexe problematiek, gecombineerd met de uitkomsten van zowel het onderzoek door ABD Topconsult als de laatste evaluatie van het functioneren van de Rob, hebben mij aanleiding gegeven de genoemde adviesfuncties te willen versterken. In dit kader zet ik de volgende stappen.

Ten eerste is het mijn inzet om de advisering over het openbaar bestuur en de financiële verhoudingen zodanig samen te brengen dat integrale advisering op deze twee terreinen mogelijk wordt en de adviesfuncties elkaar over en weer kunnen versterken. In dit kader wil ik de adviesfunctie openbaar bestuur en de adviesfunctie financiële verhoudingen integreren. Om dit te realiseren bereid ik een wetstraject voor waarin de Raad voor de financiële verhoudingen als zodanig wordt opgeheven en de adviesfunctie financiële verhoudingen wordt geïntegreerd in de taakopdracht van de Raad voor het openbaar bestuur. Het traject ziet er als volgt uit. De wijziging van de instellingswet van de Rob wordt onder gelijktijdige intrekking van de instellingswet van de Rfv medio 2015 aan de Tweede Kamer aangeboden, opdat inwerkingtreding op zo kort mogelijke termijn daarna kan volgen. Totdat inwerkingtreding aan de orde is, zullen de Rfv en de Rob naast elkaar blijven bestaan. Na inwerkingtreding zullen de voorzitter en leden van de Rfv bij koninklijk besluit uit hun functie worden ontheven.

In de tweede plaats zal ik het opdrachtgeverschap vanuit het ministerie intensiveren. Allereerst wil ik meer aandacht voor de totstandkoming van het jaarlijkse werkprogramma van de Raad dat past in een meerjarige

visie en waar de advisering inzake de financiële verhoudingen en de bestuurlijke verhoudingen beide deel van uitmaken. Ieder jaar zal ik daartoe in een vroegtijdig stadium van het opstellen van het werkprogramma een gesprek voeren met de Rob, waarin ik mijn advieswensen zal neerleggen. Het werkprogramma omvat de voorgenomen adviezen van de Raad voor het daaropvolgende jaar in hoofdlijnen. Ter versterking van het opdrachtgeverschap wil ik – aanvullend op de versterkte sturing op het werkprogramma – ieder adviestraject vooraf laten gaan met een gespecificeerde adviesaanvraag van de zijde van het kabinet. Meestal gebeurt dat op dit moment al, maar ik wil dit als standaard laten gelden. In deze adviesaanvraag, die tevens naar het parlement zal worden gestuurd, zullen de specifieke hoofdvraag en deelvragen aan de orde komen, waarover de Raad zich zal buigen. Van de Raad zelf verwacht ik hierbij dat zij zich zal richten op concrete strategische vraagstukken. De primaire rol van de raad is wat mij betreft die van adviseur.

Tot slot ga ik specifiek investeren in de wetenschappelijke kennisopbouw op het terrein van de financiële verhoudingen, aangezien er sprake is van een zeer smalle kennisbasis op dit terrein. In dit kader wordt specifiek ingezet op de besteding van onderzoeksbudget aan vraagstukken die de financiële verhoudingen betreffen en op het identificeren van jonge, talentvolle onderzoekers en universitaire docenten op dit terrein. Eenmaal geïdentificeerd zullen deze personen ook expliciet betrokken worden in onderzoeken die in het kader van de advisering vanuit de Rob plaatsvinden. Voorts zal de Raad vormgeven aan een intensivering van de samenwerking na met andere adviesraden en met kennisinstellingen zoals het SCP opdat optimale kennisuitwisseling kan plaatsvinden.

Langs deze weg kan naar mijn overtuiging een sterke, toekomstgerichte adviesfunctie worden gewaarborgd die met gezaghebbende adviezen kan bijdragen aan de oordeelsvorming over de financiële verhoudingen en het openbaar bestuur plus de verdere ontwikkeling daarvan.

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