

Paper ten behoeve van de deskundigenbijeenkomst bestuurlijke en financiële verhoudingen tussen Rijk en decentrale overheden van de commissie Binnenlandse Zaken van de Eerste Kamer

Maarten Allers, hoogleraar economie van decentrale overheden aan de Rijksuniversiteit Groningen en directeur van COELO

16 april 2024

Over de bestuurlijke en de financiële verhoudingen tussen het Rijk en de decentrale overheden valt veel te zeggen. Een korte samenvatting vereist dus scherpe keuzes. Het onderstaande is daarom geen uitputtend overzicht, maar een korte opsomming van enkele belangrijke en urgente zaken, en een indicatie van de rol die de Eerste Kamer hierbij op zich zou kunnen nemen.

Bestuurlijke verhoudingen

1. Er bestaat een grote discrepantie tussen retoriek (alle overheden zijn gelijkwaardig, we doen het samen, we zijn één overheid) en de praktijk, waarin het Rijk decentrale overheden vaak behandelt als uitvoeringskantoren. Afspraken zoals die in de Code Interbestuurlijke Verhoudingen, en wetgeving omtrent bijvoorbeeld informatievoorziening of de bekostiging van gedecentraliseerde taken, worden niet goed nageleefd. De onderlinge verhoudingen zijn als gevolg hiervan verzuurd.
2. Bij het rijksbeleid is geen visie op het binnenlandse bestuur waar te nemen. Dat wrekt zich vooral bij deze vragen, die onderling samenhangen:
 - A. Hoe bepalen we welke taak waar wordt neergelegd?
 - B. Wat verwachten we van gemeenten en provincies?
3. Ad A. Decentralisaties brengen taken meestal naar gemeenten, ook als het taken betreft die de schaal van kleinere gemeenten te boven gaat. Een groot deel van de taken in het sociaal domein is zo terechtgekomen bij samenwerkingsverbanden. Die staan op grote afstand van inwoners, missen democratische controle en hebben in sommige gevallen de schaal van de gehele provincie. Meer dan 20% van de gemeentelijke uitgaven verloopt via samenwerkingsverbanden. Provincies hebben naar verhouding weinig te doen.
4. Als gevolg van herindelingen daalt het aantal gemeenten al sinds 1950 in een rechte lijn die, als we hem doortrekken, in 2053 maar 1 gemeente zou overlaten. Wat is hiervan de bedoeling? Bij hoeveel gemeenten stoppen we? Wanneer gemeenten zo groot zijn dat veel inwoners er geen band meer mee voelen? Uit onderzoek blijkt dat herindeling de opkomst bij verkiezingen verlaagt door een vergroting van de (gevoelde) afstand van burgers tot de politiek – iets dat los hiervan toch al een probleem is. De opkomst daalt na herindeling niet even, maar langdurig. Niet alleen lokaal, maar zelfs bij Tweede Kamerverkiezingen.
5. Ad B. Het is onduidelijk wat we verwachten van gemeenten en provincies. Moeten zij doelmatig en doeltreffend taken uitvoeren die beleidsmakers in Den Haag hebben bedacht? Of moeten zij juist benaderbaar zijn, en inspelen op de behoeften van inwoners?
 - Het eerste kan grootschalig worden georganiseerd, het tweede gedijt bij kleinschaligheid.
 - Het antwoord op deze vraag kan per overheidstaak anders zijn, en is ook bepalend voor de manier waarop deze taken worden bekostigd. Kort gezegd: hoe minder decentrale beleidsvrijheid, hoe meer de rijksoverheid verantwoordelijk is voor een bekostiging die, op het niveau van individuele decentrale overheden, voldoende is.

Financiële verhoudingen

6. De balans is zoek tussen het gemeentelijke takenpakket en de hoeveelheid financiële middelen die ze daarvoor beschikbaar krijgen. (Bij provincies speelt dit minder.)
7. Er ontbreekt een consequente periodieke afweging van hoeveel geld we over hebben voor taken die provincies en gemeenten in opdracht van het Rijk uitvoeren, en ook voor de autonome taken van decentrale overheden. Dit knelt in het sociale domein, maar ook daarbuiten. We vinden jeugdzorg bijvoorbeeld belangrijk, en gemeenten worstelen daarbij met tekorten. Hebben we hier extra geld voor over, en zo ja, hoeveel? Het rijksbeleid is ad-hoc en reactief.
8. Volgens de wet moet het Rijk bij taakoverdrachten voldoende middelen meegeven. In de praktijk wordt er echter zelden een goede raming gemaakt van de benodigde middelen, en worden bovendien ongefundeerde efficiëncykortingen toegepast.
9. Provincies en vooral gemeenten zijn financieel sterk afhankelijk van middelen van de rijksoverheid, maar verkeren over de omvang van die middelen structureel in onzekerheid. Dit bemoeilijkt het voeren van een duurzaam begrotingsbeleid.
10. Exemplarisch hiervoor is de indexering van de algemene uitkering uit het provinciefonds en uit het gemeentefonds (voor gemeenten de belangrijkste inkomstenbron). De bestaande indexering (normering geheten, of “samen de trap op, samen de trap af”) is zonder motivatie of overleg stopgezet via een mededeling in de financiële bijlage van het coalitieakkoord van het kabinet-Rutte IV. Kort hiervoor was deze indexatie nog geëvalueerd zonder dat daarbij grote problemen boven water kwamen. Inmiddels is weliswaar een alternatieve indexering bekendgemaakt, maar die valt structureel lager uit, zonder motivatie. Bovendien sluit het nieuwe systeem in de tijd niet aan op het oude, wat provincies en gemeenten een aanzienlijke financiële strop oplevert (“het ravijn”).
11. Er is een wildgroei van (vooral specifieke) uitkeringen aan decentrale overheden. Vaak gaat het om incidentele geldpotjes voor structurele taken, terwijl de wet voorschrijft dat decentrale overheden structurele taken uit structurele middelen moeten bekostigen. Vaak worden deze uitkeringen bovendien zo laat aangekondigd dat ze niet meer in de begroting van de ontvangende overheid kunnen worden opgenomen.
12. De mogelijkheden voor provincies en gemeenten om zelf belasting te heffen zijn internationaal gezien zeer beperkt. Dit knelt vooral bij gemeenten. Zo’n beperkt belastinggebied verhindert lokaal maatwerk van beleid en zorgt voor een afwachtende, op “Den Haag” gerichte houding. Uitbreiding van het gemeentelijke belastinggebied wordt al decennia bepleit en diverse kabinetten hebben hiervoor al gedetailleerde voorstellen uitgewerkt, maar laten uitvoering steevast over aan hun opvolgers. De enige provinciale belasting, opcenten op de motorrijtuigenbelasting, dreigt zijn grondslag te verliezen als betalen naar gebruik (rekeningrijden) wordt ingevoerd.

Rol van de Eerste Kamer

13. Er bestaat al wetgeving die decentrale overheden beschermt tegen, bijvoorbeeld, taken zonder genoeg geld. En er bestaan ook al veel goede afspraken over, bijvoorbeeld, de interbestuurlijke omgangsvormen.
14. Dit kan natuurlijk altijd beter, maar het gaat er nu eerst om dat partijen zich hier eens aan gaan houden. Als gevolg van de structurele machtsongelijkheid tussen overheidslagen zullen decentrale overheden dit nooit kunnen afdwingen, ook niet met meer wetgeving, tenzij

Nederland in een federatie zou worden omgevormd. Hier ligt dus een taak voor de nationale overheid, waaronder de Eerste Kamer.

15. Wat kan helpen is meer transparantie hierover en meer aandacht hiervoor. Bijvoorbeeld in de vorm van een monitor opgesteld door een onafhankelijke instantie, die de Eerste Kamer op een vast jaarlijks moment behandelt, en op basis waarvan ook conclusies worden getrokken.
16. Dit zou natuurlijk komen naast de rol die de Eerste Kamer al heeft bij het controleren van wetsvoorstellen op hun gevolgen, in dit geval die voor decentrale overheden en, meer in het algemeen, op de bestuurlijke en financiële verhoudingen. De Eerste Kamer is bij uitstek het gremium dat kan controleren of nieuwe wet- en regelgeving wel met de bestaande wetgeving strookt. En of het proces waarin nieuwe wet- en regelgeving wordt ontwikkeld aan bestaande eisen voldoet. Een meer expliciete toetsing gericht op decentrale overheden zou welkom zijn.