

Positon paper toekomstbestendige financiële verhoudingen

Voor de deskundigenbijeenkomst bestuurlijke en financiële verhoudingen tussen Rijk en decentrale overheden, 16 april 2024 Commissie Binnenlandse Zaken van de Eerste Kamer

Inleiding

In de uitnodiging voor deze bijeenkomst over de bestuurlijke en financiële verhoudingen tussen Rijk en decentrale overheden heeft de Commissie Binnenlandse Zaken een aantal deelonderwerpen geïnterpreteerd, die als leidraad voor deze position paper gelden. De bijdrage is gebaseerd op de adviezen van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) van de afgelopen jaren. Meer in het bijzonder gaat het dan vooral om het advies [Rust-Reinheid-Regelmaat](#)¹ en het advies [Raamwerk voor toekomstbestendige financiële verhoudingen](#).² Hieronder staan eerst de kernpunten, gevolgd door een toelichting.

I Kernpunten

- In de verhouding tussen Rijk en decentrale overheden staat het belang van eenduidige spelregels voorop: *Rust-Reinheid-Regelmaat*. Zonder die regels verworden de bestuurlijke en financiële verhoudingen tot machtsverhoudingen, waardoor gemeenten en provincies hun rol niet kunnen waarmaken. Strijd tussen overheden tast daarbij het gezag van de overheid als geheel aan.
- De ROB onderschrijft de meerwaarde van decentraal beleid. Decentralisatie draagt bij aan een effectievere en efficiëntere afweging van kosten en baten. Maar, decentralisatie is niet per definitie juist, maar afhankelijk van de weging van de voor- en nadelen per geval. De voordelen van decentraal beleid werken alleen bij voldoende beleidsvrijheid en mogelijkheden om risico's op te vangen.
- Het gaat om meer dan geld alleen. Het is nodig de disbalans te herstellen van taken, organisatie, bevoegdheden en bekostiging. Nu hebben decentrale overheden te weinig ruimte om zelf beleidskeuzes te maken; hun slagkracht wordt beperkt. Voor de betrouwbaarheid van overheid en politiek is het belangrijk dat de Rijksoverheid een betrouwbare partner is voor medeoverheden, en hen voldoende (financiële) ruimte biedt.
- De ROB bepleit een herziening van de financiële verhouding tussen Rijk en decentrale overheden. Het streven dient daarbij gericht te zijn op een stabiele bekostiging van decentrale overheden die in balans is met hun taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Daarbij dient rekening te worden gehouden met de mate van beleidsvrijheid van taken, de dynamiek van de kosten en de verdeling van de financiële risico's.
- Maak fundamentele keuzes per taakgebied wat de rol van decentrale overheden is, autonoom of automatisch? 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. 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

¹ ROB, *Rust-Reinheid-Regelmaat. Evenwicht in de bestuurlijk-financiële verhoudingen*, maart 2021.

² ROB, *Raamwerk toekomstbestendige financiële verhoudingen*, feb 2024.

heeft en een kostendekkende vergoeding bieden. Daartussen zijn er nuances mogelijk, maar de bekostiging en risicodeling moeten congruent zijn met de toegekende beleidsvrijheid.

- Het naleven van de uitgangspunten zoals vastgelegd in Fvw dat bij beleidswijzigingen onderbouwd moet worden aangegeven hoe decentrale overheden de gevolgen kunnen opvangen.³ Bij medebewindstaken dient het Rijk zorg te dragen voor een adequate bekostiging.⁴
- Gebruik de algemene uitkering van het gemeente- en provinciefonds voor de bekostiging van taken met waarbij de beleidsvrijheid, de vrije besteedbaar en de sturingsmogelijkheden geborgd zijn. En niet meer als '1000-dingen-doeke'.
- Leg de uitgangspunten en de systematiek van voeding fondsen weer vast in de Fvw. Gelet op het verschil in de aard van de taken tussen provincies en gemeenten is een onderscheid in de indexatie tussen provinciefonds en gemeentefonds een te overwegen optie.
- De ROB roept 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.
- Pas na herstel van het evenwicht tussen taken, verantwoordelijkheden en bekostiging past als sluitstuk een uitbreiding van het decentrale belastinggebied. Belangrijkste waarborg is dat het decentrale belastinggebied dient voor het bekostigen van autonome beleidskeuzes en niet voor het afwentelen van financiële problemen van de Rijksoverheid
- De uitvoerbaarheid van het decentrale begrotingsbeleid is gebaat bij een langetermijnperspectief. Het begrotingsbeleid van het Rijk zou zich daarbij moet concentreren op een besluitvormingsmoment voorafgaande aan het begrotingsjaar zodat decentrale overheden zoveel mogelijk gevrijwaard blijven van incidentele toevoegingen/afboekingen gedurende het begrotingsjaar.
- Decentrale overheden worden geacht te sturen op een meerjarig reëel sluitende begroting op basis van een baten-lastenstelsel. Daarbij is de begrotingsnorm dat de structurele lasten ten minste worden gedekt door structurele baten. Dit belemmert decentrale overheden bij de inzet van incidentele middelen. Daardoor ontstaat het beeld van enerzijds structurele begrotingstekorten en anderzijds steeds weer terugkerend incidentele rekeningoverschotten. Het aanpassen van de begrotingsregels door meer te sturen op wendbaarheid en weerbaarheid acht de ROB meer passend.
- 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. De ontwikkeling van de vrije bestedingsruimte van decentrale overheden dient een onderdeel te zijn van het bestuurlijk gesprek over de toereikendheid van middelen. Deze monitor moet het langetermijndenken ondersteunen.
- De ROB ziet in de Eerste Kamer een belangrijke rol weggelegd om regering te wijzen op hun verantwoordelijkheid om zich te houden aan de spelregels voor de algemene beginselen van financiële verhoudingen zoals in deze position paper zijn neergelegd.

³ Art. 2, Financiële-verhoudingswet

⁴ Art. 108, derde lid Gemeentewet; Art. 105, derde lid, Provinciewet

II Toelichting

Vooraf

Voor een goed begrip is het van belang inzicht te hebben in de omvang van de Rijksbegroting in relatie tot die van de decentrale overheden in 2024.

	Rijk	Provincies	Gemeenten	Waterschappen	Totaal decentrale overheden
Omvang (mld.)	433,6	8,8	77,6	3,9	90,3
Omvang (t.o.v. Rijk)	100%	2,0%	17,9%	0,9 %	20,9%

De begroting van decentrale overheden bedraagt ongeveer 20% van de Rijksbegroting. Daarvan nemen gemeenten het leeuwendeel voor hun rekening. Gemeenten zijn voor twee derde van hun inkomsten afhankelijk van het Rijk. Provincies zijn voor ongeveer de helft van inkomsten afhankelijk van rijksoverheid. Ongeveer 95% van de belastinginkomsten loopt via de Rijksbegroting. De belastinginkomsten van de decentrale overheden zijn een fractie van de inkomsten van de rijksoverheid.

Decentrale overheden zijn verantwoordelijk voor het realiseren van de ambities van het Rijk en de zorg voor publieke voorzieningen. De grote opgaven van deze tijd - klimaat, wonen, economie, werk, bestaanszekerheid - vergen een grote beleidsmatige en financiële inzet van decentrale overheden.

De ratio achter decentralisatie

De ROB onderschrijft de meerwaarde van decentraal beleid. In beginsel worden overheidstaken overgelaten aan de meest decentrale, democratisch gelegitimeerde bestuurslaag die, gelet op de schaal en de betrokken belangen, de afweging het beste kan maken. De Gemeente- en Provinciewet dragen het Rijk op decentralisatie - het overhevelen van taken en bevoegdheden naar decentrale bestuurslagen - te bevorderen.⁵ In theorie draagt decentralisatie bij aan een effectievere en efficiëntere afweging van kosten en baten, het bevordert beleidsinnovatie, versterkt het de betrokkenheid van burgers en stimuleert de beleidsconcurrentie.

Decentralisatie is echter niet per definitie juist, maar afhankelijk van de weging van voor- en nadelen van het specifieke geval. Bij die afweging gaat het ook om de schaal, mogelijke externe effecten, gewenste uniformiteit en dergelijke. De voordelen van decentraal beleid treden echter alleen op bij voldoende mate aan beleidsvrijheid en mogelijkheden om risico's op te vangen.⁶

Decentralisatie draagt bij aan de nodige *checks and balances* binnen een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Het voorkomt ook dat te veel macht bij één overheidslaag wordt geconcentreerd. Het zorgt voor dynamiek en houdt overheden onderling scherp over de vraag welke taken, hoe en door wie het meest democratisch en doelmatig kunnen worden uitgevoerd. In de praktijk zien we dat de voordelen van decentraal beleid vaak niet optreden omdat decentrale overheden de beleidsvrijheid ontbreekt en de bekostiging daarmee niet in balans zijn.

De politieke keuze voor decentralisatie zijn vaak gebaseerd zijn aannames die zich in de praktijk anders ontwikkelen. Zo zijn de decentralisaties in het sociaal domein gebaseerd op de idee 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 uitgaande van de veronderstelling dat in een participatiesamenleving, zorgbehoevende inwoners een groter deel van de zorg zelf zouden kunnen organiseren. Daarnaast worden politieke beleidsopties ten onrechte als een technische keuze gepresenteerd. Dit leidt tot een uitholling van de bestuurlijke en financiële verhoudingen.

⁵ Artikel 115 Provinciewet; artikel 117 Gemeentewet.

⁶ Rfv, [Verdelen, vertrouwen en verantwoorden](#), november 2011, blz. 22-23.

Maak fundamentele keuzes over rol en verantwoordelijkheden per taakgebied

Het is van belang duidelijk te markeren wat de rol van decentrale overheden per taak is: zijn ze autonoom of automatisch? Of iets daartussenin? Die keuze verschilt per beleidsterrein. Vervolgens moet de financiële verhouding voor die taak of beleidsterrein, bij die rol passen. Als decentrale overheden veel beleidsvrijheid hebben, dragen ze zelf meer financiële risico's. Maar, bij 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 de toegekende beleidsvrijheid.

Vaak is echter de omgekeerde redenering gehanteerd. De keuze voor bekostiging van taken via het gemeente- of provinciefonds is gebaseerd op de idee dat dat als het budget vrij besteedbaar is, de sturingsmogelijkheden ook automatisch geborgd zijn. Het Rijk hecht in vooral het sociaal domein er grote waarde aan dat burgers overal dezelfde voorzieningen krijgen en dat beperkt de beleidsvrijheid. Het gemeentefonds en provinciefonds worden daarmee voor oneigenlijke doeleinden ingezet, als pinautomaat voor medebewind. Dit heeft geleid tot sluipende uitholling en tot (al dan niet oneigenlijke) financiële claims.

De afgelopen jaren heeft dit geresulteerd in oplopende tekorten bij gemeenten in met name de jeugdzorg en een toenemend beslag van de uitgaven van het sociaal domein op de gemeentelijke begroting. Als extra zorg komt daarbij dat het Rijk vanaf 2020 heeft gekozen voor een koppeling van de fondsen aan de meerjarige ontwikkeling van het bbp. De toekomstige kostenontwikkeling van de zorgtaken door zowel toename van de vraag (vergrijzing) als loon- en prijsontwikkelingen wijken sterk af van de geprognosticeerde groei van het bbp. Daarmee dreigt de vrije bestedingsruimte van gemeenten steeds verder te komen. De gemeentelijke zorgtaken ontpoppen zich hiermee als een koekoeksjong dat het budget voor de beleidsvrije(re) taken leegteet.

Breng de bekostiging van medebewind op orde

Bij medebewindstaken past het dat het Rijk zich ook rekenschap geeft van de vraag of de middelen wel in balans zijn met de opgedragen taken en de mogelijkheden van decentrale overheden om de kosten te beheersen. Medebewind ontslaat decentrale overheden echter ook niet van de plicht om een doelmatige afweging te maken over de inzet van middelen. Het is daarom van belang om bij bekostiging van gebonden medebewindstaken 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 ROB stelt voor om daarvoor in de Financiële-verhoudingswet de figuur van een medebewindsuitkering uit het gemeentefonds op te nemen. In dat afzonderlijke deel van het gemeentefonds kunnen dan middelen voor medebewindstaken worden ondergebracht met duidelijke, niet-vrijblijvende bestuurlijke afspraken over indexering, monitoring en risicodeling.

Het belang van evenredigheid, stabiliteit en voorspelbaarheid van uitkeringen uit de fondsen

De groei van het gemeente- en provinciefonds loopt sinds 1997 via de trap-op- trap-af-systematiek min of meer gelijk op met de groei van de Rijksbegroting. Er is dus sprake van een (in)directe koppeling tussen het begrotingsbeleid van het Rijk en de belangrijkste inkomstenbron van de decentrale overheden. Dit geldt als een vertaling van het uitgangspunt van evenredigheid. De uitkomsten van deze systematiek worden echter door de decentrale overheden als instabiel ervaren. Dit is overigens niet noodzakelijkerwijs het gevolg van een koppeling aan de rijksuitgaven, maar eerder een gevolg van de gekozen technische uitwerking van de koppeling. Voor de gemeenten is dit euvel ondervangen door de volumegroei vanaf 2022 te koppelen aan het meerjarige Rijksuitgavenkader en dus niet aan de uitgaven in het betreffende begrotingsjaar. Onderuitputting op de Rijksbegroting in een jaar leidt zo niet automatisch tot een neerwaartse bijstelling gedurende het begrotingsjaar. De overgang naar een andere systematiek gaat gepaard met onzekerheid. Dit gecombineerd met talrijke incidentele uitkeringen en een krapte op de arbeidsmarkt leiden dit tot een overschot op de jaarrekeningen. Gemeenten en provincies krijgen het geld niet snel genoeg weggezet. Deze relatief hoge accressen zijn echter incidenteel. Het probleem is dat decentrale overheden niet structureel kunnen investeren voor de periode na 2025. In 2026 liggen de fondsen reëel ongeveer op het niveau van 2023.

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.

Artikel 2 Fvw- monitoring

In artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet (Fvw) en artikel 108 lid 3 van de Gemeentewet is het compensatiebeginsel vastgelegd. Dit houdt in dat het Rijk zich rekenschap geeft van de financiële gevolgen van nieuwe of geïntensiveerde taken of activiteiten voor decentrale overheden. Het beginsel geldt daarmee als de hoeksteen van de financiële verhoudingen. Artikel 2 Fvw stelt dat het Rijk bij beleidsvoornemens tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door provincies of gemeenten moet aangeven wat de financiële gevolgen van deze wijziging voor de provincies of gemeenten zijn en via welke bekostigingswijze de financiële gevolgen voor de provincies of gemeenten kunnen worden opgevangen. Artikel 108 lid 3 Gemeentewet⁷ is verstrekkender en dwingender dan artikel 2 Fvw. Dit artikel bepaalt namelijk dat als er sprake is van medebewindstaken (wat verder gaat dan 'beleidsvoornemens'), het Rijk de kosten die ten laste van gemeenten blijven aan hen dient te vergoeden. Een consequente en eenduidige toepassing van het compensatiebeginsel voorkomt dat overheden in een permanente staat van onderhandeling met elkaar verkeren. Zeker bij medebewindstaken geldt dat het Rijk ook zicht moet houden op de kostenontwikkeling van deze taak. Het monitoren van de financiële gevolgen is daarbij noodzakelijk om te volgen of de middelen en de ontwikkeling van de vrije bestedingsruimte van decentrale overheden toereikend zijn.

Saneer in de wildgroei van specifieke uitkeringen

Er is de laatste jaren een hausse aan specifieke uitkeringen ontstaan.⁸ Vaak zijn die een uitingvorm van een landelijke politiek en Rijk die niet willen loslaten en willen sturen op detail niveau. 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. En beperken daarmee de beleidsvrijheid van decentrale overheden. Specifieke uitkeringen zijn alleen aangewezen als risico's voor decentrale overheden te groot zijn, en centrale sturing en budgetbeheersing van het Rijk (met bijbehorende verantwoording) prevaleren. De ROB 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 medebewindsuitkering⁹ niet mogelijk is. De ROB constateert dat het nieuwe uitkeringsstelsel zoals dat in voorbereiding is in groet lijnen overeenstemt met zijn eerdere advies¹⁰. Dit biedt de mogelijkheid tot het opvragen van beleidsinformatie waarmee het Rijk zicht houdt op of de gewenste maatschappelijke effecten worden bereikt en tegen welke kosten. Dit zonder daarmee de bestedingsvrijheid in het geding te brengen en decentrale overheden met hoge verantwoordingslasten op te zadelen.

Rol belastinggebied

Het decentraal belastinggebied dient primair voor de bekostiging van eigen decentrale beleidskeuzes, maar ook als buffer voor tegenvallers en het opvangen van verdeelstoornissen. Het gaat dan vooral om collectieve goederen met lokale uitstraling, zoals parken, groen, sportvoorzieningen en dergelijke. Wanneer een gemeente of provincie een hoger voorzieningenniveau wenst, kan zij daartoe de eigen belastingen verhogen.

⁷ Art. 105, derde lid, Provinciewet bepaalt hetzelfde voor de provincies.

⁸ In 2018 waren er 16 gemeentelijke specifieke uitkeringen, in 2021 was dat aantal toegenomen tot 131.

⁹ 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.

¹⁰ ROB, [Herziening uitkeringsstelsel](#), december 2019.

De ROB is in principe voorstander van een vergroting van het eigen belastinggebied, met een gelijktijdige verlaging van de inkomstenbelasting (een belastingschuif van de Rijksoverheid naar lokale overheden). Bij de huidige disbalans acht de ROB een uitbreiding niet wenselijk. Eerst zijn er fundamentele keuzes nodig in de rol van decentrale overheden, taken, verantwoordelijkheden en adequate bekostiging. Zolang er daar een disbalans is, kan er geen sprake zijn van uitbreiding van het decentrale belastinggebied. Anders dreigt een afwenteling van financiële problematiek naar de lokale belastingbetaler. Dat alles laat onverlet dat de ROB van oordeel is dat een democratisch gekozen bestuur de mogelijkheid dient te hebben om belastingen te kunnen heffen om eigen autonome keuzes te bekostigen.

Bijlage I Overzicht inkomstenbronnen gemeenten en provincies 2024

Tabel 1: Overzicht inkomstenbronnen gemeenten 2024

Inkomstenbron	Omvang (in mld. euro's)	In %
Gemeentefonds	38,4	49,5
Specifieke uitkeringen	10,5	13,5
OZB	5,5	7,1
Parkeerbelasting	1,3	1,7
Toeristenbelasting	0,5	0,6
Overige belastingen	0,8	1,0
Rioolrechten	2,0	2,6
Reinigingsrechten	2,5	3,2
Gemeentelijke leges	1,3	1,7
Overige inkomsten	14,8	19,1
Totaal	77,6	100

Tabel 2: Overzicht inkomstenbronnen provincies 2024

Inkomstenbron	Omvang (in mld. euro's)	In %
Provinciefonds	3,3	37,5
Specifieke uitkeringen	1,1	12,5
Opcenten MRB	1,9	21,6
Overige heffingen	0,5	5,7
Inkomsten uit vermogen	0,3	3,4
Overige baten	1,7	19,3
Totaal	8,8	100

Bijlage II Relevante adviezen en publicaties Raad voor het Openbaar Bestuur

ROB, [*Raamwerk toekomstbestendige financiële verhoudingen*](#), februari 2024.

Rli, RVS, ROB, [*Elke regio telt! Een nieuwe aanpak van verschillen tussen regio's*](#), maart 2023.

ROB, [*Droomland of niemandsland? Uitgangspunten voor het besturen van regio's*](#), juli 2023.

ROB, [*Een financieel fundament voor grote opgaven; Essaybundel bij de Dag van de Financiële Verhoudingen 2023*](#), april 2023.

ROB, [*Rol nemen, ruimte geven. De rol van het Rijk bij interbestuurlijke samenwerking*](#), mei 2021.

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

ROB, [*Advies Toepassing Normeringssystematiek*](#), juli 2021.

ROB, [*Herziening uitkeringsstelsel*](#), december 2019.

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

Rfv, [*Verdelen, vertrouwen en verantwoorden*](#), november 2011.