



Presentatie drie recente ROB adviezen

Over de omvang van het gemeentefonds

Harm Rienks | 18 september 2025 | 45 min (totaal) | Platform financieel domein – Overijssel

Even voorstellen



Raad voor het Openbaar Bestuur

Onafhankelijk strategisch adviescollege van regering en parlement. Geven gevraagd en ongevraagd advies over:

- Democratie en rechtsstaat
- Bestuurlijke en financiële verhoudingen

De ROB is o.a. de opvolger van de Raad voor de financiële verhoudingen en de Raad voor de gemeentefinanciën.

Alle adviezen worden door de gehele Raad vastgesteld. In de werkgroep van de 3 adviezen van vandaag zaten:



- Vanuit de staf:



Samenhang in adviezen Raad voor het Openbaar Bestuur





ADVIES VAN DE RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR

AFREKENEN MET DISBALANS

NAAR GOED SAMENSPEL
IN DE BESTUURLIJKE EN
FINANCIËLE
VERHOUDINGEN





RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR

> Retouradres Korte Voorhout 7 2511 CW Den Haag
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
T.a.v.: Minister J.J.M. Uitermark
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB)
Korte Voorhout 7
2511 CW 2511 CW
Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Nederland
www.raadopenbaarbestuur.nl
Raad ROB
Contactpersoon
Jan Verhagen
T 06 52524639
jan.verhagen2@raadopenbaarbestuur.nl
Kenmerk
2025-0000313936
Uw kenmerk
2025-000033543

Datum 29 april 2025
Betreft Consultatie wetsvoorstel herziening uitkeringsstelsel financiële verhoudingen

Geachte minister Uitermark,

In uw brief van 27 februari jl. nodigt u de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) uit om te reageren op het conceptwetsvoorstel herziening uitkeringsstelsel financiële verhoudingen.

De ROB maakt graag gebruik van deze mogelijkheid, gezien zijn taakopdracht¹ om te adviseren over de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur en over de beleidsmatige aspecten van de financiële verhoudingen tussen Rijk, gemeenten en provincies.

In deze brief geeft de ROB eerst aan wat de Financiële-verhoudingswet (Fvw) naar zijn mening behoort te regelen. Daarna gaat hij in op het conceptwetsvoorstel.

De Grondwet² bepaalt dat de financiële verhouding van gemeenten en provincies tot het Rijk bij wet wordt geregeld. De Fvw stelt de kaders van de inkomsten van de gemeenten en provincies. Die geven per jaar ongeveer € 100 miljard³ uit. Dat is meer dan 20 procent van alle publieke uitgaven. Ook om financiële redenen is de Fvw daarmee een belangrijke wet.

Disbalans
Er is brede overeenstemming dat er een disbalans is in de huidige financiële verhoudingen⁴. De belangrijkste oorzaak daarvan acht de ROB gelegen in de disbalans in de bestuurlijke verhoudingen. De financiële verhoudingen zijn te veel ingericht om te voldoen aan de behoeften en de wensen van de ministers en op de instrumenten daarvoor, en biedt te weinig waarborgen voor zowel een correcte democratische parlementaire controle als een adequate bekostiging van de taken van de gemeenten en provincies.

¹ Wet op de Raad voor het openbaar bestuur, Staatsblad 2017, nr. 130.
² Grondwet, artikel 132, zesde lid.
³ Gemeenten € 84 miljard (2025), provincies € 9 miljard (2025), gemeenschappelijke regelingen € 13 miljard (2023) (maar deels bekostigd door gemeenten en provincies, dus optellen leidt tot dubbelrekening).
⁴ Zoals de Raad voor het Openbaar Bestuur onder andere beschreef in *Rust-reinheid-regelmaat. Evenwicht in de bestuurlijk-financiële verhoudingen*, maart 2021, en in *Afrekenen met disbalans*, maart 2025.



ADVIES VAN DE RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR

METERS MAKEN MET MEDEBEWIND

OVER HET PARLEMENTAIR BUDGETRECHT
EN DE GEMEENTEFINANCIËN

I

Aanleiding adviezen & probleem analyse

Veel 'disbalansen'



- Disbalans taken & middelen & bevoegdheden
- Disbalans in normeringssystematiek: koppeling aan BBP & onvoldoende vergoeding inflatie
- Disbalans in sturingsmogelijkheden parlement VS ministeries
- Disbalans in belegging van risico's (micro VS macro risico's)
- Disbalans in informatievoorziening richting parlement
- Disbalans in financieringsinstrumenten (teveel spuks?)
- Disbalans in structurele en incidentele middelen?
- Disbalans in jaarrekeningoverschotten gemeenten
- Disbalans in vermogens tussen gemeenten
- Enzovoorts.

Twée belangrijke oorzaken van al die disbalansen?

Omdat er sprake is van een belastingkloof tussen inkomsten (Rijk) en uitgaven (decentral overheden)*

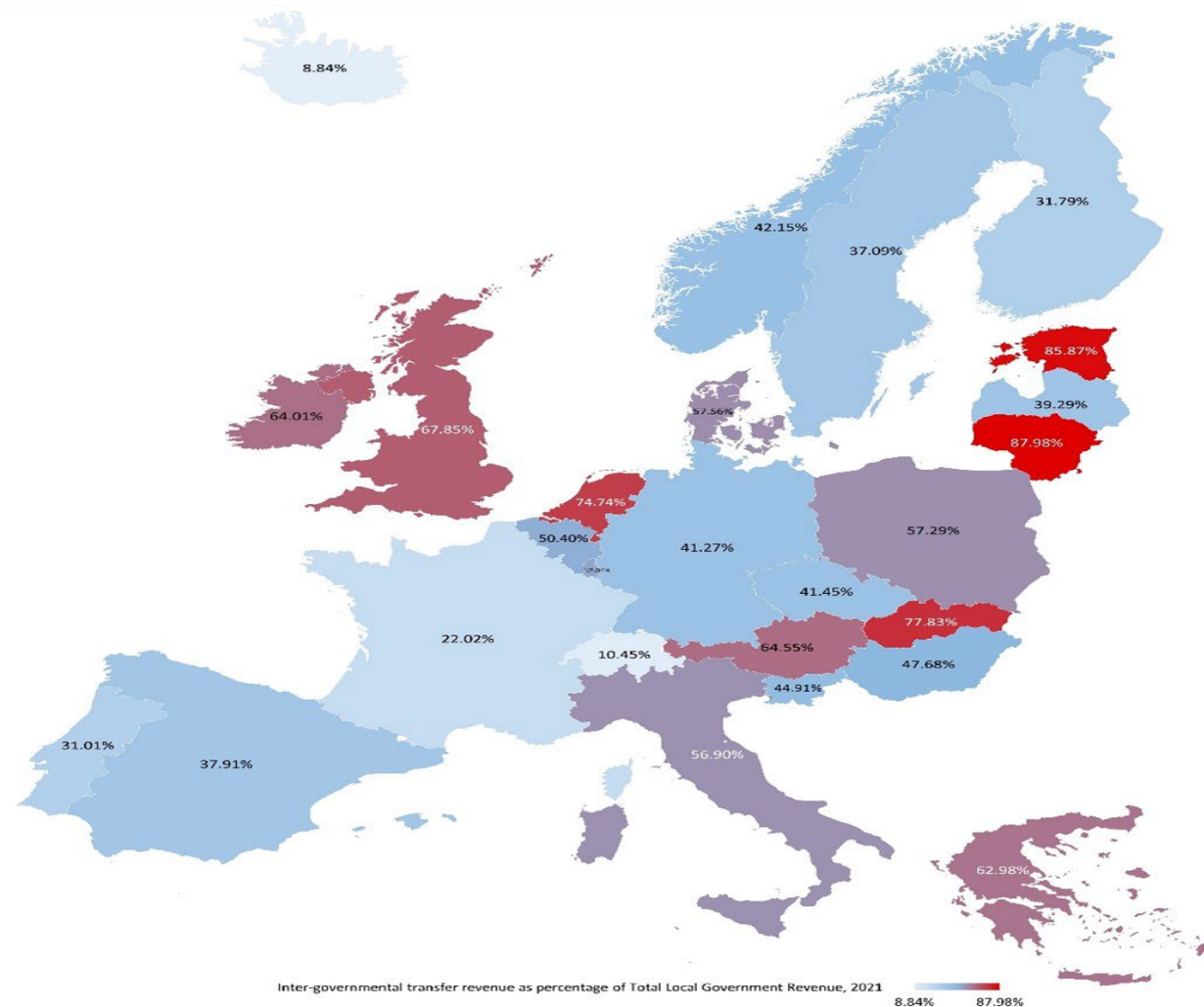
Deze ‘kloof’ vereist verdeling van geld naar andere bestuurslagen

⇒ Provinciefonds

⇒ Gemeentefonds

Omvang én verdeling is relevant

*focus van dit advies ligt op gemeenten, maar dit speelt ook Provincies

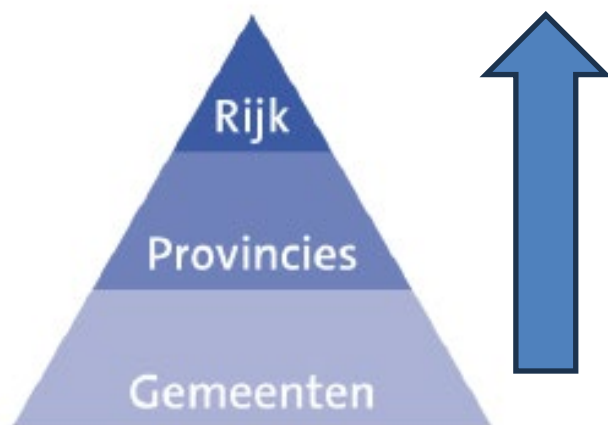


Twée belangrijke oorzaken van al die disbalansen?

Het huis van Thorbecke is uit het lood - sterker gecentraliseerd dan vroeger.

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.



Niet decentralisatie maar centralisatie van taken moet worden gemotiveerd



2

Afrekenen met disbalans



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



→ Defensie

→ Cultuur & Sport

→ Wegen & Groen

→ Riolering & Afval

→ Werk en Inkomen, Jeugdhulp

→ Burgerzaken

Type overheidstaak	Wie bepaalt beleid?	Wie voert het beleid uit?	Beleidsvrijheid gemeenten	Wie betaalt beleid?	Hoe bekostigd?	Wie draagt risico?	Democratische verantwoording
Rijkstaak							
Autonomie							
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

Type overheidstaak	Wie bepaalt beleid?	Wie voert het beleid uit?	Beleidsvrijheid gemeenten	Wie betaalt beleid?	Hoe bekostigd?	Wie draagt risico?	Democratische verantwoording
Rijkstaak							
Autonomie						Gemeenten	Gemeenten
Medebewind							
	Gemeenten (beperkt) Rijk (grotendeels)	Gemeenten	Beperkt (2-3)	Gemeenten (beperkt) Rijk (grotendeels)			



Jeugdhulp

Breng de disbalans in de wijze waarop medebewindstaken zijn belegd in beeld, los hem op, en zorg dat hij niet terugkomt.

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.

Breng de disbalans in de wijze waarop medebewindstaken zijn belegd in beeld, **los hem op**, en zorg dat hij niet terugkomt.

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.

Breng de disbalans in de wijze waarop medebewindstaken zijn belegd in beeld, los hem op, en **zorg dat hij niet terugkomt**.

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.

3

Meters maken met medebewind



ADVIES VAN DE RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR

METERS MAKEN MET MEDEBEWIND

OVER HET PARLEMENTAIR BUDGETRECHT
EN DE GEMEENTEFINANCIEN

Aanleiding advies...



Eerste Kamer der Staten-Generaal

Vergaderjaar 2023-2024

29 362

Modernisering van de overheid

N

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 september 2024

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken heeft op 16 april 2024 een openbare deskundigenbijeenkomst over bestuurlijke en financiële verhoudingen tussen Rijk en decentrale overheden georganiseerd.

De commissie ziet in de daar gevoerde gedachtewisseling en in het beraad in de commissie aanleiding de Kamer voor te stellen op grond van artikel 17 van de Kaderwet adviescolleges, advies te vragen aan de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) over een jaarlijkse monitor die inzicht kan bieden in de ontwikkeling van de financiële positie van decentrale overheden met name ook bij toedeling van nieuwe of geïntensiveerde taken door het Rijk.

Een conceptadviesaanvraag (zie bijlage) is ter vaststelling door de plenaire vergadering bijgevoegd.

I.M. Lagas MDR

Voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken

Tweede Kamer der Staten-Generaal

Vergaderjaar 2024-2025

36 600 VII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2025

Nr. 25

MOTIE VAN HET LID WINGELAAR Voorgesteld 10 oktober 2024

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende dat de Tweede Kamer bij de behandeling van de begrotingen van decentrale overheden moet beoordelen of de omvang van zowel het Gemeente- als Provinciefonds voldoende is voor het goed uitvoeren van alle taken door decentrale overheden;

constaterende dat de Eerste Kamer de Raad voor het Openbaar Bestuur heeft

verzocht om advies uit te brengen over de opzet en werkwijze van een jaarlijkse monitor die toeziet op artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet en het compensatiebeginsel;

van mening dat een dergelijke jaarlijkse monitor kan bijdragen aan een betere informatiesituatie van de Kamer bij de beoordeling van de financiële situatie van decentrale overheden;

verzoekt de regering om, na publicatie van het advies van de ROB, te reflecteren op de bevindingen en de Kamer te informeren over de wijze waarop de informatiesituatie van de Kamer versterkt zal worden, inclusief concrete stappen om de benodigde informatie structureel te borgen bij de beoordeling van de Gemeente- en Provinciefondsbegroting,

en gaat over tot de orde van de dag.

Wingelaar

Waarom heeft het parlement inzicht nodig in de balans tussen gemeentelijke taken en inkomsten?



Om uw rol te kunnen invullen:

- Als wetgever moet u uw verantwoordelijkheid kunnen invullen door o.a. de juiste verdeling van taken en bevoegdheden vast te leggen
- U wilt uw budgetrecht inhoudelijk kunnen invullen en het juiste budget kunnen alloceren voor **autonome taken (=politieke afweging)**, **medebewindstaken (=artikel 108 derde lid van de Gemeentewet)** (Gemeentefonds € 45 miljard, SPUKS € 17 miljard)
- U moet als controleur van de regering kunnen bepalen of de doelen bereikt zijn en decharge kunnen geven
- U wilt als controleur de regering ter verantwoording kunnen roepen bij de uitvoering

3.1 Artikel 1. Gemeentefonds

A. Algemene doelstelling

Via het gemeentefonds wordt bewerkstelligd dat de gemeenten middelen krijgen toebedeeld om hun taken naar behoren uit te voeren. Deze doelstelling valt uiteen in twee beleidsthema's:

1. gemeenten via het gemeentefonds voorzien van voldoende financiële middelen voor de uitvoering van hun taken;
2. een verdeling van de beschikbare financiële middelen over gemeenten, die elk van de gemeenten in staat stelt om hun inwoners een gelijkwaardig voorzieningenpakket tegen globaal gelijke lastendruk te kunnen leveren.

Een zestal instrumenten maar in de praktijk...



Het bestuurlijk overleg financiële verhoudingen

Varen in de mist.....

Is dat erg? Ja, omdat (navigatie) instrumenten niet op orde zijn voor steeds groter belang en omvang van het Gemeentefonds

- Waarborgen in Financiële verhoudingswet zijn niet op orde
- Juiste gebalanceerde belegging taken, bevoegdheden, middelen en risico's is niet op orde
- Instrumenten in begrotingswet zijn niet actueel en op orde
- Informatievoorziening is gefragmenteerd en vertoont grote 'gaten' om groeiende rol te kunnen invullen
- Het parlement kan zijn taken en verantwoordelijkheden als begrotingswetgever en controleur van de regering bij het gemeentefonds momenteel niet waarmaken
- VRAAG: Gebeurt dit ook wel eens bij jullie gemeenteraden?



Een monitor over de financiën van gemeenten...



...Is volstrekt ontoereikend om het parlement inzicht te geven in de mate waarin gemeenten voldoende middelen krijgen voor hun autonome, medebewinds- en uitvoeringstaken.

Bijkomende problemen:

Ook de instrumenten en activiteiten in de Memorie van Toelichting bij de begrotingswet Gemeentefonds biedt dit inzicht niet.....

Er zijn wel diverse informatiebronnen en aanknopingspunten maar die zijn niet gestructureerd, onvolledig en niet toegesneden op het toenemend belang van het gemeentefonds en daarmee de toenemende rollen van het parlement.

Werk aan de winkel met wat er al wel is...



Meters maken met medebewind!

Breng het fundament van de financiële verhoudingen op orde:

- Zorg voor een duidelijk en volledig inzicht in medebewindstaken (met de wettelijke basis)
- Breng in kaart welke budgetten worden vrijgemaakt en wat de noodzakelijke kosten zijn om deze medebewindstaken adequaat uit te voeren (art 108 Gemeentewet) *en los de disbalans op*
- Bepaal welk deel van het gemeentefonds voor autonoom beleid bedoeld is *en of dit passend is*
- Breng in beeld of de wetten waarmee medebewindstaken zijn belegd bij gemeenten doelmatig en doeltreffend functioneren *en verbeter die waar nodig*
- Actualiseer de instrumenten en activiteiten in de begrotingswet Gemeentefonds *en zorg voor een adequate en bijpassende informatievoorziening aan het parlement*
- Verbeter de waarborgen in de financiële verhoudingswet *en voorzie in een adequate monitoring van naleving*

4

Reactie op het conceptwetsvoorstel herziening uitkeringsstelsel financiële verhoudingen



RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR

> Retouradres Korte Voorhout 7 2511 CW Den Haag

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
T.a.v.: Minister J.J.M. Uitermark
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB)

Korte Voorhout 7
2511 CW 2511 CW
Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Nederland
www.raadopenbaarbestuur.nl
Raad ROB

Contactpersoon

Jan Verhagen
T 06 52524639
jan.verhagen2@raadopenbaarbestuur.nl

Kenmerk
2025-0000313936

Uw kenmerk
2025-0000033543

Datum 29 april 2025
Betreft Consultatie wetsvoorstel herziening uitkeringsstelsel financiële verhoudingen

Geachte minister Uitermark,

In uw brief van 27 februari jl. nodigt u de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) uit om te reageren op het conceptwetsvoorstel herziening uitkeringsstelsel financiële verhoudingen.

De ROB maakt graag gebruik van deze mogelijkheid, gezien zijn taakopdracht¹ om te adviseren over de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur en over de beleidsmatige aspecten van de financiële verhoudingen tussen Rijk, gemeenten en provincies.

In deze brief geeft de ROB eerst aan wat de Financiële-verhoudingswet (Fvw) naar zijn mening behoort te regelen. Daarna gaat hij in op het conceptwetsvoorstel.

De Grondwet² bepaalt dat de financiële verhouding van gemeenten en provincies tot het Rijk bij wet wordt geregeld. De Fvw stelt de kaders van de inkomsten van de gemeenten en provincies. Die geven per jaar ongeveer € 100 miljard³ uit. Dat is meer dan 20 procent van alle publieke uitgaven. Ook om financiële redenen is de Fvw daarmee een belangrijke wet.

Disbalans

Er is brede overeenstemming dat er een disbalans is in de huidige financiële verhoudingen⁴. De belangrijkste oorzaak daarvan acht de ROB gelegen in de disbalans in de *bestuurlijke* verhoudingen. De financiële verhoudingen zijn te veel ingericht om te voldoen aan de behoeften en de wensen van de ministers en op de instrumenten daarvoor, en biedt te weinig waarborgen voor zowel een correcte democratische parlementaire controle als een adequate bekostiging van de taken van de gemeenten en provincies.

¹ Wet op de Raad voor het openbaar bestuur, Staatsblad 2017, nr. 130.

² Grondwet, artikel 132, zesde lid.

³ Gemeenten € 84 miljard (2025), provincies € 9 miljard (2025), gemeenschappelijke regelingen € 13 miljard (2023) (maar deels bekostigd door gemeenten en provincies, dus optellen leidt tot dubbeltellingen).

⁴ Zoals de Raad voor het Openbaar Bestuur onder andere beschreef in *Rust-reinheid-regelmaat. Evenwicht in de bestuurlijk-financiële verhoudingen*, maart 2021, en in *Afrekenen met disbalans*, maart 2025.

Herziening financiële verhoudingswet

De financiële verhoudingswet is niet enkel een instrument voor ministers om geld bij gemeenten te krijgen. Het moet ook waarborgen bieden voor gemeenten en het parlement.

Positief over de bijzondere fondsuitkering (BFU) maar ...

- Het conceptwetsvoorstel bevat geen brede analyse van de huidige problemen in de financiële verhoudingen, en lost die problemen dan ook niet op.
- Geeft ministers op verschillende manieren meer macht (ten kosten van vooral het parlement)
- Bepaalt dat de VNG en het IPO voortaan formeel worden betrokken bij een wijziging van de normeringsmethode maar dat is te vrijblijvend en reeds gebruikelijk.

5

Concluderend

In een notendop

Er moet een lijstje komen van medebewindstaken en de daaraan gekoppelde budgetten. Dat mag op een behoorlijk hoog abstractieniveau.

Moeilijker dan het lijkt. Bijv., waar te beginnen? Jeugdzorg?
Studietoeslag studenten met een medische beperking?

Oproep aan jullie als wethouders: zorg ervoor dat zo'n lijstje niet leidt tot een 'normerende werking'.

Rechts / Nieuws

Kabinet: Medebewindstaken 'niet kaart te brengen'

Minister Heinen vindt het verzoek van de oppositie, om medebewindstaken van gemeenten financieel te onderbouwen, te omvangrijk.

25 oktober 2024



CSA Kamerlid Inge van Dijk - ANP/Hollandse Hoopje/Dijkste BV

Het kabinet wil niet in kaart brengen welke medebewindstaken gemeenten allemaal uitvoeren en deze taken inhoudelijk en financieel onderbouwen. Het is niet te doen, zei minister Heinen tijdens de algemene financiële beschouwingen. CDA-Kamerlid Inge van Dijk diende samen met Kamerleden van D66, 50+ en ChristenUnie een motie in. Volgens de Kamerleden is de afgelopen jaren onvoldoende gewerkt vanuit het principe dat het rijk de kosten van gemeenten voor medebewindstaken vergoedt.



Bedankt voor uw aandacht!

Harm Rienks | harm.rienks@raadopenbaarbestuur.nl