

AFREKENEN MET DISBALANS

NAAR GOED SAMENSPEL
IN DE BESTUURLIJKE EN
FINANCIËLE
VERHOUDINGEN

DE RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR

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

WETTELIJKE VERANKERING

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

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

WERKWIJZE

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

SAMENSTELLING

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

STAF

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

ADRESGEGEVENS

Bezoekadres: Korte Voorhout 7
Postadres: Postbus 20011
2500 EA Den Haag
T 070 426 75 40
E info@raadopenbaarbestuur.nl
www.raadopenbaarbestuur.nl
[@Raad_ROB](https://twitter.com/Raad_ROB)

Voorwoord

Voor allerlei taken werken Rijk, provincies en gemeenten samen. Vaak is dat omdat de wetgever een taak opdraagt aan de gemeenten om die (mede) uit te voeren: de zogeheten medebewindstaken. De centrale overheid en de decentrale overheden pakken zo gezamenlijk een maatschappelijk vraagstuk aan. Dit advies gaat over de manier waarop de gemeenten, provincies en het Rijk moeten samenwerken als de wetgever heeft gekozen voor de vorm van medebewind. Ook bij andere vormen van samenwerking tussen overheden is dit advies relevant. In dit advies halen we casuïstiek aan waarin overheden elk vanuit hun autonomie met elkaar moeten samenwerken. We geven voorbeelden waar de samenwerking goed gaat en waar iets misgaat.

In het advies *Rust-Reinheid-Regelmaat* uit 2021 heeft de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) aandacht besteed aan de problemen in de samenwerking op overheidstaken, tussen het Rijk en de decentrale overheden. De ROB constateerde dat het niet altijd goed gaat in deze samenwerking vanwege een disbalans tussen de taken, middelen, risico's en sturingsmogelijkheden van de betrokken overheden.

Daarmee gaat die disbalans om meer dan geld alleen. De gehele samenleving heeft last van deze disbalans. De knelpunten in de jeugdzorg zijn daarvan een voorbeeld. De disbalans brengt problemen voor de gemeenten en de provincies en ook voor het Rijk, in zijn rol als wetgever en in zijn rol als uitvoerder: de ministers. Zowel de ministers als de gemeenten kunnen door die disbalans niet goed sturen op een doeltreffende en doelmatige uitvoering van de taken die de wetgever aan de gemeenten in medebewind heeft opgedragen. Dat leidt bovendien tot improductieve discussies tussen de bestuurslagen.

Met dit vervolgadvisie richt de ROB zich op de achtergronden en oorzaken van die disbalans en doet daarbij een aanzet voor een fundamentele oplossing.

Dit advies is voorbereid door een werkgroep met de raadsleden Martiene Branderhorst, Peter Verheij en Arno Visser. Maarten Allers (Rijksuniversiteit Groningen) en Nico Groenendijk (University of Inland Noorwegen) becomingmentarieerden een eerder concept. De inhoud van het advies komt uiteraard

geheel voor rekening van de ROB. Vanuit de staf heeft Bart Leurs in eerste aanleg het advies voorbereid, Jan Verhagen heeft het advies met medewerking van Harm Rienks en Gerber van Nijendaal afgerond.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'C. Braun', with a long horizontal flourish extending to the right.

Caelesta Braun
Vicevoorzitter

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'I. Sluiter', with a circular flourish around the middle of the signature.

Iris Sluiter
Secretaris-directeur

Inhoud

Voorwoord	3
In het kort	6
1. Taakverdeling in het Huis van Thorbecke	9
1.1 Het Huis van Thorbecke	9
1.2 Gemeenten, provincies en Rijk werken samen	11
1.3 Samenwerken vanuit autonomie	13
1.4 Belastingkloof	14
1.5 Bekostiging van gemeentelijke taken	15
1.6 Risico's bij samenwerking	19
1.7 Verantwoording en informatie-uitwisseling	21
1.8 Naar een balans tussen taken, bevoegdheden, middelen en verantwoording	22
2. Disbalans in het Huis van Thorbecke	24
2.1 Disbalans in plaats van doeltreffendheid en doelmatigheid	24
2.2 Taboes	28
3. Van disbalans naar samenspel	30
3.1 Aanbeveling 1	30
3.2 Aanbeveling 2	31
3.3 Aanbeveling 3	33
<i>Bijlage I</i> Literatuur	34
<i>Bijlage II</i> Samenstelling Raad voor het Openbaar Bestuur	37

In het kort

Voor allerlei taken werken Rijk, provincies en gemeenten samen. Soms gebeurt deze samenwerking vrijwillig en veel vaker gebeurt dat in opdracht van de wetgever: het zogeheten medebewind. Meestal gaat die samenwerking goed, maar er zijn daarbij ook grote knelpunten geconstateerd, die leiden tot ongezone spanningen tussen het Rijk, de provincies en (vooral) de gemeenten.

Er is een disbalans tussen de taken, bevoegdheden en middelen van de gemeenten. Dit advies verwijst daarvoor naar diverse voorbeelden. Zo is bij de decentralisatie van de jeugdzorg de disbalans dat de taken die daaruit voortvloeien omvangrijk en nauwelijks (financieel) beheersbaar blijken, wat de gemeenten (moeten) opvangen. Daarbij is er weinig zicht op het resultaat, waarvoor het Rijk zich echter wel moet verantwoorden.

Een ander voorbeeld van disbalans is waarneembaar bij de veiligheidsregio's, waar de financiële rol van de gemeenten veel groter is dan hun beleidsinvloed. Gezien de noodzaak van een balans tussen 'betalen en bepalen' lijkt het daarom veel logischer om de minister rechtstreeks de veiligheidsregio's te laten bekostigen.

Een derde voorbeeld van disbalans is de onderwijshuisvesting. Het achterstalig onderhoud in deze huisvesting is deels te verklaren door onbegrip van de wetgever van de gemeentelijke financiën.

En als vierde voorbeeld noemt de ROB de uitvoering van de klimaattaken. Daar zit de disbalans in de informatie die de minister daarover krijgt van de gemeenten, over zowel het presteren als de kosten daarvan. Die informatie is voor de minister niet toereikend om daarover democratisch verantwoording af te kunnen leggen.

Van disbalans tussen de (medebewinds-)taken, bevoegdheden en middelen van de gemeenten hebben niet alleen de gemeenten last. Ook voor het Rijk levert dat problemen op, zowel in zijn rol als wetgever als in zijn rol als uitvoerder (de ministers). Beide bestuurslagen kunnen door die disbalans te weinig sturen op een doeltreffende en doelmatige uitvoering van de taken die de wetgever aan gemeenten heeft opgedragen. Dat leidt tot frictie tussen deze bestuurslagen.

De gemeenten geven aan te weinig geld te krijgen voor hun medebewindstaken en dat, mede daardoor, hun financiële positie slecht is. De ministers schrijven dat de gemeentelijke financiën er goed voor staan en dat de financiële positie van de gemeenten zelfs verbetert, maar dat het de gemeenten soms ontbreekt aan uitvoeringskracht. Beide bestuurslagen belichten hiermee (slechts) een deel van de bestaande praktijk; het toont de grote afstand en het onbegrip tussen de ministers en de gemeenten als het gaat over de bestuurlijke en financiële verhoudingen. Uiteindelijk gaat deze onderlinge strijd ten koste van het gezag dat burgers toekennen aan de overheid.

Het Rijk en de gemeenten zijn het er wel over eens dat er een disbalans is tussen de taken, bevoegdheden en middelen van de gemeenten. Maar hoe groot is die disbalans eigenlijk? Waar ontstaat die disbalans nu precies? En hoe kan die balans weer worden hersteld? In dit advies duidt de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) de achtergrond van die disbalans. Daarvoor gaan we terug naar de basis: de toedeling van overheidstaken door de wetgever, met de uitgangspunten en kaders die daarbij gelden. Bij zijn beslissing over medebewindstaken moet de wetgever die in acht nemen. Bovendien is het van belang dat die uitgangspunten in de praktijk ook overeind blijven. Om dat te kunnen beoordelen is het van belang dat de toedeling van deze overheidstaken en de onderbouwing daarvan, expliciet en consequent plaatsvinden en goed kenbaar zijn.

Ook is het nodig dat gemeenten inzicht hebben in het rijksbeleid voor die medebewindstaken, welke budgetten de gemeenten daarvoor krijgen en welke risico's voor hun rekening komen. Dat inzicht ontbreekt nu; er bestaat geen overzicht van taken waartoe de wetgever de gemeenten heeft verplicht. Daarmee zijn de ministers niet in control voor de taken waarvan ze de uitvoering aan de gemeenten hebben opgedragen. De ROB heeft in zijn advies *Bestedingsvrijheid geduid* uit 2019 al een aanzet voor zo'n overzicht gemaakt. Het is nodig om dat verder te specificeren en, waar nodig, aan te vullen.

De ROB constateert dat de afgelopen decennia het gesprek over de toedeling van overheidstaken en hoe dat vervolgens goed werkend te krijgen en/of te houden is, te weinig en te oppervlakkig plaatsvindt. Ook hier is het devies; terug naar de basis van de toedeling van overheidstaken, met de uitgangspunten en kaders die daarbij gelden. Door de oppervlakkigheid lijkt een aantal onderwerpen nu onbespreekbaar, oftewel 'taboe'. De uitbreiding van het eigen belastinggebied lijkt zo'n taboe. Een dialoog over waarom dat niet is meegegroeid met de verandering van taken en bevoegdheden in de afgelopen decennia, is nauwelijks gevoerd. Ook over het open einde van de kosten van taken die werden belegd bij gemeenten is bij decentralisaties niet veel gesproken, terwijl het open einde daarmee verdween van de rijksbegroting en vervolgens terechtkwam bij de gemeenten.

En verder lijkt het een taboe om specifiek te bespreken en bepalen wat gemeenten aan informatie moeten vergaren en aanleveren bij de minister, zowel over de kosten als over de uitkomsten van hun medebewindstaken. De minister moet zich hiervoor democratisch kunnen verantwoorden bij het parlement, zoals ook de gemeentelijke colleges zich aan de gemeenteraden moeten kunnen verantwoorden. Wat nu – en al vele jaren – plaatsvindt, zijn bestuurlijke gesprekken tussen minister en gemeenten, voornamelijk over de disbalans. Dat is te beperkt, te weinig diepgaand en werkt kortstondig. Het is nodig de balans goed te iken, anders wordt de disbalans alleen maar groter.

De ROB komt met drie aanbevelingen: breng de disbalans in beeld, los hem op, en zorg dat hij niet terugkomt.

- De wetgever moet eerst zorgen voor een duidelijk en volledig overzicht van de medebewindstaken van de gemeenten, van de ambities die hij hierbij heeft en van de middelen (bevoegdheden en budgetten) die hij daarvoor aan de gemeenten geeft. De ministers moeten daarom zo'n lijst gaan opstellen en daarbij ook de risico's en de democratische verantwoording beschrijven. De gebruikte begrippen, gehanteerde criteria, gemaakte keuzes en de overwegingen daarbij moeten duidelijk omschreven worden.
- Vervolgens moeten de wetgever en/of de verantwoordelijke ministers hun ambities voor de medebewindstaken congruent maken met de bekostiging, bevoegdheden en risico's van de gemeenten. Daarbij hoort ook inzicht in de actuele stand van bedragen die in het verleden aan het gemeentefonds zijn toegevoegd.
- Ten slotte moet die congruentie niet eenmalig zijn, maar structureel blijven. Daarvoor dient de wetgever te zorgen voor een duidelijke en permanente governancestructuur. Het past daarbij dat de wetgever zicht houdt op de beleidseffecten en de financiële gevolgen ervan evalueert. Daarnaast dienen de verantwoordelijke ministers periodiek het overzicht te evalueren en waar nodig aan te passen.

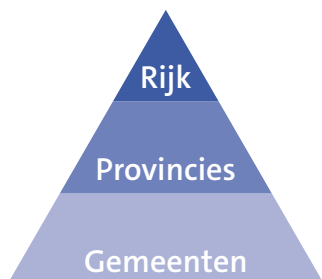
Zo verandert disbalans in een goed samenspel tussen Rijk en gemeenten en kunnen overheidstaken binnen budget en met de gewenste uitkomst worden uitgevoerd, waarmee de overheid zijn bestuurskracht waarmaakt bij burgers en de samenleving als geheel.

1. Taakverdeling in het Huis van Thorbecke

Een overheidstaak is de opdracht tot het handelen van een overheid ter behartiging van een maatschappelijk belang¹ en waarvoor publieke middelen worden bestemd. Overheidstaken bevatten meerdere aspecten, zoals het bepalen van het beleid, het uitvoeren van het beleid, het betalen van de kosten, het beheersen en dragen van de financiële risico's, en de democratische verantwoording. Bij elk aspect horen bepaalde bevoegdheden, dat wil zeggen het recht en de mogelijkheden om in een bepaalde situatie zelfstandig beslissingen te nemen.

1.1 HET HUIS VAN THORBECKE

Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Daarin zijn drie bestuurslagen belast met algemene overheidstaken, namelijk de gemeenten, provincies en het Rijk. Dit wordt het 'Huis van Thorbecke' genoemd.²



Halverwege de negentiende eeuw had men het ideaal om alle aspecten van een taak bij één bestuurslaag te beleggen, waarbij die bestuurslaag alle bijbehorende bevoegdheden heeft. Dat geeft eenheid en herkenbaarheid voor de inwoners in de taken en bevoegdheden van gemeenten, provincies en Rijk. In dit ideaal kunnen alle overheden de bekostiging voor hun taken zelf regelen, met eigen heffingen. Dat maakt de band tussen betalen en bepalen het sterkst. Elke overheid kan dan democratisch verantwoording afleggen aan de eigen volksvertegenwoordiging over het uitvoeren van taken en de inzet van de publieke middelen daarvoor.

¹ WRR, *Het borgen van het publiek belang*, 2000.

² Grondwet 1848, Provinciewet 1850 en Gemeentewet 1851.

Het Huis van Thorbecke redeneert van onderop. Het uitgangspunt is ‘bij de gemeenten, tenzij’. Overheidstaken worden op een zo laag mogelijke verdieping belegd, zo dicht mogelijk bij de burger. Dit uitgangspunt wordt het *subsidiariteitsbeginsel* genoemd. Deze nabijheid bevordert de betrokkenheid van burgers bij hun bestuur. De gemeente wordt verondersteld de wensen van de inwoners het beste te kennen en zijn beleid daarop aan te laten sluiten.³ Dit uitgangspunt is vastgelegd in de Gemeentewet en de Provinciewet.

Gemeentewet, artikel 117

1. Onze Minister bevordert de decentralisatie ten behoeve van de gemeenten.
2. Voorstellen van maatregelen waarbij bepaalde aangelegenheden tot rijks- of provinciaal beleid worden gerekend, worden slechts gedaan indien het onderwerp van zorg niet op doelmatige en doeltreffende wijze door de gemeentebesturen kan worden behartigd.

Provinciewet, artikel 115

1. Onze Minister bevordert de decentralisatie ten behoeve van de provincies.
2. Onverminderd artikel 117, tweede lid, van de Gemeentewet, worden voorstellen van maatregelen waarbij bepaalde aangelegenheden tot rijksbeleid worden gerekend slechts gedaan indien het onderwerp van zorg niet op doelmatige en doeltreffende wijze door de provinciebesturen kan worden behartigd.

Om redenen van doeltreffendheid en doelmatigheid kan de wetgever overheidstaken aan een overheidslaag toedelen die hoger in het Huis van Thorbecke ‘woont’: aan de provincies en/of aan het Rijk. Doeltreffendheid (effectiviteit) is de mate waarin het overheidshandelen de gestelde doelen bereikt; doelmatigheid (efficiëntie) is de verhouding tussen het bereikte doel en de ingezette middelen. De Comptabiliteitswet legt de verplichting op om de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleidsvoorstellen toe te lichten:

Comptabiliteitswet 2016, artikel 3.1

Voorstellen, voornemens en toezeggingen bevatten een toelichting waarin wordt ingegaan op:

- a. de doelstellingen, de doeltreffendheid en de doelmatigheid die worden nagestreefd;

3 Oates' decentralisatiestelling, uit W.A. Oates, *Fiscal federalism*, 1972.

- b. de beleidsinstrumenten die worden ingezet;
- c. de financiële gevolgen voor het Rijk en, waar mogelijk, de financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren.

Doeltreffendheid en doelmatigheid moeten in dit verband breder worden opgevat dan alleen in financiële zin. Ook maatschappelijke en democratische waarden zoals uniformiteit of juist maatwerk, de nabijheid en de aanspreekbaarheid van de overheid, en de herkenbaarheid van elke overheid kunnen meegewogen worden. Ook die aspecten dragen bij aan de kwaliteit van leven in een land – en daarmee aan de doeltreffendheid van het bestuur. Er staat evenwel nergens wettelijk beschreven welke aspecten daadwerkelijk meegewogen moeten worden bij de toets op doeltreffendheid en doelmatigheid van de taaktoedeling.

Dat maakt de toets op doeltreffendheid en doelmatigheid gevoelig voor beleidsvoorkeuren en voor maatschappelijke ontwikkelingen. Het is daarom nodig dat zowel de wetgever als de minister periodiek evalueert of een taak nog steeds bij de juiste bestuurslaag is belegd.

Niet de decentralisatie van overheidstaken, maar de centralisatie daarvan moet worden gemotiveerd; onderbouwing met argumenten en overwegingen dat deze doeltreffender en doelmatiger is, is vereist. In verband met veranderende omstandigheden en maatschappelijke ontwikkelingen is het nodig om die motivering periodiek te herhalen.

1.2 GEMEENTEN, PROVINCIES EN RIJK WERKEN SAMEN

Al is er sinds 1848 veel veranderd, het Huis van Thorbecke fungeert nog steeds als leidraad voor de toedeling van overheidstaken. Wel zijn er veel verbindingen gekomen tussen de drie verdiepingen. Dat komt omdat inmiddels niet zozeer de volledige *taken* zijn verdeeld tussen de overheden, maar meer de verschillende *aspecten* van veel taken. In de eerste alinea van dit hoofdstuk wees de ROB er al op dat overheidstaken meerdere aspecten bevatten.

Elk aspect van een taak kan een andere optimale schaal van doeltreffendheid en doelmatigheid hebben. De wetgever moet bij samenwerking *alle* aspecten van de taken, met de bijbehorende bevoegdheden, expliciet toedelen aan de gemeenten, provincies of het Rijk. Criteria daarbij zijn, volgens het subsidiariteitsbeginsel: de doeltreffendheid en doelmatigheid. Het is van belang dat de wetgever dit eenduidig omschrijft, periodiek evalueert en waar nodig bijstelt.

Als verschillende aspecten van overheidstaken worden toebedeeld aan verschillende overheden, moeten die overheden samenwerken aan een overheidstaak. Bij zo'n samenwerking zorgt bijvoorbeeld het Rijk voor het bepalen van het beleid en de bekostiging ervan en zorgen de gemeenten⁴ voor de uitvoering. Bij elk aspect van zo'n taak horen bepaalde bevoegdheden en middelen. Deze samenwerking hoort bij het Huis van Thorbecke en staat in de wet.

Grondwet, artikel 124

1. Voor provincies en gemeenten wordt de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake hun huishouding aan hun besturen overgelaten.
2. Regeling en bestuur kunnen van de besturen van provincies en gemeenten worden gevorderd bij of krachtens de wet.

Gemeentewet, artikel 108

1. De bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake de huishouding van de gemeente wordt aan het gemeentebestuur overgelaten.
2. Regeling en bestuur kunnen van het gemeentebestuur worden gevorderd bij of krachtens een andere dan deze wet ter verzekering van de uitvoering daarvan, met dien verstande dat het geven van aanwijzingen aan het gemeentebestuur en het aan het gemeentebestuur opleggen of in zijn plaats vaststellen van beslissingen, slechts kan geschieden indien de bevoegdheid daartoe bij de wet of krachtens de wet bij provinciale verordening is toegekend.

Taken die een gemeente volgens artikel 124, eerste lid, van de Grondwet en artikel 108, eerste lid, van de Gemeentewet op eigen initiatief uitvoert, worden autonome gemeentelijke taken genoemd. Taken die de wetgever volgens het eerste en tweede lid opdraagt ('vordert') aan gemeenten, heten medebewindstaken.⁵

Autonomie en medebewind zijn te beschouwen als de twee uiteinden van een schaal waartussen het gemeentelijk bestuur zich beweegt. In de praktijk is het door de gemeente gevoerde bestuur steeds ergens op deze schaal te plaatsen. Die plaats wordt bepaald door de mate van vrijheid dan wel gebondenheid van de gemeente in haar doen en laten op het betreffende terrein.

- 4 Omwille van de leesbaarheid spreekt de ROB in dit advies ook van gemeenten als vaak 'gemeenten en/of provincies' wordt bedoeld.
- 5 De termen 'autonomie' en 'medebewind' staan niet in de wettekst, maar wel in de memorie van toelichting bij de Gemeentewet (19.403, nr. 3, blz. 51-55). De termen zijn in de juridische wetenschap en praktijk ontstaan en staan in alle handboeken over staats- en bestuursrecht.

1.3 SAMENWERKEN VANUIT AUTONOMIE

Gemeenten en Rijk kunnen samenwerken vanuit ieders eigen autonomie.

Bijvoorbeeld in de Regiodeal Amsterdam-West werken zestien bestuursorganen samen met negen andere partners aan het vergroten van de regionale brede welvaart. Die zestien bestuursorganen zijn vijf ministers en staatssecretarissen, vijf gemeenten, een provincie, een waterschap, een gemeenschappelijke regeling, een drinkwaterbedrijf en twee stichtingen. Die negen partners zijn onder andere hogescholen, een woningcorporatie, de GGD en Staatsbosbeheer.

Bij medebewindstaken draagt de wetgever een taak op aan de gemeenten – en daarmee draagt hij ook samenwerking tussen minister en gemeenten op. In de taak die wordt opgedragen hebben gemeenten soms veel en soms weinig of geen vrijheid om eigen beleidskeuzes en afwegingen te maken. Die vrijheid wordt ‘beleidsvrijheid’ genoemd.⁶

Voor de uitoefening van een opgedragen taak en daarmee voor de uitkomsten van het beleid, moeten de gemeenten passende bevoegdheden en middelen krijgen. Dat is overigens nergens in de wet opgenomen, maar bij een taak horen de bevoegdheden en de middelen om die taak uit te voeren. Wat passend is, hangt af van de doelstellingen van de wetgever. Als de wetgever voor een bepaalde taak strikte landelijke uniformiteit wil, behoren de gemeenten geen beleidsvrijheid te krijgen.

Een voorbeeld van een medebewindstaak waar de gemeenten geen beleidsvrijheid hebben omwille van de uniformiteit, is de organisatie van verkiezingen. De wetgever schrijft daarbij op detailniveau de uitvoeringsregels voor, tot en met de kleur van het stempotlood.

Als de wetgever daarentegen (ruime) lokale verschillen accepteert, zolang de uitvoering van het beleid maar binnen zijn kaders valt, dan is (veel) meer beleidsvrijheid passend.

6 Raad voor het Openbaar Bestuur, *Beleidsvrijheid geduid*, 2019.

Een voorbeeld van een taak met heel veel gemeentelijke beleidsvrijheid is het gemeentelijke welzijnsbeleid.

Samenwerking kan de wetgever niet alleen opleggen tussen minister en gemeenten, maar ook tussen gemeenten onderling. Zo heeft de wetgever diverse gemeenten aangewezen⁷ als centrumgemeenten om voor hun regio een bepaalde taak te vervullen, in samenwerking met de andere gemeenten uit die regio.

1.4 BELASTINGKLOOF

Het Huis van Thorbecke vormt niet meer de basis voor de bekostiging van overheidstaken. Dat komt omdat de gemeenten al bijna honderd jaar weinig eigen belastingen hebben. In plaats daarvan krijgen zij het grootste deel van hun inkomsten van het Rijk.

In de negentiende eeuw hadden de mensen nog een sterke band met hun eigen woonplaats. De mobiliteit was beperkt. Lokale belastingheffing werd gezien als hoeksteen van de lokale verbondenheid. Toen de taken van de gemeenten toenamen, leidde dat tot steeds grotere verschillen in de heffingen tussen de gemeenten. Gemeenten met veel arme inwoners hadden veel uitgaven (voor o.a. armenzorg) en een lage belastinggrondslag, zodat hoge tarieven nodig waren. Gemeenten met veel rijke inwoners hadden weinig uitgaven en een hoge belastinggrondslag, zodat lage tarieven mogelijk waren. Welgestelden uit steden verhuisden naar de omliggende gemeenten,⁸ wat de verschillen verder vergrootte. Met de Financiële Verhoudingswet 1929⁹ werden de belangrijkste gemeentelijke heffingen afgeschaft en werden de belastingen voornamelijk centraal geheven. Ook werd daarbij het gemeentefonds ingevoerd om centraal geheven geld aan de gemeenten te geven.

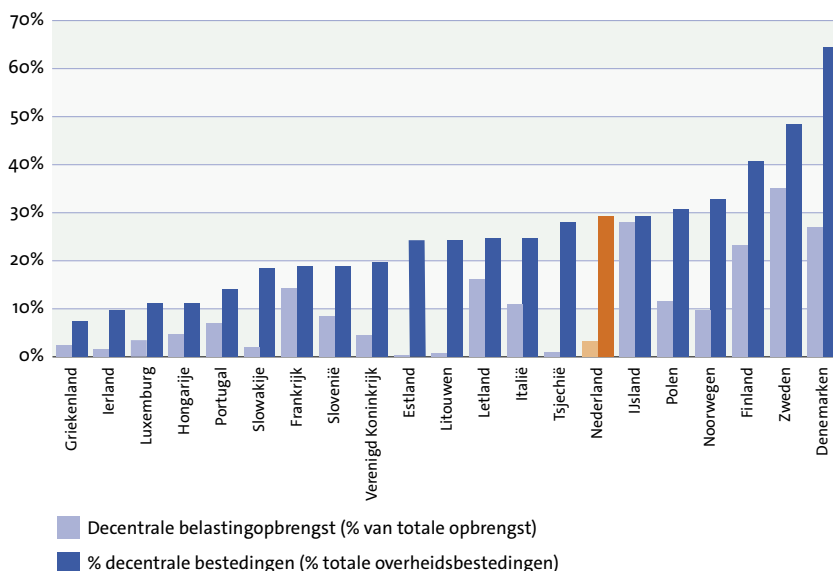
Oorspronkelijk stond het gemeentefonds los van de rijksbegroting, het bevatte een percentage van de opbrengst van een aantal rijksbelastingen. Geleidelijk is het gemeentefonds steeds meer een gewone uitgavenpost op de rijksbegroting geworden.

7 Taakdifferentiatie is gebaseerd op de Gemeentewet, artikel 109.

8 Het zogeheten 'stemmen met de voeten' van C.M. Tiebout, 'A Pure Theory of Local Expenditures', in: *Journal of political economy*, 1956.

9 Tweede Kamer, vergaderjaar 1928-1929, *Herziening van de financiële verhouding tussen Rijk en gemeenten en wijziging van eenige bepalingen der Gemeentewet*, 182, nr. 3.

Er is in Nederland een grote ‘belastingkloof’ (verschil tussen de uitgaven van de gemeenten en hun eigen belastingen). Die kloof is hier veel groter dan in de meeste andere landen:¹⁰



Het aspect ‘betalen’ ligt hierdoor veelal bij het Rijk. Als gemeenten een grotere verantwoordelijkheid zouden hebben om in de kosten van hun eigen beleidskeuzes te voorzien door eigen belastinginkomsten, dan zou dat de band tussen ‘bepalen en betalen’ versterken en daarmee bijdragen aan de doelmatigheid van het bestuur.¹¹

1.5 BEKOSTIGING VAN GEMEENTELIJKE TAKEN

De bekostiging van autonome taken van gemeenten komt uit zowel hun eigen belastingen als uit de algemene uitkering van het gemeentefonds. Dat laatste blijkt uit de ontstaansgeschiedenis van het gemeentefonds, maar vooral uit de verhouding tussen de autonome taken en de eigen belastingen van gemeenten.¹² Want ook al is de autonomie van de gemeenten niet exact financieel weer te geven, deze is veel omvangrijker dan hun eigen belastingen.

¹⁰ OESO, cijfers 2022.

¹¹ Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen, *Als één overheid. Slagvaardig de toekomst tegemoet!* 2020. Zie onder andere ook advies Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv), *Uitbreiding lokaal belastinggebied*, maart 2015 en het advies van de Commissie Financiële ruimte voor gemeenten, *Bepalen betekent betalen*, 2015.

¹² Raad voor het Openbaar Bestuur, *Beleidsvrijheid geduid*, 2019.

Ook vanuit autonomie kunnen Rijk en gemeenten samenwerken. Een vergaande en complexe vorm van bekostiging ontstaat als het Rijk en gemeenten voor die samenwerking een gezamenlijk budget instellen. Daarbij moet de financiële bijdrage van elke bestuurslaag aan dat budget democratisch getimeerd zijn. Ook democratische bijsturing en leerprocessen moeten mogelijk zijn. Een gezamenlijk budget dwingt dan het Rijk en de gemeenten om vooraf afspraken te maken over de governance en de verdeling van financiële risico's. Daarmee worden de geldstromen ook beter navolgbaar voor de betrokken volksvertegenwoordigingen.

Een voorbeeld van een gezamenlijk budget is het hoogwaterbeschermingsprogramma, waarbij de betrokken minister en de waterschappen samenwerken aan bijna honderd projecten van dijkverbetering, in gelijkwaardigheid en met erkenning van de onderlinge afhankelijkheid. Elke bestuurslaag draagt bij met eigen middelen en bevoegdheden en vanuit de eigen verantwoordelijkheden. De samenwerking hierbij gaat niet alleen om de bekostiging, maar bevat ook duidelijke en evenwichtige afspraken vooraf over de verdeling van de financiële risico's.

Een gezamenlijk budget is overigens iets anders dan cofinanciering.¹³ Cofinanciering is als het Rijk middelen aan een of enkele gemeenten verstrekt om daarmee die gemeente(n) te verleiden ook eigen middelen in te zetten. Daarbij is er geen gezamenlijk budget en dus ook geen gelijkwaardige governance.

De bekostiging van medebewindstaken is één van de meest besproken aspecten in de bestuurlijke en financiële verhoudingen, ook doordat een groot deel van de gemeentelijke taken gebaseerd is op medebewind. Gemeentelijke medebewindstaken moet de minister verplicht bekostigen.

Gemeentewet, artikel 108, derde lid

3. Onverminderd het bepaalde in de artikelen 110, vijfde lid, 119, vierde lid en 120, tweede lid, worden de kosten, verbonden aan de uitvoering van het tweede lid, voor zover zij ten laste van de betrokken gemeenten blijven, door het Rijk aan hen vergoed.

13 Overigens zou 'co-bekostiging' een betere term zijn, gezien het betekenisverschil tussen financiering en bekostiging.

Artikel 108, derde lid, van de Gemeentewet beperkt zich uitdrukkelijk niet tot het eerste jaar van de gemeentelijke uitvoering van medebewindstaken, maar gaat over de financiële gevolgen op korte én lange termijn.¹⁴ Zolang de wetgever het medebewind vordert van de gemeenten, heeft hij de plicht te zorgen voor een toereikende bekostiging. Dit naar analogie van de taken die de wetgever aan de minister opdraagt en die de wetgever (per definitie) ook gedurende de hele periode aan de minister bekostigt.

De wetgever behoort daarom periodiek te toetsen of hij nog voldoet aan de verplichting de medebewindstaken te bekostigen.¹⁵ Dat is mogelijk; van alle medebewindstaken waarvoor de bekostiging in het gemeentefonds zit is immers bekend hoeveel destijds is toegevoegd. Die bedragen zijn te actualiseren— op welke manier dan ook berekend.

In zijn advies *Eerst de politiek, dan de techniek*¹⁶ heeft de Raad voor de financiële verhoudingen, een van de voorlopers van de Raad voor het Openbaar Bestuur, betoogd dat een deugdelijk financieel systeem voor gemeenten geen puur technische kwestie is. Het is van belang dat eerst de politieke keuzes worden gemaakt. Daarna volgt uit het principe ‘wie bepaalt, betaalt’ wat de efficiëntste bekostigingsvorm is (zoals eigen heffingen, algemene uitkering, decentralisatie-uitkering, specifieke uitkering). Als het Rijk zich beleid voorneemt met financiële gevolgen voor de gemeenten, moet hij aangeven hoe de gemeenten dat kunnen bekostigen.

Financiële-verhoudingswet, artikel 2, eerste en tweede lid

1. Indien beleidsvoornemens van het Rijk leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door provincies of gemeenten, wordt in een afzonderlijk onderdeel van de bijbehorende toelichting met redenen omkleed en met kwantitatieve gegevens gestaafd, welke de financiële gevolgen van deze wijziging voor de provincies of gemeenten zijn.
2. In de toelichting wordt tevens aangegeven via welke bekostigingswijze de financiële gevolgen voor de provincies of gemeenten kunnen worden opgevangen.

14 Dit volgt uit de wetsgeschiedenis van dit artikel, Kamerstukken 19.967, nr. 1, blz. 3 en 22.893, nr. 3, blz. 9.

15 Dat wijkt af van wat de minister van BZK pleegt te antwoorden op vragen over de besteding vanuit het gemeentefonds, laatstelijk in de Aanhangsels van de Handelingen van de Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, nr. 1110 en 1224.

16 Raad voor de financiële verhoudingen, *Eerst de politiek, dan de techniek*, 2017.

De algemene uitkering uit het gemeentefonds¹⁷ is niet alleen ter bekostiging van de autonome uitgaven van de gemeenten, maar wordt ook gebruikt als bekostigingsmiddel voor medebewindstaken met een afgebakende en constante beleidslast. Doordat de afgelopen decennia de bekostiging van veel nieuwe medebewindstaken werd overgebracht naar het gemeentefonds, is een steeds groter deel van de algemene uitkering gebaseerd op medebewindstaken.

Een voorbeeld is de bekostiging van de Wmo en de jeugdzorg, die in 2015 als integratie-uitkering aan het gemeentefonds werden toegevoegd en vanaf 2019 via de algemene uitkering. De algemene uitkering nam daarvoor in 2019 met meer dan een derde toe.

De algemene uitkering uit het gemeentefonds is de afgelopen twintig jaar 3,35 keer zo groot geworden, van € 12,0 miljard in 2005 naar € 40,2 miljard in 2025.

Dat toenemende deel voor medebewindstaken in de algemene uitkering stelt hoge eisen aan de vormgeving van de algemene uitkering, om het budget voor autonome taken te kunnen afbakenen. Als de bekostiging van de medebewindstaken in het gemeentefonds afwijkt van de kostenontwikkeling¹⁸ van die taken, dan heeft dat immers invloed op de financiële ruimte van de gemeenten voor hun autonome taken. Dat werkt weer door op hun bestuurlijke autonomie. Om het budget voor autonome taken niet te verminderen, moet de bekostiging van medebewindstaken de dynamiek van de kosten volgen.

De decentralisatie- en integratie-uitkeringen¹⁹ (du's en iu's) en de voorziene opvolger daarvan, de bijzondere fondsuitkeringen,²⁰ zijn voorbeelden waarin dat is meegenomen in de vormgeving. Zij zijn ook onderdeel van het gemeentefonds, maar hebben eigen verdeelmaatstaven en kunnen een eigen indexering hebben. Zo kan goed worden aangesloten op de kostenverschillen tussen de gemeenten. Ze zijn geschikt voor de bekostiging van medebewindstaken waarvoor de wetgever wel kaders vaststelt, maar de gemeenten niet financieel wil kunnen afrekenen op de besteding. De gemeenten hebben daarin enige ruimte voor eigen normstelling.

17 Financiële-verhoudingswet, paragraaf 2.2.

18 De kostenontwikkeling is uitdrukkelijk iets anders is dan de uitgavenontwikkeling. Kosten zijn objectief benodigde uitgaven.

19 Financiële-verhoudingswet, artikel 5 lid 2 en artikel 13.

20 Wet herziening uitkeringsstelsel financiële verhoudingen, internetconsultatie, 2025.

Specifieke uitkeringen²¹ (spuks) zijn bedragen die een minister onder voorwaarden verstrekt aan gemeenten, voor een bepaalde overheidstaak. Ze zijn bedoeld voor taken waarbij de betrokken minister verantwoordelijk is voor een overheidstaak en de middelen daarvoor op zijn begroting heeft staan, en waarbij de uitvoering aan gemeenten is opgedragen. Het is het geëigende instrument voor taken waarbij de wetgever het beleid bepaalt en daarvoor dus ook het financiële risico draagt. Gemeenten kunnen financieel worden afgerekend op de besteding van de specifieke uitkeringen en dienen daarom die besteding te verantwoorden.

Er is overigens niet één type specifieke uitkering, er is een heel scala aan soorten specifieke uitkeringen, bijvoorbeeld op declaratiebasis, met een objectief verdeelmodel, op volgorde van indienen van de aanvraag of op tenderbasis.²² De keuze hiertussen hangt af van de eerdergenoemde bestuurlijke keuzes en van de balans tussen beleidsvrijheid en risico.

De keuze voor een specifieke uitkering wordt vaak mede ingegeven door de expliciete wens van de wetgever of de minister om zelf te kunnen sturen op de beleidsresultaten en om zelf te kunnen vaststellen of de beschikbaar gestelde gelden ook daadwerkelijk besteed zijn aan het beoogde doel.

Een voorbeeld is de specifieke uitkering Buig (bundeling uitkeringen inkomensvoorzieningen gemeenten) voor de bekostiging van onder andere de Participatiewet. De minister draagt daarbij het financiële macrorisico, door het totaalbudget van de uitkering elk jaar te laten aansluiten op de werkelijke uitgaven van de gezamenlijke gemeenten van het jaar daarvoor.

De Buig bevat een prikkel voor gemeenten om het aantal bijstandsuitkeringen te beperken. Gemeenten dragen individueel het risico als ze het aantal uitkeringen niet weten te beperken. Maar dat gemeentelijke risico is beperkt door een eigen vangnetregeling.

1.6 RISICO'S BIJ SAMENWERKING

Het samenspel kan de overheid als geheel sterker maken, maar leidt ook tot extra risico's. Er zijn goede redenen om in dit advies nadere aandacht te besteden aan de risico's. De risico's liggen namelijk aan de basis van de disbalans

21 Financiële-verhoudingswet, hoofdstuk 3, stand consultatieversie februari 2025.

22 Bij een verdeling op tenderbasis beoordeelt de minister alle ingediende aanvragen en kent hij een specifieke uitkering toe aan de aanvragen die daarbij het hoogste scoren.

die er nu is in de bestuurlijke en financiële verhoudingen (zie hoofdstuk 2 van dit advies).

Er zijn risico's voor het beleid, namelijk dat de doelen die de wetgever stelt en de gemeente moet uitvoeren, niet worden gehaald, of dat de uitvoering niet gaat op de manier zoals de wetgever voor ogen had. En er zijn risico's bij de financiën, namelijk dat de kosten anders zijn dan de minister verwachtte.

De beleidsbepalende wetgever loopt het financiële risico dat hij te veel geld aan de gemeenten verstrekt, wat niet doelmatig is voor de overheid als geheel. Ook loopt hij het risico dat de gemeente niet doelmatig werkt en compensatie wil voor de hogere uitgaven.

Met de decentralisatie van de uitvoering is de vraag wat het beleid mag kosten impliciet deels ook mee gedecentraliseerd. De uitvoerende gemeente loopt het financiële risico dat zij te weinig geld van de wetgever krijgt, wat leidt tot tekorten die zij vanwege haar beperkte belastingmacht moeilijk kan oplossen met extra belastingen. En als zij toch haar belastingen verhoogt, leidt dat tot ongenoegen bij de minister over lokale lastenstijgingen.

Er bestaan verschillende oorzaken van risico's. Een paar voorbeelden:

- incidenten, overmacht (onvoorspelbare zaken, variërend van rampen tot ongewenste en onverwachte neveneffecten);
- autonome ontwikkelingen (voorspelbaar maar niet beïnvloedbaar, zoals demografie);
- uiteenlopende beleidsintenties (tussen bijvoorbeeld Rijk en gemeenten of tussen gemeenten onderling).

Net als alle andere aspecten van taken bij samenwerking tussen Rijk en gemeenten, moeten ook de financiële risico's worden toegewezen aan een overheidslaag. Daarvoor zijn de (bij)sturingsmogelijkheden van belang: de band tussen bepalen en betalen. Als de minister (een deel van) het financiële risico draagt – al was het maar omdat hij een grotere belastingmacht heeft en dus beter de risico's kan dragen – dan zijn daarvoor (bij)sturingsmogelijkheden nodig. (Bij)sturing is voor de wetgever echter niet mogelijk als hij niet op het goede moment over de goede informatie beschikt. Zonder dat kan hij een kostenstijging onvoldoende beheersen.

Als niet duidelijk is welke overheidslaag moet opdraaien voor het financiële risico, bestaat de kans dat daarover bij tegenvallers onenigheid ontstaat tussen de minister en de gemeenten.

Zowel bij de coronapandemie als bij Oekraïne beseftte de minister snel dat de gemeenten diverse budgetten zouden overschrijden. Al in de loop van het jaar zijn daarom de budgetten verhoogd, zonder informatie over de tussentijdse financiële stand. Bij corona accepteerde de minister zelfs bij voorbaat een eventuele onrechtmatige besteding; snelle uitvoering vond hij toen belangrijker dan rechtmatigheid. Hiermee nam de minister het financiële risico van de gemeenten over.

1.7 VERANTWOORDING EN INFORMATIE-UITWISSELING

Bij alle overheidstaken is het zaak dat daarover verantwoording wordt afgelegd aan een volksvertegenwoordiging, zowel over de prestaties als over de gemaakte kosten. De gemeenten doen dat over autonome taken en medebewindstaken aan de gemeenteraad.

Over medebewindstaken (prestaties en kosten) die met specifieke uitkeringen zijn bekostigd, moeten de gemeenten daarnaast informatie aan de minister verstrekken over de bereikte resultaten en over de bestede middelen. Die informatie heeft de minister nodig om zelf verantwoording af te kunnen leggen aan het parlement. Daarbij is er een verschil tussen beleidsinformatie en verantwoordingsinformatie.

Beleidsinformatie is de informatie die een bestuurslaag nodig heeft (in dit geval van een andere bestuurslaag) om de effecten van het beleid te kunnen monitoren, het beleid te evalueren en zo nodig bij te stellen. Beleidsinformatie kan worden gebruikt om te bepalen hoe het ter beschikking gestelde budget is gebruikt en of het toereikend is voor het geformuleerde doel. Beleidsinformatie kan passend zijn als een bestuurslaag veel beleidsvrijheid heeft (veel bevoegdheden op de punten ‘wat willen we bereiken en wat mag het kosten’), maar niet het gehele financiële risico kan dragen. De overheidslaag die het restrisico draagt (vaak: het Rijk) heeft dan beleidsinformatie nodig voor het kunnen beoordelen van het restrisico.

Verantwoordingsinformatie is passend als de wetgever het doel en de middelen van een taak bepaalt en de gemeenten die taak uitvoeren. Er is een duidelijke scheidslijn: als de minister de informatie gebruikt om verstrekte middelen van individuele gemeenten terug te vragen óf als het collectief van gemeenten de informatie gebruikt om extra geld te vragen aan de minister, dan is het verantwoordingsinformatie. De gemeente(n) legt (leggen) dan verantwoording aan de minister af over de bestede middelen en de output. Niet correct besteed geld kan een minister bij specifieke uitkeringen terugvorderen. Op zijn beurt kan de minister dan verantwoording afleggen aan het parlement over de doeltreffendheid (output en outcome) en doelmatigheid.

Verantwoordingsinformatie is passend als bijvoorbeeld de minister het financiële risico (of een deel daarvan) draagt voor een budget dat volgens de wetgever jaarlijks voldoende moet zijn, maar waarvoor de wetgever geen blanco cheque afgeeft. Dan moet de minister de uitgaven voor het opvangen van het restrisico kunnen verantwoorden. Ook hier gaat het dus om taken waarbij de wetgever de vraag beantwoordt wat het mag kosten.

Voorbeelden van verantwoordingsinformatie zijn te vinden bij veel specifieke uitkeringen, als die in principe kostendekkend moeten zijn maar de minister bereid is het budget te verhogen als dat ontoereikend blijkt. Bij het niet besteden van de toegekende budgetten kan de minister het bedrag geheel of gedeeltelijk terugvorderen.

Bij zowel beleidsinformatie als verantwoordingsinformatie behoort zowel de wetgever (via wetten en AMvB's) als de minister (via ministeriële regelingen) duidelijke definities te geven van de relevante begrippen. Dat is nodig om eenduidige conclusies te kunnen trekken over de behaalde doelen.

Een voorbeeld van gezamenlijke begrippen zijn de gemeentelijke BBV- en Iv3-boekhoudvoorschriften. Die zorgen voor financiële macrokennis en vergelijkingsmogelijkheden waar zowel de minister als de gemeenten baat bij hebben.

De overheden die bij een bepaalde taak betrokken zijn, behoren voor een goede onderlinge informatie-uitwisseling, oog te hebben voor elkaars taal en cultuur, en te werken een grote gezamenlijkheid daarin.

1.8 NAAR EEN BALANS TUSSEN TAKEN, BEVOEGDHEDEN, MIDDELEN EN VERANTWOORDING

Bovenstaande beschouwing van de medebewindstaken brengt de ROB tot een schema waarin taken, bevoegdheden, middelen en democratische verantwoording bij samenwerking met elkaar in balans zijn. Daarbij richt de ROB zich op de financiële aspecten, omdat daarover nu de meeste interbestuurlijke gesprekken gaan. Het schema kan dienen als richtlijn waarmee rekening moet worden gehouden bij samenwerking met meerdere overheden, eventueel ook over de bestuurslagen heen. Daarbij merkt de ROB op dat de complexe werkelijkheid nooit volledig in een schema kan worden weergegeven.

De ene dimensie van samenwerking is het type overheidstaak. Daarmee hangt rechtstreeks samen welke overheid het beleid bepaalt. Zoals al toege-

licht in voetnoot 4, gaat de ROB in dit schema uit van twee overheidslagen (Rijk en gemeenten), terwijl er in werkelijkheid drie overheidslagen zijn (Rijk, provincies en gemeenten).

De andere dimensie van samenwerking zijn de diverse aspecten daarvan, die de ROB al noemde in de eerste alinea van dit advies: naast het bepalen van het beleid gaat het om het uitvoeren van het beleid (met als apart aspect de beleidsvrijheid van de gemeenten), het betalen van de kosten, het beheersen en dragen van de financiële risico's, en de democratische verantwoording.

Type overheidstaak	Wie bepaalt beleid?	Wie voert het beleid uit?	Beleidsvrijheid gemeenten	Wie betaalt beleid?	Hoe bekostigd?	Wie draagt risico?	Democratische verantwoording
Rijkstaak	Rijk	Rijk	n.v.t.	Rijk	Landelijke belasting	Rijk	Rijk
Autonomie	Gemeenten	Gemeenten	Nagenoeg volledig (9-10)	Gemeenten	Lokale heffingen of algemene uitkering	Gemeenten	Gemeenten
Medebewind	Gemeenten (grotendeels) Rijk (beperkt)	Gemeenten	Grote mate (7-8)	Gemeenten (grotendeels) Rijk (beperkt)	Algemene uitkering en lokale heffingen	Gemeenten (grotendeels) Rijk (beperkt)	Rijk en gemeenten
	Gemeenten (deels) Rijk (deels)	Gemeenten	Redelijke mate (4-6)	Gemeenten (deels) Rijk (deels)	au of du/iu/bfu	Macro: Rijk Micro: gemeenten	Rijk en gemeenten
	Gemeenten (beperkt) Rijk (grotendeels)	Gemeenten	Beperkt (2-3)	Gemeenten (beperkt) Rijk (grotendeels)	du/iu/bfu of spuk	Gemeenten (beperkt) Rijk (grotendeels)	Rijk en gemeenten
	Rijk	Gemeenten	Geen – beperkt (0-1)	Rijk	Spuk of du/iu/bfu	Rijk	Rijk

au: algemene uitkering

du: decentralisatie-uitkering

iu: integratie-uitkering

bfu: bijzondere fondsuitkering

spuk: specifieke uitkering

2. Disbalans in het Huis van Thorbecke

In hoofdstuk 1 is beschreven hoe de samenwerking zou moeten zijn en wat de achtergronden daarvan zijn. Maar in de praktijk loopt het niet helemaal zoals het moet. De ROB constateerde in 2021 al een disbalans in de bestuurlijke en financiële verhoudingen tussen het Rijk en de gemeenten.²³ Inmiddels erkennen ook de wetgever en de minister²⁴ een disbalans tussen de gemeentelijke taken, de middelen en de democratische controle daarop.

Waar is het misgegaan? Vaak heeft de wetgever niet consequent de argumenten gebruikt bij het toedelen van taakaspecten aan gemeenten. Er is meer gekeken naar de mogelijke voordelen van decentralisatie en van bekostiging via het gemeentefonds²⁵ dan naar de mogelijke nadelen daarvan.

In de risicoparagraaf die de gemeenten moeten maken bij hun begroting, staan de financiële risico's die van het Rijk afkomstig zijn vaak bovenaan. Dat illustreert dat de wetgever veel te weinig aandacht besteedt aan de risico's die de gemeenten lopen.

De wetgever heeft verschillende keuzes gemaakt die nooit zijn geëvalueerd of heroverwogen. En de gemeenten hebben te halsstarrig vastgehouden aan het niet hoeven verantwoorden van de kosten van een groot deel van de medebewindstaken.

2.1 DISBALANS IN PLAATS VAN DOELTREFFENDHEID EN DOELMATIGHEID

De toedeling van overheidstaken heeft volgens het Huis van Thorbecke en de Gemeentewet het uitgangspunt 'bij de gemeenten, tenzij bij de provincies of het Rijk het doeltreffender en/of doelmatiger is'. De toedeling van overheidstaken zou daarmee weloverwogen en inzichtelijk moeten zijn, vooral de taken die bij provincies of het Rijk zijn belegd. Maar inmiddels is niet meer duidelijk of de taken in de samenwerking tussen Rijk en gemeenten nog steeds doelmatig en doeltreffend zijn belegd, en daarmee ook zo kunnen worden uitgevoerd.

²³ Raad voor het Openbaar Bestuur, *Rust–reinheid–regelmaat. Evenwicht in de bestuurlijke-financiële verhoudingen*, 2021.

²⁴ Eerste Kamer, vergaderjaar 2024–2025, 36.600 B, nr. D.

²⁵ J.F. Schrijver (2015), blz. 150.

Dit gebrek aan inzicht bemoeilijkt het hele bestuurlijke proces van zowel de wetgever als de gemeenten; het geeft onduidelijkheid in wie wat te doen staat. Daardoor zijn bestuurders vaak niet in staat om hun volksvertegenwoordiging goed te informeren over de resultaten (of het gebrek daaraan) en de kosten daarvan.

Om verschillende redenen is bij de taaktoedeling te vaak voorbijgegaan aan het 'tenzij', zoals weergegeven in het tweede lid van artikel 117 Gemeentewet en artikel 115 Provinciewet en is er te weinig onderzocht en/of geconcludeerd of de (uitvoering van) taken nu wel op de meest doelmatige en doeltreffende wijze konden worden behartigd door gemeenten. De voordelen van decentralisatie, maatwerk, integrale afweging, nabijheid bij de burger, versterking lokale democratie, enzovoort werden om allerlei redenen bij voorbaat als een zekerheid gezien. De mogelijke nadelen zoals risico's, uitvoeringskosten, uitvoeringskracht, coördinatieproblemen tussen Rijk en gemeenten, ongelijkheid in uitkomsten van beleid en dergelijke zijn te vaak onvoldoende meegewogen. En de wetgever wijzigde vaak bepaalde keuzes hierin, maar trok niet alle noodzakelijke gevolgen daaruit.

Een voorbeeld zijn de decentralisaties in het sociaal domein. In 2015 zijn taken en budgetten voor Wmo en jeugdzorg overgedragen aan de gemeenten. De veronderstelling hierbij was dat de zorg door preventie en maatwerk goedkoper zou worden als die dicht bij de mensen zou worden georganiseerd. In de praktijk bleek deze veronderstelling niet te kloppen. Decentralisatie leidt alleen tot welvaartswinst als maatschappelijk geaccepteerd wordt dat de uitkomsten van beleid tussen gemeenten kunnen verschillen. Maar die maatschappelijke acceptatie is er niet in het sociaal domein. Het voelt voor veel inwoners onrechtvaardig als ze voor persoonlijke voorzieningen afhankelijk zijn van de plaats waar ze wonen, te meer omdat alle inwoners dezelfde landelijke belastingen betalen.

Verder waren deze decentralisaties niet volledig. De wetgever bleef veel sturing op de uitvoering uitoefenen en legde tarieven en regionale samenwerking op. De gemeenten hebben maar beperkte mogelijkheden tot sturing, ze zijn verplicht zorg (Wmo en jeugd) te leveren volgens een ruim omschreven zorgplicht. De gemeenten droegen alle financiële risico's.

Gemeenten zijn democratisch gelegitimeerde bestuurlijke eenheden. Ze maken onderdeel uit van de verticale *checks and balances* in het overheidsbestuur. Daarvoor moeten ze een voldoende krachtige positie hebben ten opzichte van de dominante positie van de minister. Als het nodige tegenwicht niet kan worden geboden, en er dus sprake is van disbalans, tast dat uiteindelijk ook de democratische legitimiteit van de gemeenten aan. Want waarom zouden inwoners nog naar de stembus gaan voor gemeenteraadsverkiezingen als de wetgever goed bestuur in de gemeenten bijna onmogelijk maakt omdat in feite het Rijk beslist?

Er zijn veel voorbeelden van disbalans in de gemeentelijke verantwoordelijkheid en het type bekostiging. Hieronder staan er een paar.

Gemeenten zijn verplicht in veiligheidsregio's samen te werken. Er is weinig ruimte voor eigen beleidskeuzes. Het grootste deel van de kosten wordt opgebracht door gemeenten zelf: slechts 10% tot 15% komt (rechtstreeks) van de minister via de brede doeluitkering rampenbestrijding. Dat *lijkt* begrijpelijk, omdat de veiligheidsregio's zijn ingericht als verlengd lokaal bestuur. Maar in de praktijk is er weinig ruimte voor eigen beleid. Dan is het oneigenlijk om de bekostiging grotendeels via het gemeentefonds te laten lopen. Beter zou de minister voor een veel groter deel rechtstreeks de veiligheidsregio's bekostigen met een specifieke uitkering.

De minister draagt via de brede doeluitkering Capaciteit decentrale overheden voor klimaat- en energiebeleid (Cdoke) bij aan de uitvoeringskosten voor het klimaatbeleid van decentrale overheden. De minister mist echter inzicht in de voortgang van de uitvoering van de belangrijkste taken door de gemeenten, provincies en waterschappen, en kan daar dus geen verantwoording over afleggen aan het parlement.

Al deze voorbeelden van disbalans hebben de democratische processen en de doeltreffendheid en doelmatigheid aangetast, bij zowel de wetgever als de gemeenten. De disbalansen hebben ook tot improductieve discussies tussen minister en gemeenten geleid. Vanuit het perspectief van de minister zijn de taken gedecentraliseerd en zijn de gemeenten verantwoordelijk voor een adequate taakuitvoering. Het perspectief van de gemeenten is dat ze te weinig sturingsmogelijkheden en te weinig budget hebben om hun taken uit te voeren en dat ze de financiële risico's niet kunnen dragen.

Bij de jeugdzorg zijn er verschillende disbalansen. Een deel van de toegang tot de jeugdzorg verloopt niet via gemeenten maar via artsen of gerechtelijke uitspraken.²⁶

De wetgever kwam werkende weg tot de mening dat de gemeentelijke schaal eigenlijk te klein is. Hij verplichtte daarom regionale samenwerking bij de jeugdzorginkoop. De wetgever redeneert dus inconsequent. De veronderstelling dat de inzet van relatief goedkope preventieve jeugdzorg het beroep op duurdere jeugdzorg zou beperken, heeft zich in de praktijk nog onvoldoende gerealiseerd.

In theorie hebben de gemeenten een grote vrijheid om de jeugdzorg naar eigen inzichten uit te voeren, in de praktijk veel minder. De sturingsmogelijkheden en bevoegdheden zijn niet eenduidig belegd. De gemeenten hebben onvoldoende mogelijkheden om de kosten (en de risico's op hoge kosten) te beheersen.

De verantwoordelijkheden, bekostiging en risico's voor de jeugdzorg moeten meer met elkaar in balans worden gebracht. De maatschappij accepteert geen verschillen in gemeentelijke uitvoering, de uitvoering heeft de wetgever regionaal belegd, en de gemeenten kunnen niet sturen op de risico's en de tegenvallers niet dragen.

De dynamiek van de middelen die de gemeenten van de minister krijgen voor de uitvoering van hun medebewindstaken sluit niet aan op de dynamiek van hun kosten. De bekostiging van de gemeenten volgt niet de logica van de kosten, maar de logica van de rijksbegroting.

In 1997 verlegde de wetgever de taak van onderwijshuisvesting en de financiële middelen daarvoor naar de gemeenten. De gemeenten kregen de schoolgebouwen om niet overgedragen. Ook de boekhouding verschoof van het kas/verplichtingenstelsel van het Rijk naar het baten/lastenstelsel van gemeenten. Voor de om niet overgedragen schoolgebouwen hadden de gemeenten echter nog geen afschrijvingskosten in hun boekhoudingen opgenomen. De gemeenten leken dus in de beginjaren minder uitgaven voor schoolgebouwen te hebben dan zij via het gemeentefonds kregen. De wetgever legde daarom vanaf 2015 een

26 Deskundigencommissie Hervormingsagenda Jeugd, *Groeipijn*, januari 2025.

structurele korting van € 256 miljoen op. Maar de gemeenten hadden die afschrijvingskosten wel, al waren ze niet zichtbaar in de begroting. Bovendien verhoogde de wetgever de kwaliteitseisen aan schoolgebouwen, bijvoorbeeld voor duurzaamheid. Inmiddels hebben veel scholen huisvestingsachterstanden.²⁷

In de huidige verantwoordingsafspraken kan het Rijk evenmin sturen op de risico's. Ten eerste omdat de gemeenten geen financiële verantwoording hoeven af te leggen over gelden uit het gemeentefonds. Ten tweede omdat de gemeenten ook over specifieke uitkeringen alleen achteraf verantwoording hoeven af te leggen, en niet tussentijds.

Als er onduidelijkheid is over de exacte taken, bevoegdheden en middelen van de gemeenten, is er ook onduidelijkheid over de gevolgen ervan. Zowel het democratische als het financiële proces stukt. Als de gemeenten tekorten hebben bij bepaalde medebewindstaken, is onduidelijk wat daarvan de gevolgen zijn. Lossen de gemeenten die tekorten op door de uitvoering van andere medebewindstaken te beperken? Zo ja, van welke andere taken dan – en wat vindt de wetgever daarvan? Kunnen de gemeenten die tekorten dekken met overschotten bij andere medebewindstaken? Gaan tekorten op medebewindstaken ten koste van autonome gemeentelijke taken? Leiden ze tot hogere gemeentelijke belastingen? Op al deze vragen kan nu geen antwoord worden gegeven. Zulke antwoorden horen er wel te zijn.²⁸

Al deze vragen gaan luider klinken als de wetgever vanaf 2026 € 2,3 miljard kort op het gemeentefonds en de inflatie onvoldoende compenseert.

Door de disbalans tussen taken, bevoegdheden en middelen bij de gemeenten zijn de ministers niet in control over de taken waarvan ze de uitvoering aan de gemeenten hebben opgedragen.

2.2 TABOES

De Raad constateert dat er een taboe ligt op drie onderwerpen. Het eerste taboe is uitbreiding van het gemeentelijke belastinggebied. De laatste uitbreiding was de invoering van de onroerendgoedbelasting in 1971 en de omzetting van parkeerrechten in parkeerbelasting in 1991.

²⁷ Zie IBO-onderwijshuisvesting, 2021, Kamerstuk 35.570, VIII, nr. 213.

²⁸ De Raad voor het Openbaar Bestuur brengt dit jaar een advies uit over hoe deze antwoorden gevonden kunnen worden.

Al meer dan veertig jaar wordt over uitbreiding gesproken, maar nooit wordt hiertoe besloten. Integendeel, in 2006 is de onroerendezaakbelasting voor gebruikers van woningen afgeschaft. Uitbreiding van het gemeentelijke belastinggebied is overigens zeker géén panacee voor alle disbalansen; daarvoor zijn de disbalansen te veelzijdig en te groot.

In het regeerakkoord van december 2021 stond dat de mogelijkheid voor een groter eigen belastinggebied zou worden onderzocht. Dat heeft echter niet geleid tot concrete voorstellen.

Het tweede taboe is dat de wetgever moet inzien dat het financiële open einde van een taak niet verdwijnt door die taak van de minister naar de gemeenten te decentraliseren. Het open einde verschuift dan slechts van de rijksbegroting naar de gemeenten, en daarmee naar een overheidslaag die financiële tegenvallers daarbij minder goed kan dragen.

De kosten van de jeugdzorg stegen ook al snel toen de provincies ervoor verantwoordelijk waren. Door de decentralisatie van de jeugdzorg naar de gemeenten kwam ook deze openeinderegeling voortaan voor risico van de gemeenten. Maar die zijn door hun beperkte belastingmacht veel minder goed in staat dat risico te dragen dan het Rijk.

De vraag die bij de jeugdzorg gesteld moet worden is: hoeveel budget hebben we over voor goede jeugdzorg? Deze vraag wordt echter niet door de beleidsbepalende wetgever beantwoord, maar door de uitvoerende gemeenten.

Het derde taboe is de toerekening in het gemeentefonds. Als de wetgever in het verleden een bedrag aan het gemeentefonds heeft toegevoegd voor de uitvoering van een medebewindstaak, dan behoort de wetgever zicht te houden op de actuele stand van dat budget. Dat kan door de in het verleden toegevoegde budgetten actueel te maken of op een andere manier. Het gemeentefonds behoort geen zwart gat te zijn waar de bekostiging van medebewindstaken in verdwijnt en nooit meer terug te vinden is. Als de wetgever medebewind 'vordert' van de gemeenten en daarvoor vaak bekostiging geeft in het gemeentefonds, behoort hij verantwoording te kunnen krijgen over het bereiken van de doelen en de besteding van middelen. Daarom ook behoort elke bijzondere fondsuitkering elk jaar een redelijk deel van het accres toeerekend te krijgen. Met deze informatie kan de gemeenteraad dan toetsen hoe zijn bestuurders het medebewind uitvoeren en wat het kost.

3. Van disbalans naar samenspel

In hoofdstuk 1 is toegelicht hoe samenwerking tussen Rijk en gemeenten georganiseerd moet en kan worden. In hoofdstuk 2 staat dat dit vaak niet goed gaat, waardoor er een disbalans is ontstaan tussen de taken en middelen van de gemeenten. Maar hoe groot is eigenlijk die disbalans? En waar ontstaat die disbalans nu precies? En hoe kunnen we die balans weer herstellen? De ROB komt met drie aanbevelingen om van disbalansen naar goede samenwerking te gaan.

3.1 AANBEVELING 1

De wetgever moet zorgen voor een duidelijk en volledig overzicht van de medebewindstaken van de gemeenten, van de ambities die hij hierbij heeft en van de middelen (bevoegdheden en budgetten) die hij daarvoor aan de gemeenten geeft. De ministers moeten daarom zo'n lijst gaan opstellen en daarbij ook de risico's en de democratische verantwoording beschrijven. De gebruikte begrippen, gehanteerde criteria, gemaakte keuzes en de overwegingen daarbij moeten duidelijk omschreven worden.

Het is van belang dat de overwegingen voor een bepaalde toedeling van een taak bekend zijn en dat die ook stevast worden toegepast. De redenen om een taak of bepaalde aspecten daarvan bij een bepaalde bestuurslaag te beleggen, moeten daarom expliciet gemaakt worden. Ook de consequenties van de taaktoedeling moeten daarvoor in beeld worden gebracht, zoals al dan niet gewenste verschillen tussen de gemeenten of de hoogte van uitvoeringskosten.

De bevoegdheid en overwegingen van de wetgever om de uitkomsten van het beleid te bepalen en de uitvoering van het beleid aan de gemeenten op te dragen, hebben gevolgen voor de bekostiging van de gemeenten, voor hun risico's en voor de verantwoording over de bereikte resultaten en de ingezette middelen.

Een overzicht van de toedeling van medebewindstaken aan gemeenten en de overwegingen daarbij, geeft de wetgever inzicht en duidelijkheid over de eigen taken die hij in medebewind aan de gemeenten heeft opgedragen. Het overzicht is ook nodig om te kijken of alle medebewindstaken voldoen aan

de eisen van artikel 108, derde lid, van de Gemeentewet en of de bekostiging aansluit op de sturingsbehoefte van de wetgever.

Daarnaast maakt zo'n complete beschrijving van de medebewindstaken duidelijk wie democratische verantwoording moet afleggen over wat (het bereiken van het doel, de besteding van de middelen) en aan wie?

Overigens moet zo'n lijst niet op een te gedetailleerd niveau worden gemaakt. Niet alleen is een gedetailleerde lijst moeilijk op te stellen, maar een dergelijke lijst zou ook kunnen leiden tot zinloos gedetailleerde interbestuurlijke gesprekken. Evenmin moet zo'n lijst al te grofmazig worden opgesteld; hij moet wel betekenisvol worden. Zo'n lijst vormt niet alleen een beschrijving maar in feite ook een risicoparagraaf voor de bestuurlijk-financiële verhoudingen. De huidige disbalans moet uit dat overzicht blijken. De ROB heeft in zijn advies *Bestedingsvrijheid geduid* uit 2019 al een aanzet tot zo'n overzicht gegeven. Het is aan de ministers om dat overzicht verder te specificeren en, waar nodig, aan te vullen.

3.2 AANBEVELING 2

De lijst uit aanbeveling 1 vormt de basis voor het interbestuurlijke gesprek over de disbalans.

De wetgever en/of de verantwoordelijke ministers moeten hun ambities en de bekostiging, bevoegdheden en risico's van de gemeenten voor de medebewindstaken congruent maken.

Daarbij hoort ook inzicht in de actuele stand van bedragen die in het verleden aan het gemeentefonds zijn toegevoegd.

Als er duidelijkheid is over de belegging van de bevoegdheden rond een taak, dan is het zaak dat alle overige relevante aspecten van die taak goed worden geregeld.

De wetgever is bij de toedeling van medebewindstaken verantwoordelijk voor een toereikend macrobudget en een adequate verdeling daarvan over de gemeenten, met een passende bekostigingswijze. Bij taken die de wetgever in medebewind opdraagt aan gemeenten geldt dit niet alleen op het moment van het overdragen van de taak, maar structureel.

Maatschappelijke ontwikkelingen en rijksbeleid op aanpalende terreinen kunnen gevolgen hebben voor (de kostenontwikkeling van) een taak. Zijn de beleidsdoelstellingen dan nog wel haalbaar en welke gevolgen hebben die ontwikkelingen voor de kosten? Het is van belang dat de wetgever zicht

houdt op het bereiken van de doelstellingen en op de kostenontwikkelingen, en het beleid zo nodig bijstelt. De minister zal immers zelden een blanco cheque willen uitschrijven aan de gemeenten. De gemeenten dienen daarvoor de benodigde informatie aan te leveren, ook als die medebewindstaak uit het gemeentefonds wordt bekostigd.

Als de gemeenten meer uitgeven aan een medebewindstaak dan het Rijk ervoor beschikbaar stelt, kan dat interbestuurlijk besproken worden. De ROB stelt uitdrukkelijk dat oplossingen voor de disbalans een breed palet vormen. Er bestaat geen 'silver bullet' die alle disbalansen herstelt. Het kan overdracht van taken zijn naar een andere bestuurslaag, het kunnen extra bevoegdheden zijn, het kunnen lagere ambities zijn, het kan een betere interne beleidsafstemming zijn. En ja, het kunnen ook extra rijksbudgetten en/of gemeentelijke bezuinigingen met behoud van de ambities zijn. In dat laatste geval dient het Rijk dat wel goed te kunnen onderbouwen door ondoelmatigheid aan te tonen. Het vereist overigens nog wel balanceerkunst om het evenwicht in de bekostiging te herstellen. Dat komt mede omdat er geen budgetten zijn vast te stellen voor de autonome taken van de gemeenten.

Ook de financiële risico's moeten passen bij de beïnvloedingsmogelijkheden en de gekozen governancestructuur. Als de gemeenten wel de beleidsvrijheid hebben, maar de caseload moeilijk beïnvloedbaar is, langjarige investeringen nodig zijn of de uitkomsten van het beleid onzeker zijn, dan past het beter het risico te delen met een hogere bestuurslaag die meer mogelijkheden heeft de lasten te dragen.

Uitgangspunt bij de bekostiging van overheidstaken moet zijn dat elke overheid voldoende prikkels heeft om het eigen deel van de taak doelmatig uit te voeren. Voorkomen moet worden dat overheden risico's kunnen afwentelen op een andere overheid.

Voor autonoom gemeentelijk beleid en eigen gemeentelijke beleidskeuzes moet meer ruimte voor eigen gemeentelijke belastingen komen. Dat houdt bepalen en betalen meer in één hand.

Voor medebewindstaken ligt centrale belastingheffing, in combinatie met het toekennen van rijksuitkeringen aan de gemeenten op basis van kostenverschillen, meer voor de hand. Ook dat houdt bepalen en betalen in één hand. De wetgever mag de kosten van medebewindstaken niet afwentelen op de betaler van lokale belastingen. Er hoeft geen vrees te bestaan dat de vrije besteedbaarheid van het gemeentefonds zou lijden onder een nadere toelichting van de medebewindstaken en medebewindsbudgetten. Immers, het gemeentefonds kent ook al een nadere toelichting naar gemeentelijke taakvelden (clusters).

3.3 AANBEVELING 3

De congruentie moet niet eenmalig zijn, maar structureel worden. Daarvoor dient de wetgever te zorgen voor een duidelijke en een permanente governancestructuur: een wijze van sturen, beheersen en zorgdragen dat de goede resultaten worden behaald met toereikende middelen en dat de risico's worden beperkt. Het past daarbij dat de wetgever zicht houdt op de beleidseffecten en de financiële gevolgen ervan evalueert. Daarnaast dienen de verantwoordelijke ministers periodiek het overzicht uit aanbeveling 1 te evalueren en waar nodig aan te passen.

Aanbeveling 3 kan pas opgevolgd worden ná aanbevelingen 1 en 2. De aspecten moeten namelijk eerst worden beschreven (aanbeveling 1) en daarna met elkaar in balans gebracht (aanbeveling 2), voordat ervoor gezorgd kan worden dat de balans blijft bestaan (aanbeveling 3).

In principe zou de 'uitvoerbaarheidstoets decentrale overheden' (udo) kunnen helpen om beleid vorm te geven dat uitvoerbaar is en bijdraagt aan het bereiken van de gestelde doelen. De udo heeft zich echter nog niet bewezen. Het is nog onduidelijk welke gevolgen de wetgever aan de uitkomsten van deze toets verbindt. Bij taken die in medebewind worden overgedragen, gaat het er niet alleen om de udo vooraf uit te voeren, maar ook om te zorgen voor een permanente governancestructuur, die de wetgever in staat stelt zich te houden op de beleidseffecten en financiële gevolgen. Zo lang het medebewind voortduurt, moet de wetgever kunnen beschikken over beleidsinformatie om daarmee een oordeel te kunnen geven over de effectiviteit van het beleid als geheel. De periodieke evaluatie dient om de balans tussen taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en middelen te beoordelen en er consequenties aan te verbinden als er een disbalans wordt geconstateerd.

In feite doet de ROB hiermee de aanbeveling om de uitvoerbaarheidstoets van decentrale taken periodiek te herhalen, waarbij de ontwikkelingen (demografisch, economisch, maatschappelijk, enz.) in kaart worden gebracht en wordt bekeken hoe de veronderstellingen die bij de taakbelegging zijn gedaan zich verhouden tot de werkelijke ontwikkelingen. Bijvoorbeeld de marktwerking die tegelijkertijd met de decentralisatie van de jeugdzorg werd geïntroduceerd, had onverwachte en onbedoelde effecten. De veronderstelling dat met preventieve jeugdzorg een beroep op duurdere jeugdzorg kan worden voorkomen, heeft zich in de praktijk nog niet bewezen.

- Algemene Rekenkamer (2009). *Financiële verhoudingen tussen de bestuurslagen*. Kamerstuk 32.249, nr. 2.
- Algemene Rekenkamer (2014). *Wetsontwerp Tijdelijke wet deelfonds sociaal domein*. Kamerstuk 33.935, nr. 6, bijlage.
- Algemene Rekenkamer (2015). *Decentralisatiebrief*. Den Haag.
- Algemene Rekenkamer (2019). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)*. Den Haag.
- Allers, M.A. (2016). Decentralisatie en schaalvergroting van het openbaar bestuur. In: *TPE digitaal*, 10(2), p. 149-162.
- Allers, M.A. (2019). *Leg de taak waar die hoort (Essay)*. Den Haag: VNG.
- Allers, M.A., Budding, T., Munneke, S. & Peters, K. (2022, 9 februari). *Advies over het uitkeringsstelsel tussen Rijk en provincies en gemeenten*.
- Berg, C. van den & Leurs, B.W.A. (2020). Hoe bekostig je multilevel governance? Naar goede financiële verhoudingen voor 'de opgave centraal'. In: Raad voor het Openbaar Bestuur, *Samenwerken, samen betalen? Over de bekostiging van opgaven in maatschappelijke netwerken*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- Boogers, M. & Reussing, R. (2019). Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie. In: *Bestuurswetenschappen*, 73(2), p. 22-46.
- Burkens, M.C. & Kummeling, H.R.B.M. (1992). *Beginnelsen van de democratische rechtsstaat*. Zwolle.
- Castells, M. (2010). *The Rise of the Network Society*. Chichester: Wiley-Blackwell.
- Commissie inzake het herstel van de financiële zelfstandigheid van gemeenten en provincien (commissie-Oud) (1958). *Rapport betreffende een regeling van de financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeenten voor 1958 en volgende jaren*. Den Haag.
- Commissie tot herziening van het belastinggebied van provincies en gemeenten (commissie-Christiaanse) (1983). *Rapport inzake de herziening van het belastinggebied van provincies en gemeenten*. Den Haag: Sdu.
- Derksen, W. & Schaap, L. (2010). *Lokaal Bestuur*. Dordrecht: Convoy Uitgevers B.V.
- Deskundigencommissie Hervormingsagenda Jeugd (commissie-Van Ark) (2025). *Groeipijn*.
- Ederveen, S., Gelauff, G. & Pelkmans, J. (2008). Assessing Subsidiarity. In: *Subsidiarity and Economic Reform in Europe*. Berlin: Springer Verlag.
- Eerste Kamer (2025). Kamerstuk 36.600 B, nr. D.
- Elzinga, D.J., Hoogers, H.G. & Lange, R. de (red.) (2014). *Handboek van het Nederlandse staatsrecht* (Van der Pot). Wolters Kluwer.
- Goedhart, C. (1982). Een theoretisch kader voor inkomstenverwerving door lagere overheden. In: N.C.M. van Niekerk (red.), *Macht en middelen in de verhouding Rijk – lagere overheden*. Den Haag: Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven.
- Groenendijk, N.S. (2002). *Fiscal federalism revisited. Fiscal systems in a multi-level governance setting* (Paper presented at conference: International Conference ZMAR/IMAD 'Institutions in transition' September 22-24, 2002). Ljubljana (Slovenia).

- Groenendijk, N.S. (2011). Resource pooling Federalism, Fiscal Autonomy and Democratic Legitimacy in Europe: Towards Tax Sharing Arrangements. In: *L'Europe en formation*, 359, p. 5-19.
- Groenendijk, N.S. (2013). Voor- en nadelen van decentralisatie. In: *Regelmaat* 28, p. 273-281.
- Groenendijk, N.S. (2018). Duurzaamheid en nieuwe financiële verhoudingen. In: *Verduurzaming, en nu de kosten nog!*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- Konijnenbelt, W. (1995). De Grondwet en het binnenlands bestuur Uitgebreide versie van de rede uitgesproken op het Thorbecke-symposium 19 januari 1995 te Den Haag. In: *Bestuurswetenschappen*, 1, p. 24-56.
- Kortmann, C.A.J.M. (2001). *Constitutioneel recht*. Deventer: Kluwer.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2025). *Wet herziening uitkeringsstelsel financiële verhoudingen* (internetconsultatie).
- Musgrave, R.A. (1959). *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw-Hill.
- Oates, W.A. (1972). *Fiscal Federalism*. Harcourt Brace Jovanovich.
- Polman, H. (2020, 24 januari). Werken aan samenwerking. In: *Binnenlands Bestuur*.
- Raad voor de financiële verhoudingen (2006). *Briefadvies bekostigingswijze veiligheidsregio's*. Den Haag.
- Raad voor de financiële verhoudingen (2011). *Verdelen, vertrouwen, verantwoorden*. Den Haag.
- Raad voor de financiële verhoudingen (2015). *Briefadvies groot onderhoud gemeentefonds 2016*. Den Haag.
- Raad voor de financiële verhoudingen (2017). *Eerst de politiek, dan de techniek*. Den Haag.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2005). *Autonoom of automaat? Advies over de gemeentelijke autonomie*. Den Haag.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2010). *Het einde van het blauwdrukdenken. Naar een nieuwe inrichting van het openbaar bestuur*. Den Haag.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2019). *Beleidsvrijheid geduid*. Den Haag.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2021). *Rust-reinheid-regelmaat. Evenwicht in de bestuurlijk-financiële verhoudingen*. Den Haag.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2024). *Briefadvies Raamwerk toekomstbestendige financiële verhoudingen*. Den Haag.
- Reussing, R. (2019). De vroege geschiedenis van de (lokale) bestuurswetenschappen: Joris in 't Veld en de nieuwe vormen van decentralisatie. In: *Bestuurswetenschappen*, (73)3, p. 49-72.
- Schrijver, J.F. (2015). *De omwenteling die niet kwam: verkenning van het bestuursbeleid bij het ministerie van Binnenlandse Zaken, 1969-2009* (diss. Maastricht).
- Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen (2020). *Als één overheid. Slagvaardig de toekomst tegemoet!*.
- Tetteroo, P. (2007, lente). Organische staatsleer Thorbecke actueel en vaak verkeerd begrepen. In: *Christen Democratische Verkenningen*.
- Tiebout, C.M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. In: *Journal of political economy*, 64(5), 416-424.
- Tweede Kamer (1928). *Herziening van de financieele verhouding tusschen Rijk en gemeenten en wijziging van eenige bepalingen der Gemeentewet*, 182, nr. 3.
- Tweede Kamer (1986). *Memorie van Toelichting Gemeentewet*, 19.403, nr. 3.
- Tweede Kamer (2021). *IBO-onderwijshuisvesting*, 35.570 VIII, nr. 213.
- Tweede Kamer (2024). *Voortgang Actieagenda Sterk Bestuur*, 33.047, nr. 27.
- Visser A.P. (2018, 6 januari). Betere boekhouding, betere democratie. *Elseviers Weekblad*.

- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2000). *Het borgen van het publiek belang*.
- Willemse, R. (2001). *Het bestaansrecht van de Nederlandse gemeente. Eigen initiatief en integraal bestuur in de periode 1960-1996* (diss. Amsterdam VU).
- Woude, W. van der (2013). Wetenschappelijk commentaar op Artikel 124 – Autonomie en medebewind. In: [*Nederland Rechtsstaat*](#).

Samenstelling Raad voor het Openbaar Bestuur

Prof. dr. Caelesta Braun, vicevoorzitter

*Hoogleraar Openbaar Bestuur en Maatschappelijke Democratie,
Universiteit Leiden*

Drs. Salima Belhaj

Oud-Tweede Kamerlid

Dr. Martiene Branderhorst

Algemeen directeur, gemeente Den Haag

Prof. dr. Frank Hendriks

Hoogleraar Vergelijkende bestuurskunde, Tilburg University

Prof. mr. dr. Frank van Ommeren

*Decaan van de juridische faculteit en hoogleraar Staats- en bestuursrecht
aan de Vrije Universiteit Amsterdam*

Prof. dr. Ronald van Raak

Hoogleraar Erasmiaanse waarden, Erasmus Universiteit Rotterdam

Huri Sahin

Burgemeester, gemeente Rijswijk

Drs. Peter Verheij

Zelfstandig adviseur en interim-professional publieke sector

Drs. Arno Visser

Voorzitter Bouwend Nederland

