

RAAMWERK VOOR TOEKOMSTBESTENDIGE FINANCIËLE VERHOUDINGEN



DE RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR

is een onafhankelijk adviesorgaan van de regering en het parlement. De ROB adviseert – gevraagd of op eigen initiatief – over de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur en de beleidsmatige aspecten van financiële verhoudingen tussen Rijk, gemeenten en provincies. Extra aandacht gaat uit naar de beginselen van democratie en rechtsstaat.

WETTELIJKE VERANKERING

De ROB is ingesteld bij wet van 12 december 1996 (Wet op de raad voor het openbaar bestuur, Staatsblad, 1996, nr. 623). Per 1 juli 2017 is de adviesfunctie van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) overgedragen aan de Raad voor het Openbaar Bestuur. De Rfv was ingesteld bij wet van 21 februari 1997.

De geschiedenis van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) gaat terug tot in 1960. Toen werd de Raad voor de gemeentefinanciën (Rgf) opgericht. In 1965 werd de Raad voor de Territoriale Decentralisatie (RTD) ingesteld. Beide zijn voorlopers van de huidige Raad voor het Openbaar Bestuur.

WERKWIJZE

Adviesaanvragen kunnen van alle ministeries en van de beide Kamers der Staten-Generaal afkomstig zijn. De ROB baseert zijn adviezen op bestuurlijke kennis en ervaring, state-of-the-art wetenschappelijke inzichten en kennisname van opinies en inzichten uit de samenleving. Ook via andere activiteiten (lezingen, rondetafel-gesprekken, congressen, inleidingen) levert de ROB een bijdrage aan het politiek-bestuurlijke en maatschappelijke debat over het functioneren van het openbaar bestuur en de democratie.

SAMENSTELLING

De Raad bestaat uit een voorzitter en acht leden die worden benoemd bij Koninklijk Besluit. Zij zijn geselecteerd op basis van hun deskundigheid en maatschappelijke ervaring. Daarnaast kan de Raad voor projecten tijdelijke raadsleden aanstellen.

STAF

Een compacte staf ondersteunt de Raad. De secretaris en zijn medewerkers leggen over hun werk verantwoording af aan de Raad.

ADRESGEGEVENS

Bezoekadres: Korte Voorhout 7
Postadres: Postbus 20011,
2500 EA Den Haag
T 070 426 7540
E info@raadopenbaarbestuur.nl
www.raadopenbaarbestuur.nl
@Raad_ROB

In kort bestek

In 2021 stelde de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) in zijn advies Rust-Reinheid-Regelmaat vast dat de bestuurlijke en financiële verhoudingen tussen overheden uit balans zijn. De aanbevelingen uit dat advies zijn onverminderd actueel.

Met het oog op de Bestuurlijke Overleggen Financiële Verhoudingen (BOVF's) in maart en april brengt de ROB de boodschap uit Rust-Reinheid-Regelmaat daarom opnieuw onder de aandacht. Ook bevat het voorstellen voor onderwerpen die in een nieuw te sluiten bestuursakkoord tussen overheden aan de orde moeten komen.

Het gaat om meer dan geld alleen

De problematiek is veel breder dan geld alleen. Taken, verantwoordelijkheden en bekostiging sluiten steeds slechter op elkaar aan. Politieke besluiten zijn verpakt als technische keuzes, en de aannames onder die besluiten pakken in de praktijk anders uit. Dit leidt tot sluipende uitholling van de financiële beleidsruimte van gemeenten en provincies, bijvoorbeeld door uitgaven voor taken die harder stijgen dan de inkomsten die ze krijgen vanuit het Rijk. De discussies tussen overheden die dit tot gevolg heeft, krijgen een steeds slepender karakter en zetten de verhoudingen verder onder druk.

Maak fundamentele keuzes per taakgebied

Daarom adviseert de ROB om eerst de fundamentele keuzes expliciet te maken: wat is de rol van decentrale overheden, autonoom of automatisch? Of iets daartussenin? En die keuze kan per beleidsterrein verschillen. Vervolgens moet de financiële verhouding voor die taak of beleidsterrein, bij die rol passen.

In wezen is de keuze als volgt: als decentrale overheden veel beleidsvrijheid krijgen, moeten ze zelf meer financiële risico's dragen. Ze kunnen dan immers zelf bepalen wat de noodzakelijke kosten zijn. Maar als er sprake is van medebewind met veel invloed van het Rijk, moet de landelijke politiek zelf de afweging maken welke taken noodzakelijk zijn. Dan moet het Rijk besluiten wat het daarvoor over heeft en een kostendekkende vergoeding bieden. Daartussen zijn er nuances mogelijk, maar de bekostiging en risicodeling moeten congruent zijn met de toegekende beleidsvrijheid.

Geen duizend-dingen-doekje

Het gemeentefonds en provinciefonds moeten niet meer voor oneigenlijke doeleinden ingezet worden, dat wil zeggen als pinautomaat voor medebewind. Dit heeft tot sluipende uitholling geleid en tot (al dan niet oneigenlijke) financiële claims.

Leg spelregels weer vast in de Fvw

De spelregels rond de accessystematiek moeten weer in de Financiële-verhoudingswet vastgelegd worden, zoals dat tot 1997 het geval was. Want dan vereist aanpassing van die spelregels het voeren van een politieke discussie in het parlement. De huidige begrotingswetten zijn vooral geënt op het jaar-op-jaar sluitend krijgen van de Rijksbegroting. Ze wegen het baten-lasten-karakter van decentrale begrotingen onvoldoende mee, evenals het karakter van medebewindstaken die een langjarig financieel fundament vereisen, zoals klimaat en energie.

Indexatie met bbp lost de disbalans niet op

De keuze voor de indexering van de algemene uitkering met het bbp kan ertoe leiden dat de budgettaire ruimte van de Rijksoverheid zich anders ontwikkelt dan van decentrale overheden. Het evenredigheidsprincipe wordt hiermee losgelaten. Het brengt risico's op afwenteling met zich mee: kosten van decentrale overheden kunnen zich immers anders ontwikkelen dan het bbp. Daarmee blijft er aanleiding bestaan voor financiële claims en kan de onrust blijven bestaan. Met andere woorden: ook met de systematiek van indexatie met het bbp moeten er waarborgen komen om taken, bekostiging en verantwoordelijkheden met elkaar in balans te brengen.

Breng de bekostiging van medebewind op orde

Bij bekostiging van gebonden medebewindstaken is het zaak een goede balans te vinden tussen de verantwoordelijkheid van het Rijk voor een toereikende bekostiging en de financiële verantwoordelijkheid van decentrale overheden voor een doelmatige uitvoering. De nieuwe door de ROB voorgestelde medebewindsuitkering met duidelijke, niet-vrijblijvende bestuurlijke afspraken, over indexering, monitoring en risicodeling kan daarvoor een oplossing bieden. Voor andere gevallen volstaan de huidige uitkeringsvormen. Ofwel het Rijk laat verantwoording en controle los, dan is het gemeentefonds dan wel het provinciefonds geschikt. Als er sprake is van voldoende beleidsvrijheid dan moeten decentrale overheden ook niet gaan claimen. Specifieke uitkeringen zijn alleen aangewezen als centrale sturing noodzakelijk wordt geacht dan wel de risico's voor decentrale overheden te groot zijn als zij die volledig zelf zouden moeten dragen.

Saneer in de wildgroei van specifieke uitkeringen

Er is de laatste jaren een hausse aan specifieke uitkeringen ontstaan. Vaak zijn die een uitingsvorm van een landelijke politiek en Rijk die niet willen loslaten en willen sturen op detail niveau. De specifieke uitkeringen leiden niet alleen tot veel verantwoordingslasten bij toch al overbelaste decentrale overheden, maar doorbreken ook de integrale afweging van middelen waar die hoort. De Raad roept daarom op tot een drastische sanering van het aantal specifieke uitkeringen aan de hand van een duidelijk afwegingskader waaraan de specifieke uitkeringen kunnen worden getoetst, waarom een specifieke uitkering strikt noodzakelijk is en waarom overheveling naar de algemene uitkering of een nieuwe figuur zoals de medebewindsuitkering niet mogelijk is.

Uitbreiding van het decentraal belastinggebied werkt niet bij de huidige disbalans

Zolang er geen fundamentele keuzes zijn gemaakt over de rol van decentrale overheden, en taken, verantwoordelijkheden en financiën in disbalans zijn, kan volgens de Raad geen sprake zijn van uitbreiding van het decentraal belastinggebied. Anders dreigt een afwenteling van financiële problematiek naar de lokale belastingbetaler. Dit moet eerst opgelost worden. Dat alles laat onverlet dat de Raad van oordeel is dat een democratisch gekozen bestuur de mogelijkheid dient te hebben om belastingen te kunnen heffen om eigen autonome keuzes te kunnen bekostigen.

Aanleiding: sinds het advies *Rust-Reinheid-Regelmaat* uit 2021 dreigt de disbalans tussen taken en verantwoordelijkheden nog verder toe te nemen.

Rust-Reinheid-Regelmaat 2021: er is een disbalans in de taken en verantwoordelijkheden van decentrale overheden. Het gaat om veel meer dan alleen geld.

In 2021 heeft de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) *Rust-Reinheid-Regelmaat* uitgebracht, voorafgaand aan de toenmalige kabinetsformatie. Het bevat adviezen over hoe de rust in de financiële verhoudingen te herstellen. De aanleiding voor die onrust was gelegen in de financiële gevolgen van rijksbeleid voor decentrale overheden, zoals de opschalingskorting, en de kostenontwikkelingen voor de gedecentraliseerde taken in het sociaal domein.

Maar dit is het halve verhaal. Geld alleen lost namelijk het probleem niet op. Het is de balans tussen taken, verantwoordelijkheden en bekostiging van decentrale overheden die in het ongereede is geraakt. Een helder afwegings-

kader voor wat de rol van decentrale overheden in het bestuurlijk bestel is, ontbreekt. De institutionele verankering van een ordelijke toedeling van taken aan overheidslagen en een daarbij passende bekostiging ontbreekt.^{1,2}

Decentrale overheden vervullen een cruciale rol in zorg en sociale ondersteuning, bevordering van kansengelijkheid, asielopvang, woningbouw, klimaat, landelijk gebied, en verduurzaming. Dit vereist bestuurlijke en financiële verhoudingen die in balans zijn. Voor deze opgaven, die een langetermijnperspectief vereisen, zijn stabiele bestuurlijke en financiële verhoudingen essentieel. Het gaat daarbij niet alleen om geld, maar ook om de bestuurlijke organisatie, de omgangvormen tussen medeoverheden, de institutionele verankering, en het instrumentarium.

De balans tussen taken en verantwoordelijkheden dreigt verder verstoord te raken, de noodzaak tot herstel wordt alleen maar groter.

Er zijn sinds 2021 ontwikkelingen geweest die de onrust en daarmee de urgentie verder hebben doen toenemen. Het coalitieakkoord bevatte de aankondiging dat de bestaande normeringssystematiek zal worden geschrapt per 2026.³ De nieuwe systematiek via de indexering met het bbp, die daarvoor per 2027 in de plaats komt, zorgt voor nieuwe onrust. De vraag is of deze systematiek voldoende tegemoetkomt aan de ontwikkeling van de kosten rond zorg, infrastructuur e.d. De financiële discussies over de jeugdzorg hebben daarbij veel energie gekost, en zijn niet duurzaam opgelost. De opschalingskorting hangt nog steeds boven de markt.⁴

Dit leidt ertoe dat voor het jaar 2026 van de 342 gemeenten er 280 tekorten verwachten van gezamenlijk 1,1 miljard.⁵ Het kabinet heeft aangegeven dat het gemeentefonds op basis van de geraamde groei van rijksuitgaven in 2026 ongeveer 2,3 miljard euro in 2026 oplopend tot 3,4 miljard euro in 2028 hoger zou uitvallen als de koppeling met de rijksuitgaven in deze jaren voorgezet zou worden. Voor het provinciefonds betreft dit per saldo ongeveer 414 miljoen euro in 2026 oplopend tot 479 miljoen euro in 2028 ten opzichte van Miljoenennota 2024.⁶

1 ROB, [Rust-Reinheid-Regelmaat. Evenwicht in de bestuurlijk-financiële verhoudingen.](#), maart 2021.

2 Raad van State, [Voorlichting Raad van State over interbestuurlijke verhoudingen, No. Wo4.20.0440/I/Vo 's-Gravenhage, 24 maart 2021](#); Decentraal bestuur.nl, [Beginselen versus praktijken](#), September 2020; D.J. Elzinga, [Naar nieuwe vormen van decentraal bestuur](#), december 2021.

3 Coalitieakkoord 2021-2025, december 2021.

4 TK, 36 410 VII, nr. 83; TK 36 200 B, nr. 10; TK, 35 925 VII, nr. 170; J. Lazeroms, [Samenwerkingsvermogen Samen werken aan maatschappelijke opgaven met financiën in balans](#), juli 2022.

5 BDO, [Onbalans taken en middelen bedreigt slagkracht gemeenten](#), BDO-benchmark Nederlandse gemeenten 2024, 23 januari 2024, blz. 4

6 TK 36 410, nr. 81

Het tekort van de gemeenten in 2026 is minder dan de korting van 3 miljard⁷ euro die de VNG steeds noemt, maar er is ook sprake van uitgestelde investeringen. Dit laat zich in de ogen van het Rijk moeilijk rijmen met de jaarlijkse overschotten op de rekeningen van decentrale overheden tot nu toe. Het ontbreekt aan wederzijds begrip voor elkaars positie. Daarmee wordt het noodzakelijke gesprek over de balans tussen taken, ambities, middelen en verantwoordelijkheden onvoldoende gevoerd.

De Minister van BZK erkent dat er bij gemeenten en provincies zorgen leven rondom de bekostiging van zorg, beheer en onderhoud infrastructuur, OV en natuur.⁸ Dit leidt tot houdbaarheidsproblemen die de decentrale overheden boven het hoofd dreigen te groeien. Het belang oog te hebben voor het lange termijnperspectief wordt breed gedeeld. Een lange- termijnperspectief vereist ook stabiele bestuurlijke en financiële verhoudingen tussen Rijk en decentrale overheden. Dit vormt de basis voor een goede samenwerking: Rijk en decentrale overheden zijn niet alleen op elkaar aangewezen, maar moeten ook als één overheid kunnen optreden. Het is daarom van belang een goede balans te vinden tussen taken, verantwoordelijkheden en financiën.⁹ Helderheid is nodig om de balans tussen ambities en beschikbare middelen te vinden, en welke overheidslaag die afweging moet maken. Als die bij decentrale overheden komt te liggen, moeten die voldoende beleidsvrijheid krijgen om zelf die afweging te maken.

Beleidsvrijheid gaat over de ruimte van decentrale overheden om zelf te kunnen beslissen over de inzet van hun middelen.¹⁰ In wezen is de keuze overzichtelijk: ofwel decentrale overheden krijgen veel beleidsvrijheid, maar moeten dan zelf ook de risico's kunnen dragen. Ofwel het is medebewind met Rijkssturing, maar dan dient het Rijk ook zorg te dragen voor een toereikende bekostiging. Dit vraagt om heldere keuzes voor de verschillende taken helder gemaakt en een consequente doorvoering daarvan.

De ROB publiceert dit advies met het oog op het nieuwe kabinet, een mogelijk nieuw te sluiten bestuursakkoord en de voorbereiding daarop

Tijdens de kabinetsformatie liggen belangrijke financiële vraagstukken voor. Het is aan het nieuwe kabinet om scherpe financiële keuzes te maken.¹¹ Deze keuzes zullen ook hun weerslag hebben op de financiën van gemeenten en

7 Dat is de 2,3 mld. euro plus de opschalingskorting van 0,7 mld. euro.

8 TK 36 410 VII, nr. 83

9 Studiegroep begrotingsruimte, [Bijsturen met het oog op de toekomst](#), december 2023; ROB, [Het regeerakkoord als startdocument](#), november 2023.

10 ROB, [Beleidsvrijheid geduid](#), maart 2019.

11 ROB, [Het regeerakkoord als startdocument](#), november 2027.

provincies. Voor de opgaven die een langetermijnperspectief vereisen zijn stabiele bestuurlijke en financiële verhoudingen tussen Rijk en decentrale overheden onontbeerlijk.

In maart en april zijn al de Bestuurlijke Overleggen Financiële Verhoudingen (BOFV) gepland tussen Rijk en decentrale overheden over het meerjarenperspectief.¹² Hierbij liggen onderwerpen op tafel zoals de oploep van de opschalingskorting en hoe de indexering met het bbp zich verhoudt tot de financiële ontwikkeling op taken als zorg, beheer en onderhoud van infrastructuur, openbaar vervoer en natuur. Intussen loopt er een houdbaarheidsonderzoek naar de kosten van de Wmo.¹³

De wens is uitgesproken om een nieuw bestuursakkoord te sluiten, met de intentie om afspraken te maken over omgangsvormen en *governance*. Tot slot werkt het Rijk aan een wetsvoorstel voor een vernieuwd uitkeringsstelsel.¹⁴ Dit alles maakt dat de ROB opnieuw aandacht vraagt voor het maken van samenhangende keuzes voor de inrichting van de financiële verhoudingen.

De achtergrond van de problemen is veel breder dan geld alléén. Politieke keuzes zijn verpakt als technische keuzes, beleidsaannames blijken in de praktijk anders uit te pakken.

De Raad constateert dat veel beleidskeuzes gebaseerd zijn op aannames die zich in de praktijk anders ontwikkelen. Daarnaast worden politieke beleids-opties ten onrechte als een technische keuze gepresenteerd. Dit leidt tot een uitholling van de bestuurlijke en financiële verhoudingen.

Anders uitgepakte beleidsaannames leiden tot een sluipende uitholling van de vrije bestedingsruimte van decentrale overheden

Het beste voorbeeld hiervan zijn de decentralisaties in het sociaal domein. De gedachte van zowel Rijk als gemeenten was dat gemeenten in staat zouden zijn tegen lagere kosten minstens zo'n goede zorg te blijven leveren, door hun nabijheid, de mogelijkheid tot maatwerk en ontkooking, en nadruk op preventie. Beleidsvrijheid van gemeenten zou dit moeten faciliteren. Mede gebaseerd op de veronderstelling dat in een participatiesamenleving, zorgbehoevende inwoners een groter deel van de zorg zelf zouden kunnen organiseren. Rechten werden omgezet in voorzieningen: het budget zou leidend zijn voor het honoreren van aanspraken ("op = op").

12 TK, 36 410 VII, nr. 83.

13 TK 29 538, nr. 357.

14 TK, 35 925 VII, nr. 170; [Overkoepelende notitie uitkeringsstelsel](#); Coelo, [Advies over het uitkeringsstelsel tussen Rijk en provincies en gemeenten](#), februari 2022.

De bekostiging is hierop geschoeid: bekostiging via de algemene uitkering van het gemeentefonds past bij de veronderstelde beleidsvrijheid, met het financiële risico bij gemeenten vanwege het “op=op”-karakter van voorzieningen. Deze beleidsaannames keerden sindsdien als een boemerang terug. De maatschappelijke acceptatie van verschillen in beleid en voorzieningenniveau tussen gemeenten (“maatwerk”) bleek veel kleiner dan gedacht. Burgers deden in veel gevallen bij de rechter met succes een beroep op het recht op zorg; het voorzieningenkarakter bleek dus betrekkelijk. Na verloop van tijd kwamen vanuit de landelijke politiek uniformerende maatregelen daarbij, maar de bekostiging ging nog altijd uit van vrije besteedbaarheid met veel beleidsvrijheid voor gemeenten.¹⁵ De initiële doelen van de wet lijken langzamerhand naar de achtergrond lijken te verdwijnen, de Wmo is een ‘regeltjeswet’ geworden, die de autonomie beperkt.¹⁶

Gemeenten kregen te maken met uitgaven die zich slechts beperkt lieten beheersen. De uitgaven voor de Jeugdzorg ontpopten zich als een ‘koekoeksjong’ die een steeds groter deel van de autonome vrije bestedingsruimte inperkte. Dit alles leidde tot lange, onproductieve discussies over de oorzaken en omvang van de kostenontwikkelingen, waarbij het Rijk ten langen leste vaak bijsprong.

Politieke keuzes verpakt als technische keuzes

Een voorbeeld hiervan is de indexatie van de fondsen met het bbp. De motivering voor de keuze voor een koppeling van de fondsen aan de meerjarige ontwikkeling van het bbp is gebaseerd op de wens een stabielere financiering voor gemeenten en provincies te realiseren en hun autonomie te vergroten.¹⁷ De evaluaties van de normeringssystematiek benoemden de stabiliteit van uitkomsten als aandachtspunt,¹⁸ maar dit was voor gemeenten grotendeels al opgelost door het volumedeel van het accres van het gemeentefonds te ‘bevroren’ op het rijksuitgavenkader van het kabinet, in plaats van jaarlijks af te rekenen aan de hand van de gerealiseerde rijksuitgaven.¹⁹

Indexatie met het bbp lijkt een technische keuze voor meer stabiliteit, maar het is in wezen een politieke. Al jaren stijgen de zorgkosten sneller dan het nationaal inkomen. Dit leidt op Rijksniveau tot verdringing van andere uitgaven, iets waar de Studiegroep Begrotingsruimte voor waarschuwt.²⁰

15 Ministerie van VWS, [Historische analyse Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 \(Wmo 2015\)](#), januari 2024; TK, 29 538, nr. 357; RfV, [Geld \(om te\) zorgen, Naar een toekomstbestendige bekostiging van het gemeentelijk sociaal domein](#), juni 2017

16 Binnenlands Bestuur, [Wmo 2015 is ‘regeltjeswet’ geworden](#), 7 februari 2024.

17 TK, Voorjaarsnota 2023, 36.350, nr. 1, blz. 13 en 39 - 40.

18 Evaluatie van de normeringssystematiek Gemeentefonds en Provinciefonds, 2015-2020.

19 Provincies stemden niet in met deze systematiek, waardoor het accres van het provinciefonds jaarlijks werd bepaald aan de hand van de gerealiseerde rijksuitgaven.

20 Studiegroep begrotingsruimte, [Bijsturen met het oog op de toekomst](#), december 2023; 3

Tot nu deelden gemeenten en provincies via de accresystematiek mee in de stijgende kosten voor de zorg, omdat het accres sinds 2017 meebeweegt met het rijksuitgavenkader voor zorg ('brede mand'). Gemeenten werden zo dus indirect gecompenseerd voor stijgende zorguitgaven.

De politieke keuze achter indexatie met het bbp is dat gemeenten indirect mede aan de lat staan voor de Rijksopgave om de zorguitgaven weer in balans te brengen met de ontwikkeling van het nationaal inkomen: de compensatie voor stijgende zorguitgaven valt immers weg. Gemeenten moeten nu zelf afwegingen gaan maken om verdringing van andere uitgaven te voorkomen.

Maar daarvoor hebben ze sturingsmogelijkheden nodig. Want zonder aanpassingen in de taak en verantwoordelijkheden van gemeenten op het terrein van de zorg krijgen gemeenten te maken met een groter beroep van mensen die aangewezen zijn op zorg en ondersteuning. Niet alleen het aantal mensen dat is aangewezen op ondersteuning neemt toe, maar ook de zorg zelf wordt duurder. Mogelijk gevolg is dat een groeiend deel van de vrij besteedbare algemene uitkering op zal gaan aan zorg en ondersteuning, als de groei van de zorguitgaven sterker is dan die van het bbp. Zonder sturingsmogelijkheden voor gemeenten dreigt de keuze om de algemene uitkering te koppelen aan het bbp indirect juist te leiden tot een uitholling van de autonomie.

De keuze voor de indexering van de algemene uitkering aan het bbp kan ertoe leiden dat de budgettaire ruimte van de Rijksoverheid zich anders ontwikkelt dan van decentrale overheden. Het evenredigheidsprincipe wordt losgelaten en brengt risico's op afwenteling met zich mee. Zo is het voorstelbaar dat het volgende kabinet bezuinigt²¹, maar redeneert dat de inkomsten van provincies en gemeenten nog groeien met het bbp. En daarom voor extra uitgaven mogelijk gaat verwijzen naar decentrale overheden. Bij expansief beleid in laagconjunctuur kan het omgekeerde gelden.

Wie bepaalt hoeveel een taak mag kosten?

Kortom, zolang de disbalans tussen taken, bekostiging en sturingsmogelijkheden blijft bestaan en het onduidelijk is wat de gevolgen zijn van indexatie met het bbp voor de financiële ruimte van decentrale overheden, blijven de inproductieve discussies bestaan.²² Om dit op te lossen, moet de politieke vraag welke bestuurslaag mag bepalen hoeveel een bepaalde taak mag kosten, consequent beantwoord worden. En de verantwoordelijkheden, sturingsmogelijkheden en bekostiging moeten daarmee in balans zijn.

21 De Studiegroep begrotingsruimte, stelt voor om 17 miljard om te buigen.

22 Rfv, *Eerst de politiek, dan de Techniek. Spelregels voor toekomstbestendige financiële Verhoudingen*, januari 2017.

Advies: Herstel de disbalans in de financiële verhoudingen door nu fundamentele keuzes te maken.

FUNDAMENTELE KEUZE 1

Autonoom of automatisch?

Het gaat bij deze keuzes niet (alleen) om geld, maar in de allereerste plaats om politieke keuzes over de rol van decentrale overheden: zijn het bestuurslagen die eigen keuzes kunnen maken, als uitdrukking van nabij bestuur? Vervullen ze een rol in macht en tegenmacht binnen het openbaar bestuur? Dan hoort daar veel beleidsvrijheid bij, met een grote algemene uitkering en een betekenisvol eigen belastinggebied. De gevolgen van de beleidsvrijheid moeten zich vertalen in de risicoverdeling. Dan hebben ze wel gelijke financiële mogelijkheden, maar kunnen de aard en omvang van voorzieningen verschillen.

Of hebben ze vooral de rol om rijksbeleid uit te voeren, en is de eigen autonomie beperkt als gevolg van gedetailleerde regelgeving die er voor zorg dient te dragen dat burgers overal dezelfde voorzieningen krijgen. Dan hoort daar een toereikende rijksbekostiging bij, een precieze en gedetailleerde verdeling en een verantwoording van de bestede middelen. Afhankelijk van de mate van centrale sturing is hier minder plaats voor risicodeling door decentrale overheden.

Kortom: zijn ze autonoom, of automatisch?²³ Dit zijn uitersten in een spectrum die samengevat zijn in de volgende figuur uit het ROB-advies *Rust-Reinheid-Regelmaat*.

23 Rfv en Rob, Autonoom of automatisch, augustus 2005. De titel is ontleend aan de kritiek van het Tweede Kamerlid Groen van Prinsterer op het naar zijn oordeel te centralistische karakter van de ontwerp-Gemeentewet van 1851): “Door dergelijke wetten, worden geen autonomen, maar automaten en, wat bepaaldelijk deze voordracht betreft, plaatselijke automaten en centrale autocraten gevormd.”

Figuur 1 Spectrum van autonoom tot automatisch

decentrale overheid als politiek orgaan	decentrale overheid als uitvoeringskantoor
 Politiek-bestuurlijk	 Politiek-bestuurlijk
• beleidsvrijheid • afstemming op lokale voorkeur • ruimte voor verschil	• landelijke kaders en regels • lokaal toegangsloket • landelijke uniformiteit
 Financieel	 Financieel
• gelijke financiële uitgangspositie	• gelijk voorzieningenniveau

Het is belangrijk dat het Rijk duidelijkheid geeft over zijn visie op de rol van decentrale overheden bij de verschillende taken. Deze kan immers per taak verschillen. Op deze visie moeten de financiële verhoudingen aansluiten. Hierbij geldt overigens dat *het beste van twee werelden* niet bestaat, voor het Rijk noch voor decentrale overheden. Het gaat om een beargumenteerde en consequent uitgewerkte balans hiertussen.

FUNDAMENTELE KEUZE 2

Keuzes in de financiële verhoudingen moeten aansluiten op de aard van de taak die bij decentrale overheden is belegd. Die keuzes moeten in samenhang worden beoordeeld. Die keuzes kunnen verschillen per type taak.

De financiële verhoudingen worden bepaald door de rol en omvang algemene uitkering, bekostiging van medebewind en het eigen belastinggebied. Die moeten logisch volgen uit de visie op de rol van decentrale overheden, en met elkaar samenhangen:

Box 1. Voorbeeld: bekostiging sociaal domein en lokale belastingdruk.

Stel, het nieuwe kabinet blijft van mening dat gemeenten de oplopende kosten van jeugdzorg en vergrijzing deels zelf moeten opvangen, vanuit indexatie van de algemene uitkering met het bbp. Als blijkt dat de zorgkosten vanwege bijvoorbeeld vergrijzing harder stijgen dan het bbp, dan hebben gemeenten twee manieren om dat op te vangen. Ofwel bezuinigen op de autonome taken of de lokale belastingen verhogen (of een

combinatie hiervan). Dat laatste ligt gevoelig, zoals ook uit recente berichtgeving blijkt.²⁴

Maar stel, het nieuwe kabinet geeft expliciet ruimte om de kostenstijgingen op die taken met lokale belastingen op te vangen. Dan zijn er twee politieke scenario's.

In het eerste politieke scenario mogen er weinig verschillen in gemeentelijke zorg zijn. In gemeenten met een hoge zorgvraag en/of een lage belastingcapaciteit zullen de lokale lasten grofweg hoger worden. Dit moet dan wel politiek geaccepteerd worden.

In het tweede politieke scenario worden verschillen in lokale lastendruk niet geaccepteerd. Dan kunnen gemeenten met een hoge zorgvraag en/of lage belastingcapaciteit de stijgende zorgkosten mogelijk niet bijbenen. Dan zullen verschillen tussen gemeenten toegestaan moeten worden.

Als het nieuwe kabinet dit beide niet wil (dus geen verschillen in lastendruk en ook niet in geleverde zorg) dan is er nog maar één uitweg: medebewindstaken rond zorg anders bekostigen, met mogelijk een andere indexatie. Dat vereist goede afspraken over beleidsvrijheid en deling van financiële risico's. Bij iets grotere beleidsvrijheid ligt bekostiging via een decentralisatieuitkering in het gemeentefonds, met een andere indexatie dan het bbp, in de rede. Bij weinig beleidsvrijheid een specifieke uitkering, met het risico deels bij gemeenten, deels bij het Rijk. Bij de bekostiging van de bijstand (Participatiewet) gebeurt dit al.

Belangrijk is dat de keuze per type taak kan verschillen. Er is per domein een verschillende mate van beleidsvrijheid mogelijk. Persoonlijke voorzieningen op het gebied van zorg, inkomensondersteuning e.d. raken direct aan de inkomenspositie en hebben gelijkheid als dominant principe. Daartegenover staan collectieve voorzieningen met een ruimtelijk bereik, waarbij verschillen in lokale/regionale voorkeuren meer geaccepteerd zijn en juist recht doen aan de regionale verscheidenheid.²⁵ Dat is de reden dat voor de verschillende uitkeringsvormen.

- 24 Telegraaf, *Meevaller loonbelasting tenietgedaan door gemeenten die lasten opvoeren*, 30 januari 2024; Volkskrant, *Lokale lasten omhoog: gemeenten verwachten in 2024 8,5 procent meer belasting te heffen*, 29 januari 2024; Telegraaf, *Woonlasten komend jaar stevig omhoog*, 18 december 2023.
- 25 Rfv, *Eerst de politiek, dan de Techniek. Spelregels voor toekomstbestendige financiële Verhoudingen*, januari 2017; ROB, *Beleidsvrijheid geduid*, maart 2019.

Aanbevelingen om de financiële verhoudingen op te schonen en te borgen

ADVIES 1

Gebruik de algemene uitkering van het gemeentefonds niet meer als ‘1000-dingen-doekje’. Leg de spelregels rondom de indexatie weer vast in de Fvw. Overweeg een onderscheid in indexatie tussen provinciefonds en gemeentefonds.

De ROB heeft in het advies *Rust-Reinheid-Regelmaat* betoogd dat het gemeentefonds, en met name de algemene uitkering, voor oneigenlijke doeleinden is gebruikt, als gevolg van inconsistente keuzes (‘1000-dingen-doekje’).²⁶

De algemene uitkering is primair bedoeld voor taken met veel beleidsvrijheid met een overwegend lokaal karakter.²⁷ Het kenmerk van de algemene uitkering is de vrije besteedbaarheid. Maar de algemene uitkering wordt steeds meer ingezet voor medebewindstaken waar het Rijk medebepalend optreedt. Hierdoor komt de vrije besteedbaarheid onder druk te staan. Daarnaast is er sprake geweest van beleidsmatige ingrepen, zoals opschalingskorting.

Leg criteria vast voor bekostiging vanuit de algemene uitkering

Daarom adviseert de Raad om criteria vast te leggen wanneer een taak vanuit de algemene uitkering bekostigd kan worden. In grote lijnen luiden die als volgt:

- Bestedingsvrijheid: Het Rijk hoeft niet te weten waar het geld aan besteed wordt. Zodoende is er geen verantwoording aan of terugverdring door het Rijk mogelijk.
- Grote(re) mate van beleidsvrijheid: decentrale kunnen zelf maatvoering en intensiteit van de taak afwegen, binnen wettelijke kaders.
- Vanwege beleidsvrijheid kunnen risico's en dynamiek van kostenontwikkeling van dergelijke taken door decentrale overheden binnen het beschikbare budget zelf worden opgevangen.

²⁶ ROB, [Rust-Reinheid-Regelmaat](#), maart 2021.

²⁷ ROB, [Beleidsvrijheid geduid](#), maart 2019.

Leg de spelregels rond de accessystematiek van de algemene uitkering weer vast in de Fvw

De indexering van de algemene uitkering heeft als doel tegemoet te komen aan ontwikkelingen in lonen, prijzen en volume.²⁸ Hiermee wordt invulling gegeven aan het begrotingsartikel om het gemeentefonds respectievelijk provinciefonds te voorzien van voldoende financiële middelen voor de uitvoering van hun taken.

Tot 1997 was de systematiek van indexering in de Fvw vastgelegd.²⁹ Door allerlei ingrepen van het Rijk buiten de systematiek om, ontstond echter de behoefte om de rijksuitkering aan gemeenten en provincies sterker te koppelen aan de begrotingsruimte van het Rijk. Resultaat was dat sinds 1997 het accres van de fondsen de uitkomst is van een berekening en bestuurlijk overleg. Die berekening was gestoeld op het principe van evenredigheid: als de rijksuitgaven stijgen (dalen), stijgen (dalen) de fondsen evenredig mee met de rijksuitgaven of (sinds 2022) voor gemeenten het rijksuitgavenkader. Dit staat bekend onder het motto ‘samen de trap op, samen de trap af’.

Dit principe onder deze systematiek, namelijk evenredigheid met rijksuitgaven, heeft grosso modo altijd op draagvlak kunnen rekenen, ook al waren de uitkomsten niet altijd stabiel.³⁰ Bij de kabinetsformatie van 2021 is besloten om deze systematiek te schrappen, met als argument dat deze methode leidt tot (in)stabiliteit van uitkomsten voor decentrale overheden. Deze ingreep kon eenvoudig aan de formatietafel beklonken worden, omdat de systematiek sinds 1997 niet meer in de Fvw is vastgelegd.

Bij de instabiliteit van *uitkomsten* gaat het niet alleen om de schommelingen in de accresramingen tussen de jaren, maar vooral om de schommelingen over hetzelfde jaar. Bijstellingen van het accres tijdens het lopende begrotingsjaar verstoren een zorgvuldig begrotingsproces en zijn daarom niet wenselijk. Maar de ingreep om de systematiek als geheel te veranderen, leidt tot een oplossing waarbij de stabiliteit leidt tot een gebrek aan evenredigheid. Het gaat niet om stabiliteit van de uitkomsten, maar van het *systeem*. En die is nu niet geborgd, getuige de afschaffing zonder politieke discussie over de uitgangspunten.

28 Evaluatie normeringssystematiek Gemeentefonds en Provinciefonds 2015-2020.

29 In de Fvw 1960 stond dat een vast percentage van de rijksbegroting afgezonderd moest worden voor de voeding van het Gemeentefonds. Hierbij werd rekening gehouden met nominale groei en met reële of volumegroei, voor bijv. het aantal inwoners, taakmutaties en dergelijke.

30 Bart Leurs, [*Van een collier de misère naar een dun koord. De normeringssystematiek Gemeente- en Provinciefonds – een historie in vogelvlucht*](#), uit de ROB essaybundel, Een financieel fundament voor grote opgaven, april 2023.

Een wettelijke borging van de normeringssystematiek zou een institutionele verbetering betekenen, zoals de Raad die in 2021 agendeerde. De omvang van middelen voor decentrale overheden is nu een technische beslissing en geen politieke. De indexering met het bbp is nu alleen vastgelegd in de begrotingswet (Voorjaarsnota), maar die ziet slechts op 1 jaar. En ook deze methodiek kan bij een volgende kabinetsformatie geschrapt worden.

Wettelijke borging is echter geen voldoende waarborg voor stabiliteit van het systeem: het Rijk kan ook buiten de systematiek om ingrijpen, zo leert de geschiedenis.³¹ Maar met vastlegging in de Fwv is er wel een waarborg om de discussie politiek te voeren. Aanpassing zou immers politieke discussie in de Tweede en Eerste Kamer vereisen, vanuit het perspectief van het stelsel van de bestuurlijk-financiële verhoudingen. Dit geeft betere *checks and balances*. Nu vindt de politieke discussie plaats bij de begrotingsbehandelingen, op jaarlijkse basis en vanuit het perspectief vanuit het sluitend krijgen van de begroting. Maar dit biedt onvoldoende institutionele waarborgen voor een financieel fundament voor decentrale overheden.

Box 2. Indexatie: twee bestuurlijke opties

1 Koppeling van de algemene uitkering aan de Rijksuitgaven

Dit heeft het voordeel van evenredigheid: decentrale overheden delen evenredig mee in de budgettaire ruimte (of opgave) van het Rijk. Dit is een bestuurlijk uitgangspunt dat heel lang bestaan heeft. De ruimte voor bijv. zorguitgaven loopt mee met de budgettaire ruimte die het Rijk ook heeft.

Mogelijk nadeel is het gebrek aan stabiliteit, en het mogelijk procyclisch effect. Dat eerste is te ondervangen door koppeling aan het meerjarig uitgavenkader, zoals dat voor gemeenten het geval was tussen 2022 en 2026. Het procyclisch karakter zou kunnen worden ondervangen door uit te gaan van een meerjarig gemiddelde van een koppeling aan de meerjarige ontwikkeling van de rijksuitgaven over een bepaalde periode.

2 Koppeling aan (meerjarige ontwikkeling van) het BBP

Het voordeel is dat het objectief, stabiel en voorspelbaar is. Nadeel: als bepaalde kosten sneller stijgen dan het BBP of een andere dynamiek kennen, dan kan de bestedingsruimte relatief kleiner worden, als decentrale overheden beperkt kunnen sturen op de kostenontwikkeling. De uitgavenontwikkeling van decentrale overheden is niet noodzakelijkerwijs hetzelfde als die van het Rijk.

31 Idem

Onderscheid tussen het provinciefonds en gemeentefonds

Een andere vraag die aan de orde is of het gemeentefonds en het provinciefonds aan dezelfde systematiek onderworpen moeten zijn, aangezien aard van het takenpakket en daarmee gepaard gaande financiële dynamiek uiteenlopen. Daarom zou het in de ogen van de Raad goed zijn om een onderbouwde afweging te maken of mede gelet op het verschillende takenpakket van provincies en gemeenten wat de meest geëigende indexatiesystematiek van de algemene uitkering van het provinciefonds respectievelijk van het gemeentefonds zou moeten zijn.

ADVIES 2

Breng de bekostiging van medebewindstaken op orde, door gebruik te maken van de mogelijkheden die het stelsel nu al biedt voor risicodeling – dit hangt niet af van een nieuw uitkeringsstelsel. Saneer in het aantal specifieke uitkeringen.

Bij de bekostiging van medebewind is het volgens de ROB een kwestie van keuzes maken. Ofwel decentrale overheden krijgen veel beleidsvrijheid; dan moeten ze zelf het risico dragen. Ofwel er is sprake van medebewind, en dan moet het Rijk meebetalen. Maar daar hoort dan ook bij dat gemeenten en provincies aan het Rijk hun uitgaven verantwoorden. En bij taken waar enige mate van beleidsvrijheid bestaat, kan geen sprake zijn van blanco cheques. Bij dergelijke taken horen systematische afspraken rond risicodeling, om telkens terugkerende ad hoc discussies te voorkomen.

Maak gebruik van de mogelijkheden die het uitkeringsstelsel biedt voor financiële risicodeling

In het huidige stelsel zijn afspraken over financiële risicodeling al mogelijk. Een nieuwe uitkeringsvorm is slechts in nauw omschreven gevallen aan de orde. De Raad duidt de mogelijkheden hieronder in het kort. In een advies dat in de loop van het voorjaar zal verschijnen, zal de Raad deze mogelijkheden verder uitwerken, met een afwegingskader en dat toepassen op de huidige en (eventuele) nieuwe medebewindstaken.

1 Decentralisatie-uitkering

Binnen het gemeentefonds en het provinciefonds is een uitkering met een eigen indexatie en verdeling al mogelijk; dat is de decentralisatie-uitkering. Dit leidt tot een herkenbaar budget binnen de algemene uitkering en is aan de orde voor taken waarvoor de landelijke politiek een redelijke mate van beleidsvrijheid toestaat, en waarvoor alleen horizontale verantwoording (aan gemeenteraad of provinciale staten) aan de orde is.

Kenmerken:

- Maakt deel uit van het gemeentefonds/provinciefonds
- Rijk kan geen beleids- of verantwoordingsinformatie opvragen
- Mogelijkheid voor andere verdeling dan de algemene uitkering
- Mogelijkheid voor andere indexatie dan de algemene uitkering.³² Dit laatste faciliteert afspraken over risicodeling, voor zover die niet ingaan tegen het vrij besteedbare karakter van het gemeentefonds dan wel het provinciefonds.

Deze vorm is echter niet geschikt voor taken waar het Rijk meer sturing wenst en meer verantwoording wil, of waarvoor het financiële risico voor decentrale overheden te groot is. Daarvoor kan een andere vorm aan de orde zijn.

2 Nieuwe figuur: medebewindsuitkering³³

Voor bepaalde omvangrijke medebewindstaken met weinig beleidsvrijheid en veel financiële risico's, die decentrale overheden nu uit de algemene uitkering bekostigen, ligt een aparte verdeling en normering in de rede. Te denken valt aan taken die vallen onder het sociaal domein, waarbij grote waarde gehecht wordt aan rechtsgelijkheid en die een dynamiek kennen die maar in beperkte mate te door decentrale overheden te beïnvloeden is. Het zijn taken waarvoor het Rijk stelselverantwoordelijkheid draagt. Dat houdt in dat het Rijk zich rekenschap heeft te geven of de gewenste maatschappelijke effecten worden bereikt en tegen welke kosten.³⁴

De Raad deed in *Rust-Reinheid-Regelmaat* het voorstel om het gemeentefonds op te splitsen in een basisuitkering en een medebewindsuitkering.³⁵ Waarbij medebewindstaken die gerelateerd zijn aan zorg en ondersteuning, denk aan jeugdzorg en de Wmo, een andere indexatie volgen.

De kenmerken van deze figuur zijn nagenoeg hetzelfde als die van de decentralisatie-uitkering, maar met een belangrijk verschil:

- Maakt deel uit van het gemeentefonds
- Mogelijkheid voor andere verdeling dan de algemene uitkering
- Mogelijkheid voor andere indexatie dan de algemene uitkering. Dit laatste faciliteert afspraken over risicodeling, voor zover die niet ingaan tegen het vrij besteedbare karakter van het gemeentefonds.

³² Fvw, Art. 13, lid 1.

³³ In het verwachte wetsvoorstel van het Ministerie van BZK is sprake van de figuur van een bijzondere fondsuitkering. Die is niet alleen bedoeld voor medebewindstaken, maar is er wel geschikt voor.

³⁴ ROB, *Beleidsvrijheid geduid*, maart 2019, blz. 46.

³⁵ In het advies gaat het vooral om de bekostiging van medebewindstaken op het terrein van gemeentelijke zorg maar de figuur zou ook gebruikt kunnen worden voor de bekostiging van bijvoorbeeld provinciale medebewindstaken.

- (Nieuw) Er is een wettelijke mogelijkheid tot het opvragen van beleidsinformatie. Die mag echter niet direct sturend zijn op het gedrag, noch directe gevolgen hebben voor de omvang van de uitkering voor individuele gemeenten, vanwege de vrije besteedbaarheid. Als dat wel zo is, is een specifieke uitkering aangewezen.³⁶

Deze methodiek maakt afspraken over risicodeling mogelijk als de kosten zich sterk anders ontwikkelen dan voorzien. Bij het hebben van stelselverantwoordelijkheid, hoort ook het Rijk zich rekenschap geeft of de gewenste maatschappelijke effecten worden bereikt en tegen welke kosten. De wettelijke beleidsinformatie ondersteunt de politieke afweging hierin.

Het is echter balanceren op een dun koord. Risicodeling betekent enerzijds dat het Rijk mede-risicodragers is, maar anderzijds dat decentrale overheden geen blanco cheque krijgen. Het Rijk moet beleidsinformatie vanuit gemeenten kunnen opvragen om te zien of het beleid effectief is, of de middelen macro gezien toereikend zijn en of bijstelling van het beleid nodig is. Maar deze informatie is niet om individuele gemeenten af te rekenen en mag dus niet direct (op korte termijn) van invloed zijn op de hoogte van de uitkering aan individuele decentrale overheden. Deze figuur is dus alleen geschikt voor taken waar afspraken op de lange termijn betrekking hebben en vanuit beide zijden nagekomen worden.

Het gaat over macro-risico's op de lange termijn, waar gezamenlijkheid gevoeld wordt. Waar het Rijk alleen gaat over het 'wat' in het medebewind, en decentrale overheden ook hun eigen financiële verantwoordelijkheid willen en kunnen nemen. Als aan deze voorwaarden niet voldaan wordt, dan rest er nog één mogelijkheid.

3 Specifieke uitkering

Afspraken over risicodeling zijn nu al mogelijk via de figuur van de specifieke uitkering. Een voorbeeld is de Gebundelde Uitkering van het ministerie van SZW voor de gemeentelijke uitkeringslasten voor de bijstand. Het Rijk is verantwoordelijk voor een toereikend macrobudget: bij een landelijk groter beroep op de bijstand ligt het risico bij het Rijk³⁷, maar bij de gemeenten ligt de verantwoordelijkheid om binnen het gestelde budget de bijstandsuitkeringen te verstrekken.

36 Coelo, [Advies over het uitkeringsstelsel tussen Rijk en provincies en gemeenten](#), februari 2022.

37 Bij een macrotekort (overschot) in jaar T verhoogt (verlaagt) het Rijk het budget in het jaar T+1, boven op de effecten van conjunctuur en Rijksbeleid.

Kenmerken:

- Maakt geen deel uit van het gemeentefonds of provinciefonds, maar van een departementale begroting
- Rijk kan verantwoordingsinformatie opvragen. Op basis van deze verantwoording kan de uitkering geheel of gedeeltelijk worden teruggevorderd.
- De toekenning van een uitkering op verschillende wijze plaats vinden, bijvoorbeeld op basis van een objectieve verdeelsleutel, of op aanvraag, of declaratiebasis,
- Andere indexatie dan de algemene uitkering. Eigen afspraken over risicodeling tussen Rijk en decentrale overheden.

De Raad herhaalt hierbij dat specifieke uitkeringen niet zijn voorkeur hebben. Ze doorbreken de integrale afweging van middelen op decentraal niveau, wat minder doelmatig is.³⁸ Verder zijn ze soms een uitvloeisel van sturingsdrift van de landelijke politiek, met bijbehorende verantwoordingslasten voor decentrale overheden. Ze zijn alleen aangewezen als risico's voor decentrale overheden te groot zijn, en centrale sturing en budgetbeheersing van het Rijk (met bijbehorende verantwoording) prevaleren.

Saneren in de recente wildgroei van specifieke uitkeringen

Na een jarenlange daling van het aantal specifieke uitkeringen is sinds 2018 weer sprake van een sterke groei van het aantal tot meer dan 131. De verantwoordingslast voor de decentrale overheden is navenant toegenomen.³⁹ De verschillende ministeries vinden het vaak nuttig en wenselijk om te kunnen sturen, of door middel van een specifieke uitkering uitdrukking te geven van hun specifieke beleidsinzet. Vaak gaat het om zeer detaillistische vormen van beleidsbemoediging. De mogelijkheden om uitkeringen te bundelen tot brede doeluitkeringen met een grotere mate van bestedingsvrijheid en minder verantwoordingslasten blijven vaak buiten beeld.

Een duidelijk afwegingskader of een specifieke uitkering het meest is aangewezen voor een bepaalde taak, is wenselijk. De Raad roept op tot een drastische sanering van het aantal specifieke uitkeringen aan door stopzetten van beleid en/of overheveling naar de algemene uitkering of een nieuwe figuur zoals de medebewindsuitkering. Ook het bundelen van uitkeringen tot brede doeluitkeringen is een mogelijkheid, voorwaarde is dan wel dat ook de verantwoording van de besteding van de middelen zich richt op de brede doelstelling en niet op alle in de brede uitkering ondergebrachte afzonderlijke regelingen.⁴⁰

38 TK 24 552, nr. 3, pag. 11.

39 Binnenlands Bestuur, 2 februari 2024: [Provincies en gemeenten in koor: De Jonge, schiet nou toch eens op](#)

40 De Brede SPUK-regeling Gezond en Actief Leven Akkoord (GALA), ter bekostiging van diverse afspraken voor sport en bewegen, gezondheidsbevordering, cultuurparticipatie en de sociale basis is een verkeerd voorbeeld. Het kent ondanks de bundeling een zeer ingewikkelde en gedetailleerde verantwoording.

ADVIES 3**Uitbreiding van het decentraal belastinggebied kan pas aan de orde zijn als taken en verantwoordelijkheden weer in evenwicht zijn**

Tot slot maakt het decentraal belastinggebied een belangrijk onderdeel uit van de bekostigingsmix. Een democratisch gekozen bestuur dient de mogelijkheid te hebben om belastingen te kunnen heffen om eigen autonome keuzes te maken over de taken die het wil oppakken.

In tal van rapporten adviezen is beargumenteerd onderbouwd waarom een uitbreiding van het belastinggebied past bij de positie van decentraal bestuur.⁴¹ De steeds weer boven de markt hangende discussie over uitbreiding van het decentraal belastinggebied heeft echter het karakter van een rituele dans. Niet alleen de landelijke politiek is argwanend maar ook decentrale overheden zijn niet onverdeeld voorstander van een uitbreiding.

In de ogen van de ROB is die uitbreiding nu ook niet aan de orde, omdat de voorwaarden niet op orde zijn: er is een disbalans tussen taken en verantwoordelijkheden, expliciete politieke keuzes ontbreken of ze zijn niet consequent doorgevoerd. In de voorbeelden hierboven hebben we gezien dat onder de huidige omstandigheden (verschillen in) decentrale lasten onacceptabel groot kunnen worden of dat het decentraal belastinggebied gebruikt wordt om het risico van tekortschietende rijksbekostiging op af te wentelen.

Iets anders is dat het provinciaal belastinggebied wanneer de politieke keuze voor het beprijzen-naar-gebruik doorgang vindt, opnieuw zal moeten worden bezien. Bij een herziening van het provinciaal belastinggebied is het van belang om zich rekenschap te geven van het karakter en de herkenbaarheid daarvan.⁴²

Nogmaals: het gaat om meer dan geld. Maak in een bestuursakkoord afspraken die elkaars positie versterken.

Aan het einde van deze oproep herhaalt de Raad zijn boodschap uit 2021: het gaat om meer dan geld alleen. Het gaat ook om de bestuurlijke organisatie, omgangsvormen en instituties die de bestuurlijke verhoudingen vormgeven, en het bestuurlijk-financieel instrumentarium.

41 Advies Commissie financiële ruimte voor gemeenten, *Bepalen betekent betalen*. Rfv, *briefadvies Uitbreiding lokaal belastinggebied*, 2015.

42 ROB, *Financiële gevolgen MRB-vrijstelling elektrische voertuigen voor provincies*, mei 2020.

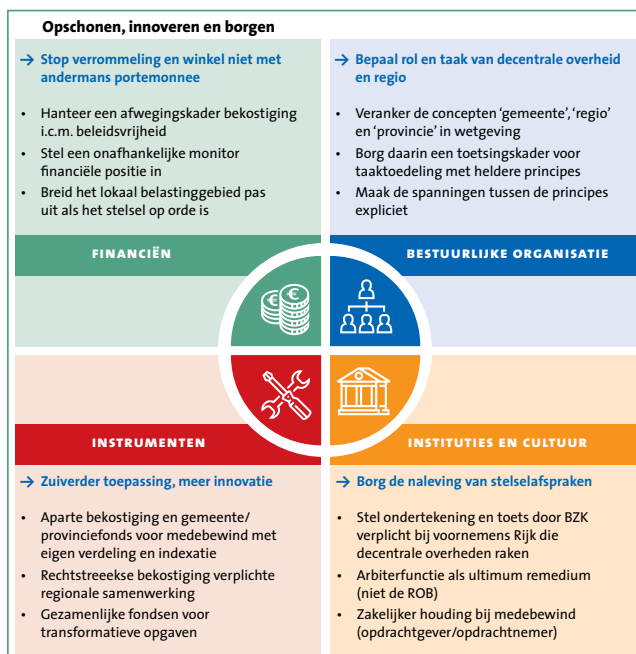
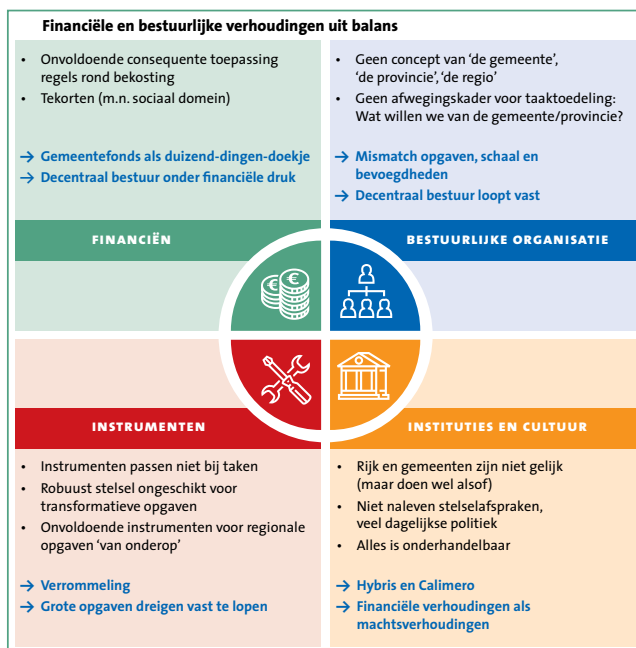
Het begint met het vaststellen van de rol, taak en verantwoordelijkheden van decentrale overheden op de verschillende beleidsterreinen. Het gaat dan om het vaststellen van de mate van beleidsvrijheid die decentrale overheden is gegund en het inschatten van de mogelijke financiële risico's. De bekostiging dient daarop aan te sluiten. Die keuzes moeten in samenhang worden genomen. De toets der dingen is dat decentrale overheden bestuurlijk en financieel in staat zijn om invulling te geven aan de maatschappelijke opgaven waar zij verantwoordelijk voor zijn. Stabiele bestuurlijke en financiële verhoudingen tussen Rijk en decentrale overheden zijn voor opgaven die een langetermijnperspectief vereisen onontbeerlijk.

Decentrale overheden zijn volwaardige democratisch gelegitimeerd bestuursorganen die een eigenstandige waarde binnen een gedecentraliseerde eenheidsstaat vervullen. Ze onderscheiden zich daarmee wezenlijk van andere overheidsorganisaties. Om aan die positie recht te doen is het van belang dat er duidelijke financiële spelregels en kaders gelden. Zonder die regels verworden financiële verhoudingen tot louter machtsverhoudingen, waardoor gemeenten en provincies hun rol en verantwoordelijkheid niet meer kunnen waarmaken. Decentrale beleidsvrijheid hoort bij het stelsel van *checks and balances* (macht en tegenmacht) en vertegenwoordigt daarmee een waarde in zichzelf. Het huidige stelsel is echter in de loop der tijd steeds meer gebaseerd op centrale sturing en wantrouwen.

In het licht van de beginselen van goed openbaar bestuur: rechtsstaat, democratie en bestuurlijk vermogen is het daarom van belang het grondig op te schonen.⁴³

43 ROB, [Wegingskader goed openbaar bestuur](#), december 2023.

Figuur 2 Samenvatting Rust-Reinheid-Regelmaat uit 2021.
Probleemanalyse (boven) en oplossingsrichtingen (onder)



Het is van belang om in een nieuw bestuursakkoord niet alleen deze noties te benoemen, en de expliciete keuzes te maken zoals in dit briefadvies benoemd. Maar ook om alsnog handen en voeten te geven aan een proces om de verrommeling te stoppen, rol en taak van decentrale overheden en regio's te bepalen, de naleving van stelselafspraken te borgen, en instrumenten te innoveren.

Gezien de veelzijdigheid, de complexiteit en de omvang van de opgaven, het belang van het langetermijnperspectief en de grote financiële belangen is een bestuursakkoord meer dan wenselijk. Dit om te voorkomen dat de strijd tussen overheden leidt tot stilstand. In dit bestuursakkoord moeten de bestuurlijke en financiële spelregels worden vastgelegd waar rijk en decentrale overheden zich aan gebonden weten.

De Raad denkt hierbij aan de volgende elementen:

- Onderdeel van de nieuwe bestuurlijke verhoudingen tussen Rijk en decentrale overheden is een door een onafhankelijk instituut uit te voeren monitor. Dit om de voortgang van bestuurlijke afspraken te bewaken maar ook om de financiële gevolgen van afspraken in beeld te brengen om de financiële positie van decentrale overheden objectiveerbaar te kunnen monitoren en beoordelen. Niet alleen achteraf, maar ook op basis van een onderbouwde inschatting vooraf. De ontwikkeling van de vrije bestedingsruimte van decentrale overheden dient een onderdeel te zijn van het bestuurlijk gesprek over de toereikendheid van middelen voor decentrale overheden.
- Dit moet ook ondersteunend zijn aan het gesprek tussen overheden om taken, ambities en middelen met elkaar in evenwicht te brengen (niet alles kan).
- Deze monitor moet het langetermijndenken ondersteunen. Betrek hierin de aanbevelingen van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen, over het leidend laten zijn van demografische ontwikkelingen voor het (middel)lange termijnperspectief.
- Sluit het Bestuursakkoord met commitment van de andere departementen, gezien de veelzijdigheid van opgaven. Veranker hierin de positie van de Minister van BZK ten opzichte van de andere departementen. Decentrale overheden hebben hier ook een rol in: dus niet meer deals rechtstreeks met vakdepartementen sluiten, maar in samenspraak met/regie van het Rijk als geheel. Dit vereist ook dat het Rijk meer als één overheid gaat opereren.
- Spreek in het kader hiervan, ook de rol af van de Uitvoeringstoets Decentrale overheden. Betrek hierin de koepels.

