

> 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 dubbelstellingen).

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.

Datum

29 april 2025

Kenmerk

2025-0000313936

Grote onvrede in de financiële verhoudingen

Momenteel is er grote onvrede in de financiële verhoudingen, zowel bij de Eerste en Tweede Kamer als bij de gemeenten en provincies.

De Eerste Kamer⁵ heeft de ROB advies gevraagd over een jaarlijkse monitor die inzicht kan bieden in de ontwikkeling van de financiële positie van de gemeenten. De ROB zal zijn advies hierover binnenkort uitbrengen. Verder heeft de Eerste Kamer bij de behandeling van de gemeentefondsbegroting drie moties aangenomen die de onvrede benadrukken. De Tweede Kamer⁶ heeft begin deze maand zelfs vijf moties aangenomen die de onvrede over de financiën van de decentrale overheden benadrukken.

De VNG⁷ spreekt van een ravijn en een dreigend "groot conflict met verstrekkende gevolgen tussen gemeenten en rijksoverheid". De VNG stelt naar de rechter te gaan als de regering zich niet houdt aan artikel 108, derde lid, van de Gemeentewet. De provincies⁸ delen deze zienswijze van de gemeenten.

Onvrede is gevolg van disbalans

De afgelopen decennia hebben de problemen die voortkomen uit de disbalans in de financiële verhoudingen zich opgestapeld. Voorbeelden daarvan zijn de tekorten in het sociaal domein en de korting op het gemeentefonds vanaf 2026. De grote onvrede is dan ook een direct gevolg van de disbalans in de financiële verhoudingen. Dat noopt tot een grondige herziening van de Fvw.

Wat behoort de Financiële-verhoudingswet naar de opvatting van de ROB te regelen?

In de memorie van toelichting⁹ bij de grondwettelijke bepaling staat alleen dat de wet over de financiële verhoudingen gericht is op de uitkeringen uit het gemeentefonds en op specifieke uitkeringen met een permanent karakter. Voor incidentele uitkeringen geldt de grondwettelijke bepaling tot wettelijke regeling niet. De staatscommissie Cals/Donner¹⁰, die deze grondwettelijke bepaling formuleerde, ging er evenmin op in welke aspecten van de financiële verhouding wettelijk geregeld dienen te worden.

De toenmalige beheerders gaven in hun reactie op het advies van de Raad van State bij de in december 1995 voorgestelde Fvw¹¹ aan dat die wet *de kern* van de financiële verhoudingen zou gaan regelen. De grondwettelijke opdracht is echter om in een wet de financiële verhouding van gemeenten en provincies tot het Rijk te regelen, en is dus niet beperkt tot het in een wet regelen van de *kern* van die financiële verhoudingen.

⁵ Eerste Kamer, vergaderjaar 2024 – 2025, 29.362, nr. N; 36.600 B, nrs. E, F en J.

⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2024 – 2025, 36.600 B, nrs. 31, 39, 40, 41 en 42.

⁷ VNG, Brief aan de minister-president van 14 april 2025 over de *Stand van zaken Overhedenoverleg*, kenmerk COS/U202500196.

⁸ Illustratief hiervoor is de brief van GS Noord-Holland aan Provinciale Staten van 24 april 2025 over *Toezicht gemeentefinanciën*, kenmerk 2400873/2400994.

⁹ Tweede Kamer, zitting 1975 - 1976, 13.990, nr. 3, blz. 22.

¹⁰ Staatscommissie Cals/Donner, *Eindrapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet*, 1971, blz. 307.

¹¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1995 – 1996, 24.552, nr. B.

Datum

29 april 2025

Kenmerk

2025-0000313936

De ROB is van mening dat voor het goed regelen van de financiële verhouding van gemeenten en provincies tot het Rijk, de Fvw¹² goede instrumenten voor de ministers dient te bieden voor de uitvoering van de financiële verhouding en een waarborg dient te bieden voor het parlement voor een goede betrokkenheid en voor de gemeenten en provincies voor voldoende bekostiging voor hun autonome taken¹³ en hun medebewindstaken¹⁴, deels te bereiken met eigen middelen.

De ROB noemt, als uitwerking daarvan, de volgende aspecten:

- een voldoende sterke positie van de fondsbeheerders¹⁵ ter waarborg van een goede financiële verhoudingen, die verplicht tot méér dan alleen regie voeren;
- een waarborg van een goede parlementaire betrokkenheid bij de financiële verhoudingen;
- een *governance* die de gemeenten en provincies (via hun koepels) voldoende zeggenschap geeft bij alle beleidsontwikkelingen die de financiële verhoudingen raken;
- duidelijk omschreven doelstellingen van het gemeente- en provinciefonds;
- het instrumentarium om gemeenten en provincies *structureel* te voorzien van een adequate toedeling van middelen, conform artikel 108, derde lid van de Gemeentewet, waarin de wetgever met zijn begrotingswetten dient te voorzien;
- een goede balans in taken en middelen van de gemeenten en provincies, die rekening houdt met de risico's die elke overheid kan dragen en beïnvloeden;
- inzicht bij de verantwoordelijke ministers en bij de gemeenten en provincies over de verwachtingen van de wetgever over de medebewindstaken en over de budgetten die de gemeenten en provincies daarvoor krijgen, ongeacht of ze die in het gemeente- of provinciefonds krijgen of via een specifieke uitkering¹⁶;
- een wettelijke borg van de jaarlijkse indexering van de rijksbijdragen aan de gemeenten en provincies, in een evenwichtige afweging tussen de situatie op de rijksbegroting en de jaarlijkse kostenontwikkeling van de taken (autonoom en medebewind) van de gemeenten en provincies;
- een periodieke vergelijking door de verantwoordelijke ministers van de baten en lasten van de gemeenten en provincies van hun medebewindstaken en een periodieke beschouwing van de rijksbijdragen aan de autonome taken;
- een goede balans tussen voldoende zekerheid voor de gemeenten en provincies over hun budgetten en voldoende flexibiliteit voor de minister om de budgetten tijdig aan te passen aan een veranderende financiële situatie;
- voldoende beleidsvrijheid voor de gemeenten en provincies bij de invulling van hun taken, zodat zij de taken kunnen uitvoeren op een manier die past

¹² In samenhang met bepalingen uit de Gemeentewet, Provinciewet en Wet gemeenschappelijke regelingen.

¹³ Conform het Europees Handvest inzake lokale autonomie.

¹⁴ Conform de Gemeentewet, artikel 108, derde lid, en de Provinciewet, artikel 105, derde lid.

¹⁵ Nu de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de staatssecretaris van Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane.

¹⁶ Raad voor het Openbaar Bestuur, *Afrekenen met disbalans*, maart 2025.

Datum

29 april 2025

Kenmerk

2025-0000313936

- bij de lokale wensen en die effectieve en efficiënte uitvoering mogelijk maakt;
- duidelijke principes en uitgangspunten bij de verdeling van rijksbudgetten tussen de gemeenten en provincies;
 - geschikte typen uitkeringen voor de bekostiging van de verschillende typen taken van de gemeenten en provincies;
 - voldoende transparantie, zowel bij de totstandkoming van de bedragen voor de gemeenten en provincies tezamen als bij de verdeling van deze middelen;
 - een periodieke beschouwing per medebewindstaak of de gehanteerde typen uitkeringen nog de beste zijn;
 - verantwoordingslasten die niet minder dan gewenst en niet meer dan nodig zijn;
 - mogelijkheden voor het oplossen van eventuele geschillen in de financiële verhoudingen tussen ministers en gemeenten en provincies.

Een wettelijke verankering van dit alles voldoet aan de verplichting uit de Grondwet, geeft de Algemene Rekenkamer de mogelijkheid verantwoordings- en doelmatigheidsonderzoeken uit te voeren over alle geldstromen in de financiële verhoudingen¹⁷, geeft de wetgever de mogelijkheid nadere kaders te stellen en geeft het parlement de positie er een oordeel over te geven.

Conceptwetsvoorstel

Het conceptwetsvoorstel heeft een voorgeschiedenis van zeven jaar. In de loop van die zeven jaar is de disbalans in de financiële verhoudingen prangender naar voren gekomen. Helaas heeft dat niet geleid tot een herbezinning op de voorstellen.

Kleine wijzigingen van de Fvw brengen de balans niet terug en lossen de onvrede niet op. Kleine wijzigingen leiden echter wel de bestuurlijke aandacht af van het achterliggende grotere probleem. Daarmee is het middel erger dan de kwaal.

Het conceptwetsvoorstel bevat geen brede analyse van de huidige problemen in de financiële verhoudingen, en lost die problemen dan ook niet op.

De Raad constateert dat het conceptwetsvoorstel voornamelijk betrekking heeft op de typen uitkeringen ter bekostiging van de gemeenten en provincies. Dat is echter slechts één aspect van wat in een financiële verhoudingswet behoort te staan.

De ministers krijgen in uw voorstellen meer ruimte om de bekostiging van gemeenten en provincies naar eigen inzichten in te richten. De gemeenten en provincies daarentegen missen degelijke waarborgen tegen mogelijk onzorgvuldig gebruik en/of misbruik, wat indruist tegen het streven naar ordentelijke financiële verhoudingen. Daarmee *vergroot* het conceptwetsvoorstel de disbalans in de financiële verhoudingen. De kans bestaat dat daardoor op termijn de onvrede van de gemeenten en provincies met dit voorstel toeneemt.

Het voorgestelde artikel 8 van de Fvw geeft de beheerders van het gemeente- en provinciefonds meer mogelijkheden om de verdeling van de algemene uitkering

¹⁷ Conform de Comptabiliteitswet 2016, hoofdstuk 7.

Datum

29 april 2025

Kenmerk

2025-0000313936

snel aan te passen, zonder een advies van de Raad van State hierover en zonder een parlementaire voorhangprocedure¹⁸. Dat gaat ten koste van de mogelijkheden van het parlement bij de verdeling van de algemene uitkering. Dat vergroot de disbalans in de financiële verhoudingen, en daarmee op termijn de onvrede. De ROB vindt het dan ook niet verstandig om begrotingsfondsen van (in totaal) € 50 miljard per jaar te verdelen zonder dat het parlement daar een positie in heeft. Het voorstel gaat daarmee ten koste van een democratische waarborg van de gemeenten en provincies. En zo miskent het voorstel dat de verdeling van de algemene uitkering vooral een bestuurlijke keuze is, en niet louter een technische keuze.

Het voorgestelde artikel 16, tweede lid, van de Fvw vergroot de disbalans in de financiële verhoudingen eveneens. Dit voorstel geeft de ministers de mogelijkheid om bij ministeriële regeling specifieke uitkeringen van vijf jaar te verstrekken. Nu is daarvoor een algemene maatregel van bestuur nodig. Het huidige scharnierpunt tussen instrumenten voor ministers en waarborgen voor de gemeenten en provincies ligt nu bij één jaar, het voorstel wil dat scharnierpunt verschuiven naar vijf jaar. In specifieke uitkeringen gaat veel geld om, tientallen miljoenen euro per uitkering per jaar is zeker geen uitzondering. Ook daar verdwijnt dan een rol van het parlement en een waarborg voor de gemeenten en provincies in de vorm van een advies van de Raad van State hierover¹⁹. Dat de instelling van specifieke uitkeringen en de vormgeving daarvan een bestuurlijke – en geen technische – keuze is, wordt miskend.

In het conceptwetsvoorstel staat dat de VNG en het IPO voortaan formeel worden betrokken bij een wijziging van de normeringsmethode. De ROB vindt dat onvoldoende, want daarmee verkleint het voorstel de disbalans en de onvrede over de mogelijkheid van de ministers om dit eenzijdig te bepalen, niet. De ROB adviseert de normering een wettelijke grondslag te geven, zodat ook de Raad van State en het parlement worden betrokken.

Het conceptwetsvoorstel maakt geen onderscheid tussen de verschillende typen c.q. uitvoeringsvarianten specifieke uitkeringen. Dat is een gemiste kans. Bijvoorbeeld een specifieke uitkering à la de BUIG²⁰, met een wettelijk vastgelegde groeimethode, een objectieve verdeling en vrije besteedbaarheid van eventuele jaaroverschotten, is zowel voor ministers als voor de gemeenten/provincies te verkiezen boven (als ander uiterste) een specifieke uitkering op declaratiebasis die gepaard gaat met hoge administratieve lasten voor gemeenten, provincies en ministers. Als een minister voor een specifieke uitkering kiest, moet hij nog diverse nadere keuzes maken. Juist de vormgeving van een specifieke uitkering is bepalend voor het beperken van de administratieve en verantwoordingslasten waarmee specifiek uitkeringen gepaard gaan. U stelt een 'handreiking specifieke uitkeringen' voor. Dat kan een verbetering zijn. Maar door die vrijblijvend te maken, biedt dat geen waarborgen voor een uitkomst waarin de ministers de variant kiezen met de beste balans tussen de wensen van de minister en de wensen van de gemeenten/provincies.

¹⁸ Financiële-verhoudingswet (zoals van kracht in 2025), artikel 8, derde en vierde lid.

¹⁹ Financiële-verhoudingswet (zoals van kracht in 2025), artikel 17, derde lid.

²⁰ Bundeling uitkeringen inkomensvoorzieningen gemeenten, Participatiewet, artikel 69.

Datum
29 april 2025
Kenmerk
2025-0000313936

Daarbij is de ROB van oordeel dat, in tegenstelling tot de verwachtingen in de memorie van toelichting, het conceptwetsvoorstel nauwelijks zal bijdragen aan het verminderen van het aantal specifieke uitkeringen. Specifieke uitkeringen blijven immers in veel opzichten aantrekkelijker voor ministers dan de algemene uitkering of bijzondere fondsuitkeringen uit het gemeentefonds. Met specifieke uitkeringen kunnen ministers de informatie opvragen die ze willen, de jaarlijkse indexeringswijze kiezen die ze willen (of geen indexeringswijze geven), en hoeven ze minder te overleggen met de beheerders van het gemeentefonds.

Dat neemt niet weg dat sommige voorstellen, op zichzelf bezien, een verbetering zijn. Een voorbeeld daarvan is de omzetting van integratie- en decentralisatie-uitkeringen in bijzondere fondsuitkeringen. Het bevreemdt de ROB dan wel weer dat u in de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (FinBES) geen reden ziet om conform het 'comply or explain'-principe een uitkeringsvorm vergelijkbaar met de bijzondere fondsuitkering mogelijk te maken. De ROB is van oordeel dat deze uitkeringsvorm ook voor Caribisch Nederland van meerwaarde kan zijn.

In het gemeentefonds wordt gebruik gemaakt van suppletie-uitkeringen, voor de bommenregeling en als overgangsmaatregel. De Fvw kent echter de suppletie-uitkeringen niet. De ROB ziet er geen toegevoegde waarde in, en adviseert u daarvoor voortaan bijzondere fondsuitkeringen te gebruiken.

Samengevat

Conclusie van de ROB is dat het conceptwetsvoorstel de huidige disbalans in de financiële verhoudingen, vergroot.

De ROB adviseert daarom, mede gelet op de verplichting die volgt uit de Grondwet, tot een (veel) grondiger herziening van de Fvw dan het conceptwetsvoorstel, opdat de Fvw meer mogelijkheden gaat bieden voor een goede parlementaire sturing en controle en meer waarborgen gaat geven aan de gemeenten en provincies voor een adequate bekostiging. Dat vergt een uitwerking van veel meer aspecten dan wat nu in de Fvw geregeld is.

Hoogachtend,

De Raad voor het Openbaar Bestuur,



Caelesta Braun
Wvd. Voorzitter



Iris Sluiter
Secretaris-directeur