

RUST-REINHEID-REGELMAAT

EVENWICHT IN DE

BESTUURLIJK-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, rondetafelgesprekken, 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 ROB. 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

Voorwoord

De aanleiding voor het advies dat voor u ligt, is de constatering van de Raad dat er een groeiend gevoel van onbehagen en onzekerheid over de bestuurlijke en financiële verhoudingen is ontstaan. Die onvrede bestaat aan twee kanten, niet alleen bij de decentrale overheden maar ook bij de rijksoverheid. Enige wrijving tussen bestuurslagen is onvermijdelijk en zelfs nuttig, dat houdt het openbaar bestuur scherp. Te veel spanning op de relatie ondermijnt echter het goed functioneren van het openbaar bestuur vanwege verlies van tijd en energie aan inproductieve discussies en kan bovendien leiden tot een afkalvend vertrouwen in de overheid als geheel. In de optiek van de Raad dreigt ook een uitholling van de positie van het decentraal bestuur binnen het openbaar bestuur.

De afgelopen jaren heeft de Raad voor het Openbaar Bestuur en daarvoor de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) geadviseerd over tal van onderwerpen betreffende de financiële verhoudingen. Vanuit de Raad bestond de behoefte om de verschillende onderwerpen eens meer in samenhang te belichten. Dit advies kwam dan ook in eerste aanleg onder de werktitel *Breed Advies Financiële Verhoudingen* tot stand. Met het oog op de nieuwe kabinetsperiode achtte de Raad het ook van belang een overkoepelende samenhangende visie te geven op de stand van zaken en de noodzakelijke strategische keuzes voor het herstellen van het verstoorde evenwicht. De Raad acht dat noodzakelijk aan de vooravond van een nieuwe kabinetsperiode met het oog op een effectieve, efficiënte en democratische uitvoering van de inhoudelijke opgaven waar onze gedecentraliseerde eenheidsstaat in de komende tijd voor staat.

Het advies bevat niet de gestolde opvattingen van de Raad over de bestuurlijke en financiële verhoudingen, maar het beoogt juist een opening te bieden om in te kunnen spelen op nieuwe ontwikkelingen en opgaven. De financiële verhoudingen maken immers onderdeel uit van een dynamisch evenwicht van bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen tussen theorie en de werkelijkheid. Deze publicatie is daarmee tevens een kapstok voor adviezen die de Raad de komende kabinetsperiode hoopt uit te brengen. De gedachtevorming over de vormgeving van de bestuurlijke en financiële verhoudingen staat met het verschijnen van deze publicatie niet stil. Dit advies staat tevens centraal op de vierde Dag van de Financiële verhoudingen op 15 april 2021 waarin de Raad anderen in de gelegenheid stelt te reflecteren op de richtinggevende uitspraken.

Voor de totstandkoming van deze publicatie heeft de Raad met verschillende wetenschappelijke experts en praktijkdeskundigen gesproken. Hun bereidwilligheid om met ons over de stand van de bestuurlijke en financiële verhoudingen te spreken was onmisbaar voor dit advies (zie Bijlage I voor een overzicht van onze gesprekspartners). De Raad is hen zeer erkentelijk voor de inspirerende gesprekken en openheid. Uiteraard is uiteindelijk alleen de Raad verantwoordelijk voor de inhoud van dit advies.

Dit advies is voorbereid door een werkgroep waar de Raadsleden Martiene Branderhorst, Peter Verheij en Peter Wilms deel van uitmaakten. Bart Leurs en Gerber van Nijendaal waren vanuit de staf aan de werkgroep verbonden en zijn de auteurs van dit advies.

De Raad voor het Openbaar Bestuur komt in dit advies tot de conclusie dat er veel werk aan de winkel is voor het komende kabinet en de minister van Binnenlandse Zaken in het bijzonder. De financiële verhoudingen zijn uit het lood geraakt en te veel een onderdeel geworden van steeds terugkerende politieke onderhandelingen tussen de decentrale overheden en de rijksoverheid. Het aantreden van een nieuw kabinet is een uitgelezen moment om schoon schip te maken. Wij hopen dat dit advies de functie vervult van een urgente agenda voor een nieuw kabinet om de bestuurlijke verhoudingen met de mede-overheden op te klaren.



Han Polman
Voorzitter Raad voor het Openbaar Bestuur



Rien Fraanje
Secretaris-directeur

Inhoud

Voorwoord	3
1 Het decentraal bestuur staat onder financiële druk	6
2 Financiën: stop de verrommeling en het winkelen met andermans portemonnee	13
3 Bestuurlijke organisatie: bepaal rol en taak van decentrale overheid en regio	17
4 Instituties en cultuur: borg de naleving van stelselafspraken	22
5 Instrumenten: zuiverder toepassing, meer innovatie	26
6 Opschonen, innoveren en borgen	34
<i>Bijlage I</i> Geraadpleegde personen	39
<i>Bijlage II</i> Samenstelling Raad voor het Openbaar Bestuur	40

1 **Het decentraal bestuur staat onder financiële druk**

De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) constateert dat het decentraal bestuur onder grote financiële druk staat. Gemeenten en provincies zijn voor hun inkomsten in grote mate afhankelijk van het Rijk. De omvang en de ontwikkeling van de algemene uitkering uit het gemeente- en provinciefonds is daarbij van essentieel belang. Daar komt op dit moment de grote onzekerheid bij over hoe fundamenteel en verstrekkend de financiële gevolgen van de coronacrisis zullen zijn. Tegelijkertijd hebben provincies, gemeenten en waterschappen een cruciale rol in grote, langjarige opgaven zoals woningbouw, klimaatadaptatie en verduurzaming.

Steeds minder gemeenten krijgen hun begroting structureel rond, er zijn rekeningtekorten en afnemende reserves. Als belangrijkste oorzaak wordt gewezen op de sterk groeiende kosten van het sociaal domein. Met name het tekort op de gemeentelijke jeugdzorgtaken valt op: zonder grote politieke ingrepen bedraagt dat ongeveer € 1,5 miljard per jaar.¹ Voor gemeenten speelt ook de onzekerheid over de gevolgen van de herverdeling van het gemeentefonds een belangrijke rol.

‘Door deze stapeling van vraagstukken wordt de kracht van het decentraal bestuur op de proef gesteld.’

De waarde van het decentraal openbaar bestuur

In de visie van de ROB vervult een krachtig decentraal bestuur een wezenlijke waarde binnen een democratisch geordend openbaar bestuur, vanwege vijf belangrijke redenen. Het brengt politiek dicht bij de burger; het is een laagdrempelig overheidsloket; het kan door zijn lokale binding en kennis wendbaar inspelen op de ontwikkelingen in de samenleving; decentrale overheden zijn daarbij nodig voor het bereiken van landelijke doelen, maar vooral is het decentraal bestuur een onmisbaar onderdeel van de *checks and balances* (macht en tegenmacht).

Verdeling van macht en bevoegdheden tussen overheidslagen is een waarborg voor een lerend overheidssysteem, waarin lokale binding gekoppeld

¹ Kamerbrief Ministerie van VWS, 18 december 2020. AEF, *Stelsel in groei*, 15 december 2020.

wordt aan landelijke regie. De mogelijkheid om op lokaal niveau verschillende keuzes te kunnen maken versterkt het innoverend vermogen van de overheid als geheel. Decentraal bestuur maakt maatwerk mogelijk. Door deze diversiteit kunnen overheden van elkaar leren welke aanpak in welke omstandigheden het meest effectief en doelmatig is. Overheden kunnen zo van elkaar leren, elkaars tekortkomingen compenseren en elkaar versterken.

Een juiste balans tussen landelijke en decentrale bevoegdheden is hierbij van belang. Als er te veel macht bij de landelijke overheid ligt, kunnen burgers vernalen worden in een centralistisch en rigide systeem, maar als te veel bevoegdheden bij decentrale overheden liggen, kan dat leiden tot een lappendeken aan regels en gebrek aan rechtszekerheid. Tegelijkertijd is het van belang dat er in de uitvoering ook ruimte is voor de menselijke maat.

‘Als de uitvoering erodeert, dan ook het draagvlak. Er moet ruimte, tijd en geld zijn voor een goede uitvoering.’²

Een goed geordend openbaar bestuur is noodzakelijk: de juiste taak moet op de juiste plaats belegd zijn, met de bijpassende verantwoordelijkheden en bevoegdheden, maar ook met de juiste bekostigingswijze. Democratische legitimatie, schaal van de opgave, nabijheid en effectiviteit moeten met elkaar in balans zijn,³ en op zijn beurt moet die balans aansluiten op de bekostigingswijze.

De balans is echter zoek, de verhoudingen zijn uit het lood geslagen. Dit komt mede tot uiting in de financiële problemen bij met name gemeenten. Maar volgens de Raad is het geen kwestie van geld alléén: de werkelijke oorzaak ligt in een disbalans tussen taken, organisatie, bevoegdheden en bekostiging. Door deze disbalans is er te weinig ruimte voor decentrale overheden voor eigen beleidskeuzes en wordt hun slagkracht beperkt. Daarmee komt het lerend vermogen en de effectiviteit van de overheid als geheel in gevaar. Dit heeft zijn weerslag op de aanpak van opgaven en op het bieden van passende voorzieningen – en zekerheid – aan burgers en maatschappij.

- 2 Citaat van Rogier van der Sande op het Festival van het Bestuur, van 11 februari 2021 https://www.binnenlandsbestuur.nl/financien/nieuws/laten-we-niet-vier-jaar-over-geld-praten.16048434.lynkx?tid=TIDP606458XAA7F7D609B36401681C621081480C65FYI5&utm_campaign=BB_NB_Dagelijks&utm_medium=email&utm_source=SMG&utm_content=1289_12-02-2021.
- 3 Adviesaanvraag Minister van BZK aan de ROB over het organiseren van regionale opgaven, 28 augustus 2020.

Meer geld alleen is niet de oplossing

De financiële problematiek is niet nieuw. Het voorgaande kabinet heeft besluiten genomen die nadelige financiële gevolgen hadden voor met name – maar niet alleen – gemeenten, zoals de opschalingskorting en de bekostiging van bijstand voor statushouders. Bij het sluiten van het Interbestuurlijk Programma (IBP) in 2018 tussen Rijk, Interprovinciaal Overleg (IPO), Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en Unie van Waterschappen (UvW) werd gesteld dat ‘er een streep wordt gezet’ onder deze geschillen. Er kwam een breed samengesteld accres, waardoor gemeenten en provincies fors meer inkomsten tegemoet konden zien. De onvrede verdween echter niet. Ze werd eerder groter door de stijgende tekorten op het sociaal domein. Hoewel de neerwaartse bijstellingen van het accres gedurende de begrotingsjaren onderdeel waren van het afgesproken systeem, werden deze door decentrale overheden als onredelijk ervaren. Daar kwamen de beleidsmatige ingrepen bij, zoals het winkelen met andermans portemonnee.

Zo werd het abonnementstarief Wmo ingevoerd om de lasten voor burgers te verlagen; maar die lastenverlaging moest voor een groot deel door gemeenten zelf opgebracht worden,⁴ hoewel de Gemeentewet (Gw) vergoeding van medebewindstaken voorschrijft. Het Rijk stimuleert het gebruik van elektrische voertuigen door deze tot en met 2024 vrij te stellen van motorrijtuigenbelasting (MRB). Provincies lopen door deze fiscale stimuleringsmaatregel van het Rijk substantiële potentiële inkomsten mis. Volgens de Financiële-verhoudingswet (Fvw) moet het Rijk dan aangeven wat de kosten daarvan zijn en hoe die kunnen worden gedekt. Daaraan is nog geen gevolg gegeven.

Artikel 2 Financiële Verhoudingswet en artikel 108 Gemeentewet

Het is een misverstand dat Artikel 2 Fvw stelt dat het Rijk de kosten van elk beleidsvoornemen moet vergoeden. De Fvw stelt alleen maar dat het Rijk moet aangeven hoe decentrale overheden financiële gevolgen moeten dekken die voortvloeien uit beleidsvoornemens van het Rijk. De kosten moeten kwantitatief onderbouwd worden. De uiteindelijke uitkomst (hoe en hoeveel) is het resultaat van een politiek-bestuurlijke wegging.

Artikel 108 lid 3 Gemeentewet⁵ is verstrekkender en dwingender dan artikel 2 Fvw. Dit artikel stelt 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.

⁴ Significant Public, *Monitor abonnementstarief Wmo – tussenrapportage*, 13 februari 2020.

⁵ Art 105 lid 3 Provinciewet kent een gelijklopende inhoud.

Mede ingegeven door deze perikelen gaven met name gemeenten blijk van hun onvrede over de eerder gemaakte afspraken en werd er terug onderhandeld. Zo was de opschalingskorting⁶ in de onderhandelingen ‘weggestreept’ tegen de brede grondslag voor het accres, maar na verloop van tijd kwamen de gemeenten en VNG terug op deze afspraak. Steeds vaker vroegen decentrale overheden om onafhankelijke kostenonderzoeken en arbitrage. Er werd weinig meer vernomen van het aanbod van de decentrale overheden om jaarlijks 28 miljard euro in te zetten voor de opgaven rond klimaat en energie. Ook werd vergeten dat gemeenten in de periode 2010-2015 zelf hebben gevraagd om taken in het sociaal domein naar hen over te hevelen⁷, omdat zij verwachten die taken goedkoper en effectiever te kunnen uitvoeren dan het Rijk. Dat is achteraf een illusie gebleken.

Wrijving tussen bestuurslagen is onvermijdelijk en zelfs nuttig, dat houdt het openbaar bestuur scherp. Tegelijkertijd is het wel van belang dat juist vanwege de eigenstandige waarde van het decentraal bestuur binnen een gedecentraliseerde eenheidsstaat er duidelijke financiële spelregels en kaders in acht worden genomen. De Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) schreef in 2017:

‘Zonder die regels verworden financiële verhoudingen tot louter machtsverhoudingen, waardoor gemeenten en provincies hun rol niet meer kunnen waarmaken.’⁸

De financiële verhoudingen zijn te vaak onderdeel van de dagelijkse politiek

De hiervoor beschreven ervaringen leren dat er fundamentele problemen spelen dan te weinig geld alléén: spelregels worden onvoldoende nagevolgd en financiële kwesties worden voortdurend naar de onderhandelingstafel gebracht – door alle partijen. Als het stelsel was nageleefd, zou er veel meer rust zijn geweest. Dat is echter niet het geval, met grote gevolgen. De financiële verhoudingen zijn te veel een politieke kwestie geworden. Dat zorgt voor instabiliteit, onvoldoende uitvoeringskracht bij decentrale overheden en gespannen verhoudingen tussen de nationale en decentrale overheden.

6 In het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II (2012-2017) stond het voornemen om provincies en gemeenten op te schalen, wat op termijn zou leiden tot een besparing van ca. € 950 mln. Dit voornemen ging niet door, maar de besparing bleef staan. Bij het sluiten van het IBP met het kabinet Rutte-III (2017-2021) werd met decentrale overheden afgesproken dat de opschalingskorting zou blijven staan, maar dat er een breed samengesteld accres zou komen. Per saldo zijn de inkomsten van decentrale overheden gestegen.

7 VNG, IPO, UvW: *Naar een duurzaam Nederland – investeringsagenda voor kabinetsformatie 2017*.

8 Rfv, *Eerst de politiek, dan de techniek*, 2017.

Ten eerste is **dit een probleem van institutionele en culturele aard**. Er wordt veel gesproken over gelijkwaardigheid van overheidspartners. Maar feitelijk moet geconstateerd worden dat de beschikkingsmacht over publieke middelen grotendeels bij het Rijk ligt, en dat de landelijke politiek het laatste woord heeft. Dit is op zich niet bezwaarlijk, zolang de wetten, regels en codes⁹ nageleefd worden die de financiële verhoudingen tussen overheden goed laten werken. Maar die naleving blijkt onvoldoende geborgd te zijn, waardoor het stelsel steeds meer uit de rails loopt en een zich herhalend, onproductief patroon ontstaat in discussies tussen overheden. Decentrale overheden vragen steeds vaker om een onafhankelijke arbiter.¹⁰

Ten tweede wordt dit ‘uit de rails lopen’ zichtbaar **in problemen van financiële aard**. De belangrijkste signalen zijn de (meerjarige) begrotings- en rekeningtekorten van gemeenten en afnemende reserves. De oorzaak hiervan ligt in de disbalans tussen taken, bevoegdheden en bekostiging. De bekostiging van veel taken verloopt via het gemeentefonds, een instrument dat uit gaat van lokale, integrale afwegingen met politieke beleidsvrijheid. Maar het gemeentefonds wordt steeds meer een bekostigingsinstrument voor medebewindstaken met weinig beleidsvrijheid en beleidsvoornemens vanuit het Rijk.

‘Het gemeentefonds wordt als duizend-dingen-doekje gebruikt.’

Ten derde **dreigt de decentrale bestuurlijke organisatie vast te lopen**, mede door deze toename van medebewindstaken. Die beperkt de vrije ruimte van gemeenten als politiek zelfstandige bestuurslaag steeds meer. Verder leidt deze toename van (uitvoerings-)taken tot een steeds verdergaande opschaling van gemeenten en het ontstaan van regionale verbanden waar gemeenteraden – laat staan burgers – steeds minder zicht en invloed op hebben. De Raad constateert dat er geen leidend beginsel is wat de positie van ‘de gemeente’, ‘de regio’, ‘de provincie’ in het bestuurlijk bestel moet zijn.¹¹ Er is geen eenduidig, wettelijk vastgelegd afwegingskader voor de taaktoedeling aan decentrale overheden. En waar wel een onderbouwing wordt gehanteerd, wordt er te vaak van afgeweken. Het dominante adagium is vooral dat decentralisatie geboden is omdat daarmee de politiek-bestuurlijke keuzes dichter bij de burger gemaakt kunnen worden, dat daardoor een integrale afweging

- 9 De ROB doelt met name op de Financiële-verhoudingswet, de Gemeente- en Provinciewet en de Code Interbestuurlijke Verhoudingen.
- 10 Blog: *Vals spell Scheids, scheidst!*; <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/actueel/weblogs/weblog/2020/vals-spel-scheidt-scheidt>
- 11 Zie Prof. dr. D.J. Elzinga: *Proeve voor beter bestuur* in VNG Magazine nummer 18, 20 november 2020; <https://vng.nl/nieuws/elzinga-licht-eerste-proeve-wet-decentraal-bestuur-toe>

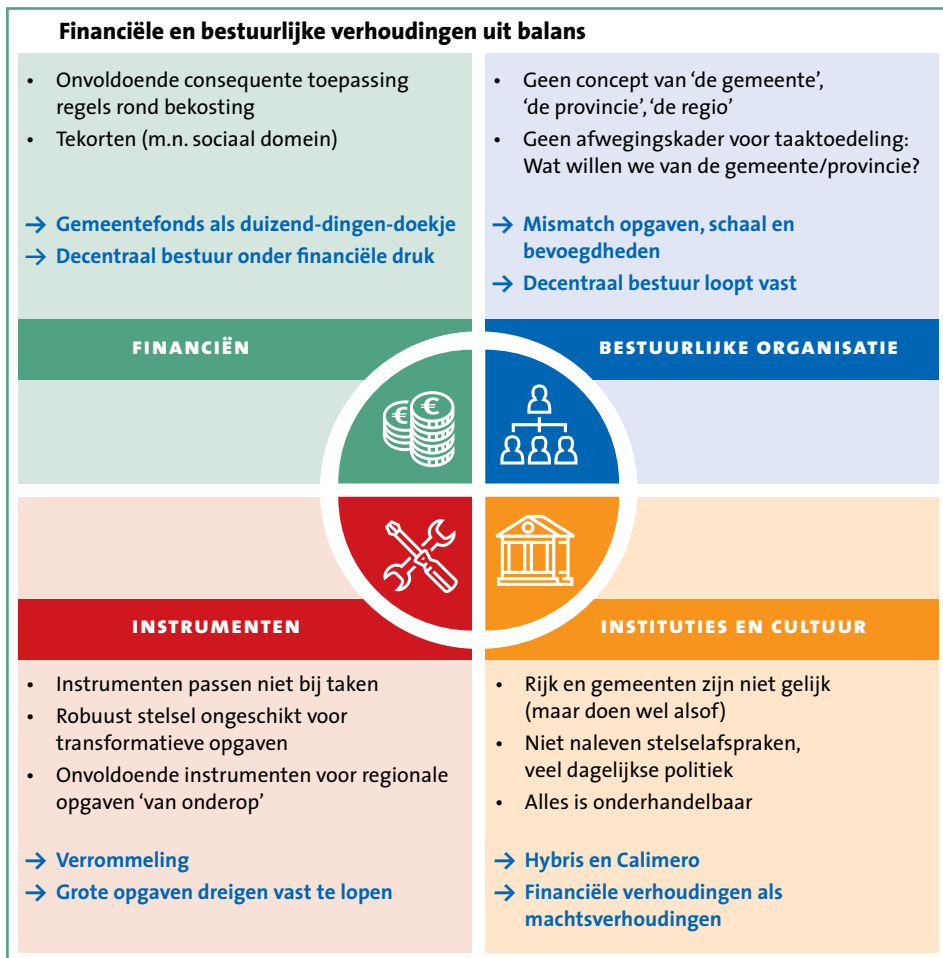
en meer maatwerk mogelijk zou zijn, en dat het beleid effectiever en doelmatiger zou kunnen worden uitgevoerd. Het besef dat voldoende beleidsvrijheid en uitvoeringskracht van decentrale overheden hiervoor noodzakelijke voorwaarden zijn, raakte gaandeweg steeds meer uit zicht. Kortom: het ontbreken van concepten en kaders heeft geleid tot een *mismatch* tussen opgaven, taken, schaal en bevoegdheden.

Het vierde aspect betreft het **ontbreken van een instrumentarium** voor de organisatie, aanpak en bekostiging van taken waar Rijk en decentrale overheden op elkaar zijn aangewezen. Zeker waar het langjarige opgaven van transformatieve aard betreft die een gezamenlijke aanpak vergen, blijkt met name het financiële *instrumentarium* tekort te schieten, zoals ook de studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen constateert.¹²

12 Studiegroep Interbestuurlijke en financiële verhoudingen, *Als één overheid – Slagvaardig de toekomst tegenmoet*, 10 september 2020.

De volgende figuur vat de vier aspecten van deze probleemanalyse samen.

Figuur 1 **Probleemanalyse: disbalans**



De vier aspecten moeten in samenhang aangepakt worden.

In het vervolg van dit advies werkt de Raad deze vier aspecten uit en schetst hij oplossingsrichtingen.



2 Financiën: stop de verrommeling en het winkelen met andermans portemonnee

Schoonmaak in bekostigingswijzen

Als belangrijkste oorzaak van de preciaire financiële situatie van gemeenten wordt gewezen op de groeiende kosten in het sociaal domein. De bekostiging verloopt via het gemeentefonds, een instrument dat uitgaat van lokale, integrale afwegingen met politieke beleidsvrijheid. Maar de praktijk van de decentralisaties zorg en welzijn laat zien dat de wensen van de landelijke politiek en sectorale belangen dominant zijn, met ingrepen vanuit het Rijk tot gevolg.

Het Rijk legitimeert de ingrepen vanuit zijn stelselverantwoordelijkheid, maar de consequenties voor de bekostigingswijze worden niet getrokken. Soms wordt zelfs met de portemonnee van gemeenten gewinkeld, zoals in het genoemde voorbeeld van het Wmo-abonnementstarief. Andere ingrepen betreffen het vastleggen van een reëel tarief, het verplicht stellen van beschermt werk, en het voornemen om de inkoop en toegang tot specialistische jeugd-zorg op het niveau van regio's te beleggen.

Vanuit de sectorale beleidsinhoud zijn deze ingrepen te verdedigen. Maar dan dient wel de consequentie voor de organisatie en bekostiging getrokken te worden. Door het inperken van sturings- en organisatiemogelijkheden van gemeenten vanwege sectorale belangen voelen gemeenten steeds minder ruimte om de kosten te beheersen. De bekostigingswijze verandert echter niet mee: die gaat nog uit van een integrale afweging tussen taken met dezelfde mate van beleidsvrijheid.

De gemeentelijke zorgtaken ontpopten zich daarmee als een koekoeksjong dat het budget voor de beleidsvrije(re) taken leegteet.

Deze voorbeelden laten zien dat de spelregels rondom bekostigingswijzen onvoldoende consequent zijn toegepast. De Rfv drong er in 2017 op aan om in de juiste volgorde de volgende politieke keuzes te maken en dan de bijpassende bekostigingswijze te kiezen:¹³

- Op welke schaal moet een taak worden uitgevoerd: gemeente, regio, provincie of Rijk?
- Wat is de mate waarin voorzieningen tussen gemeenten mogen verschillen?
- Moeten gemeenten/provincies allemaal dezelfde financiële uitgangspositie krijgen? Hoe ver moet deze gelijkheid gaan?

13 Rfv, *Eerst de politiek, dan de techniek*, 2017.

In het verleden zijn er veel inrichtingskeuzes geweest waarbij deze vragen niet in samenhang zijn bekeken. Zo zijn de veiligheidsregio's ingevoerd: de schaal is die van de (verplicht gestelde) regio, met veel landelijke eisen. Het gevolg had moeten zijn dat de bekostiging voor het grootste deel door het Rijk plaatsvindt, maar er is gekozen voor bekostiging vanuit de eigen gemeentelijke middelen. Een ander voorbeeld is het verplicht stellen van beschut werk; de schaal is inderdaad de gemeentelijke, maar er mag voor degenen die aanspraak maken op een beschut-werken plaats geen verschil zijn tussen gemeenten. De logische consequentie is dan een bekostiging via een specifieke uitkering die de kosten van de gemeenten vergoedt. De wetgever heeft echter gekozen voor bekostiging via het gemeentefonds. Tot slot de regio-deals: dit zijn opgaven van onderop, op regionale schaal. Daar hoort een substantiële bijdrage bij van de decentrale overheden zelf. De rijksbijdragen zijn echter bepalend in de bekostiging (mede door de lage financiële slagkracht van gemeenten; voor een aantal provincies ligt dat anders).

- *Stop het winkelen met andermans portemonnee: de overheidslaag die tot een hoger/ander voorzieningenniveau besluit, moet de kosten daarvan zelf dragen.*
- *Borg het gebruik van een gefundeerd afwegingskader waarmee taken aan de juiste schaal met de juiste bekostiging toegedeeld kunnen worden.*

Meer stabiliteit in de normeringssystematiek

Gemeenten en provincies zijn voor hun inkomsten, via de respectievelijke fondsen, in grote mate afhankelijk van het Rijk. De omvang van die fondsen beweegt mee met de uitgaven van het Rijk: de normeringssystematiek. In de huidige invulling ervan spelen evenredigheid (met de uitgaven van het Rijk) en actualiteit een zware rol (trap-op-trap-af systematiek). Daardoor kunnen met name gemeenten gedurende het begrotingsjaar geconfronteerd worden met sterke fluctuaties in hun inkomsten. Gemeenten en hun toezichthouders hebben de afgelopen jaren noodkreten en brandbrieven geschreven over de schommelingen in het accres en de oplopende tekorten. De schommelingen zijn echter een direct gevolg van de systematiek die Rijk en decentrale overheden hebben afgesproken.

De normeringssystematiek is recent geëvalueerd, waarbij de nadelen benoemd zijn, en varianten zijn beschreven die meer stabiliteit bieden – maar daardoor in meerdere of mindere mate ten koste gaan van evenredigheid en

actualiteit.¹⁴ De VNG heeft zijn standpunt bepaald en kiest vooral vanwege de (ex ante) gunstige uitkomsten voor de huidige systematiek, ondanks de genoemde nadelen. Het staat nog te bezien of klachten over fluctuaties en mogelijk tegenvallende realisaties in de komende jaren achterwege zullen blijven. Decentrale overheden zijn echter ook gebaat bij voorspelbare inkomsten. Dit om een evenwichtige afweging te kunnen maken.

In het licht van de komende, langjarige opgaven waar overheden voor staan, zou volgens de Raad overwogen moeten worden om stabiliteit en zekerheid zwaarder mee te laten wegen. Te meer daar de financiële gevolgen van de coronacrisis groot en onzeker zullen zijn. Decentrale overheden zijn daarom gebaat bij meerjarige budgettaire stabiliteit. Voor nu is dit probleem gearceerd met het bevriezen van het accres, maar de onzekerheid voor de langere termijn blijft. De ROB adviseert hier apart over.¹⁵

→ *Kies een normeringssystematiek die meer zekerheid biedt en beoordeel die niet alleen naar de (ex ante) cijfermatig gunstigste uitkomsten.*

Monitor de financiële positie

Hoewel het aantal gemeenten dat onder preventief toezicht van de provincie staat relatief beperkt is, is de financiële positie van een groot aantal gemeenten niet rooskleurig. Gemeenten hebben de afgelopen jaren flinke bezuinigingen doorgevoerd en ingeteerd op hun reserves. Dat maakt hun positie kwetsbaar. Daarbij valt op dat tot 2021 de lokale lasten relatief beperkt zijn gestegen (vanaf 2021 is er mogelijk een trendbreuk). Dit duidt er op dat gemeenten per saldo de voorkeur lijken te geven aan een verschraving van het voorzieningenniveau boven het verhogen van de lokale lasten. Daarbij zij aangetekend dat de belastinginkomsten maar een beperkt deel uitmaken van de gemeentelijke inkomsten en gemeenten wellicht afgeschrikt worden door de hoge procentuele stijging van de tarieven die nog steeds weinig oplevert.

Gemeenten heffen dus geen hogere belastingen, maar wenden zich in de eerste plaats naar Den Haag voor extra middelen. Op zijn beurt wijst het Rijk op eerder gemaakte afspraken, bijvoorbeeld in het IBP. Voor het Rijk, dat naar de (toegenomen) inkomsten van decentrale overheden kijkt, is het glas halfvol. Voor decentrale overheden, die vooral naar hun uitgaven kijken, is het glas halfleeg. Zonder een onafhankelijke feitenbasis is deze discussie niet te

14 *Eindrapport werkgroep zesde evaluatie van de normeringssystematiek Gemeentefonds en Provinciefonds*, Den Haag: september 2020.

15 Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, *Adviesaanvraag evaluatie normeringssystematiek*, 12 februari 2021.

beslechten. Het is daarom van belang vooraf een financieel beleidskader met decentrale overheden af te spreken, waarin aan het begin van elke nieuwe kabinetsperiode de overheden financiële afspraken vast leggen over de ontwikkelingen van de vrije bestedingsruimte van decentrale overheden. Op basis hiervan kunnen decentrale overheden afspraken maken over hun bijdrage aan maatschappelijke opgaven. Vervolgens kan een jaarlijkse monitor van een onafhankelijk instituut beoordelen hoe de financiële positie van decentrale overheden zich heeft ontwikkeld.

‘Met een deugdelijke monitor over de financiële positie van decentrale overheden kan de discussie boven het niveau van ‘halfvol/halfleeg’ getild worden.’

→ *Stel een jaarlijkse monitor financiële positie decentrale overheden in, belegd bij een onafhankelijk instituut. Maak de resultaten van deze monitor onderwerp van bestuurlijk overleg over de financiële positie van decentrale overheden.*



3 Bestuurlijke organisatie: bepaal rol en taak van decentrale overheid en regio

Decentrale overheden: politiek orgaan of uitvoeringskantoor?

De ROB constateert dat er sprake is van een disbalans tussen taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Veel taken zijn de afgelopen jaren naar gemeenten gedecentraliseerd. De gedachte achter veel van deze decentralisaties was dat politiek-bestuurlijke keuzes dichtbij bewoners komen te liggen en dat gemeenten beter in staat zijn om maatwerk te leveren en daarmee een integrale afweging te maken.

In de praktijk bleken – zeker in het geval van decentralisaties zorg en welzijn – de wensen van de landelijke politiek en sectorale belangen dominant. Ook bleek de maatschappelijke acceptatie van verschillen in voorzieningen niet zo groot te zijn als verondersteld en de ‘eigen kracht van de burger’ overschat.¹⁶ Het Rijk doet beleidsmatige ingrepen, verwijzend naar zijn stelselverantwoordelijkheid, waarbij het voorkómen van mogelijke rechtsongelijkheid een belangrijk motief is. Hierdoor wordt de integrale afweging met beleidsvrijheid voor decentrale overheden verkleind.¹⁷ Maar gemeenten benutten de sturingsmogelijkheden die ze wél hebben onvoldoende, omdat ze niet in staat (of niet bereid) zijn lokaal politieke keuzes te maken.¹⁸ De bezuinigingsdoelstelling, die bovenop de decentralisatie kwam, legde een hypotheek op de opgave de zorg te transformeren.

Kortom: de decentralisaties werden ingegeven door de rol van gemeenten als meest nabij besluitvormingsorgaan (*van de burger*), maar uiteindelijk bleek toch vooral de uitvoeringskracht van gemeenten als meest nabije overheidsloket te prevaleren (*voor de burger*).

De gemeente als het politiek lokaal bestuur is daarmee sluipenderwijs en onbedoeld in de verdrukking geraakt: de gemeente *van de burgers* heeft steeds minder financiële en beleidsmatige keuzeruimte voor de eigen lokale gemeenschap.

16 SCP, *Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar centraal beleid*, november 2020.





17 ROB, *Beleidsvrijheid geduid*, 2019.

18 ROB, *Decentrale taak is politieke zaak*, 2020.

‘Zo erodeert de gemeentelijke rol van het meest nabije bestuur naar het meest nabije overheidsloket.’

Deze beweging, hoewel onbedoeld, moet gekeerd worden, omdat die de positie van het decentraal bestuur aantast. Daarom moet volgens de ROB bij elke taaktoedeling of andere ingreep in het decentraal bestuur de expliciete keuze worden gemaakt waaróm een taak toegedeeld wordt aan een bepaalde laag, met welke beleidsruimte, vanuit welke rol, en met welke financiële mogelijkheden. Het is daarbij van belang dat ook de consequentie wordt getrokken uit de mate van beleidsvrijheid die decentrale overheden bij het uitvoeren van de taak hebben voor de bekostigingswijze.

Figuur 2 Typologie decentraal bestuur en bekostiging

DECENTRALE OVERHEID ALS POLITIEK ORGAAN	DECENTRALE OVERHEID ALS UITVOERINGSKANTOOR
 <p>Politiek-bestuurlijk</p> <ul style="list-style-type: none"> • beleidsvrijheid • afstemming op lokale voorkeur • ruimte voor verschil 	 <p>Politiek-bestuurlijk</p> <ul style="list-style-type: none"> • landelijke kaders en regels • lokaal toegangsloket • landelijke uniformiteit
 <p>Financieel</p> <ul style="list-style-type: none"> • gelijke financiële uitgangspositie 	 <p>Financieel</p> <ul style="list-style-type: none"> • gelijk voorzieningenniveau

Deze fundamentele vragen vereisen wettelijke borging, evenals een uitwerking van wat ‘de gemeente’, ‘de provincie’ of ‘de regio’ karakteriseert, in termen van taak, rol en democratische legitimatie.

- *Verhelder de rol van decentrale overheden in een formele wet.*
- *Borg daarin een afwegingskader voor taaktoedeling.*

Wat en waartoe is ‘de regio’?

Ondanks diverse pogingen om regionale samenwerking te beperken, groeit het aantal regionale samenwerkingsverbanden steeds meer, zowel door eigen keuzes van gemeenten als door rijksbeleid – soms onbedoeld, soms bedoeld. Belangrijkste oorzaak is de gestage decentralisatie van taken, waarmee de uitvoeringskracht van veel gemeenten geen gelijke tred heeft kunnen houden. Dit heeft geleid tot een voortschrijdende opschaling van gemeenten. Als gemeenten moeten opschalen om een taak aan te kunnen, roept dat de vraag op of die taak dan wel bij gemeenten thuishoort en of andere bestuurlijke oplossingen dan niet meer in de rede hadden gelegen. De schaalvergroting heeft niet kunnen voorkomen dat er tegelijkertijd sprake is van een verschuiving van taken en verantwoordelijkheden naar de regio, ook waar het beleidsrijke taken betreft.¹⁹ De regio is in toenemende mate ook de schaal waar het Rijk de oplossing voor tal van bestuurlijke en maatschappelijke opgaven zoekt. Het gaat daarbij om uiteenlopende opgaven op het terrein van onderwijs, welzijn, economie, cultuur, woningbouw, verduurzaming enz.

Regionale samenwerking vindt plaats op tal van terreinen, in uiteenlopende vormen en vanuit verschillende motieven. Bijvoorbeeld veiligheidsregio’s (om slagvaardiger op te kunnen treden bij crises), specialistische jeugdzorg (om op de juiste schaal toegang en beschikbaarheid te kunnen borgen), maatschappelijke opvang (vanwege schaal en kosteneffectiviteit), regionale uitvoeringsdiensten (idem). De aard is net zo divers: uitvoering of beleidsrijke taken, vrijwillig of verplicht.

Al deze vormen leiden in meer of mindere mate tot een gebrekkige lokale sturing, verantwoording en democratische legitimatie. De mogelijkheden van individuele gemeenten om te sturen op de kosten van regionale samenwerking zijn beperkt, maar gemeenten zijn wel financieel aansprakelijk voor de gevolgen van de regionale besluitvorming. Daardoor frustreert de *functionele* organisatie van een taak (op regionaal niveau) het principe van *integraal* bestuur (op lokaal niveau). Zonder integraal bestuur wordt de inzet van middelen aan verschillende maatregelen op verschillende terreinen niet meer met elkaar vergeleken. Dit leidt tot een minder bewuste en democratische beleidsafweging en een minder effectieve inzet van middelen.

Ondanks diverse pogingen is het niet mogelijk om een bestuurlijke indeling te vinden waarbij de schaalniveaus voor alle taken tegelijk in precies één democratisch gelegitimeerde bestuurslaag georganiseerd kunnen worden. Er zal altijd een spanningsveld zijn tussen de verschillende principes om een taak te organiseren, namelijk: 1) democratische legitimatie, 2) schaal van de taak/

19 In een apart advies (april 2021) besteedt de Raad aandacht aan het organiseren van regionale opgaven.

opgave, 3) nabijheid en ten slotte 4) doelmatigheid en effectiviteit. Bij taakoverdrachten en reorganisatievoorstellen voor het openbaar bestuur is afweging tussen deze principes vaak impliciet gebeven. Vervolgens trachtte men dat achteraf te repareren met diverse hulpconstructies. Maar dat is net zoets als de kwadratuur van de cirkel.

- *Expliciteer de organisatieprincipes achter het (al dan niet) regionaal organiseren van een taak en benoem de uitruil daartussen.*
- *Volg daarbij de ontwerpprincipes zoals de ROB die benoemt in zijn binnenkort te verschijnen advies over het organiseren van regionale opgaven.²⁰*
- *Borg dit afwegingskader bij opgelegde regionalisering in wetgeving.*
- *Pas de bekostigingswijzen daarop aan, conform eerdere adviezen van Rfv en ROB.²¹*

Taakdifferentiatie en bekostiging

In de discussie over de organisatie van het decentraal bestuur wordt vaak gepleit voor taakdifferentiatie: het toedelen van een bepaalde taak aan verschillende lagen. Door een meer regiospecifieke taaktoedeling als uitgangspunt te nemen en niet steeds de uniformiteit van taaktoedeling strak te hanteren voor heel het land, kan veel beter gebruikgemaakt worden van de kracht van de verscheidenheid van de regio's. De inhoud van de te realiseren maatschappelijke opgaven staat daarbij voorop. Maar het is wel van belang de bestuurlijke vormgeving, de democratische borging die daarbij hoort en de benodigde financiën in samenhang te bezien. Bestuurlijke differentiatie heeft namelijk ook gevolgen voor de bekostiging van de betreffende taken. Het maakt daarbij een groot verschil of het gaat om taken met een overwegend uitvoerend karakter waarbij het Rijk als opdrachtgever fungeert door met de afzonderlijke regio's (provincie en gemeenten, waterschappen) als opdrachtnemer afspraken maakt, of dat het juist gaat om politieke taken die een grote mate van beleidsmatige vrijheid en de mogelijkheid van integrale afwegingen veronderstellen.²²

20 Ministerie van BZK, *Adviesaanvraag bestuurlijke organisatie van regionale opgaven*, 28 augustus 2020.

21 Rfv, *Eerst de politiek, dan de techniek*, 2017; ROB, *Herijking uitkeringsstelsel*, december 2019.

22 In het in april 2021 te verschijnen advies over de bestuurlijke organisatie van regionale opgaven zal de Raad dit verder uitwerken.

Bij beleidsrijke taken die een integrale politiek bestuurlijke afweging vergen heeft taakdifferentiatie gevolgen voor de bekostigingswijze. Als er voor wordt gekozen een taak soms door een gemeente, dan door een centrumgemeente en in het ander geval door de provincie op te dragen dan moet de verdeelwijze daar wel op toegesneden worden om die differentiatie toe te laten, zodat de aangewezen overheid voor die taak de middelen krijgt die bij die taak horen. Een verdeling die gebaseerd is op persoonskenmerken of huishoudenskenmerken ligt dan meer voor de hand. Vanwege deze overwegingen ligt bekostiging van dergelijke taken via de algemene uitkering van het gemeente- of provinciefonds niet voor de hand, maar zal eerder voor een decentralisatie uitkering of een specifieke uitkering moeten worden gekozen.

→ *Als de bestuurlijke keuze voor taakdifferentiatie wordt gemaakt, dan heeft dat gevolgen voor de financiële verhoudingen. Bij bekostiging van een gedifferentieerd takenpakket bij verschillende overheden ligt bekostiging via een decentralisatie uitkering of een specifieke uitkering voor de hand.*



4 **Instituties en cultuur: borg de naleving van stelselafspraken**

De positie van het decentraal bestuur

In de afgelopen decennia zijn verschillende aanzetten gedaan om aanzien, positie en slagkracht van het decentraal bestuur te versterken. Bestuurlijke drukte probeerde men tegen te gaan met het principe ‘je gaat erover of niet’, maar veel taken houden zich niet aan de bestuurlijke indelingen en grenzen. Een opschaling van provincies werd voorgesteld met het oog op het vergroten van slagkracht, maar liep onder andere vast omdat een uitbreiding van taken en bevoegdheden niet aan de orde was. De decentralisaties in het sociaal domein werden door gemeenten verwelkomd omdat een zwaarder takenpakket hun positie zou versterken, maar door landelijke ingrepen en financiële druk lijkt het tegendeel te gebeuren. Het IBP had als inzet de samenwerking tussen het Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen te verbeteren. Het IBP ging uit van samenwerking op basis van gelijkwaardigheid en wederkerigheid. Het werken als ‘één overheid’ is het nieuwe toverwoord.

Initiatieven om de regionale brede welvaart te versterken werden ontplooid. Maar van echte gelijkwaardigheid is feitelijk geen sprake, en er is veel energie verloren gegaan aan financiële discussies. Ondertussen schreed de regionale samenwerking met gebrekkige democratische legitimatie voort, ondanks alle pogingen om die een halt toe te roepen.

‘Kortom: de tendens lijkt dat de positie van het decentraal bestuur zwakker is geworden.’

De decentrale overheden willen graag hun waarde voor het goed functioneren van het openbaar bestuur tot uitdrukking brengen. Daarbij hebben zij zich de afgelopen jaren laten verleiden – of uit eigener beweging voorgesteld – om veel taken op zich te nemen. De gemeenten gaven daarbij aan dat zij als lokaal bestuur door integrale afwegingen en maatwerk taken goedkoper en effectiever konden uitvoeren. Het Rijk deed – en doet – in veel gevallen graag een beroep op de uitvoeringskracht van decentrale overheden. Het motief daarvoor was met name gelegen in de behoefte om de op rijksniveau ervaren financiële of uitvoeringsproblemen op te lossen.

Dit heeft geleid tot een afwenteling van financiële problemen en het in gevaar brengen van de positie van decentrale overheden. Daarom is het cruciaal dat het Rijk de geldende wetten en afspraken over het bieden van een passende bekostiging met heldere criteria aan het begin van het proces toe past en daarop vervolgens ook monitort. Het risico is anders dat de financiële verhoudingen onderdeel blijven van de dagelijkse politiek met terugkerende onderhandelingen.

Inburgeringswet

Een casus waar bij medebewindstaken een zakelijker houding zou hebben geholpen, is de nieuwe Inburgeringswet. Deze geeft de inburgeringstaak in medebewind aan gemeenten, maar een Artikel 2 onderzoek bleef lang achterwege. Nadat het onderzoek alsnog uitgevoerd was, ontstond een moeizaam onderhandelingsproces om het voorzieningenniveau in overeenstemming te brengen met het beschikbare budget.²³

Zakelijker houding bij medebewind

Naast toepassing van de geldende wetgeving en codes, helpt het als het Rijk en decentrale overheden bij taakoverdrachten en medebewind een zakelijker benadering kiezen waarbij aan het begin de klassieke drie W-vragen worden beantwoord:

- Wat willen we bereiken? Welke doelen, maatschappelijke effecten willen we bereiken?
- Wat gaan we daarvoor doen? Wat moet daarvoor door wie worden uitgevoerd?
- Wat gaat dat kosten? Wat hebben we er voor over, wie betaalt en wat levert het op?

Als het gewenste voorzieningenniveau niet met het beschikbare budget verwezenlijkt kan worden, dan zijn er twee mogelijkheden: óf het budget moet omhoog, óf de eisen omlaag.

‘In het algemeen zouden Rijk en decentrale overheden elkaar bij medebewind meer tegemoet moeten treden als opdrachtgever en opdrachtnemer.’

²³ ROB, *Advies wetsvoorstel Inburgering 2021*, augustus 2019.

De Raad wijst daarbij naar de uitvoering van het Klimaatakkoord. De ambities zijn duidelijk en liggen vast. Er zijn afspraken gemaakt over wie wat doet. Nu de kosten daarvan zichtbaar worden is het van belang de kosteneffectiviteit van de verschillende maatregelen te wegen.

- *Bij afspraken over medebewindstaken of taken waarbij vooral een beroep wordt gedaan op de uitvoeringskracht van decentrale overheden, is een zakelijkere houding nodig. Het Rijk is de opdrachtgever, de decentrale overheden zijn opdrachtnemer.*
- *Als het ambitieniveau niet te bereiken is met het beschikbare budget, moeten de eisen omlaag, of het budget omhoog.*

Borgen van stelselafspraken

Na het sluiten van het IBP waren er veel warme woorden over de positie van decentrale overheden. De gezamenlijke verantwoordelijkheid en gelijkwaardigheid van overheidslagen stond voorop. Het adagium ‘je gaat erover of niet’ veranderde in ‘je draagt bij naar wat je kan.’

De praktijk wees echter uit dat de bestuurlijke en financiële positie van het Rijk niet miskend kan worden. Door het voortslepen van financiële discussies, beleidsmatige ingrepen en door terug onderhandelen vanuit decentrale overheden, werd het onderling wantrouwen gevoed.

Wrijving tussen bestuurslagen is onvermijdelijk en houdt het openbaar bestuur scherp. Te veel spanning op de relatie echter ondermijnt het goed functioneren van het openbaar bestuur, vanwege verlies van tijd en energie aan onproductieve discussies en een afkalvend vertrouwen in elkaar. Bovendien heeft – zoals hierboven al aangegeven – het onvoldoende naleven van stelselafspraken zijn effect gehad op de financiële positie van met name gemeenten.

Naleving van het stelsel moet beter worden geborgd. Het lijkt te ontbreken aan een kritische toets op beleidsvoornemens, aan waarborgen, aan controlemechanismes en *checks and balances* tussen overheden binnen de decentrale eenheidsstaat. De positie van de minister van Binnenlandse Zaken als stelselverantwoordelijke minister voor het decentraal bestuur blijkt hiertoe onvoldoende toegerust. Daarom stelt de Raad voor dat de ondertekening door de minister van BZK verplicht is bij elk wetsvoorstel dat decentrale overheden in den brede raakt. Denk aan taakoverdrachten, medebewindstaken, regionale indelingen en budgetoverdrachten. Bij die laatste is het denkbaar dat ook de ondertekening door de minister van Financiën verplicht moet zijn.

→ *Stel de ondertekening van de minister van BZK verplicht bij elk wetsvoorstel dat decentrale overheden raakt, met name waar het de Gemeentewet, de Provinciewet en de Financiële-verhoudingswet betreft.*

Als het goed is, zou er weinig arbitrage nodig moeten zijn tussen overheden: stelselafspraken zouden veel geschillen moeten voorkomen, bestuurlijk-politieke oordelen zouden tot de hoofdlijnen beperkt moeten blijven en niet tot een politieke kwestie moeten worden. De praktijk heeft anders uitgewezen, en ook bovenstaande adviezen zullen niet alles kunnen oplossen. In voorkomende gevallen zal soms een vorm van arbitrage nodig zijn – met inachtneming van het ultimaat van de politiek. Maar op dit moment ontbreekt een gezaghebbend orgaan dat richtinggevende uitspraken kan doen in (financiële) geschillen tussen overheden, zuiver optreden van overheden kan bevorderen, winkelen met andermans portemonnee kan voorkomen, en dat onproductieve discussies kan beëindigen die binnen het stelsel opgelost zouden moeten worden. Het beleggen van deze taak heeft overigens pas zin als er duidelijke kaders, normen en uitgangspunten zijn vastgelegd. Deze rol hoort *niet* thuis bij een adviescollege als de ROB.

→ *Stel een onafhankelijke arbiter in voor bestuurlijke en financiële verschillen van inzicht tussen overheden, ter borging en bevordering van het naleven van stelselafspraken. Dit met inachtneming van het ultimaat van de politiek, en na het vooraf vastleggen van kaders, normen en uitgangspunten.*



5 Instrumenten: zuiverder toepassing, meer innovatie

Hierboven is benoemd dat het onderscheid tussen de rol van de decentrale overheid als volwaardig politiek bestuurlijk orgaan en die van bestuurlijk verantwoordelijk uitvoeringsorgaan gaandeweg uit zicht is geraakt. Dit heeft zijn weerslag op de toegepaste financieringsinstrumenten: de bekostiging is niet afgestemd op de verschillende karakteristieken van verschillende taken. De Raad doet aanbevelingen voor de bekostiging van drie typen taken: taken die door gemeenten en provincies worden uitgevoerd; taken die door het Rijk op regionaal niveau zijn belegd en tot slot taken met een meerschallig en innovatief karakter.

Bekostiging provinciale en gemeentelijke taken

Eerder is al het verschijnsel ‘gemeentefonds als duizend-dingen-doekje’ benoemd.

‘De keuze voor bekostiging via het gemeentefonds wordt gedomineerd door de idee dat dat als het budget vrij besteedbaar is, de sturingsmogelijkheden ook automatisch geborgd zijn.’

Dat is echter niet zo; als er sectorale regelgeving (vanuit het Rijk) komt, worden de mogelijkheden om eigen afwegingen te maken over de meest effectieve en doelmatige besteding van middelen beperkt. Het oorspronkelijke karakter van het gemeentefonds als een herverdeling van de gezamenlijke belastinginkomsten voor de bekostiging van autonome taken is gaandeweg steeds meer geëvolueerd tot een bekostigingsvorm voor medebewindstaken. Daarmee wil de Raad niet stellen dat lokale uitvoeringsvrijheid geen meerwaarde heeft, maar wel dat dit andere eisen stelt aan het bekostigingsinstrument. Er ontbreekt echter een goed instrumentarium voor medebewindstaken. De Raad stelt daarom voor de huidige algemene uitkering voor gemeenten op te delen in een **basisuitkering** en een **medebewindsuitkering**. In zijn advies over de *Herijking gemeentefonds* opperde de Raad reeds het idee om het gemeentefonds te splitsen in een klassiek deel voor meer collectieve lokale voorzieningen met relatief veel beleidsvrijheid en een brede sociaal domeinuitkering

met herkenbare onderdelen voor meer persoonlijke voorzieningen waarbij de beleidsvrijheid van gemeenten beperkt is.²⁴

De **basisuitkering** geldt daarbij als een vrij besteedbare inkomstenbron voor taken met veel beleidsvrijheid. Het biedt de basis voor de bekostiging van structurele taken en voorzieningen in alle gemeenten. Deze uitkering beoogt gemeenten in dezelfde *financiële uitgangsspositie* te plaatsen (het derde aspiratieniveau). Dat wil zeggen: als gemeenten dezelfde belastingdruk zouden hebben, zouden ze alle dezelfde uitgebreidheid van voorzieningen aan hun inwoners kunnen bieden, waarbij de exacte mix en omvang nog steeds kan verschillen. Een lager (hogere) voorzieningenniveau komt tot uitdrukking in lagere (hogere) lokale belastingen. De verdeling van het fonds houdt rekening met objectieve specifieke kostenverhogende factoren en de mogelijkheid eigen inkomsten te kunnen genereren. De verdeling wordt gebaseerd op collectieve voorkeuren van gemeenten en gemeentelijke kenmerken.

De **medebewindsuitkering** is voor taken waarbij gemeenten primair uitvoering geven aan rijksbeleid, zoals de Wmo of de jeugdzorg. Een medebewindsuitkering is een decentralisatie-uitkering voor taken waarbij het Rijk een stelselverantwoordelijkheid heeft en op grond daarvan beleidsdoelen heeft geformuleerd.²⁵ Er gelden geen bestedingsvoorwaarden. Wel kan worden vastgelegd dat bij decentrale overheden beleidsinformatie opgevraagd kan worden. Dit om een oordeel over de effectiviteit van het beleid als geheel te kunnen geven. Het biedt daarmee een basis voor een afgebakende bestuurlijke dialoog over de wederzijdse inspanningen en verantwoordelijkheden.

‘Voor voorzieningen waarvan de beschikbaarheid en toegankelijkheid niet afhankelijk mag zijn van lokale politieke voorkeuren is een medebewindsuitkering het meest geëigende instrument.’

Bij deze taken heeft het Rijk stelselverantwoordelijkheid, zijn er landelijke kaders en worden sectorale belangen meegewogen. Uitvoering dicht bij de burger is wel van belang, maar er is minder ruimte voor lokale politieke afwegingen. De medebewindsuitkering maakt wel deel uit van het gemeentefonds, maar de vakdepartementen zijn voor dit onderdeel als het ware medefondsbeheerder.

24 ROB, *Herijking gemeentefonds*, september 2019.

25 ROB, *Herijking uitkeringsstelsel*, december 2019.

Dat de medebewindsuitkering onderdeel uitmaakt van het gemeentefonds is van belang om de integrale afweging binnen gemeenten te bevorderen en – voor het sociaal domein – de transformatie niet in de weg te staan. Maar omdat het medebewindstaken zijn, is het Rijk volgens de Gemeentewet gehouden aan een kostendekkende bijdrage aan alle gemeenten, afgezien van eventuele eigen bijdragen van gebruikers. Deze kostendekkendheid geldt op macroniveau, dat wil zeggen voor alle gemeenten samen. Het volume van het beschikbare macrobudget voor de medebewindsuitkering zou de kostenontwikkeling van de totaliteit van de gemeenten kunnen volgen.

Concreet zou dat inhouden dat de bekostiging van minder beleidsrijke taken uit het sociaal domein op een andere wijze zou moeten worden vormgegeven. Voor persoonsgerichte voorzieningen en dienstverlening zou de verdeling een hoger niveau van verevening moeten hebben (4e aspiratieniveau: gelijk voorzieningenniveau). Dit met het oog op de maatschappelijke en politieke behoefte aan een vorm van uniformiteit en rechtszekerheid. Om die uniformiteit te waarborgen ligt een verdeling gebaseerd op huishoudenskenmerken in plaats van gemeentelijke kenmerken voor de hand. Als gemeenten ter verdere dekking van de kosten eigen bijdragen kunnen innen (al dan niet inkomensafhankelijk), dan is die gebonden aan landelijk uniforme regels om gemeentelijk inkomensbeleid te voorkomen.

Deze wijze van het bepalen van omvang en verdeling sluit een prikkel voor doelmatige uitvoering niet uit: elke afzonderlijke gemeente moet tekorten immers in eerste aanleg uit eigen middelen opvangen. Als de tekorten op de verschillende onderdelen voor een individuele gemeente een vooraf afgesproken drempel overschrijden, zou beroep op een apart vangnet mogelijk moeten zijn.







Het instellen van een dergelijke uitkering moet ertoe leiden dat overheden (Rijk en decentraal) zich beter bewust worden van de balans tussen taak, verantwoordelijkheid, bevoegdheid en bekostiging. Bij meer sturing vanuit het Rijk past een andere manier van bekostiging.

- *Onderscheid twee typen uitkeringen binnen het gemeentefonds voor de bekostiging van decentrale overheden.*
- *De eerste is een basisuitkering voor taken met veel beleidsvrijheid, die wordt verdeeld en geïndexeerd als de huidige algemene uitkering, met als uitgangspunt een gelijke financiële uitgangspositie.*

→ Daarnaast een aparte medebewindsuitkering voor (medebewinds)taken met 'slechts' uitvoeringsvrijheid en/of waarin weinig verschil toegelaten is. Deze kent een eigen indexering en een verdeling met als uitgangspunt een gelijk voorzieningenniveau.

Deze instrumenten laten zich één-op-één afbeelden op de typologieën van het decentraal bestuur uit figuur 1.

Figuur 3 Basisuitkering en medebewindsuitkering

DECENTRALE OVERHEID ALS POLITIEK ORGAAN	DECENTRALE OVERHEID ALS UITVOERINGSKANTOOR
 <p>Politiek-bestuurlijk</p> <ul style="list-style-type: none"> • beleidsvrijheid • afstemming op lokale voorkeur • ruimte voor verschil 	 <p>Politiek-bestuurlijk</p> <ul style="list-style-type: none"> • landelijke kaders en regels • lokaal toegangsloket • landelijke uniformiteit
 <p>Financieel</p> <ul style="list-style-type: none"> • gelijke financiële uitgangspositie 	 <p>Financieel</p> <ul style="list-style-type: none"> • gelijk voorzieningenniveau
 <p>Bekostiging</p> <ul style="list-style-type: none"> • basisuitkering 	 <p>Bekostiging</p> <ul style="list-style-type: none"> • medebewindsuitkering

Bekostiging van decentrale taken door middel van een **specifieke uitkering** is in een aantal gevallen echter het meest geëigende bekostigingsinstrument. Ondanks de bezwaren die aan specifieke uitkeringen kleven, zoals de verantwoordingslasten, kunnen er gelegitimeerde redenen zijn om een specifieke uitkering te verkiezen boven andere uitkeringstypen. Specifieke uitkeringen zijn geschikt voor de bekostiging van specifieke taken waarbij de afweging op rijksniveau noodzakelijk is. Ze staan om die reden ook op de departementale begroting. Specifieke uitkeringen passen dan ook als het Rijk zicht wil houden op de besteding van de middelen en er slechts in beperkte mate sprake is van afweging van lokale of regionale belangen. Het kan ook gaan om taken met een grillige dynamiek of als inkomenspolitieke overwegingen een rol spelen. Voorts kan het gaan om een taak met een tijdelijk karakter waarbij er nog

geen of onvoldoende inzicht bestaat in de omvang van de kosten ervan. Voor *verplichte* regionale samenwerkingsverbanden ligt rechtstreekse bekostiging via een specifieke uitkering in de rede.

Een deel van deze overwegingen speelde bij het sluiten van de regiodeals: een aantal daarvan kende bestedingsvoorwaarden. Dan is bekostiging via het provincie- of gemeentefonds niet toegestaan.

→ *Stel heldere criteria vast in welke gevallen bekostiging door middel van een specifieke uitkering geboden is. Zorg daarbij voor een beperking van de verantwoordingslasten. Controle op basis van outcome en output verdient de voorkeur.*

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.²⁶ Indien een gemeente of provincie een hoger voorzieningenniveau wenst, kan zij daartoe de eigen belastingen verhogen.

Er zijn vele pleidooien voor het vergroten van het decentraal belastinggebied geweest.²⁷ Ook de Raad 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). Dit vergroot de eigenstandige positie van het decentraal bestuur. Maar in de optiek van de Raad kan pas sprake zijn van een vergroting van het lokale belastinggebied, als de bekostigingssystematiek voor andere taken ook op orde is. Anders dreigt het gevaar dat tekorten op de uitvoering van medebewindtaken worden afgewenteld op de lokale belastingbetaler. Hoewel vanuit economisch-theoretische overwegingen een zichtbare belasting de voorkeur heeft, geeft de Raad in overweging bij een uitbreiding van het lokaal belastinggebied niet alleen te kijken naar de herintroductie van de onroerendzaakbelasting op huurwoningen en een ingezetenenbelasting maar ook de mogelijkheid te kijken naar de optie van lokale opcenten op de loonbelasting. Dit laatste om de gelijkwaardigheid van het type belasting zoals de zichtbaarheid en de grondslag waarop geheven wordt tot uitdrukking te brengen.

²⁶ Rfv, *Eerst de politiek, dan de techniek*, 2017. ROB, *Beleidsvrijheid geduid*, 2020.

²⁷ Advies Commissie financiële ruimte voor gemeenten, *Bepalen betekent betalen*. Rfv, briefadvies *Uitbreiding lokaal belastinggebied*. 2015.

→ *Maak werk van een uitbreiding van het lokaal belastinggebied om een betere afweging van kosten en baten van lokale voorzieningen mogelijk te maken. Uitbreiding van het lokaal belastinggebied kan pas aan de orde zijn als de bekostigingssystematiek voor decentrale overheden op orde is. Dat houdt in dat het Rijk voorziet in een adequate bekostiging van medebewindstaken. Ook gemeenten zouden pas nieuwe taken op zich moeten nemen als de bekostiging adequaat is.*

Bekostiging regionale taken/opgaven

Het benoemen van een regionale opgave is één, de bestuurlijke en financiële consequentie daaraan verbinden is twee. Duidelijk moet zijn waar het om gaat: is het verlengd lokaal bestuur waarbij vrijwilligheid voorop staat, of is het een door het Rijk opgelegde vorm van regionale samenwerking waarbij er meer sprake is van gedeconcentreerd rijksbeleid? Nu wordt dat onderscheid niet gemaakt: regionale samenwerking wordt voor het leeuwendeel van onderop via gemeentelijke bijdragen bekostigd. Rechtstreekse bekostiging is de uitzondering, ook bij verplicht regionaal bestuur. Individuele gemeenten hebben vaak weinig directe invloed op de kosten van regionale samenwerking. De regio's hebben geen rechtstreeks verkozen vertegenwoordigend orgaan, maar kennen alleen een getrapte verantwoording. Gemeenten dragen dus hun geld af aan een bestuurslaag terwijl zij slechts zeer beperkt kunnen controleren hoe dat geld wordt uitgegeven. Waar het vrijwillige samenwerking betreft, kan gebrek aan goede *governance* als hun eigen keuze beschouwd worden.²⁸ Maar voor verplichte samenwerking waarbij het Rijk de kaders stelt, is de band tussen bepalen en betalen verbroken. Daarom is voor verplichte regionale samenwerking met veel landelijke kaders rechtstreekste bekostiging door het Rijk aangewezen. Gemeentelijke bijdragen zouden beperkt moeten blijven tot welomschreven eigen extra wensen van gemeenten of regio.

→ *Voer voor verplichte regionale samenwerking waarbij het Rijk kaders oplegt, rechtstreekse Rijksbekostiging in. Alleen voor vrijwillige samenwerking binnen een regio is een gemeentelijke of provinciale bijdrage geschikt.*

²⁸ ROB, *Wisselwerking – naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de boven-gemeentelijke samenwerking*, 2015.

Het Rijk ziet de regio als het meest geëigende schaalniveau voor de aanpak van veel problemen. Daarbij wijst het op het belang van regionale samenwerking, afstemming en bundeling van (financiële) slagkracht. Ook het bevorderen van *triple helix* samenwerking vormt een belangrijke impuls voor regionale samenwerking. De proeftuinen en de regio-enveloppes (Regiodeals) zijn een uitvloeisel van deze filosofie.

Het financieel instrumentarium blijkt echter niet goed toegesneden op deze vorm van taakgerichte regionale samenwerking met meerdere partijen. Het ontbreekt aan een adequate uitkeringsvorm. De verantwoordingsmechanismes die een rol spelen bij de verantwoording van rijksgeld zijn niet toegesneden op het verdelen van gelden aan regio's zonder een formele wettelijke structuur. De verdeling heeft daarbij veel weg van een soort schoonheidswedstrijd waarbij het Rijk vooraf een selectie maakt waarbij naast urgentie regionale spreiding een rol speelt. Met als gevolg dat door de inzet van Rijksgeld de agenda onbedoeld top-down wordt bepaald: wie betaalt, bepaalt. Dus in feite vindt de afweging eerder op rijks- dan regioniveau plaats.

Taken met meerschallig en transformatief karakter

Opgaven 'van de lange adem' die de inzet van vele (netwerk-)partners en om een transformatie vragen (klimaat, verduurzaming, omgevingswet, brede regionale welvaart, transformatie zorg, woningbouw), kennen een onzekere dynamiek en uitkomst. Vanwege deze onzekerheden is een goede afweging tussen kosten en baten niet mogelijk; men is het er alleen over eens dat een opgave aangepakt moet worden. Bovendien is verantwoording in een netwerksituatie lastig te organiseren, zullen de baten verspreid in de tijd en op verschillende plaatsen neerslaan en normaal gesproken niet terechtkomen bij de investerende partijen. Daarom zijn deze transformatieve opgaven niet aan te pakken met het huidige 'robuust' financieel en bestuurlijk instrumentarium. Voor deze opgaven zijn andere sturings-, verantwoordings- en financieringsinstrumenten nodig. De gewone marktmechanismen voor financiering schieten daartoe tekort.²⁹

Dit moeten instrumenten zijn die experimenteerruimte toelaten, een (her)verdeling van risico's en baten en langjarige zekerheden bieden, met een governance die vertrouwen tussen de vele partners bevordert. Voor langjarige, transformatieve opgaven is fondsvorming is een belangrijk instrument. Fondsvorming is hiertoe een belangrijk instrument. Een voorbeeld is het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP). Kernelementen zijn: gezamenlijke beschikkingsmacht over een gezamenlijk fonds, gevuld met eigen bijdragen

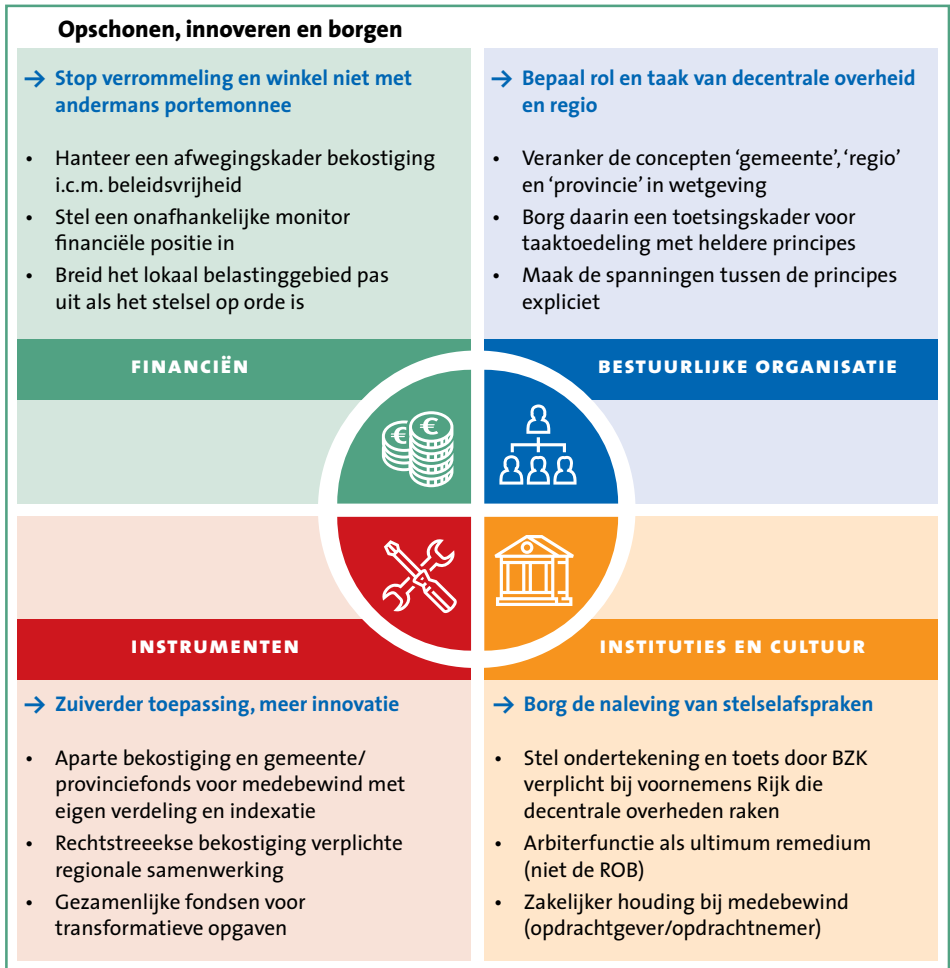
29 C. van den Berg en B. Leurs, Hoe bekostig je multi-level governance? Naar goede financiële verhoudingen voor 'de opgave centraal'. In: B. Leurs (red.), essaybundel, *Samenwerken, samen betalen? Over de bekostiging van opgaven in maatschappelijke netwerken*, ROB: Den Haag, juni 2020, pag. 13-23.

naar rato. Die bijdragen van elke partner moeten democratisch gelegitimeerd zijn. Die democratische legitimatie en governance moeten gebalanceerd zijn: de langjarige opgaven verhouden zich slecht met snel wisselende politieke verhoudingen, tegelijkertijd moet er democratische bijsturing en een leerproces mogelijk zijn.

- *Ontwikkel instrumenten die experimenteer ruimte toelaten, een (her) verdeling van risico's en baten organiseren en langjarige zekerheden bieden. Cruciaal is een governance die vertrouwen tussen de vele partners bevordert.*
- *Ontwerp voor langjarige, transformatieve opgaven fondsen die door overheden gezamenlijk beheerd worden. Ook hier is een goede governance de sleutel.*

6 Opschonen, innoveren en borgen

Figuur 4 Oplossingsrichtingen



De belangrijkste opdracht op het terrein van de bestuurlijke en financiële verhoudingen voor het nieuwe kabinet is om de balans weer te herstellen, omdat anders de financiële problemen bij decentrale overheden onbeheersbaar worden en hun kracht verder erodeert. Daartoe moet het nieuwe kabinet de rol en taak van decentrale overheden en regio definiëren en verankeren, de huidige

bekostigingswijzen opschonen, de naleving van stelselafspraken borgen en de instrumenten zuiverder toepassen en innoveren.

Dit is noodzakelijk omdat de overheid voor grote opgaven staat op het terrein van de woningbouw, de energietransitie, de klimaatadaptatie, het opvangen van de gevolgen van de coronacrisis, het werken aan brede welvaart, regionale economie, vitaal platteland e.d. Maar ook in het herstel van vertrouwen in een overheid die werkt voor de burger.

‘Het is een illusie te denken dat een zak geld het structurele probleem van de disbalans oplost. Als je alleen focust op het geld, dan vergeet je de systeemfout: in bevoegdheden zijn er dingen niet in evenwicht.’³⁰

→ *Er is bij de aanvang van de nieuwe kabinetsperiode een reset nodig. Maak vooraf gezamenlijk de balans op. Het gaat dus niet (alleen) om extra geld om de tekorten in te lopen. Dit is wel noodzakelijk, maar gaat het onderliggende probleem niet oplossen.*

De oplossing vergt ook een aantal fundamentele keuzes. Als die keuzes niet worden gemaakt blijft het doormodderen, lopen we het risico dat over een aantal jaar de tekorten weer oplopen en dreigt het gevaar van een verdere uitholling van de lokale democratie. De fundamentele keuzes dienen niet alleen in samenhang maar ook in de goede volgorde worden aangepakt. Sommige van die keuzes kunnen binnen het huidige stelsel worden gemaakt, andere vergen een aanpassing van wet- en regelgeving. Het is niet reëel te verwachten dat dit samenhangende pakket van maatregelen tijdens de kabinetsformatie kan worden geregeld. Maar het is wel van het grootste belang dat er bij de formatie een start wordt gemaakt.

³⁰ Zie ook Maarten Schurink op het Festival van het Bestuur, van 11 februari 2021 https://www.binnenlandsbestuur.nl/financien/nieuws/laten-we-niet-vier-jaar-over-geld-praten.16048434.lynkx?tid=TIDP606458XAA7F7D609B36401681C621081480C65FYI5&utm_campaign=BB_NB_Dagelijks&utm_medium=email&utm_source=SMG&utm_content=1289_12-02-2021.

→ *Stel een speciale functionaris naar analogie van de deltacommissaris aan die binnen een jaar komt met de uitwerking van een samenhangend pakket van maatregelen om de balans in de bestuurlijke en financiële verhoudingen te herstellen.*

Het is daarbij van belang dat partijen zich binden aan de uitvoering van deze veranderingsagenda voor het decentraal bestuur. Bestaande patronen moeten worden doorbroken. Het begint met de erkenning van de verschillende rollen die gemeenten en provincies binnen het openbaar bestuur vervullen. Daarvoor is het van belang duidelijkheid te bieden over de aard van de taak en wie de politieke afweging maakt over de omvang en kwaliteit van het voorzieningenniveau waar de burger op mag rekenen. Indien de gemeente of de provincie verantwoordelijk is voor de uitvoering zijn er waarborgen nodig dat zij over voldoende middelen beschikken om de taken goed en efficiënt uit te voeren. Daar waar gemeenten en provincies zelf keuzes kunnen maken volstaat dat zij onderling in een gelijke uitgangspositie komen te verkeren.

Decentrale overheden hebben zelf ook een rol: ze moeten hun eigen rol en positie in balans brengen met hun mogelijkheden, een zakelijker houding richting medebewindstaken en taakoverdrachten hanteren, en niet alles aan de onderhandelingstafel brengen om dan later weer terug te onderhandelen.

Agenda voor het volgende kabinet

De in de verschillende kwadranten genoemde aanbevelingen dienen als aanzet voor een samenhangend pakket aan maatregelen:

- **Een betere procedurele verankering van artikel 2 Fww.** Daarin wordt vastgelegd dat een onafhankelijke partij de financiële gevolgen van beleidswijzigingen in kaart brengt.
- **Idem voor Artikel 108 lid 3 Gemeentewet.** Of wel: het uitgangspunt dat bij medebewind de kosten daarvan door het rijk worden vergoed.
- **Borging stelselverantwoordelijkheid van de minister van BZK.** De minister BZK vervult de positie als hoeder van het decentraal bestuur; mede-ondertekening bij medebewind en andere beleidsvoornemens die decentrale overheden raken.
- **Een arbiter financiële en bestuurlijke verhoudingen** waar partijen bij verschil van inzicht over de naleving van de afspraken en uitgangspunten uit financieel beleidskader zaken kunnen voorleggen voor bindende uitspraak. Het beleggen van deze taak heeft overigens pas

zin als er duidelijke kaders, normen en uitgangspunten zijn vastgelegd. Een onafhankelijk orgaan is ook één van de voorwaarden voor een uitbreiding van het lokaal belastinggebied.

- **Stel vast wat nodig is om de tekorten in het sociaal domein op te lossen** en te beheersen. Dit vergt een nadere afweging over wat de burger van de overheid mag verwachten aan zorg en wat die eventueel zelf daar (al dan niet via een inkomensafhankelijke bijdrage) aan kan bijdragen.
- **Stel een financieel beleidskader decentrale overheden op** waarin de financiële afspraken voor de komende kabinetsperiode worden vastgelegd over de ontwikkelingen van de vrije bestedingsruimte van decentrale overheden. Verbind daaraan de consequentie van een monitorsysteem waarin de vrije bestedingsruimte van gemeenten wordt gevolgd.
- **Maak werk van de herverdeling gemeentefonds en het provinciefonds.** Voor wat betreft het gemeentefonds: benut de beschikbare tijd tot de invoering om de voorstellen beter inhoudelijk te onderbouwen en zo nodig bij te stellen zodat ze aansluiten bij de objectieve kosten van gemeenten.
- **Introduceer van een vrij besteedbare basisuitkering waarbij de beleids- en bestedingsvrijheid voorop staat.** Een basisuitkering heeft een indexering op basis van een normeringssystematiek die meerjarige zekerheid biedt over de ontwikkeling van de omvang dat kan door deze te koppelen aan het Rijksuitgavenkader. Voor de basisuitkering geldt voorts een objectieve verdeling conform het huidige uitgangspunt dat gemeenten bij eenzelfde belastingdruk zouden hebben, in staat moeten zijn hetzelfde voorzieningenniveau aan hun inwoners te kunnen bieden, waarbij de exacte mix en omvang nog steeds kan verschillen op basis van lokale voorkeuren.
- **Stel een medebewindsuitkering binnen het gemeentefonds in** voor taken waarbij het Rijk primair stelselverantwoordelijkheid draagt en een uniform voorzieningenniveau het uitgangspunt is, en decentrale overheden primair verantwoordelijk zijn voor een doelmatige en effectieve uitvoering. Indexering kan plaats vinden op basis van de ontwikkeling van de kostenontwikkeling bij decentrale overheden als geheel met daarbij eventueel prikkels voor een doelmatige uitvoering. Om een oordeel over de effectiviteit van het beleid als geheel kan beleidsinformatie worden opgevraagd. Het biedt daarmee een basis voor een afgebakende bestuurlijke dialoog over de wederzijdse inspanningen en verantwoordelijkheden.

- **Draag zorg voor een helder afwegingskader** onder welke voorwaarde specifieke uitkeringen geoorloofd dan wel geboden zijn.
- **Uitbreiding van het lokaal belastinggebied** kan pas aan de orde zijn als de uitkeringssystematiek op orde is om te voorkomen dat rijksbezuinigingen worden afgewenteld op het gemeentelijk belastinggebied.
- **Draag zorg voor een duidelijke verankering van de rol van het Rijk** bij interbestuurlijke samenwerking zodat de financiële verhoudingen gelijk oplopen met de veranderde wijze van interbestuurlijk werken.³¹

31 Zie ook het in maart of april 2021 te verschijnen advies *'Rol nemen, ruimte geven. Advies over de rol van het Rijk bij interbestuurlijke samenwerking'*

BIJLAGE I **Geraadpleegde personen**

Maarten Allers

Tjerk Budding

Ferd Crone

Douwe Jan Elzinga

Bernard ter Haar

Martijn Groenleer

Mariska Kromhout

Solke Munneke

Tom Overmans

Klaartje Peters

Coen Teulings

Friso de Zeeuw

Richard van Zwol

BIJLAGE II **Samenstelling Raad voor het Openbaar Bestuur**

- Drs. J.M.M. (Han) Polman, voorzitter
Commissaris van de Koning, Provincie Zeeland
- Prof. dr. ir. C.J.A.M. (Katrien) Termeer, vice-voorzitter
Hoogleraar Bestuurskunde, Wageningen Universiteit
- Prof. dr. C.F. (Caspar) van den Berg
Hoogleraar Bestuurskunde, Rijksuniversiteit Groningen, Campus Fryslân
- Dr. E.M. (Martiene) Branderhorst
Algemeen directeur, Gemeente Den Haag
- Prof. mr. dr. F.J. (Frank) van Ommeren
Hoogleraar Staats- en bestuursrecht, Vrije Universiteit te Amsterdam
- H. (Huri) Sahin
Accountmanager Zuid-Holland bij het Nationaal Programma Regionale Energiestrategie
- Drs. P.J. (Peter) Verheij
Wethouder, Gemeente Alblasserdam
- Drs. C.J.G.M. (Kees Jan) de Vet
Dijkgraaf, Waterschap Brabantse Delta
- Dr. M.W.M. (Miranda) de Vries
Burgemeester, Gemeente Etten-Leur
- Drs. P.J.M. (Peter) Wilms
Tijdelijk raadslid, Economisch consultant publieke sector

