Geachte leden van de Vaste commissie Binnenlandse Zaken uit de Tweede Kamer

**Inleiding**

Met veel plezier biedt de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) u zijn gespreksnotitie aan ten behoeve van het rondetafelgesprek over de Interbestuurlijke verhoudingen op 23 maart 2022 van 13.30-15.30 uur in de Tweede Kamer. In deze gespreksnotitie geeft hij zijn visie op de vragen die in de uitnodiging zijn gesteld. De Raad doet dat op basis van de verschillende adviezen die hij de afgelopen jaren over het functioneren van het openbaar bestuur op lokaal, regionaal en provinciaal niveau heeft uitgebracht (zie Bijlage I). Daarin heeft de Raad zich telkens op het standpunt gesteld dat het decentraal bestuur in Nederland de ruggengraat vormt van het openbaar bestuur. Gezien vanuit een internationaal perspectief heeft Nederland goed decentraal bestuur. Maar zorgen zijn er ook!

**Hoofdboodschap**

Het piept en het kraakt in de bestuurlijke en financiële verhoudingen binnen het decentraal bestuur en dan vooral bij gemeenten. Maar het is een misvatting dit alleen te zien als een kwestie van ‘meer geld’. De oorzaak is deels van institutionele en culturele aard. Het uitgangspunt van veel rijksbeleid is de gelijkwaardigheid van overheidspartners maar waar gelijkwaardigheid wordt beoogd wordt dat met centrale ingrepen in beleid en financiën doorkruist. Dat komt deels omdat de beschikkingsmacht over publieke middelen ook grotendeels bij het Rijk ligt. Er is een disbalans tussen: taken, organisatie, bevoegdheden en bekostiging. Door deze disbalans is er te weinig ruimte voor decentrale overheden om zelf beleidskeuzes te maken en wordt hun slagkracht beperkt. Slechts een beperkt deel van de gemeentelijke uitgaven volgt uit volledig autonome beleidskeuzes. Het overgrote deel van de uitgaven vloeit voort uit politiek bestuurlijke keuzes, zoals die in nationale wet- en regelgeving zijn vastgelegd en/of uit rijksbeleid volgen. Er wordt grote waarde gehecht aan gelijkwaardige voorzieningen.

De decentrale bestuurlijke organisatie dreigt vast te lopen, mede door de toename van medebewindstaken. Door die beperkte vrije ruimte komen de gemeenten als politiek zelfstandige bestuurslaag steeds meer onder druk te staan. Bij de taaktoedeling aan decentrale overheden moeten de voor- nadelen beter worden afgewogen. Decentralisatie kan bijdragen aan een effectievere en efficiëntere afweging van kosten en baten, het leveren van maatwerk, het bevorderen van innovatie van beleid, het versterken van de betrokkenheid van burgers en het stimuleren van beleidsconcurrentie. Maar nationale belangen, gewenste uniformiteit, schaalnadelen, uitvoeringscapaciteit en mogelijke externe effecten moeten worden meegewogen.

*Eerst de politiek dan de techniek!*

Bij de toedeling van taken en bevoegdheden is het van belang eerst de vraag te beantwoorden hoeveel ruimte er voor verschil tussen gemeenten, tussen regio’s, tussen provincies te beantwoorden vast te stellen. Daarna volgt uit het principe “wie bepaalt, betaalt” wat de efficiënte financieringsmethode is.

De formele verantwoordingstructuur hangt nauw samen met de verdeling van taken, bevoegdheden en middelen. De inrichting van het openbaar bestuur dient bij te dragen aan een evenwichtige, doelmatige en effectieve verdeling van taken en bevoegdheden die een adequate verantwoording over de aanwending van publieke middelen mogelijk maakt. De positie van de Minister van BZK als stelselverantwoordelijke voor het decentrale bestuur dient daartoe te worden versterkt.

Het ontbreekt aan een instrumentarium voor de organisatie, aanpak en bekostiging van taken waar Rijk en decentrale overheden op elkaar zijn aangewezen. Zeker waar het langjarige opgaven van transformatieve aard betreft die een gezamenlijke aanpak vergen.

Speciale aandacht is geboden voor de regionale taaktoedeling en verantwoording. Taaktoedeling aan de regionale schaal is onvermijdelijk. Het is daarbij wel van belang de opgave en uitvoering, bestuurlijk vermogen, verantwoordelijkheden en financiën (kaderstelling en controle) en democratische legitimiteit meer in balans te brengen.

Er dient een financieel beleidskader decentrale overheden te komen waarin de financiële afspraken voor de komende kabinetsperiode worden vastgelegd over de ontwikkelingen van de vrije bestedingsruimte van decentrale overheden.

* De financiële basis moet op orde zijn. Stabiliteit en zekerheid dient daarbij voorop te staan. De Raad bepleit een brede koppeling van het provincie- en het gemeentefonds aan het meerjarig rijksuitgavenkader. Een dergelijke koppeling zorgt voor een stabiele en voorspelbare inkomstenstroom voor provincies en gemeenten.
* Opsplitsen van het gemeentefonds in een vrij besteedbare basisuitkering en een medebewindsuitkering
* Instellen van gezamenlijk beheerde fondsen voor grote meerjarige transformatieve opgaven
* Een helder afwegingskader onder welke voorwaarde specifieke uitkeringen geoorloofd dan wel geboden zijn zoals uniformiteit van voorzieningen, rijkssturing met een beperkte mate afweging van lokale of regionale belangen of het zicht willen houden op de besteding van de middelen.
* Verruiming van het lokale belastinggebied is gewenst voor de bekostiging van voorzieningen die op basis van decentrale voorkeuren kunnen worden bepaald. Maar verruiming kan pas aan de orde zijn als de uitkeringssystematiek op orde is. Dit om te voorkomen dat rijksbezuinigingen worden afgewenteld op het gemeentelijk belastinggebied.

**Vragen**

De vragen die de Commissie over de interbestuurlijke verhoudingen heeft gesteld zijn voor de Raad leidend. Het gaat daarbij om de volgende punten:

* Welke normen zouden moeten gelden bij het toewijzen van taken en bevoegdheden van centraal naar provinciaal en gemeentelijk niveau?
* Welk bestuur legt waar, waarover verantwoording af?
* Hoeveel ruimte voor verschil is er tussen gemeenten, tussen regio’s, tussen provincies, als het gaat om onder meer hun taken en bevoegdheden, hun verhouding met medeoverheden en de financiering, waaronder de ruimte voor het eigen belastinggebied
* Hoe verhoudt de gemeentelijke autonomie zich met regionale of zelfs landelijke (beleids)opgaven?

Voorafgaand aan de beantwoording van deze vragen wenst de Raad kort stil te staan bij de uitgangspunten van goed openbaar bestuur bij interbestuurlijke verhoudingen en een beknopte analyse te geven van de stand van zaken in de interbestuurlijke verhoudingen**.**

**Uitgangspunten van goed openbaar bestuur bij interbestuurlijke verhoudingen**

De uitgangspunten van goed openbaar bestuur houden onder meer in dat de principes van de rechtsstaat worden gerespecteerd, dat democratische beginselen in acht worden genomen en dat de overheid beschikt over voldoende bestuurlijk vermogen om maatschappelijke opgaven aan te pakken. Het is daarbij van belang dat de grondwettelijke beginselen van de gedecentraliseerde eenheidsstaat in acht worden genomen, dat het autonomiebeginsel van medeoverheden gerespecteerd wordt en dat overheidstaken op een zo laag mogelijk niveau worden belegd. Verder dient het Rijk zich responsief jegens decentrale overheden op te stellen en zich te gedragen als een betrouwbare partner. Het beginsel van democratie betekent in deze context dat de partners bij interbestuurlijke samenwerking zich inspannen voor legitimiteit en draagvlak voor de samenwerking bij stakeholders. Ten slotte creëert een bestuurskrachtige overheid maatschappelijke meerwaarde. Zij moet daarvoor voldoende zijn toegerust wat betreft programma’s, procedures, menskracht en middelen. Grote maatschappelijke opgaven dienen integraal door samenwerkende overheden te worden opgepakt en er is sprake van kennisuitwisseling en goed begrip van elkaars positie.

**Beknopte analyse**

Er zijn de afgelopen jaren teveel taken met te weinig beleidsvrijheid naar gemeenten overgeheveld. Dit heeft geleid tot spanningen in de (inter) bestuurlijke en financiële verhoudingen. De bestuurlijke keuzes daarbij schuren met de uitgangspunten van democratisch verantwoord bestuur, passen niet goed binnen de formele structuren van de gedecentraliseerde eenheidsstaat en leiden tot ontwrichting van de financiële huishouding van het lokaal bestuur.

De overheveling van taken naar gemeenten ging gepaard met een regionalisering van het openbaar bestuur. Dit komt omdat de uitvoeringkracht van individuele gemeenten voor deze taken vaak ontoereikend is. Regionale afstemming is noodzakelijk dan wel gewenst vanwege externe effecten en/of uit doelmatigheidsoverwegingen. De regionale schaal lijkt al met al steeds meer de schaal om allerlei maatschappelijke opgaven aan te pakken. De vraag rijst daarbij ook of de regio droomland of niemandsland is. Regio’s hebben geen formele plek binnen de Nederlandse bestuurlijke inrichting van Rijk, provincies en gemeenten. De afstand tot het gekozen bestuur leidt tot een democratisch tekort. De sectorale indeling belemmert daarbij de integrale sturing.

Veel van deze gedecentraliseerde taken zijn bekostigd via het gemeentefonds. Deze wijze van bekostiging veronderstelt dat er bij deze taken automatisch lokale, integrale afwegingen met politieke beleidsvrijheid bestaat. Maar het gemeentefonds is steeds meer een bekostigingsinstrument voor medebewindstaken geworden; het gemeentefonds wordt als een duizend-dingen-doekje gebruikt.

Met name de overheveling van taken in het sociale domein is de grote boosdoener. Overheveling ging gepaard met grote kortingen en beperkte beleidsvrijheid om eigen afwegingen te maken. Decentralisatie was vooral een belangrijk motief voor bezuinigingen op de collectieve uitgaven. Voor zover de lokale beleidsvrijheid er wel was, werd deze gaandeweg feitelijk ingeperkt door Rijksingrepen, rechterlijke uitspraken, maatschappelijke opvattingen over aanvaarbare verschillen, overschatting van de zelfredzaamheid van burgers en de noodzaak van regionale samenwerking. De overheveling van de gemeentelijke zorgtaken ontpopten zich daarmee als een koekoeksjong dat het budget voor de beleidsvrije(re) taken leegeet. De spanningen rond de gemeentelijke zorgtaken zijn exemplarisch maar staan symbool voor de interbestuurlijke verhoudingen ook op andere taakgebieden en maatschappelijke opgaven. De decentrale bestuurlijke organisatie dreigt vast te lopen door de dominante financiële invloed van de rijksoverheid, de toename van medebewindstaken, de beperkte beleidsvrijheid, de noodzakelijke samenwerking en de onderlinge verwevenheid van veel overheidstaken.

Bij (financiële) beleidsvrijheid gaat het om de mogelijkheden van decentrale overheden om zelf te kunnen beslissen over de inzet van hun middelen. Slechts een beperkt deel van de gemeentelijke uitgaven volgt uit volledig autonome beleidskeuzes. Het overgrote deel van de uitgaven vloeit voort uit politiek bestuurlijke keuzes, zoals die in nationale wet- en regelgeving zijn vastgelegd. Gemeenten zijn echter een zelfstandig democratisch gekozen bestuurslaag met een open huishouding. En hoewel decentrale uitvoering meerwaarde kan hebben, dreigt het gevaar dat als deze taken de overhand krijgen, gemeenten als uitvoeringsorganisaties van de Rijksoverheid worden gezien. Als gemeenten te zeer beperkt worden of zich beperkt voelen in het maken van eigen politieke keuzes, legt dat de bijl aan de wortel van de lokale democratie. Waarom zou iemand dan nog gaan stemmen? Gemeenten moeten voor hun burgers het verschil kunnen maken door het maken van eigen afwegingen over de aard en de omvang van het lokaal gewenste voorzieningenniveau. En over die keuzes verantwoording afleggen aan de lokale politieke gemeenschap. Verantwoording is meer dan stellen dat het nu eenmaal zo moest van het Rijk!

Gemeenten zijn voor meer dan 70% van hun inkomsten afhankelijk van de rijksoverheid (zie Bijlage II). Het eigen belastinggebied beslaat nog geen 10% van de eigen inkomsten, daarvan is 7,3% OZB en de overige 2,3% bestaat uit een samenraapsel van allerlei kleine belastingen (toeristen-, precario-, honden-, reclamebelasting). Riool- en reinigingsrechten zijn samen goed voor nog geen 7% van de inkomsten, maar deze mogen niet meer dan kostendekkend zijn.

De Raad is van oordeel dat er fundamentele keuzes gemaakt moeten worden in de bestuurlijk-financiële verhoudingen.

**Normen voor decentrale taaktoedeling**

De vraag hoeveel ruimte er voor verschil is tussen gemeenten, tussen regio’s, tussen provincies, als het gaat om onder meer hun taken en bevoegdheden, hun verhouding met medeoverheden en de financiering is voor alles een politieke vraag. Daarna volgt uit het principe “wie bepaalt, betaalt” wat de meest efficiënte financieringsmethode is: *Eerst de politiek dan de techniek!* Drie vragen staan centraal:

* Moet en kan een taak worden uitgevoerd door de gemeente, de regio, de provincie of het Rijk?
* Hoeveel beleidsvrijheid is er? Mogen voorzieningen tussen gemeenten/provincies verschillen?
* Moeten gemeenten/provincies allemaal dezelfde financiële mogelijkheden krijgen?

Het decentraal beleggen van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden heeft grote voordelen. Decentralisatie kan bijdragen aan een effectievere en efficiëntere afweging van kosten en baten, het leveren van maatwerk, het bevorderen van innovatie van beleid, het versterken van de betrokkenheid van burgers en het stimuleren van beleidsconcurrentie. De voordelen van decentraal beleid treden echter alleen op bij een voldoende mate aan beleidsvrijheid. Decentrale toebedeling van de van taken dient gepaard te gaan met beleidsvrijheid en bestedingsvrijheid.

Het decentraliseren van beleid is dus niet in alle gevallen per definitie mogelijk of wenselijk, maar is afhankelijk van de weging van de voor- en nadelen van het specifieke geval. Voor alles zijn er nationale belangen die zich verzetten tegen decentrale taaktoedeling. Sommige voorzieningen kunnen eigenlijk alleen (inter)nationaal worden geregeld. Het gaat dan om doeleinden van nationaal belang (bijv. macro-economisch beleid, defensie, rechtszekerheid). De mate waarin een uniform voorzieningenaanbod en de eenheid van beleid wordt nagestreefd kan een belemmering vormen voor decentrale taaktoedeling. Uniformiteit kan geboden zijn uit oogpunt van transparantie, voorspelbaarheid, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid voor burgers, solidariteit en de nationale identiteit. Het belang van uniforme toepassing en behandeling speelt vooral bij persoonsgebonden voorzieningen in de inkomenssfeer. Maatschappelijk worden er geen grote verschillen in persoonsgebonden voorzieningen geaccepteerd. Dit hoeft overigens decentrale uitvoering van centrale wetgeving niet in de weg te staan. De wijze van bekostiging moet daarop worden aangepast. Anders ontstaat het risico van het winkelen met andermans portemonnee, waarbij het Rijk bepaalt en de gemeenten betalen. Verder kan de bestuurlijke schaal een beletsel zijn voor decentralisatie. Er is een bepaalde bestuurlijke omvang nodig om beleidsprestaties tegen lagere kosten te kunnen realiseren, anders ontstaan er schaalnadelen. Bij het decentraal beleggen moeten ook de mogelijke externe effecten worden meegewogen. Positieve of negatieve effecten die de grenzen van het grondgebied van dat bestuur overschrijden ondermijnen de mogelijkheden van decentrale overheden om zich te verantwoorden zich tegenover hun eigen inwoners (kiezers). Maar ook dient er voldoende uitvoeringscapaciteit te zijn. Versnippering van beleid en uitvoeringscapaciteit is funest voor effectief en doemmatig decentraal beleid. Dit alles is geen pleidooi voor schaalvergroting van decentraal bestuur. De schaalnadelen bij de uitvoering kunnen door vrijwillige samenwerking of door uitbesteding worden beperkt door het splitsen van beslissen (lokaal) en uitvoeren (regionaal of door de markt).

*De regionale schaal*

Het is onmogelijk elke taak aan de juiste bestuurlijke schaal toe te delen. Door de grote verscheidenheid en onderlinge verwevenheid is het toedelen van taken aan regio’s onvermijdelijk. Het is daarbij wel van belang de opgave en uitvoering, bestuurlijk vermogen, verantwoordelijkheden en financiën (kaderstelling en controle) en democratische legitimiteit weer in balans te brengen. De Raad adviseert om voor het besturen van regio’s zes uitgangspunten toe te passen:

1. de inhoud staat centraal;
2. het bestuur is democratisch gelegitimeerd;
3. regio’s kennen een bepaalde mate van autonomie;
4. de indeling is meer congruent;
5. maar er is in voldoende mate ruimte voor verschil; en
6. bij het besturen van regio’s hoort een passend financieel arrangement.

**Welk bestuur legt waar, waarover verantwoording af?**

De Raad benadrukt dat binnen een democratisch georganiseerde samenleving verantwoorden zich niet beperkt tot de formele verantwoordingsstructuren, maar een bredere maatschappelijke betekenis heeft. Ook van maatschappelijke organisaties die belast zijn met de uitvoering van een publieke taak mag worden verwacht dat zij zich verantwoorden.

De formele verantwoordingstructuur hangt nauw samen met de verdeling van taken, bevoegdheden en middelen. Bij het bepalen van die formele publieke verantwoording is het van belang goed onderscheid te maken tussen stelselverantwoordelijkheid, beleidsmatige verantwoordelijkheid en financiële verantwoording. De basis voor een goed werkend systeem van bestuurlijke en financiële verhoudingen is gelegen in het vertrouwen dat betrokkenen hebben in de werking van het systeem. Dat vereist een set van normen en uitgangspunten waarop betrokken partijen aanspreekbaar zijn. Daarvoor is het noodzakelijk dat er *checks and balances* bestaan.

* *Stelselverantwoordelijkheid*

De inrichting van het openbaar bestuur dient bij te dragen aan een evenwichtige, doelmatige en effectieve verdeling van taken en bevoegdheden die een adequate verantwoording over de aanwending van publieke middelen mogelijk maakt. De Minister van BZK is niet alleen verantwoordelijk voor de coördinatie van Rijksbeleid richting het decentraal bestuur en regio’s, het stelsel van interbestuurlijke samenwerking, maar ook voor de kwaliteit van het openbaar bestuur. Om die reden dient de positie van de Minister van BZK als stelselverantwoordelijke voor het decentrale bestuur te worden versterkt.

Ook de verschillende vakministers houden bij gedecentraliseerde taken een stelselverantwoordelijkheid voor het beleid. Het Rijk moet vanuit haar stelselverantwoordelijkheid mogelijkheden hebben om beleidsinformatie op te vragen en zo zicht te houden op de beoogde maatschappelijke uitkomst. De verplichte verstrekking van beleidsinformatie kan zonder (strikte) bestedingseisen of verticale financiële verantwoording. Indien het rijk inzicht in de besteding van de beschikbaar gestelde middelen in een specifieke uitkering geboden. De stelselverantwoordelijkheid houdt overigens ook een verantwoordelijkheid in voor de verdeling en de toereikende omvang van middelen.

* *Financiële verantwoordelijkheid*

Bij de financiële verantwoording gaat het om zowel de rechtmatigheid als de doelmatigheid. De gemeente dan wel de provincie is primair zelf verantwoordelijk voor het eigen financiële beleid. Het financieel toezicht door een andere overheidslaag dient primair ter ondersteuning van de horizontale verantwoording. Effectieve decentralisatie houdt in dat decentrale overheden zelf verantwoordelijk zijn voor de afwegingen over de meest doelmatige en effectieve inzet van de beschikbare middelen. Alleen zo draagt decentralisatie bij aan het verminderen van de bureaucratische verantwoordingslasten.

Voor de bekostiging van decentrale taken dienen uitkeringen uit het gemeentefonds en provinciefonds, met inachtneming van de wettelijke verplichtingen, vrij besteedbaar te zijn. Over de besteding is de decentrale overheid alleen verantwoording verschuldigd aan de eigen democratisch gekozen volksvertegenwoordiging. Dat geldt ook voor de integratie- en decentralisatie-uitkeringen die via het gemeentefonds worden verstrekt.

Specifieke uitkeringen zijn bestedingsgebonden overdrachten van de rijksoverheid aan decentrale overheden. Specifieke uitkeringen zijn geschikt voor de bekostiging van specifieke taken waarbij de afweging op rijksniveau noodzakelijk of sturing wenselijk wordt geacht, de rijksoverheid zicht wil houden op de besteding van de middelen en er slechts een beperkte mate sprake is kan zijn van een afweging van lokale of regionale belangen. Over de besteding van de middelen zijn decentrale overheden primair verantwoording schuldig aan het Rijk.

Verantwoording voor regionaal beleid

Binnen de formele verantwoordingsstructuren van de gedecentraliseerde eenheidsstaat moet acht worden geslagen op de positie van de regio’s. Bij de aanpak van opgaven waar meer overheden bij betrokken zijn is het van belang dat die overheden (gemeenten, provincie) voorstellen doen (langs de hiervoor genoemde uitgangspunten voor regionaal bestuur ) hoe deze het beste kunnen worden uitgevoerd. Dat biedt ruimte voor maatwerk: ruimte voor een regio die samenvalt met de provincie om in dat gebied te kunnen voorstellen hoe in overleg met de gemeenten opgaven worden aangepast. Een gezamenlijk proces waar alle regionale bestuurslagen bij zijn betrokken, dat ruimte biedt voor regionale verscheidenheid en dat rekening houdt met regionale ecosystemen: sociaal, fysiek en bestuurlijk. Die ruimte is niet onbegrensd, er moet een kader komen met de genoemde zes uitgangspunten voor het besturen van regio’s.

**Verhouding gemeentelijke autonomie met regionale of zelfs landelijke (beleids)opgaven**

De grote opgaven van deze tijd - klimaat, wonen, economie, werk - worden steeds vaker door meer dan één overheidslaag opgepakt. Het lukt de rijksoverheid vooralsnog niet om daarbij gelijkwaardig samen te werken met provincies, gemeenten en waterschappen. Die gelijkwaardigheid van overheidspartners is geen vanzelfsprekendheid. Zo ligt de beschikkingsmacht over publieke middelen grotendeels bij het Rijk. Om gelijkwaardig samen te werken met provincies, gemeenten en waterschappen dienen de wederzijdse verwachtingen ten aanzien van (financiële) inzet, ambities, rol van elke deelnemer en de uitvoering bij aanvang van een samenwerking duidelijk te worden uitgesproken. Het Rijk dient te investeren in de kennis over wat er echt speelt in de regio en daarop als Rijk vanuit de verschillende ministeries gezamenlijk flexibel op in te spelen. Voor een meer effectieve en efficiënte samenwerking tussen Rijk en regio’s dient het kabinet voor elke grote regionale opgave één minister verantwoordelijk te maken.

Voor gezamenlijk maatschappelijke regionale of zelfs landelijke (beleids)opgaven is het noodzakelijk dat er op drie lagen duidelijke afspraken gemaakt worden wie welke taak oppakt en waar verantwoordelijk voor is. Duidelijk moet zijn wat elk van de overheidslagen bijdraagt aan het gemeenschappelijke doel. De regionale structuur kan de lokale uitvoeringskracht, de kennis bundelen, inkoopkracht organiseren, coördineert bovenlokale opgaven en dergelijke. Op landelijk niveau dienen Rijk en decentrale overheden de inspanningen van alle betrokken overheden af te stemmen, zodat deze leiden tot de gezamenlijk overeengekomen doelstellingen.

**Financiering decentrale overheden**

Er dient een financieel beleidskader decentrale overheden te komen waarin de financiële afspraken voor de komende kabinetsperiode worden vastgelegd over de ontwikkelingen van de vrije bestedingsruimte van decentrale overheden.

* *Evenredige financiële ontwikkelingen*

In het licht van de komende, langjarige opgaven waar overheden voor staan, acht de Raad het van belang dat voor stabiliteit en zekerheid wordt gekozen. De Raad bepleit daarom een brede koppeling van het provincie- en het gemeentefonds aan het meerjarig rijksuitgavenkader. Een dergelijke koppeling zorgt voor een stabiele en voorspelbare inkomstenstroom voor provincies en gemeenten. Het biedt meerjarige zekerheid. Het doet recht aan het begrip evenredigheid in die zin dat de budgettaire ruimte van het kabinet ook doorwerkt naar decentrale overheden. Verbind daaraan de consequentie van een monitorsysteem waarin de vrije bestedingsruimte van gemeenten wordt gevolgd.

* *Opsplitsen gemeentefonds*

De Raad is voorstander van het opsplitsen van het gemeentefonds in een vrij besteedbare basisuitkering en een medebewindsuitkering.

* Bij de basisuitkering staat de beleids- en bestedingsvrijheid voorop. Een basisuitkering heeft een indexering op basis van een normeringssystematiek die meerjarige zekerheid biedt over de ontwikkeling van de omvang dat kan door deze te koppelen aan het Rijksuitgavenkader. Voor de basisuitkering geldt voorts een objectieve verdeling conform het huidige uitgangspunt dat gemeenten bij eenzelfde belastingdruk zouden hebben, in staat moeten zijn hetzelfde voorzieningenniveau aan hun inwoners te kunnen bieden, waarbij de exacte mix en omvang nog steeds kan verschillen op basis van lokale voorkeuren.
* Een medebewindsuitkering zou daarbij dienen voor taken waarbij het Rijk primair stelselverantwoordelijkheid draagt en een uniform voorzieningenniveau het uitgangspunt gewenst is. Decentrale overheden zijn daarbij primair verantwoordelijk voor een doelmatige en effectieve uitvoering. Indexering kan plaats vinden op basis van de ontwikkeling van de kostenontwikkeling bij decentrale overheden als geheel met daarbij eventueel prikkels voor een doelmatige uitvoering. Om een oordeel over de effectiviteit van het beleid als geheel kan beleidsinformatie worden opgevraagd. Het biedt daarmee een basis voor een afgebakende bestuurlijke dialoog over de wederzijdse inspanningen en verantwoordelijkheden.
* *Gezamenlijk beheerde fondsen*

Voor grote langjarige maatschappelijke opgaven acht de Raad fondsvorming een belangrijk instrument. Naar analogie van het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP). Kernelementen zijn: gezamenlijke beschikkingsmacht over een gezamenlijk fonds, gevuld met eigen bijdragen naar rato.

* Specifieke uitkeringen

Specifieke uitkeringen zijn een geschikt bekostigingsinstrument voor taken waarbij de afweging op rijksniveau noodzakelijk of sturing wenselijk is. Vanwege de gewenste uniformiteit kan slechts een beperkte mate sprake zijn van een afweging van lokale of regionale belangen. Bij specifieke uitkeringen houdt de rijksoverheid zicht op de besteding van de middelen. De vorm van een brede doeluitkering verdient de voorkeur. Decentrale overheden hebben daarbij zoveel mogelijk de vrijheid om zelf te bepalen wat de meest kosteneffectieve maatregelen zijn voor hun inwoners en hoeven ze niet te gedetailleerd verantwoording af te leggen over de besteding van dit bedrag.

* *Belastinggebied*

Verruiming van het lokale belastinggebied leidt tot een doelmatiger afweging tussen kosten en baten bij gemeenten, vergoot de welvaartswinst, draagt bij aan versterking van de democratische betrokkenheid en tot verlaging van de collectieve lasten. Uitbreiding van het lokaal belastinggebied kan pas aan de orde zijn als de uitkeringssystematiek op orde is om te voorkomen dat rijksbezuinigingen worden afgewenteld op het gemeentelijk belastinggebied.

**Tot slot**

De Raad vindt het een goede zaak dat de Tweede Kamer het rondetafelgesprek organiseert. Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen hebben elkaar nodig bij de aanpak van grote opgaven. Goede interbestuurlijke verhoudingen zijn daarvoor essentieel.

Met vriendelijke groet,



Namens de Raad voor het Openbaar Bestuur,



Han Polman Rien Fraanje

Voorzitter Raad voor het Openbaar Bestuur Secretaris-directeur

**Bijlage I Adviezen**

*Verdelen, vertrouwen en verantwoorden (2011)*

*Uitbreiding lokaal belastinggebied (2015)*

*De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor systemen (2016)*

*Democratie is méér dan politiek alleen (2017)*

*Eerst de politiek, dan de techniek (2017)*

*Beleidsvrijheid geduid (2019)*

*Herziening uitkeringsstelsel (2020)*

*Rust-Reinheid-Regelmaat (maart 2021)*

*Rol nemen, ruimte geven (mei 2021)*

*Droomland of niemandsland (juni 2021)*

**Bijlage II**

**Tabel inkomstenbronnen gemeenten 2022**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Inkomstenbron** | **Omvang (in mld euro’s** | **In %%** |
| Gemeentefonds | 35,6 | 55,1 |
| Specifieke uitkeringen | 10,5 | 16,3 |
| OZB | 4,7 | 7,3 |
| Overige belastingen | 1,5 | 2,3 |
| Rioolrechten | 1,7 | 2,6 |
| Reinigingsrechten | 2,7 | 4,1 |
| Gemeentelijke leges | 1,1 | 1,7 |
| Overige inkomsten | 6,8 | 10,5 |
| **Totaal** | **64,6** | **100** |