

# Samenwerkingsvermogen

Samen werken aan maatschappelijke  
opgaven met financiën in balans

## Inleiding

Mij is gevraagd om als onafhankelijk procesbegeleider samen met alle overheden een analyse tot stand te brengen over het (financiële) vraagstuk dat na 2025 ontstaat door de aankondiging van een nieuwe financieringssystematiek in het regeerakkoord en de financiële vertaling daarvan. Voor gemeenten en provincies is deze analyse urgent, omdat zij dit jaar hun meerjarenbegroting voor '23-'26 moeten vaststellen.

Het rapport is opgesteld door een begeleidingscommissie bestaande uit een afvaardiging vanuit het Rijk (de fondsbeheerders BZK en FIN) de Vereniging Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg en de Unie van Waterschappen. In de afgelopen weken hebben wij met veel betrokkenen gesprekken gevoerd en hebben we kennisgenomen van de vele adviezen en rapporten op het terrein van interbestuurlijke en financiële verhoudingen. Vervolgens is hier in diverse bijeenkomsten van de begeleidingscommissie over gesproken. Deze gesprekken heb ik steeds ervaren als respectvol naar elkaar. Enerzijds probeerden de leden zo goed mogelijk de zienswijze van “hun overheid” te verwoorden. Anderzijds luisterde men ook oprecht naar de zienswijze van anderen. Er werd niet onderhandeld maar wel verduidelijkende vragen gesteld. En de vragen waren oprecht verhelderend bedoeld. Vervolgens werden wij ondersteund door een fantastisch secretariaat dat er onvermoeibaar steeds in slaagde om de resultaten van deze gesprekken te laten landen in versies van dit rapport en dat op dezelfde wijze werkte, zowel onderling, als met de leden van de begeleidingscommissie. We hadden maar zeer weinig tijd beschikbaar voor dit rapport. Alleen door deze wijze van samenwerken konden we dit met elkaar doen.

Gedurende dit traject zijn we eensgezindheid tegengekomen binnen alle overheidslagen over de (urgentie van) de inzet op een aantal grote maatschappelijke opgaven. Naar ons beeld biedt die inhoudelijke verbondenheid houvast om in gezamenlijkheid tot een gedeelde aanpak te komen. Tegelijkertijd blijkt dat het coalitieakkoord – zeker als het gaat om de periode 2026 en verder – medeoverheden het gevoel geeft dat ze financieel op achterstand staan. De taakopdracht is zo opgevat dat het hoofddoel is om het gesprek tussen verschillende overheidslagen te ontspannen. Zoals gezegd zien we de inhoud daarvoor als uitgangspunt. Daarbij is de uitspraak van een van de vele gesprekspartners illustratief: Rijk en medeoverheden moeten elkaar in deze tijden van grote maatschappelijke opgaven vasthouden, dat is de overheid aan de burger verplicht.

Waar inhoud het aanknopingspunt biedt, is onderling vertrouwen, begrip en duidelijkheid randvoorwaardelijk en noodzakelijk voor samenwerking. Daarbij richt dit rapport zich in beginsel op de opdracht uit het coalitieakkoord en de mogelijke doorwerking daarvan op landelijk, regionaal en lokaal niveau. Het korte tijdsbestek waarbinnen deze opdracht uitgevoerd moest worden, maakte het niet mogelijk panklare oplossingen aan te reiken over bijvoorbeeld een nieuwe financieringssystematiek, eventuele verruiming en aanpassing van het belastinggebied en de inrichting van fondsen voor maatschappelijke opgaven. Desalniettemin zijn wij ervan overtuigd dat de in dit rapport opgenomen aanbevelingen de eerste stap kunnen bieden richting dergelijke oplossingen.

Dit rapport heeft betrekking op een passage uit het coalitieakkoord over de financiering van gemeenten en provincies. De waterschappen zijn betrokken geweest bij de totstandkoming van dit rapport, al worden zij niet direct door deze afspraken uit het coalitieakkoord geraakt. Wel zien zij, gelet op hun samenwerking met gemeenten en provincies, de noodzaak om te komen tot afspraken. Waar relevant gaat dit rapport in op de consequenties voor de waterschappen. Dit is vooral het geval bij de mogelijke uitbreiding van het decentrale belastinggebied. Daarbij speelt dat als gemeenten/provincies de beschikking hebben over onvoldoende middelen, waterschappen in de problemen kunnen komen om hun taken uit te voeren.

Het is aan de overheden zelf om afspraken te maken over hoe de gezamenlijke opgaven moeten worden aangepakt en gefinancierd. Rijk en medeoverheden zijn elkaar daarover duidelijkheid verschuldigd. Zowel over de intenties achter de keuzes in het coalitieakkoord, als over welke doelen men denkt op welk moment te kunnen bereiken – en welke ook niet. Dit rapport is agenderend van aard en bevat hiervoor 7 aanbevelingen. De analyses die aan deze aanbevelingen ten grondslag liggen zijn als bijlagen opgenomen. Deze analyses over de voorgeschiedenis, de financiën en de techniek zijn in korte tijd tot stand gekomen en (daardoor) vatbaar voor discussie. Onze oproep is om hierin niet te verzanden, maar om de blik vooruit te richten en elkaar helderheid te geven over de verwachtingen over en weer.

Het rapport bevat tevens een mogelijk tijdpad om vervolg te geven aan de aanbevelingen. Dit tijdpad schetst een beeld van welke mijlpalen horen bij de overstap naar een nieuwe financieringssysteem. Uiteraard is de timing afhankelijk van de keuzes die de komende weken, maanden en jaren worden gemaakt. Daarmee bevat het getoonde tijdpad geen definitieve planning. Wel maakt het duidelijk dat voor bepaalde richtingen – bijvoorbeeld de mogelijke uitbreiding van het lokaal belastinggebied – op korte termijn keuzes gemaakt dienen te worden. En, dat in gezamenlijkheid moet worden bijgestuurd op het moment dat een beoogd tijdpad niet haalbaar blijkt om te voorkomen dat opnieuw een situatie van onzekerheid ontstaat.

José Lazeroms

## Situatieschets

Het coalitieakkoord 2022 – 2025 <sup>[1]</sup> kondigt een nieuwe financieringssysteem voor provincies en gemeenten aan, met 1 januari 2026 als ingangsdatum:

*“Om een stabielere financiering voor de medeoverheden te realiseren en hun autonomie te vergroten, wordt in de komende jaren een nieuwe financieringssysteem voor de periode na 2025 uitgewerkt, waarbij de mogelijkheid voor een groter eigen belastinggebied wordt betrokken. Daarbij worden ook alternatieven voor de OZB en MRB in de beschouwing betrokken. In de huidige kabinetsperiode zal de financiering van de medeoverheden grotendeels worden vormgegeven via de accres systematiek.”*

De focus op stabiliteit en autonomie sluit aan bij behoeften van provincies en gemeenten en bij adviezen die in recente rapporten zijn gepresenteerd.<sup>[2]</sup> Daarnaast bevat het akkoord de ambitie om enkele grote (transitie)opgaven gezamenlijk op te pakken. Daarbij gaat het onder andere over activiteiten die gefinancierd zullen worden uit het klimaat- en transitiefonds, het stikstoffonds en het mobiliteitsfonds. Bij geen van de overheden is er discussie over de noodzaak deze opgaven aan te pakken of de vraag of dit gezamenlijk moet: het moet gebeuren en er moet worden samengewerkt.

De geschetste opgaven en de aangekondigde nieuwe financieringssysteem zijn van dusdanig ingrijpende aard dat ze om een zorgvuldige en gezamenlijke uitwerking vragen. Er is bij alle betrokkenen een grote bereidheid om hiermee aan de slag te gaan, maar er zijn ook zorgen over de financiën:

### *Historische en recente ontwikkelingen zorgen voor een stroeve start.*

Met name gemeenten hebben het afgelopen decennium te maken gehad met financieel lastige tijden onder andere door oplopende kosten in het sociaal domein. Ook provincies ervaren financiële druk op hun financiën door oplopende kosten op het terrein van herstel van natuur, infrastructuur en openbaar vervoer. Ook is er onvrede over de keuzes die deze en voorgaande kabinetten hebben gemaakt over bijvoorbeeld jeugdzorg, de toepassing van de normeringssystematiek en de instandhouding van de opschalingskorting vanaf 2026. Aan Rijkszijde is er het beeld dat er fors extra middelen naar gemeenten en provincies zijn gegaan, maar dat door deze overheden onvoldoende inzichtelijk kan worden gemaakt waar deze middelen aan besteed worden en of maatschappelijke doelen gehaald worden.

### *Er is onduidelijkheid over het beschikbare budget in 2026 en verder*

Over de financiële ruimte tot en met 2025 is geen enkele discussie. Die wordt door alle partijen (ruim) afdoende geacht. Ook de ambities op de transitieopgaven in het coalitieakkoord kunnen op instemming van alle medeoverheden rekenen, maar er bestaat bij gemeenten en provincies zorg over de financiële situatie vanaf 2026. Het coalitieakkoord kondigt niet alleen een nieuwe financieringssysteem aan, maar zet het accres vast op €1 mld. vanaf 2026, bovenop de stand van de miljoennota 2022. In afwachting van die nieuwe systematiek is er onzekerheid over de financiële ruimte waar vanaf 2026 rekening mee kan worden gehouden of hoe die zelf zou moeten worden ingevuld. Aan de huidige normeringssystematiek ‘trap op trap af’ komt op basis van de financiële tabel uit het coalitieakkoord in 2026 een einde. Onduidelijk is of de nieuwe financieringssysteem hiervoor iets in de plaats zet wat in zijn werking vergelijkbaar is met het

---

[1] ‘Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst’ 2021

[2] Raad voor het Openbaar Bestuur ‘Rust Reinheid Regelmaat’ 2020, Raad van State ‘Briefadvies bij Startnota’ 2022

voorgaande systeem. De financiële vertaling van het voornemen om per 2026 met een nieuwe financieringssysteem te werken zorgt ervoor dat gemeenten en provincies zich in een onderhandelingspositie gedwongen voelen, terwijl men hierover juist graag een gelijkwaardig gesprek voert.

### *Er is onzekerheid over de invulling van de transitiefondsen*

Ook de bekostiging van specifieke opgaven via fondsen heeft betekenis voor de medeoverheden. Hiermee lijkt het Rijk een nieuwe weg in te slaan, die door gemeenten en provincies als sturend wordt ervaren en niet in lijn met de 1-overheids gedachten wordt gezien. Ook heeft het zowel op Rijksniveau als op het niveau van medeoverheden gevolgen voor het begrotingsproces. Bekostiging van medeoverheden op basis van financiering (via specifieke regelingen) uit fondsen is een bruikbaar instrument wanneer het gaat om tijdelijke (tijdgebonden) investering, bijvoorbeeld met het oog op een impuls op bestaand beleid, investeringsprojecten of een transitie naar nieuw beleid. Voor structurele uitgaven zijn dergelijke fondsen minder passend. In afwachting van de verdere uitwerking van die fondsen verkeren medeoverheden in een situatie van onzekerheid. Zij moeten op een zeker moment uitvoeringscapaciteit inwinnen en zullen bedragen absorberen die zeker in het geval van provincies een fors deel van de totale begroting innemen. Hoewel de beoogde doelen dus op breed draagvlak kunnen rekenen, kunnen de belangen van de overheidslagen in de uitwerking met elkaar conflicteren. Zo bestaat vanuit het Rijk behoefte aan (bij)sturing en daarmee inzicht in uitgaven, terwijl medeoverheden belang hechten aan meerjarige duidelijkheid en een beperkte administratieve last. Ook over de noodzaak of opportuniteit van aanvullende cofinancieringseisen bestaan uiteenlopende beelden. Dit alles maakt dat – zoals eerder opgemerkt – de verschillende overheidslagen elkaar duidelijkheid verschuldigd zijn. Over de financiën, over de beoogde doelen én over haalbaarheid daarvan.

## Aanbevelingen

De ontstane situatie zorgt voor handelingsverlegenheid en voorzichtigheid bij het aangaan van nieuwe verplichtingen. Voor een zorgvuldige uitwerking van de systematiek gericht op stabiliteit en autonomie zijn alle partijen gebaat bij duidelijkheid over de situatie in 2026 en vertrouwen in het proces daar naartoe. Om dit te doorbreken moeten Rijk en medeoverheden op een aantal thema's de verwachtingen over en weer uitspreken. Dit biedt houvast voor het begrotingsproces van gemeenten en provincies. De belangrijkste aanbeveling is dan ook dat de gevolgen van de afspraken uit het coalitieakkoord voor medeoverheden worden besproken en dat duidelijkheid wordt geschapen over de intenties hierbij. De volgende aanbevelingen schetsen de stappen om tot die duidelijkheid te komen.

### *1. Benoem de gevolgen van het vastgeklikte (volume-)accres vanaf 2026.*

Vanaf 2026 is het accres vastgezet op €1 miljard voor gemeenten en provincies gezamenlijk, bovenop de stand van de Miljoennota 2022. Daarmee stapt het kabinet af van de huidige normeringssystematiek. Dit houdt in dat het Gemeente- en Provinciefonds vanaf dat moment enkel nog toenemen ter compensatie van loon en prijsontwikkeling (indexatie). Op basis van historische gegevens is het aannemelijk dat de uitgaven van gemeenten en provincies met meer toenemen dan alleen de loon- en prijsontwikkeling, bijvoorbeeld als gevolg van bevolkingsgroei of vergrijzing.<sup>1</sup> In tijden van toenemende Rijksuitgaven konden gemeenten en provincies op basis van de 'trap op trap af'-systematiek deze uitgavenontwikkeling opvangen. Met het bevroren van het accres verdwijnt deze mogelijkheid. Uiteraard sluit dit niet uit dat Rijk en medeoverheden

---

<sup>1</sup> In bijlage 2 is een uitgebreide analyse opgenomen van de meerjarige inkomstenontwikkeling van gemeenten en provincies en zijn scenario's uitgewerkt voor de uitgavenontwikkeling.

ook aanvullende afspraken kunnen maken over maatregelen of middelen om kostenstijging op te vangen.

*2a. Leg zo snel mogelijk gezamenlijk vast welke financiële ruimte er voor medeoverheden in 2026 en verder wordt voorzien*

Rijk en medeoverheden zijn erbij gebaat dat er duidelijkheid is over de bedoeling van het coalitieakkoord. Waaronder over de (financiële) situatie in 2026 en verder.

Het is aan het Rijk om de passage over de nieuwe financieringsystematiek en de financiële consequenties daarvan te expliciteren en te onderbouwen. Ruwweg zijn er twee mogelijkheden:

1. Het vastzetten van het accres 2026 is nooit beoogd als een bezuiniging voor de decentrale overheden. Het financiële gat dat nu zichtbaar wordt in 2026, zal gedicht worden in afstemming tussen Rijk en decentrale overheden.

Daarvoor bestaan drie mogelijkheden, die ook in combinatie kunnen worden benut:

- Onderdeel van de nieuwe systematiek per 2026 is een (nader uit te werken) vorm van compensatie voor volumeontwikkelingen die nu nog niet is opgenomen in de Rijksbegroting. Het financieel kader van het coalitieakkoord biedt hiervoor nu geen ruimte.
  - Verder in het rapport staat een aantal belangrijke argumenten opgenomen voor de uitbreiding van het lokaal belastinggebied. Deze uitbreiding kan gemeenten en provincies ook de mogelijkheid bieden vanaf 2026 volumeontwikkelingen met extra eigen belastinginkomsten op te vangen.
  - Partijen spreken af dat in het geval van onevenredige kostenstijgingen Rijk en decentrale overheden in gesprek gaan over maatregelen of aanvullende bekostiging. Het financieel kader van het coalitieakkoord biedt nu geen ruimte voor nieuwe aanvullende bekostiging.
2. Het vastzetten van het accres 2026 is een gegeven. Rijk en decentrale overheden zullen in gesprek moeten over de consequenties en komen tot afspraken over bijgestelde beleidsambities die passen bij deze financiële ruimte.

*2b. Maak op basis van de voorziene financiële ruimte een afspraak over 2026 en betrek dit ook bij de uitwerking van de nieuwe financieringsystematiek met het oog op de jaren na 2026.*

Het begrotingsstelsel van gemeenten en provincies en de daarbij behorende wetgeving staat niet toe dat er meerjarige verplichtingen worden aangegaan als daar geen structurele dekking voorhanden is. Gemeenten en provincies moeten hun meerjarenbegroting daarom structureel sluiten op het inkomensniveau in 2026. Ook om deze reden is het van belang dat zo snel mogelijk wordt vastgelegd welke financiële ruimte er in 2026 is. Op basis van de financiële tabel uit het coalitieakkoord beschikken gemeenten en provincies in het jaar 2026 over minder reële financiële ruimte dan in de periode 2023 t/m 2025 (zie bijlage 2 van dit rapport). Dit betekent dat zij de extra financiële ruimte in die periode enkel incidenteel kunnen inzetten. Dit budget kan daardoor niet worden ingezet voor structurele investeringen in bijvoorbeeld beheer en onderhoud of onderwĳshuisvesting.

- Een vergelijkbaar aandachtspunt gaat op voor het budget uit het Klimaat- en Stikstoffonds. Over de wijze waarop en voorwaarden waaronder extra middelen uit die fondsen naar gemeenten en provincies gaan is nog geen duidelijkheid. Een deel daarvan zal bestemd zijn voor uitvoeringskosten. Volgens de kaders van het CA worden deze middelen specifiek verstrekt aan gemeenten. Onduidelijk is of het om structurele middelen gaat.

Het ligt voor de hand hierover snel (bestuurlijke) afspraken te maken, waarbij ook de provinciaal (financieel) toezichthouders betrokken moeten worden.<sup>2</sup> Hiermee kan voorkomen worden dat gemeenten en provincies in de knel komen bij de komende begrotingsronde. Belangrijk hiervoor is wel dat er een basis voor vertrouwen ligt waarop gemeenten hun begroting kunnen baseren. De uitgaven ontwikkelen zich echter ook na 2026 door, om een vergelijkbare onzekerheid voor de jaren 2027 en verder te voorkomen dient dit ook (structureel) geadresseerd te worden in de verdere uitwerking van de nieuwe financieringssysteem.

### *3. Bouw verder op eerdere adviezen over verruiming van het belastinggebied, trek gezamenlijk op en maak heldere afspraken over uitwerking en implementatie.*

Over uitbreiding van het lokaal belastinggebied in Nederland wordt al lange tijd gesproken. In internationaal perspectief is het decentrale belastinggebied relatief klein. Verschillende rapporten<sup>3</sup> hebben opties geschetst en uitgewerkt om voor gemeenten en provincies de verruiming vorm te geven.

Er is brede overeenstemming over het feit dat het eigen belastinggebied een passende bekostigingsvorm is, zeker voor autonome taken van gemeenten en provincies. Het biedt de mogelijkheid om op lokaal of provinciaal niveau de afweging te maken over het gewenste voorzieningenniveau. Ook kan het bijdragen aan een vitale democratie en maakt het gemeenten en provincies minder afhankelijk van bekostiging van het Rijk. Verruiming van het belastinggebied kan deze elementen versterken. In het verlengde daarvan is men het erover eens dat het eigen belastinggebied geen bekostigingsinstrument mag zijn om tekorten van gemeenten en provincies op andere taken met minder of geen beleidsvrijheid op te lossen.

Ook hier is echter sprake van onzekerheid. De invoering vraagt om een zorgvuldig proces. Om de uitbreiding van het eigen belastinggebied in 2026 in te kunnen voeren zou er – op basis van de huidige inzichten – nog dit jaar een besluit over moeten worden genomen over de vormgeving van de verbreding. Daarnaast is in genoemde adviezen opgenomen dat de uitbreiding van het lokaal belastinggebied lastenneutraal zou moeten zijn voor burgers. Dit is voor medeoverheden een belangrijke voorwaarde, maar het coalitieakkoord gaat niet uit van een dergelijke schuif, waarmee een verruiming zou leiden tot een lastenverzwaring.

Voor provincies zal het vraagstuk van verruiming in nauwe samenhang moeten worden gezien met de gesprekken die lopen over de uitwerking van de in het coalitieakkoord aangekondigde invoering van een systeem van betalen naar gebruik (BNG) dat in 2030 operationeel moet zijn. Provincies hechten eraan hiervoor breed te kijken naar de beschikbare opties een ander belastinggebied en/of verruiming van het bestaande belastinggebied. Voor het Rijk geldt dat dit najaar een politiek-bestuurlijk besluit over de toekomst van de opcenten gewenst is omdat anders de uitwerking van betalen naar gebruik vertraging gaat oplopen en de benodigde wetgeving mogelijk niet meer deze kabinetsperiode kan worden vastgesteld.

In de bijlage is een lijst opgenomen met aanbevelingen en aandachtspunten bij vernieuwing en verruiming van het belastinggebied, voortkomend uit verschillende rapporten hierover. Denk hierbij aan uitvoerbaarheid, koopkrachteffecten en verschillen tussen gemeenten en provincies onderling. Voor zowel gemeenten als provincies geldt dat op dit moment gewerkt wordt aan de technische uitwerking van opties voor vernieuwing en verruiming. Hierbij is het van belang om

---

<sup>2</sup> Bijlage 2 biedt verschillende perspectieven op het financiële vraagstuk in 2026.

<sup>3</sup> Rinnooy Kan, 2015; Ambtelijke werkgroep Herziening Gemeentelijk Belastinggebied, 2020; Ambtelijke werkgroep Herziening Provinciaal Belastinggebied, 2021

integraal naar (de consequenties voor) het lokaal belastinggebied te kijken, waarbij ook de belastingen van de waterschappen worden betrokken.

Voor het slagen van de overstap naar een nieuwe financieringssysteem is het belangrijk dat Rijk en decentrale overheden gezamenlijk achter gemaakte keuzes gaan staan. Zeker wanneer die keuzes zich manifesteren in (een stijging van) de lokale lasten. Het is in ieders belang – van medeoverheden, maar zeker ook van burgers en bedrijven – om vooraf en gedurende het proces helder uit te spreken wat beoogd wordt en welke gevolgen dit (mogelijk) gaat hebben.

#### *4. Gegeven de ambitieuze planning, bereid je voor op de mogelijkheid dat verruiming van het belastinggebied vertraagt/niet slaagt.*

Ondanks dat er al veel voorwerk is gedaan, is verruiming van het belastinggebied een complex proces. Het gaat niet alleen om wetgeving maar ook om de implementatie daarvan. In het wetgevingstraject zullen (gevoelige) politieke keuzes moeten worden gemaakt. De implementatie levert mogelijk uitdagingen op bij het invoeren en aanpassen van systemen, maar ook het opleiden van mensen om dit vorm en inhoud te kunnen geven. Om dit traject te kunnen laten slagen wanneer eenieder hier ja tegen heeft gezegd, is een zorgvuldig implementatieproces hiervoor onontbeerlijk. Daarmee is het niet vanzelfsprekend dat invoering per 1-1-2026 gerealiseerd kan worden. In een dergelijk geval heeft dit budgettaire consequenties. Het ligt daarom voor de hand hier binnen het gezamenlijk te doorlopen proces blijvend aandacht voor te hebben. Hiervoor moeten tussentijdse bestuurlijke weegmomenten overeengekomen worden. Als bij zo'n weegmoment invoering op 1-1-2026 niet meer realistisch blijkt, zal ook gewogen moeten worden wat dit betekent voor de financiële situatie in 2026 en verder.

#### *5. Kijk wat nu al gedaan kan worden in de financiering van gezamenlijk maatschappelijke opgaven, zodat vertrouwen ontstaat om een start te maken.*

Het is een gemiste kans als de onzekerheid over de vormgeving van fondsen een vliegende start in het gezamenlijk aanpakken van transitieopgaven in de weg gaat zitten. Er blijkt in ieder geval behoefte aan het adresseren en aanpakken van de volgende punten:

- ➔ Zekerheid op een passend bestuurlijk financieel arrangement en vergoeding van incidentele en structurele kosten. Hiervoor bestaat het zogenaamde 'art. 2-onderzoek' op basis van de Financiële verhoudingswet, maar ook de nieuw te ontwikkelen Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (UDO)<sup>4</sup> kan hierin voorzien. Provincies hechten eraan dat dergelijk inzicht er komt.
- ➔ Wat is de samenhang tussen bestuurlijke opgave, verantwoordingslast en uitkeringsvorm. Hierbij leeft specifiek de vrees dat er een groot aantal specifieke uitkeringen met hoge verantwoordingslast op gemeenten en provincies afkomt die belemmerend werkt voor integraal werken op decentraal niveau. Gezien de inspanningen van de medeoverheden voor de realisatie van de transities zal het daarbij om een groot deel van de gemeente- en provinciebegroting gaan. Toch speelt dit niet alleen bij de vormgeving van de fondsen voor transities, maar ook op andere beleidsterreinen.
- ➔ De interdepartementale Taskforce Uitkeringsstelsel onder leiding van BZK is bezig om voorstellen voor verbetering van het uitkeringsstelsel uit te werken die een deel van deze punten adresseren. Het verdient de aanbeveling dat Rijk en medeoverheden op dit onderwerp op zoek blijven naar verbetering en vernieuwing.

---

<sup>4</sup> Die ook inzicht geeft in de brede impact op decentrale overheden



- ➔ De mogelijkheid om eenmalige uitkeringen uit de fondsen als investering meerjarig te kunnen inzetten. Het Rijk en de medeoverheden hanteren van elkaar afwijkende begrotingsstelsels. Investerings bij decentrale overheden brengen daardoor meerjarige lasten met zich mee. Het Rijk bekostigt deze investeringen vanuit haar stelsel vaak binnen één begrotingsjaar. Dit vraagt om wederzijds begrip en de mogelijkheid om eenmalige uitkeringen uit de fondsen meerjarig te kunnen uitsmeren.
- ➔ Voorkomen moet worden dat overheden onderling te veel gaan concurreren op de (schaarse) arbeidsmarkt. Uitvoering van gezamenlijke opgaven vraagt dus ook om een gezamenlijke planning op andere terreinen dan financiën.

#### 6. *Schenk aandacht aan bestaande uitgangspunten en uitvoeringspraktijk voor het vormgeven van een nieuwe financieringssysteem*

Zoals aangegeven lijkt er breed draagvlak te zijn voor een nieuwe financieringssysteem die meer stabiliteit en autonomie brengt omdat knelpunten worden ervaren in de huidige bekostiging. De huidige systematiek heeft echter een lange ontstaansgeschiedenis. Alle onderdelen zijn in de afgelopen decennia bediscussieerd, aangepast of herbevestigd. Bij het vormgeven van een nieuwe systematiek is het goed je rekenschap te geven van uitgangspunten en principes die aan het huidige stelsel ten grondslag liggen.

Klassiek wordt het takenpakket van gemeenten en provincies onderverdeeld in autonome en medebewindstaken. In de praktijk zien we dat taken zich inderdaad ergens op de schaal van autonome taken tot dwingende medebewindstaken bevinden. Op dit moment worden bijna alle taken op dezelfde wijze (via het Gemeentefonds) bekostigd, met daarbij een afspraak over de normeringssystematiek voor al die taken. Middelen uit het Gemeente- en Provinciefonds zijn vrij besteedbaar en er hoeft over de besteding van de middelen dan ook geen verantwoording te worden afgelegd aan het Rijk.

Tegelijk bestaat in sommige gevallen bij alle overheden wel behoefte aan intensievere monitoring. Dit geldt zeker voor medebewindstaken, taken waarop intensieve samenwerking plaatsvindt tussen Rijk en medeoverheden, en voor recent gedecentraliseerde taken. Zeker wanneer er discussie ontstaat over de toereikendheid van middelen voor de uit te voeren taken. Dit vraagt op dit moment bijna altijd aanvullend (boeken)onderzoek bij gemeenten en provincies en gaat vaak gepaard met veel bestuurlijke discussie, zoals bijvoorbeeld bij jeugdzorg. Het gezamenlijk monitoren van inkomsten, uitgaven en beleidsdoelstellingen kan echter ook zekerheid geven over adequate bekostiging van bestaande taken.

Het is een fundamentele keus om eventueel af te stappen van de vrije besteedbaarheid en integrale afspraken over normering en verschillende taken in het gemeente- en Provinciefonds op verschillende manieren te bekostigen, indexeren en monitoren. Dit kan uitgelegd worden, ook al is dat niet zo bedoeld, als verantwoording in financiële zin, en dit kan discussies diffuus maken over waar het bestuurlijke zwaartepunt ligt. Ook de democratische legitimatie is hierbij een belangrijk punt van aandacht: welke overheidslaag is waarvoor door de burger aan te spreken?

De huidige normeringssystematiek gaat uit van een principe van evenredigheid en is daarmee ook een uiting van de gelijkwaardigheid van de verschillende overheden. De huidige systematiek is de *trap-op-trap-af* systematiek: op het moment dat het Rijk meer uitgeeft groeien de inkomsten van gemeenten en provincies navenant mee. Rijk en medeoverheden profiteren zo in gelijke mate van de maatschappelijk beschikbare financiële ruimte. Gemeenten en provincies hebben de huidige normeringssystematiek altijd als passende afspraak voor de bekostiging van

het takenpakket gezien. Tegelijk zijn kanttekeningen te plaatsen bij de stabiliteit van de systematiek. Naarmate het soort uitgaven tussen rijk en medeoverheden steeds meer uit elkaar gaan lopen, hebben de ontwikkelingen bij de diverse overheden steeds minder met elkaar van doen. Er kunnen dan ook vraagtekens worden gezet bij de passendheid van deze systematiek naar de toekomst toe.

### *7. Stel een gezamenlijke agenda op voor de lange(re) termijn*

De maatschappelijke opgaven zijn op dit moment groot en vragen om urgentie in de gezamenlijke aanpak hiervan als verschillende overheden. De energie zou hierbij op de inhoud gericht moeten zijn; voorkomen zou moeten worden dat onnodig veel tijd besteed wordt aan financieel bestuurlijke discussies over middelen en verantwoordelijkheden. Over de noodzaak en richting van de transitieopgaven bestaat breed politiek-bestuurlijk draagvlak. Ondanks accentverschillen is er overeenstemming over het feit dat tijd kostbaar is. Gelet op het draagvlak voor veel van de urgente thema's bevelen we een meerjarige planning aan voor deze interbestuurlijke trajecten. Na verkiezingen kan altijd door partijen in onderling overleg zoals het een democratische rechtsstaat betaamt andere keuzes worden gemaakt dan wel accenten gelegd, maar in afwachting daarvan wordt met elkaar samengewerkt om invulling te geven aan de maatschappelijke opgaven zoals die onderling met elkaar zijn afgesproken.

## Agenda

Mijlpaal	Werken aan vertrouwen	Financieringssysteem
<b>1. Zomer 2022</b>	Gesprek over de financiële gevolgen van het coalitieakkoord voor medeoverheden. Gesprek over samenwerking en gemeenschappelijke doelen. Versturen contourennota met vervolgproces en afspraken.	Start Uitwerken technische opties verruiming en vernieuwing belastinggebied gemeenten en provincies.
<b>2. Najaar 2022</b>	(Her)bevestiging van structurele financiële ruimte in 2026 en verder in het licht van voortgang implementatie financieringssysteem. Meerjarenplanning t/m 2030 inclusief gesprek over voortgang maatschappelijke opgaven.	Afronden actualiseren opties voor eigen belastinggebied gemeenten en provincies en start wetgevingstraject Bestuurlijke keuze over uit te werken opties voor een nieuwe financieringssysteem.
<b>4. Zomer 2023</b>	(Her)bevestiging van structurele financiële ruimte in 2026 en verder in het licht van voortgang implementatie financieringssysteem.	Start consultatie eigen belastinggebied
<b>5. Voorjaar 2024</b>	(Her)bevestiging van structurele financiële ruimte in 2026 en verder in het licht van voortgang implementatie financieringssysteem.	Behandeling Tweede Kamer
<b>6. Januari 2025</b>	(Her)bevestiging van structurele financiële ruimte in 2026 en verder in het licht van voortgang implementatie financieringssysteem.	Afronding behandeling in Kamers Start implementatie bij gemeenten en provincies
<b>7. Januari 2026</b>		Start nieuwe financieringssysteem
<b>7. Januari 2030</b>		Start betalen naar gebruik provinciaal belastinggebied (geïmplementeerd in nieuwe financieringssysteem)

## Bijlage 1: Financiële situatie gemeenten en provincies

### Periode 2010-2021

In de jaren 2010-2020 heeft de financiële positie van met name gemeenten onder druk gestaan. Mede als gevolg van de financiële crisis hadden gemeenten te maken met afboekingen op grondposities. De financiële crisis leidde daarnaast ertoe dat het Rijk tot bezuinigingen overging, waardoor ook de inkomsten voor gemeenten en provincies in beperkte mate toenamen. In 2012 werd de 'opschalingskorting' – een oplopende korting op het Gemeentefonds vanaf 2015 – opgenomen in het regeerakkoord. In datzelfde regeerakkoord waren de decentralisaties in het sociaal domein opgenomen, waarbij de expliciete gedachte bij het Rijk en gemeenten was dat gemeenten hiermee 'meer konden doen met minder geld'. De totale omvang van het Gemeentefonds nam door die extra taken in 2015 toe, maar netto was er sprake van een beperkte groei voor gemeenten en provincies. De decentralisaties hadden niet het beoogde financiële effect: gemeentenervaarden een stijging van de uitgaven aan de overgehevelde taken. In het regeerakkoord 2017 werd een ruimer accres afgesproken via 'brede' koppeling aan de Rijksuitgaven, zodat ook uitgaven aan zorg en sociale zekerheid worden meegenomen. Met het *Interbestuurlijk Programma* werd geprobeerd om gezamenlijk inhoudelijke uitdagingen te formuleren en op te pakken. Vanuit het perspectief van het Rijk was met de afspraak over de brede koppeling ook een eind gemaakt aan lopende financiële discussies over de oplopende kosten in het sociaal domein, maar ook de opschalingskorting. Vanuit gemeenten werd de brede koppeling omarmd, maar betekende dit geen einde aan lopende discussies. In de jaren daarna werden de zorgen over de stijgende kosten voor de jeugdzorg en de (steeds sneller) oplopende opschalingskorting bij gemeenten steeds groter. Voor de jeugdzorg leidde dit tot afspraken over monitoring, nader onderzoek en uiteindelijk het instellen van een commissie van Wijzen in 2021.

Met de coronacrisis dreigden voor gemeenten en provincies opnieuw financiële uitdagingen door het wegvallen van inkomsten en de uitvoering van een aantal regelingen, zoals de TOZO. Hierop is de (interbestuurlijke) afspraak gemaakt dat medeoverheden volledig gecompenseerd zouden worden voor de reële kosten. Een terugblik door de Raad Openbaar Bestuur (ROB) leerde dat alle betrokken partijen tevreden waren over deze afspraak en de invulling daarvan. In aanloop naar de nieuwe kabinetsperiode is onder verantwoordelijkheid van de (toenmalige) minister van BZK samen met de koepels van medeoverheden – mede op aandringen van Eerste en Tweede Kamer – een notitie opgesteld t.b.v. de informateurs. In deze notitie stonden ook de financiële uitdagingen omschreven.

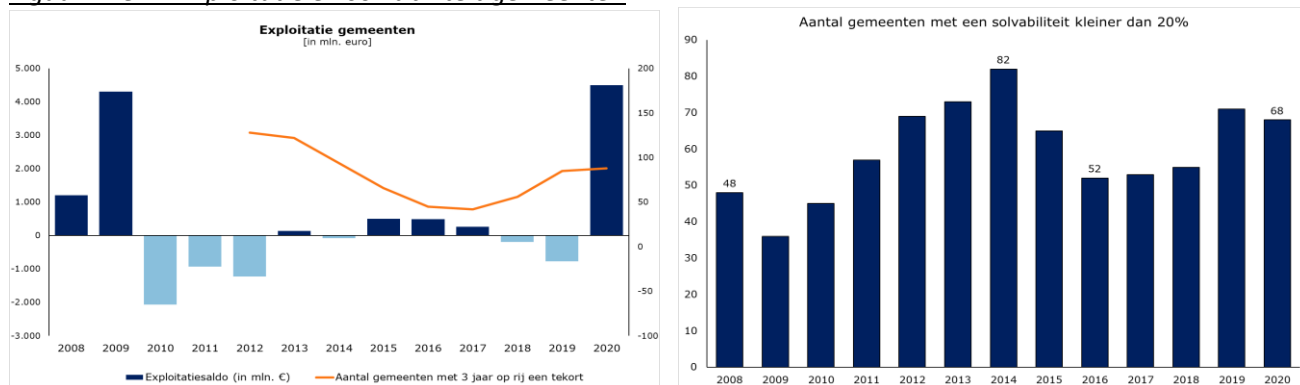
### Financiële situatie

Het 'gezamenlijk' eigen vermogen van gemeenten is in 2020 met 4% gedaald ten opzichte van 2009. Wel hadden zowel gemeenten als provincies eenmalige boekwinsten uit verkopen van aandelen in energiebedrijven Nuon en Essent in respectievelijk 2009 en Eneco in 2020. Doordat maar een deel van de gemeenten en provincies de boekwinsten heeft genoten, zijn de verschillen in eigen vermogenspositie groter geworden. Ook is het aantal gemeenten met een lage solvabiliteit gestegen. De financiële druk leidde er ook toe dat gemeenten de OZB-tarieven niet meer naar beneden bijstellen bij stijgende huizenprijzen. Hierdoor zijn de absolute OZB-lasten gestegen (34%), er is bezuinigd op het eigen apparaat en de investeringen zijn afgenomen. Gemeenten stellen dat er sprake is van achteruitgang in het voorzieningenniveau; onderzoek laat zien dat er sprake is van verschraling. Tegelijkertijd geeft het onderzoek aan dat niet kwantitatief met indicatoren vast te stellen is dat het voorzieningenniveau is aangetast.<sup>5</sup>

---

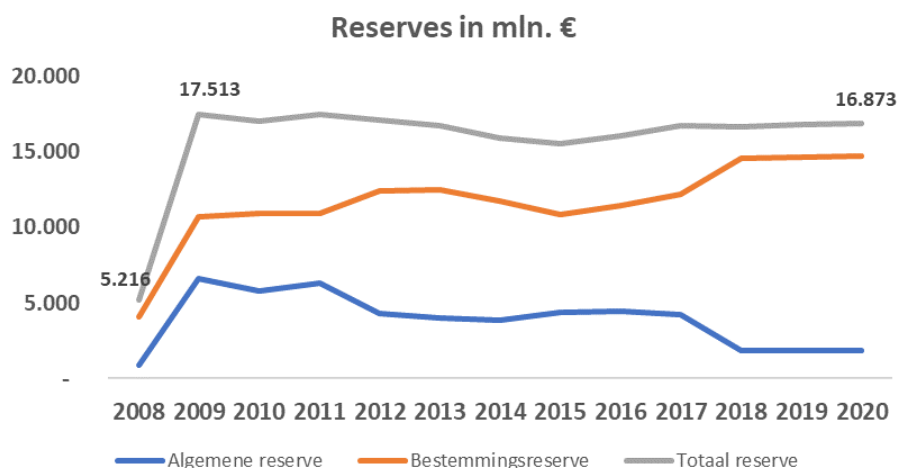
<sup>5</sup> Gemeenten in de knel, Cebeon 2021

**Figuur 1<sup>6</sup> en 2 Exploitatie en solvabiliteit gemeenten**



Na de verkoop van aandelen Essent en Nuon is de totale reserve van provincies tussen 2009 en 2020 vrij stabiel gebleven. Een groot deel van de reserves is reeds bestemd door de Provinciale Staten van de verschillende provincies. Hierdoor is de algemene reserve in omvang gedaald. Provincies geven aan dat de gevormde bestemmingsreserves de komende jaren worden ingezet voor de uitvoering van de provinciale kerntaken als onderhoud van infrastructuur en investeringen in het OV. Provincies ervaren op die taken de afgelopen jaren een kostenstijging en voorzien financiële problemen als gevolg daarvan in de toekomst.

**Figuur 3. Verloop reserves provincies.**



### Uitwerking coalitieakkoord

Het coalitieakkoord uit 2022 bevat verschillende afspraken die direct dan wel indirect gevolgen hebben voor medeoverheden. Op korte termijn wordt de financiële positie van gemeenten en provincies verbeterd, maar op langere termijn zijn de effecten van het akkoord nog niet helder. Hieronder staan de belangrijkste afspraken uit het CA weergegeven. Verder in dit rapport komt ook het budget voor de grote transitieopgaven (Klimaat, stikstof en mobiliteit) aan bod.

- De ophoop van de opschalingskorting (oplopend tot €715 mln. in 2025) voor gemeenten en provincies is geschrapt tot en met 2025.
- Gemeenten en provincies ontvangen middelen voor de uitvoering van het klimaatbeleid.
- Gemeenten ontvangen middelen voor jeugdzorg.

<sup>6</sup> Forse overschotten komen in jaar 2009 door boekwinst verkopen Nuon en Essent en in jaar 2020 mede door boekwinst verkoop en Eneco (2020).

- Provincies ontvangen compensatie voor de gedeerde inkomsten doordat elektrische voertuigen vrijgesteld zijn van de motorrijtuigenbelasting voor de periode 2021-2024 (€372 mln.)

De intensiveringen van het Rijk leiden voor gemeenten en provincies tot extra accres oplopend naar ca. €2,2 miljard in 2025, bovenop de accresstanden voor het afsluiten van het coalitieakkoord (Miljoenennota 2022). Het accres ademt tot 2025 grotendeels mee met de Rijksuitgaven.

Van een aantal punten zijn de financiële effecten nog onduidelijk:

- Voor gemeenten en provincies wordt een nieuwe financieringssysteem aangekondigd. Vooruitlopend daarop is het accres voor gemeenten en provincies gezamenlijk vanaf 2026 structureel vastgezet op €1 mld.), bovenop de stand van de miljoenennota 2022.
- Voor de woningbouwimpuls en het volkshuisvestingsfonds is voor de periode 2023 - 2025 budget (resp. 100 en 150 mln.) onttrokken uit het voor die jaren gereserveerde accres. Afhankelijk van de exacte vormgeving van deze fondsen kan dit voor individuele gemeenten voor- of nadelige gevolgen hebben doordat zij al kunnen voldoen aan de gestelde voorwaarden voor het ontvangen van middelen uit de fondsen.
- De opschalingskorting blijft vanaf 2026 structureel gehandhaafd.

### Beleidsmatige intensiveringen en mutaties

Het coalitieakkoord bevat verder plannen voor nieuwe taken en taakintensiveringen voor specifieke beleidsdoelen met daarbij middelen gereserveerd voor gemeenten en provincies. Voorbeelden hiervan zijn de Envelop arbeidsmarkt, armoede en schulden, aanpak digibetisme en versterking wijkaanpak. Ook de middelen voor de regiodeals zijn bedoeld voor (coalities van) medeoverheden. Deze middelen brengen door het rijk en medeoverheden gedeelde doelstellingen dichterbij, maar zorgen niet voor meer vrije financiële ruimte voor gemeenten en provincies. Daarom vallen deze buiten de analyse in dit traject.

### Jeugdzorg

Specifiek voor jeugdzorg heeft het Kabinet ervoor gekozen om meerjarig de reeks van de commissie van Wijzen en de Hervormingsagenda over te nemen en hierop een aanvullende besparing door te voeren van €511 miljoen. De combinatie van maatregelen en middelen moet uiteindelijk leiden tot een kwalitatief beter en financieel houdbaar stelsel voor de jeugdzorg. Rijk en gemeenten zijn tevens overeengekomen dat het Rijk de verantwoordelijkheid heeft voor het uitwerken van de maatregelen die moeten leiden tot de aanvullende besparing van €511 miljoen. Daarnaast gaan Rijk en gemeenten samen verder met het uitwerken van Hervormingsagenda. In de analyse van de gevolgen van het coalitieakkoord in 2026 en verder wordt daarom de jeugdzorg buiten beschouwing gelaten.

### Fondsen

Daarnaast worden de taken op het gebied van Klimaat en Stikstof bekostigd via fondsen. Er is door het kabinet voor gekozen om deze uitgaven geen deel uit te laten maken van de grondslag van het accres. Medeoverheden worden via de fondsen bekostigd voor de kosten die zij maken voor deze taken. Voor woningbouw is ervoor gekozen om voor de periode 2023-250 jaarlijks €250 mln. (€150 mln. voor het volkshuisvestingsfonds en €100 mln. voor de woningbouwimpuls) deze middelen te onttrekken uit het voor die jaren gereserveerde accres te halen en deze specifiek te verstrekken.

## Bijlage 2: Analyse financiële ruimte

De opdracht voor dit rapport is onder andere om de financiële doorwerking van het coalitieakkoord in beeld te brengen. Bijlage 2 toont hiervan het resultaat. De analyse bevat twee componenten. Allereerst laat het zien hoe de standen van het Gemeente- en Provinciefonds zich gedurende de periode van de begroting (2022 t/m 2026) ontwikkelen. Verder toont het een confrontatie van de ontwikkeling van de inkomsten en uitgaven voor gemeenten en provincies tot en met 2030.

De veelheid van taken van gemeenten en provincies, de verschillende begrotingsstelsels van Rijk en medeoverheden en de veranderende actualiteit maakt dit tot een ingewikkelde exercitie. De toekomstige inkomsten van gemeenten en provincies zijn goed te voorspellen op basis van de financiële kaders van het coalitieakkoord. Voor het inschatten van toekomstige uitgaven van gemeenten en provincies is geen vastgestelde of beproefde methodiek. Daarom is ervoor gekozen om met een aantal scenario's te werken

Het meerjarig doortrekken of extrapoleren van de groei van uitgaven betekent dat met aannames moet worden gewerkt voor de ontwikkeling van lonen en prijzen, maar bijvoorbeeld ook van het aantal ouderen en jongeren. Zelfs kleine verschillen in deze aannames hebben grote effecten op de meerjarige doorwerking.

Het is daarom vrijwel zeker dat géén van de gepresenteerde scenario's de werkelijkheid exact voorspelt. De specifieke cijfers zijn dan ook niet bruikbaar als uitgangspunt voor het gesprek over de uitwerking van een nieuwe financieringssysteem. Wel toont het dat gemeenten en provincies uitgavengroei met méér dan de inflatie (loon en prijsontwikkeling) vanaf 2026 niet op kunnen vangen met enkel de inkomsten uit het Gemeente- en Provinciefonds.

Parallel aan de uitwerking van dit rapport is door COELO een vergelijkbare analyse uitgewerkt en voor de financiële situatie van gemeenten. Het rapport van COELO was tijdens het opstellen van dit rapport nog niet gepubliceerd, de uitkomsten zijn onderhands met ons gedeeld. COELO heeft toestemming gegeven voor het gebruik van hun uitkomsten in dit rapport. Voor de volledigheid toont dit rapport daarom ook de uitkomsten van het rapport van COELO. Er was onvoldoende tijd om de verschillende uitkomsten/scenario's adequaat met elkaar te vergelijken, wel zijn op hoofdlijnen verschillen in gehanteerde methodes en aannames beschreven.

### Ontwikkeling inkomsten

- De inkomsten van gemeenten/provincies bestaan op hoofdlijnen uit drie componenten: Rijksbijdrage via het Gemeente- en Provinciefonds, Rijksbijdrage via specifieke uitkeringen en eigen inkomsten, zoals inkomsten uit belastingen. De analyse is gericht op de rijksbijdrage uit het GF en PF. Voor de overige twee componenten worden de volgende aannames gehanteerd:
  - Rijksbijdrage via SPUK's: Tegenover deze bijdrage staat een specifieke taak en een daaraan gekoppelde uitgave. Dit betreft een 'gesloten circuit' en maakt daarom geen onderdeel uit van het overzicht. Voor de confrontatie tussen inkomsten en uitgaven is hiervoor geschoond.
  - Eigen inkomsten: Hierbij is de aanname dat deze zich ontwikkelen conform de ontwikkeling van het bruto binnenlands product, uitgedrukt in een jaarlijkse procentuele groei en/of krimp.
- Doel van de analyse is tweeledig:
  - Inzicht bieden in de (reële) ontwikkeling van het Gemeente- en Provinciefonds over de begrotingsjaren heen. Hierdoor wordt duidelijk hoeveel financiële ruimte er per

begrotingsjaar extra beschikbaar is voor gemeenten en provincies n.a.v. de Voorjaarsnota 2022.

- Het daaruit voortkomende beeld confronteren met de ontwikkeling van de uitgaven. Hierdoor wordt duidelijk in hoeverre de inkomsten verschillende prognoses van de uitgavenontwikkeling volgen.
- Om de standen van het Gemeentefonds en Provinciefonds over de jaren heen neutraal te vergelijken wordt alleen gekeken naar de extra financiële ruimte. Deze komt beschikbaar door middel van het accres. Het accres bevat zowel een correctie voor loon en prijsontwikkeling als een volumecomponent. Die laatste component bepaalt de extra financiële ruimte in een begrotingsjaar. Vervolgens zijn een aantal correcties nodig:
  - Om te corrigeren voor loon en prijsontwikkeling brengen we alle standen naar prijspeil 2021, op basis van het Centraal Economisch Plan (CEP) 2022
  - De fondsen bevatten over de tijd beleidsmatige plussen en minnen waar een (budgettaire) taakverzwaring/verlichting tegenover staan. Door alleen naar het accres te kijken wordt 'gecorrigeerd' voor dit effect. Uitgaven voor de maatschappelijke transitie zijn hierin dus niet meegenomen.
  - Er wordt niet gecorrigeerd voor de opschalingskorting, hier staat immers geen concrete (budgettaire) taakverzwaring of verlichting tegenover.

#### Gemeenten

Om de ontwikkeling van de standen van het fonds over de begrotingsjaren heen neutraal met elkaar te vergelijken is deze analyse gericht – zoals eerder dit hoofdstuk toegelicht – op het jaarlijks beschikbare accres, zoals opgenomen in de meicirculaire (stand voorjaarsnota). Het accres wordt bepaald op het accresrelevante deel van de grondslag van het Gemeentefonds in het jaar T-1. Daarmee is de grondslag 2021 het basisjaar.

In miljoenen €	2021	2022	2023	2024	2025	2026
<b>Accres (meicirculaire)</b>		<b>2.501</b>	<b>4.536</b>	<b>6.836</b>	<b>8.921</b>	<b>7.794</b>
<i>w.v. Tranche 2022 (al verwerkt in het GF)</i>		2.501	2.501	2.501	2.501	2.086
<i>w.v. Accres dat nog op H60 staat</i>			2.285	4.585	6.670	5.708
Uitname WBI + VHF			-250	-250	-250	
Opschalingskorting						-675
<b>(1) Stand Gemeentefonds (obv accresmutaties)</b>	<b>29.665</b>	<b>32.166</b>	<b>34.201</b>	<b>36.501</b>	<b>38.586</b>	<b>36.784</b>
Deflator (pp 2021)		1,04	1,08	1,11	1,15	1,19
<b>(2) Stand prijspeil 2021</b>	<b>29.665</b>	<b>30.799</b>	<b>31.756</b>	<b>32.783</b>	<b>33.549</b>	<b>31.021</b>
(3) Absolute verschil t.o.v. 2021		1.134	2.091	3.118	3.884	1.356
(4) Procentuele verschil t.o.v. grondslag 2021		3,8%	7,1%	10,5%	13,1%	4,6%

Aan de hand van bovenstaande tabel kan de ontwikkeling van het Gemeentefonds vanuit verschillende perspectieven worden gezien.

Het jaar 2022 is het eerste jaar waar de keuzes van het Kabinet Rutte IV – zoals opgenomen in het coalitieakkoord en de voorjaarsnota 2022 – zichtbaar worden. Om die reden ligt het voor de hand de ontwikkeling van het GF te vergelijken met het laatste begrotingsjaar voor de regeerperiode van het



huidige Kabinet. Uit bovenstaande tabel blijkt dat gemeenten in 2026 reëel ca. €1,4 mld. (4,6%) meer financiële ruimte hebben dan in 2021. Zie daarvoor rijnummers 3 en 4, kolom 2026.

Zoals eerder in dit rapport beschreven is 2026 het laatste begrotingsjaar in de meerjarenbegroting van gemeenten. Voor een sluitende begroting dienen gemeenten de uitgaven in 2026 op hetzelfde niveau te brengen als de inkomsten, structureel. Het budget dat gemeenten en provincies in de begrotingsjaren daarvoor meer beschikbaar hebben kan in de basis dus niet structureel ingezet worden. Gemeenten hebben in 2026 reëel ca. €2,5 mld. (8,5%) minder financiële ruimte dan in 2025. Zie daarvoor rijnummer 3 en 4, het verschil tussen de bedragen onder kolommen 2026 en 2025.

Tot slot is het accres voor 2026 en verder in het coalitieakkoord vastgezet op €1 miljard bovenop de stand uit de Miljoenennota 2022, waarvan €840 miljoen voor gemeenten. Daarmee is het accres voor het begrotingsjaar 2026 niet berekend zoals voor de jaren 2022 - 2025. Dit houdt in dat het Gemeentefonds in 2026 en verder – los van beleidsmatige mutaties – enkel wordt bijgesteld voor loon- en prijsontwikkeling. Wanneer het accres in 2026 wel berekend zou zijn dan zouden gemeenten ca. €2,4 mld. extra hebben ontvangen. Dit bedrag is niet opgenomen in bovenstaande tabel.

### Provincies

Om de ontwikkeling van de standen van het fonds over de begrotingsjaren heen neutraal met elkaar te vergelijken is deze analyse gericht – zoals eerder dit hoofdstuk toegelicht -op het jaarlijks beschikbare accres, zoals opgenomen in de meicirculaire (stand voorjaarsnota). Het accres wordt bepaald op het accresrelevante deel van de grondslag van het Gemeentefonds in het jaar T-1. Daarmee is de grondslag 2021 het basisjaar.

In miljoenen €	2021	2022	2023	2024	2025	2026
<b>Accres (meicirculaire)</b>		<b>213</b>	<b>401</b>	<b>598</b>	<b>783</b>	<b>666</b>
<i>w.v. tranche 2022 (al verwerkt in het PF)</i>		213	213	213	213	178
<i>w.v accres dat nog op H61 staat</i>		-	187	384	570	488
Opschalingskorting						-40
<b>(1) Stand Provinciefonds (obv accresmutaties)</b>	<b>2.529</b>	<b>2.742</b>	<b>2.930</b>	<b>3.126</b>	<b>3.312</b>	<b>3.155</b>
Deflator (pp 2021)		1,04	1,08	1,11	1,15	1,19
<b>(2) Stand prijspeil 2021</b>		<b>2.626</b>	<b>2.720</b>	<b>2.808</b>	<b>2.880</b>	<b>2.661</b>
(3) Absolute verschil t.o.v. 2021		97	191	279	351	132
(4) Procentuele verschil t.o.v. grondslag 2021		3,8%	7,6%	11,0%	13,9%	5,2%

Aan de hand van bovenstaande tabel kan de ontwikkeling van het Provinciefonds vanuit verschillende perspectieven worden gezien.

Het jaar 2022 is het eerste jaar waar de keuzes van het Kabinet Rutte IV – zoals opgenomen in het coalitieakkoord en de voorjaarsnota 2022 – zichtbaar worden. Om die reden ligt het voor de hand de ontwikkeling van het PF te vergelijken met het laatste begrotingsjaar voor de regeerperiode van het huidige Kabinet. Uit bovenstaande tabel blijkt dat provincies in 2026 reëel ca. €132 mln. (5,2%) meer financiële ruimte hebben dan in 2021. Zie daarvoor rijnummers 3 en 4, kolom 2026.

Zoals eerder in dit rapport beschreven is 2026 het laatste begrotingsjaar in de meerjarenbegroting van provincies. Voor een sluitende begroting dienen provincies de uitgaven in 2026 op hetzelfde niveau te brengen als de inkomsten, structureel. Het budget dat provincies in de begrotingsjaren

daarvoor meer beschikbaar hebben kan in de basis dus niet structureel ingezet worden. Provincies hebben in 2026 reëel ca. €219 mln. (8,3%) minder financiële ruimte dan in 2025, zie daarvoor rijnummer 3 en 4, het verschil tussen de bedragen onder kolommen 2026 en 2025

Tot slot is het accres voor 2026 en verder in het coalitieakkoord vastgezet op 1 miljard waarvan 73 mln. voor provincies bovenop de stand uit de miljoennota 2022. Daarmee is het accres voor het begrotingsjaar 2026 niet berekend zoals voor de jaren 2022 - 2025. Dit houdt in dat het Gemeentefonds in 2026 en verder – los van beleidsmatige mutaties – enkel wordt bijgesteld voor loon- en prijsontwikkeling. Wanneer het accres in 2026 wel berekend zou zijn dan zouden provincies ca. €200 mln. extra hebben ontvangen. Dit bedrag is niet opgenomen in bovenstaande tabel.

### Ontwikkeling uitgaven

Deze paragraaf bevat scenario's hoe de uitgaven van zowel gemeenten als provincies zich zouden kunnen ontwikkelen. Het doel van deze scenario's is niet om accurate voorspellingen te doen, maar om te laten zien hoe de uitgaven zich ontwikkelen bij verschillende aannames. De gepresenteerde scenario's hebben een technisch karakter en gaan uit van bestaand beleid. Verschillende factoren en ontwikkelingen die relevant zijn voor (toekomstige) uitgaven van gemeenten en provincies konden in het korte bestek van dit onderzoek niet worden meegenomen.

De scenario's houden dus geen rekening met factoren die kunnen zorgen voor hogere uitgaven in de toekomst, zoals bijvoorbeeld het inhalen van uitgestelde investeringen of toekomstige beleidsmatige opgaven. Ook met potentieel uitgaven verlagende ontwikkelingen, zoals de voorziene besparingen van de hervormingsagenda jeugdzorg, wordt geen rekening gehouden.

Voor gemeenten en provincies zijn 3 uitgavenscenario's opgesteld:

- Scenario waarin de uitgaven alleen procentueel toenemen met loon en prijsontwikkelingen (LPO)
- Scenario waarin de uitgaven alleen procentueel toenemen met de stijging van het BBP en loon en prijsontwikkelingen (LPO)
- Scenario met een extrapolatie van de gemiddelde jaarlijkse groei van historische kosten tussen 2017-2020 en loon en prijsontwikkelingen (LPO)
- Voor gemeenten zijn daarnaast 2 uitgavenscenario's afkomstig uit het rapport van COELO opgenomen<sup>7</sup>: Scenario waarin de uitgaven zich ontwikkelen op basis van aannames over kostendrijvers (zoals inwonersaantal) en de prijzen
- Scenario waarin de uitgaven zich ontwikkelen op basis van extrapolatie

### Basisjaar, begrip netto lasten en disclaimer

Het basisniveau van de 3 scenario's voor gemeenten en provincies zijn de realisatiecijfers 2020 van het CBS, op basis van het *Informatie voor Derden (Iv3)* databestand, tenzij anders vermeld. Deze data wordt door gemeenten en provincies aangeleverd bij het CBS en het CBS past daar nog een aantal bewerkingen op toe. De realisatiecijfers van 2020 zijn gebruikt omdat dat de meest recente cijfers zijn.

Van de IV3 data zijn per taakveld het saldo van baten en lasten genomen. Vervolgens zijn de saldo's gesplitst naar inkomsten- en uitgaventaakvelden. De uitgaventaakvelden opgeteld zijn de netto macro uitgaven, ofwel de uitgaven na aftrek van taakgerelateerde inkomsten. Taakgerelateerde inkomsten zijn bijvoorbeeld specifieke uitkeringen of leges en tarieven (denk aan een betaling voor een paspoort of een bouwvergunning). Grofweg kan worden gesteld dat gemeenten en provincies de

---

<sup>7</sup> Voor de methodologische toelichting van deze scenario's wordt verwezen naar het rapport van COELO.

netto uitgaven moeten financieren uit de algemene vrij besteedbare middelen: de algemene uitkering, decentralisatie-uitkeringen en eigen inkomsten.

Een kanttekening bij het gebruik van netto lasten is dat het kabinet ervoor heeft gekozen om meer taken via fondsen en specifieke middelen te bekostigen, zoals het klimaat- en stikstoffonds, de Woningbouwimpuls, de Regiodeals en het Volkshuisvestingsfonds. De verwachting is dat deze middelen voor een groot deel via specifieke uitkeringen worden uitgekeerd aan gemeenten- en provincies. Ook is een groot aantal decentralisatie-uitkeringen omgezet naar specifieke uitkeringen in verband met rechtmatigheidsknelpunten. Voor zowel de fondsuitkeringen als de decentralisatie-uitkeringen die zijn omgezet naar specifieke uitkeringen geldt dat deze soms bedoeld zijn voor nieuwe taken, maar soms ook voor bestaande taken die voorheen uit de vrij besteedbare Gemeente- en Provinciefonds werden bekostigd. 'Specifieke uitkeringen die bedoeld zijn voor bestaande taken zullen in de toekomst de netto lasten verlagen. De netto lasten zijn immers de lasten na aftrek van taakgerelateerde inkomsten zoals specifieke uitkeringen. Het is nog niet mogelijk om kwantitatieve inschattingen te maken welk deel van bestaande taken via specifieke uitkeringen zullen worden bekostigd.

Het basisjaar 2020 is geschoond voor eenmalige uitgaven voor Corona. Het is niet precies bekend welke extra uitgaven gemeenten in 2020 hebben gedaan specifiek voor Corona. Daarom is ervan uitgegaan dat alle compensatie voor extra kosten als gevolg van corona die door het Rijk aan het Gemeentefonds in 2020 is toegevoegd, is besteed aan meerkosten voor Corona (en daarmee dus zichtbaar in de netto uitgaven in 2020). Hierop zijn weer uitzonderingen gemaakt, namelijk het schrappen van de oploop van de opschalingskorting en compensatie voor inkomstenderving. Hier staan immers geen concrete Corona-gerelateerde uitgaven tegenover. Dat brengt het totaal aan eenmalige correctie in 2020 voor Corona op 682 miljoen euro.<sup>8</sup>

Doordat de scenario's vanaf 2020 tot 2030 worden geëxtrapoleerd op basis van percentages en een vast basisjaar (2020) laten de scenario's grote verschillen zien. Een klein verschil in gekozen percentage zorgt door het 'rente-op-rente effect' en door de hoge grondslag (met name bij gemeenten) voor grote verschillen in uitkomsten. Ook met een ander gekozen basisjaar (bijvoorbeeld realisatie 2019 of begroting 2022) waren de uitkomsten anders geweest. De scenario's zijn dus vooral illustratief en moeten met voorzichtigheid worden gebruikt.

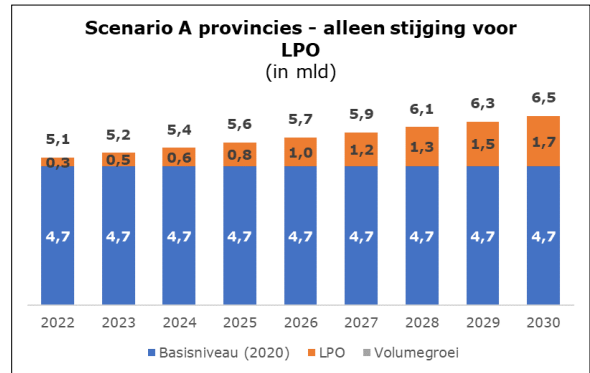
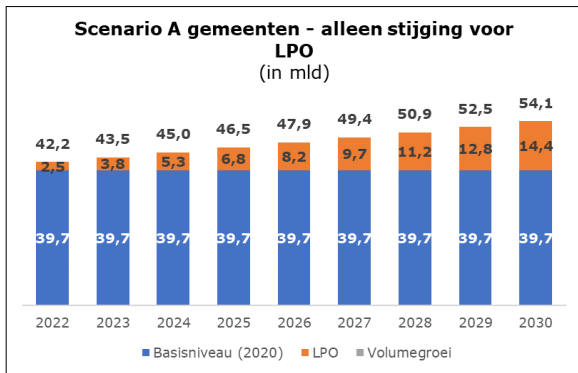
### Scenario 'alleen loon- en prijsontwikkeling'

In dit scenario wordt aan het basisjaar 2020 jaarlijks de verwachtingen van de loon- en prijsontwikkeling (LPO) toegevoegd.<sup>9</sup> De benadering laat geen ruimte voor extra kostenstijging als gevolg van bevolkingsgroei, vergrijzing of de sterke uitgavengroei in het sociale domein van de afgelopen jaren. Anderzijds zijn niet alle uitgaven van gemeenten en provincies gevoelig voor LPO, zoals bijvoorbeeld langlopende rentelasten, terwijl LPO wel op het volledige basisniveau wordt berekend.

---

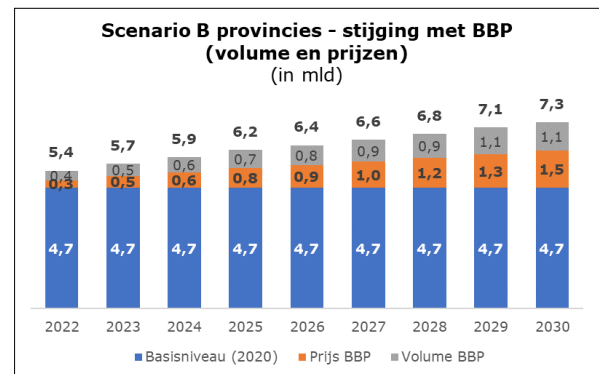
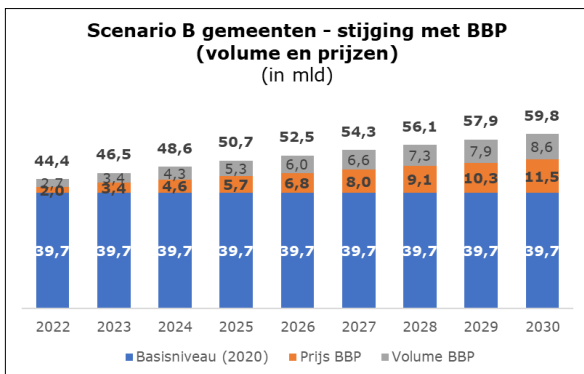
<sup>8</sup> Bijlage Jaarverslag en Slotwet Gemeentefonds 2020, pagina 25.

<sup>9</sup> Hiervoor is een index gebruikt van drie CPB indices: 60% Loonvoet sector overheid, 20% Prijs materiële overheidsconsumptie en 20% Prijs bruto overheidsinvesteringen. Op de Rijksbegroting wordt ook op basis van deze index ook de LPO toegevoegd.



### Scenario 'groei bbp en loon en prijsontwikkeling'

In dit scenario worden de uitgaven van gemeenten en provincies als vast percentage van het bbp genomen. Als percentage is gekozen voor het gemiddelde in de periode 2017-2020. De benadering suggereert dat de uitgaven van gemeenten en provincies bij een stijgende materiële welvaart en prijzen (bbp) navenant meestijgen. In de praktijk is dit historisch gezien niet exact het geval, maar beiden lopen langjarig wel vergelijkbaar op. In dit scenario fungeert het volume en de prijs bbp ontwikkeling als een proxy voor bevolkingsgroei, welvaarts-groei, andere volumeontwikkelingen en voor loon- en prijsontwikkelingen.



### Scenario 'historische trend'

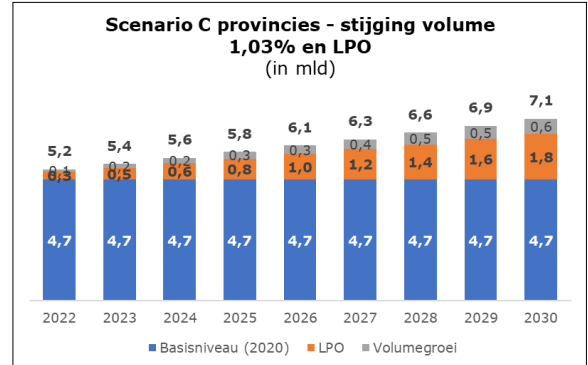
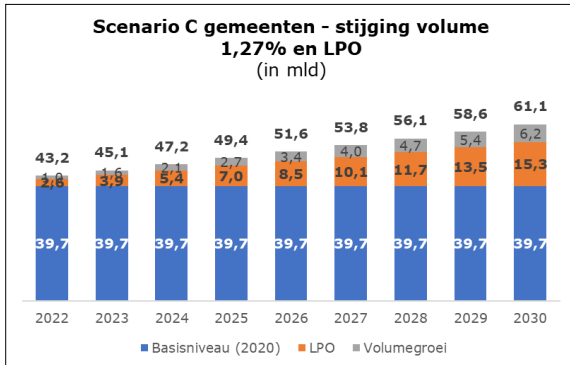
Dit scenario is een grove benadering om in de toekomstige uitgaven rekening te houden met volumeontwikkelingen door beleidsmatige factoren en exogene factoren. Hiervoor is gekeken naar de uitgavenontwikkeling tussen 2017 – 2020 en zijn aannames gedaan hoe deze trend zich voort kan zetten. De gemiddelde jaarlijkse nominale groei van de netto uitgaven van gemeenten in deze periode was 3,95% (geschoond voor Corona) en van provincies 3,67%. De groei wordt voor een deel veroorzaakt door loon en prijsontwikkeling<sup>10</sup>, daarvoor gecorrigeerd resteert een volumegroei van: 1,27% (gemeenten) en 1,03% (provincies). De netto lasten worden in dit scenario lineair jaar-op-jaar doorgetrokken t/m 2030 met de vaste volumegroei plus het verwachte LPO van dat jaar.<sup>11</sup>

Het realiteitsgehalte van dit scenario is – net als bij de andere scenario's – niet in te schatten. Zo is niet zeker dat de uitgavengroei tussen 2017 en 2020 zich bij gemeenten (met name in het sociale domein) onverminderd zal voortzetten. De inspanningen van de hervormingsagenda jeugdzorg,

<sup>10</sup> Hiervoor is net als bij de verwachte toekomstige LPO ontwikkeling een index gebruikt van drie CPB indices in de periode 2017 t/m 2019: 60% Loonvoet sector overheid, 20% Prijs materiële overheidsconsumptie en 20% Prijs bruto overheidsinvesteringen.

<sup>11</sup> De werkwijze van dit scenario lijkt op het tweede scenario van COELO (scenario op basis van extrapolatie). De uitkomsten voor gemeenten in 2028 zijn dan ook vergelijkbaar.

productiviteitswinst of andere interventies om de kosten te beheersen, kunnen de groei afvlakken. Aan de andere kant kunnen andere uitgaven of investeringen mogelijk juist sneller stijgen, omdat deze in voorgaande jaren zijn verdrongen door uitgaven in het sociaal domein of doordat activiteiten door Corona in 2020 niet hebben plaatsgevonden.



### Uitgavenscenario's COELO

Het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO) heeft op verzoek van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) een vergelijkbaar onderzoek naar de financiële effecten van het coalitieakkoord uitgevoerd. Dit onderzoek was reeds gestart bij aanvang van het traject met de onafhankelijk procesbegeleider. Het COELO heeft voor andere uitgangspunten gekozen dan in bovenstaande scenario's en heeft alleen naar gemeenten gekeken. Omdat ook deze scenario's inzicht geven in de mogelijke uitgavenontwikkeling hebben deze – met instemming van COELO – een plekje gekregen in dit rapport.

COELO komt op andere uitkomsten uit dan die in dit rapport zijn opgenomen. Gegeven het korte tijdsbestek waarin dit rapport tot stand is gekomen bleek het niet haalbaar hier een adequate 'verschillenanalyse' op uit te voeren. Op hoofdlijnen zijn twee fundamentele methodische verschillen bekend:

Het voornaamste verschil is dat COELO als basisjaar voor hun analyse 2022 neemt en zich baseert op begrotingscijfers. Daardoor verschillen de cijfers van het basisniveau met de drie scenario's voor gemeenten en provincies, die gebaseerd zijn op realisatiecijfers 2020.<sup>12</sup> Daarnaast heeft COELO de berekeningen tot 2028 uitgewerkt in plaats van tot 2030.

Daarnaast zijn de netto uitgaven van gemeenten op afwijkende wijze tot stand gekomen. COELO laat bijvoorbeeld de opbrengst van heffingen en de uitgaven die daar aan zijn gekoppeld buiten beschouwing, waar er in dit rapport juist voor is gekozen dit effect zowel aan de inkomsten als uitgavenkant mee te nemen (op basis van IV3-gegevens). De beide scenario's worden hieronder kort toegelicht. Voor een uitgebreide toelichting op deze scenario's verwijzen we naar het COELO-rapport.

### COELO-scenario 'kostendrijvers Gemeentefonds'

COELO heeft verondersteld in dit scenario dat het verdeelsysteem van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds goede indicatoren bevat voor de kostendrijvers van de netto uitgaven. Anders gezegd: de groei van de volumina van de verdeelmaatstaven vormen een goede indicator van de benodigde extra algemene middelen bij ongewijzigd beleid doordat de werklust toeneemt

<sup>12</sup> In scenario A t/m C is gekozen voor realisatiecijfers 2020 als basisjaar, omdat uit het verleden bekend is dat realisatie op macroniveau fors kan afwijken van de begroting. Begroting 2022 is daarentegen weer recenter en houdt beter rekening met recentere (volume)ontwikkelingen. Beide keuzes zijn dus verdedigbaar.

(bijvoorbeeld door bevolkingsgroei of vergrijzing). In werkelijkheid groeien de gemeentelijke uitgaven sterker. Deze benadering houdt bijvoorbeeld geen rekening met het feit dat de zorgkosten sneller stijgen dan je op grond van de demografische ontwikkeling zou kunnen veronderstellen.<sup>13</sup>

#### COELO-scenario 'lineaire extrapolatie'

In dit scenario gaat COELO ervanuit dat de jaarlijkse volumegroei in de komende periode gemiddeld gelijk is aan die in de periode 2017-2022. De netto lasten in de periode 2017- 2022 worden daarbij (gecorrigeerd voor inflatie) geëxtrapoleerd naar de periode 2023-2028.

Voor dit scenario geldt dezelfde kanttekening als bij het scenario 'historische trend': het is niet zeker of de uitgavengroei in het sociaal domein zich onverminderd doorzet en het effect van uitgestelde (investerings)uitgaven is ook niet te berekenen. Opvallend hierbij is wel dat COELO op een hogere gemiddelde volumegroei (ca. 2%) uitkomt. In dit rapport wordt uitgegaan van een volumegroei van 1,46%. Dit verschil wordt naar verwachting verklaard doordat COELO zich baseert op begrotingscijfers in plaats van realisatiecijfers. Zoals aangegeven zijn beide keuzes te verdedigen en is het tijdsbestek voor de totstandkoming van dit rapport te krap om hier een uitgebreide verschillenanalyse op los te laten.

#### Confrontatie ontwikkeling inkomsten en uitgaven

Om de confrontatie tussen netto-inkomsten en uitgaven te maken, moeten nog twee stappen worden doorlopen. Als eerst wordt de verwachte nominale ontwikkeling van het Gemeentefonds en het Provinciefonds berekend, met ten opzichte van de stand van de Voorjaarsnota enkele aanvullingen/correcties en aannames (met name bij Gemeentefonds).

Bij de uitgavenscenario's is al toegelicht dat het kabinet ervoor heeft gekozen om meer via fondsen te bekostigen, zoals het klimaat- en stikstoffonds. De uitwerking van deze middelen is nog in de maak. De verwachting is dat bekostiging van decentrale taken grotendeels via specifieke uitkeringen zal worden uitgekeerd aan medeoverheden, en dus geen onderdeel van het Gemeentefonds en Provinciefonds zullen zijn, maar het is ook goed mogelijk dat een deel wel inde fondsen gestort wordt gestort. De Gemeentefonds en Provinciefonds inkomsten zijn dus mogelijk een onderschatting.

Vervolgens moeten aannames worden gedaan hoe de netto eigen inkomsten van gemeenten en provincies zich gaan ontwikkelen in de toekomst. Exact ramen van de eigen inkomsten is niet mogelijk, omdat gemeenteraden en provinciale staten binnen bepaalde bandbreedtes de tarieven zelfstandig kunnen vaststellen. Daarom is gekozen voor een vaste verhouding tussen Gemeentefonds en Provinciefonds inkomsten en het bbp, gebaseerd op gemiddelde historische gegevens. Tussen 2017 en 2020 was deze ratio gemiddeld 0,0095 voor gemeenten en voor provincies 0,0061.<sup>14</sup>

Deze twee stappen geven het volgende beeld:

---

<sup>13</sup> CPB, Centraal Economisch Plan 2022, tabel 3.1.

<sup>14</sup> In 2020 zijn de netto eigen inkomsten van gemeenten geschoond voor de eenmalige verkoop van Eneco (4,1 miljard)

## Gemeenten

In miljarden	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
<b>Gemeentefonds</b>	38,6	36,4	34,9	34,7	33,8	33,7	33,7	33,7	33,7
<b>Accres vanaf 2023 (exclusief BCF)</b>	0,0	2,3	4,6	6,7	5,7	6,8	7,9	9,1	10,3
<b>Indexatie WMO Beschermd Wonen</b>	0,0	0,1	0,1	0,2	0,3	0,4	0,5	0,6	0,7
<b>Indexatie IU Participatie en Voogdij 18+</b>	0,0	0,1	0,2	0,3	0,4	0,5	0,5	0,6	0,7
<b>Aanvullende post: Jeugdzorg</b>	0,0	0,0	1,3	0,8	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3
<b>Aanvullende post: Omgevingswet</b>	0,2	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Correctie eenmalige Energietoelage</b>	-0,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Subtotaal Gemeentefonds	<b>37,9</b>	<b>38,9</b>	<b>41,1</b>	<b>42,7</b>	<b>40,6</b>	<b>41,7</b>	<b>43,0</b>	<b>44,3</b>	<b>45,7</b>
<b>Netto eigen inkomsten</b>	8,7	9,1	9,6	10,0	10,3	10,7	11,0	11,4	11,8
Totaal netto inkomsten gemeenten	<b>46,7</b>	<b>48,1</b>	<b>50,7</b>	<b>52,7</b>	<b>50,9</b>	<b>52,4</b>	<b>54,0</b>	<b>55,7</b>	<b>57,5</b>

## Provincies

In miljarden €	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
<b>Provinciefonds</b>	2,8	2,8	2,8	2,6	2,6	2,5	2,5	2,5	2,5
<b>Accres vanaf 2023 (exclusief BCF)</b>	0,0	0,2	0,4	0,6	0,5	0,6	0,7	0,8	0,9
Subtotaal Provinciefonds	<b>2,8</b>	<b>2,9</b>	<b>3,1</b>	<b>3,2</b>	<b>3,1</b>	<b>3,1</b>	<b>3,2</b>	<b>3,3</b>	<b>3,4</b>
<b>Netto eigen inkomsten</b>	2,7	2,8	2,9	3,0	3,2	3,3	3,4	3,5	3,6
Totaal netto inkomsten provincies	<b>5,5</b>	<b>5,7</b>	<b>6,1</b>	<b>6,2</b>	<b>6,2</b>	<b>6,4</b>	<b>6,6</b>	<b>6,8</b>	<b>7,0</b>

Tot slot kunnen de geschatte totale netto-inkomsten worden afgezet tegen de uitgavenscenario's. Dit geeft op macroniveau een heel grof beeld van de ruimte om extra uitgaven te doen of de mate waarin moet worden omgebogen bij ongewijzigd beleid. Het is nadrukkelijk geen raming van het exploitatieresultaat of van tekorten of overschotten. Gemeenten en provincies moeten immers een begroting opstellen die structureel en reëel in evenwicht is. Als de inkomsten vanuit het Rijk of de eigen inkomsten stijgen of dalen, zullen ze hun begroting daarop moeten aanpassen. Dat kan op twee manieren: door te sturen op hogere of lagere (belasting)inkomsten of door intensiveringen of ombuigingen aan de uitgavenkant. De saldo's geven vooral heel globaal aan in hoeverre begrotingen moeten worden bijgestuurd ten opzichte van het basisniveau bij de verschillende uitgavenscenario's. Een positief getal staat voor 'ruimte' en een negatief getal voor een 'ombuiging'. Dit rapport geeft geen waardeoordeel welk scenario het meest reëel is. Het is een hoog-over technische exercitie. Andere aannames en uitgangspunten zorgen door het 'rente-op-rente-effect' voor grote verschillen in uitkomsten. De analyse moet dus met voorzichtigheid worden gebruikt om conclusies aan te verbinden.

## Gemeenten

Saldo scenario's (in miljarden €)	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
<b>A - scenario stijging LPO</b>	4,5	4,5	5,7	6,2	3,0	3,0	3,1	3,3	3,4
<b>B - scenario stijging van het BBP (volume en prijzen)</b>	2,3	1,6	2,0	2,0	-1,7	-1,9	-2,1	-2,2	-2,4
<b>C - scenario stijging volume 1,27% en LPO</b>	3,4	2,9	3,4	3,3	-0,7	-1,4	-2,1	-2,8	-3,6

## Scenario's uit rapport COELO

Saldo scenario's (in miljarden €)	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
<b>E - scenario op basis van kostendrijvers</b>	2,2	1,7	2,2	2,1	-1,9	-2,5	-3		
<b>D - scenario op basis van extrapolatie</b>	2,2	1,2	1,2	0,6	-3,9	-5,1	-6,2		

## Provincies

Saldo scenario's (in miljarden €)	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
<b>A - scenario stijging LPO</b>	0,4	0,5	0,7	0,7	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
<b>B - scenario stijging van het BBP (volume en prijzen)</b>	0,1	0,1	0,1	0,1	-0,2	-0,2	-0,3	-0,3	-0,3
<b>C - scenario stijging volume 1,03% en LPO</b>	0,3	0,4	0,5	0,4	0,1	0,0	0,0	-0,1	-0,2



## Bijlage 3: Werking financieringssysteem

### Bestaande taken

Het takenpakket van decentrale overheden kan in verschillende onderdelen verdeeld worden waarbij klassiek vooral het onderscheid gemaakt wordt tussen autonome en medebewindstaken. In het ROB-advies *rust-reinheid-regelmaat* wordt onderscheid gemaakt tussen 3 typen taken.

- Taken met autonomie waarbij medeoverheden de stelselverantwoordelijkheid dragen. Bij deze taken met een hoog autonoom karakter, zowel beleidsmatig als in uitvoering past een autonome bekostigingsvorm. Dit is ofwel het eigen belastinggebied zodat men op lokaal niveau de afweging kan maken tussen lastendruk en kwaliteit van voorzieningen, of bekostiging via het Gemeentefonds, waarin de middelen immers ook vrij besteedbaar zijn. Vanuit de gedachte van evenredigheid is de normeringssystematiek vormgegeven via de trap-op-trap-af systematiek zodat uitgaven met de rijksuitgaven meebewegen.
- Medebewindstaken waarbij het Rijk stelselverantwoordelijkheid draagt en er in meer of mindere mate sprake is van beleidsvrijheid op decentraal niveau. Hierbinnen zijn verschillen. In het fysiek domein geldt over het algemeen een redelijke mate van beleidsvrijheid. Voor een groot aantal taken in met name in het sociaal domein geldt echter dat de beleids- en bestedingsvrijheid kleiner is. De wettelijke kaders en politiek maatschappelijke druk maken dat gemeenten beperkt in staat zijn om aanzienlijk te sturen op de kosten in bijvoorbeeld de jeugdzorg en WMO. Voor dergelijke type taken past een bekostiging die enerzijds de sturing vanuit het Rijk toelaat en anderzijds compensatie van gemaakte kosten garandeert.
- Uitvoeringstaken. Als laatst zijn er die taken en opgaven waar gemeenten geen beleidsvrijheid hebben en voor een wettelijk taak feitelijk uitvoeringskantoor zijn van het Rijk. Ook hiervoor geldt dat er vanuit het Rijk passende compensatie moet zijn voor de taken die gemeenten en provincies uitvoeren.

Veel taken van gemeenten en provincies bevinden zich ergens op de schaal van medebewind. Het aantal taken waarin gemeenten en provincies volledig autonoom zijn is relatief klein. Wel geldt voor een deel van de medebewindstaken dat een gedeelte autonoom is. De ROB heeft in haar rapport 'Beleidsvrijheid geduid' het takenpakket van gemeenten gecategoriseerd naar mate van beleidsvrijheid. Schattingen van B&A groep laat zien dat met deze indeling circa 34% van het takenpakket van gemeenten geheel beleidsvrij is en 50% gedeeltelijk. Voor provincies (28%, 41%) en waterschappen (20%, 80%) concluderen zij dat het takenpakket minder beleidsvrij is.

### Nieuwe taken

Artikel-2 van de Financiële verhoudingswet en art. 108 Gemeentewet/105 Provinciewet en regelen de bekostiging van nieuwe of verzwaring van het bestaande takenpakket van gemeenten en provincies. Bij Rijksbeleid dat leidt tot een verandering van taakuitoefening moeten de financiële gevolgen in kaart gebracht worden en moet een passende bekostiging gekozen worden.

De afgelopen jaren is veelal gebleken dat sec. de toepassing van artikel-2 niet altijd aansluit bij de behoefte van Rijk en medeoverheden om zicht te krijgen of beleid ook uitvoerbaar is en wat daar voor nodig is. De minister van BZK is daarom voornemens een uitvoerbaarheidstoets decentrale overheden (UDO) in te richten: een afwegingsproces dat aan de voorkant beter inzichtelijk maakt wat de effecten voor medeoverheden zijn van nieuw beleid van het Rijk. In voorkomende gevallen en aan de hand van nader te bepalen randvoorwaarden zou dit als sluitstuk kunnen leiden tot medeondertekening van wetsvoorstellen, zoals ook gevraagd in de motie Van Dijk/Grinwis<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Kamerstukken II 2021/22, 35925, nr. 90

## Gemeente- en Provinciefonds

Het Gemeente- en Provinciefonds blijven de belangrijkste inkomstenbronnen voor het takenpakket van gemeenten en provincies. De fondsen hebben een wettelijke basis in de Financiële verhoudingswet. De gemeenten en provincies hebben recht op een algemene uitkering uit de fondsen. De verdeelsleutel van de fondsen zijn gebaseerd op verdeelmaatstaven. De kenmerken van deze verdeelmaatstaven staan beschreven in artikel 8 van de Financiële verhoudingswet. De verdeling van het Gemeentefonds is afgelopen jaar geëvalueerd en in 2023 wordt een nieuwe verdeling ingevoerd. De verdeling van het Provinciefonds wordt momenteel geëvalueerd. Hier zijn gemeenten en provincies nauw bij betrokken. Middelen binnen de fondsen zijn vrij besteedbaar en geven ruimte aan decentrale overheden om op lokaal niveau eigen afwegingen te maken over de besteding van middelen.

De hiervoor geschetste indeling van taken roept echter wel de vraag op of integrale bekostiging via een fonds passend is gegeven de verschillende aard van de taken. In de praktijk is er bij veel taken uit het Gemeentefonds sprake van veel sturing of uitvoering van rijksbeleid. Er is een noodzaak hier meer balans in te brengen en te zorgen voor passende bekostiging. Dat kan door meer via SPUKS te bekostigen of in het Gemeente- en Provinciefonds duidelijker onderscheid te maken tussen verschillend type taken zonder dat dit leidt tot extra verantwoording in financiële zin. Aandachtspunt bij SPUKS zijn de administratieve en verantwoordingslasten en de mogelijkheid van gemeenten en provincies om lokaal integraal beleid te kunnen voeren. Dit maakt onderdeel uit van de opdracht van de Interdepartementale Taskforce Uitkeringsstelsel.

## Accres en indexatie

De uitgaven van medeoverheden zijn onderhevig aan ontwikkelingen in lonen en prijzen. Daarnaast is er bij uitgaven sprake van volumeontwikkelingen. Omdat gemeenten en provincies niet direct deelnemen in het begrotingsproces van het Rijk worden vanaf de jaren '80 bestuurlijke afspraken gemaakt over jaarlijkse groei van de fondsen. Om de jaarlijkse bijstelling vast te kunnen stellen zijn verschillende methodes denkbaar. Lange tijd was er een koppeling aan de Rijksbelastinginkomsten. Sinds 1995 geldt voor deze normering van de fondsen de zogenaamde samen-trap-op, samen-trap-af systematiek, die bestaat uit een koppeling van de indexering van de fondsen aan de rijksuitgaven. Deze normering is niet vastgelegd in de Financiële verhoudingswet, maar berust op een bestuurlijke afspraak tussen de opeenvolgende kabinetten met de VNG en het IPO. Deze systematiek gaat uit van een principe van evenredigheid en gelijkwaardigheid tussen de verschillende overheden. Op het moment dat het Rijk meer uitgeeft groeien de inkomsten van gemeenten en provincies navenant mee. Rijk en medeoverheden profiteren zo in gelijke mate van de maatschappelijk beschikbare financiële ruimte. Er is een aantal kanttekeningen te plaatsen bij de trap-op-trap-af systematiek:

- Er is in 1995 bewust gekozen voor evenredigheid boven stabiliteit. De evenredigheid die spreekt uit de huidige systematiek wordt als belangrijk ervaren, omdat daarmee de gelijkwaardigheid tussen overheidslagen tot uitdrukking komt. In de decennia daarna is de normeringssystematiek vaak besproken, maar – met aanpassingen – vanuit dit principe steeds weer herbevestigd. Hierbij speelde bij beide partijen vaak ook een inschatting van verwachte accessen mee, of – vanuit het Rijk – de mogelijkheid om bij hoge accessen afspraken te maken over de besteding daarvan.
- De huidige trap-op-trap af systematiek is in de kern instabiel, omdat er schommelingen plaatsvinden in de (ramingen) van de Rijksuitgaven. Hierdoor kan de hoogte van het accres tussentijds wijzigen. Hiervoor kunnen separate afspraken gemaakt worden bijvoorbeeld door het vastzetten van het volume of via een behoedzaamheidsreserve (ROB 2021). Dit laatste gebeurt soms ook op gemeentelijk niveau: hogere of lagere accessen worden dan als incidentele mee- of tegenvallers verwerkt in de gemeentebegroting.
- Hoewel de hoofdlijn van de systematiek breed bekend is, is de toepassing ervan complex. Soms leidt dit tot contra-intuïtieve uitkomsten. In sommige gevallen – zoals bijvoorbeeld met het niet meenemen van de fondsen of de motie Hermans is er geen overeenstemming over de wijze

waarop de normeringssystematiek moet worden toegepast, waardoor de berekening zelf aanleiding is voor discussie.

De trap-op-trap-af-systematiek garandeert geen kostendekkendheid. Dit kan een probleem zijn op het moment dat er taken zaken waarbij de kosten voor gemeenten en provincies autonoom stijgen.

### Eigen belastinggebied

Het eigen belastinggebied van gemeenten is in Nederland relatief klein ten opzichte van andere Europese en Westerse landen (Commissie Financiële ruimte voor gemeenten, 2015; ROB 2020). In 2020 maakte de inkomsten uit OZB ongeveer gemiddelde 9% uit van de totale inkomsten van gemeenten. Bij provincies ligt die verhouding anders. Daar komt gemiddeld 40% uit van de totale inkomsten uit provinciale belastingen.<sup>16</sup> Het belastinggebied betreft de opcenten op de motorrijtuigenbelasting (MRB). Voor provincies speelt een discussie over de toekomst van hun belastinggebied door de introductie van Betalen Naar Gebruik (MRB+) in 2030. Veranderingen in het rijksdeel van de MRB kunnen gevolgen hebben voor de opcenten. Zo zijn provincies tot en met 2025 gecompenseerd voor gemiste opcenten als gevolg de tijdelijke vrijstelling van MRB voor elektrische voertuigen.

### Verruiming van het belastinggebied

Voor verruiming van het belastinggebied zijn in het verleden verschillende opties uitgewerkt. Voor gemeenten bevelen de meeste onderzoeken verruiming aan via de ingezetenenheffing of de herinvoering van de OZB-gebruikers. Ook voor provincies zijn in het verleden<sup>17</sup> meerdere opties onderzocht. Provincies hechten aan een integrale afweging tussen alle onderzochte opties, waaronder MRB+ (variant op MRB, lasten worden bepaald op basis van gereden kilometers).

Verruiming van het belastinggebied vraagt zorgvuldige afweging en implementatie. Vanuit de verschillende onderzoeken en rapporten naar verruiming zijn aandachtspunten meegegeven om rekening mee te houden bij de uitwerking:

In het rapport met bouwstenen voor een nieuw provinciaal belastinggebied voor provincies worden de volgende randvoorwaarden genoemd:

- Het ondersteunt de autonome, open huishouding voor provincies;
- Het heeft voldoende opbrengstcapaciteit, waarbij ook rekening wordt gehouden met het huidige potentieel van € 0,5 miljard die nog niet door provincies wordt ingezet;
- Het levert stabiele inkomsten op;
- Is toekomstbestendig;
- Gaat uit van een brede grondslag;
- Er is sprake van een eenvoudige uitvoering (waardoor o.a. lage uitvoeringslasten);
- Er is sprake van een aanvaardbare verdeling van de belastingdruk en inkomenseffecten;
- Levert slecht beperkt herverdeeleffecten op tussen provincies bij implementatie.

Deze randvoorwaarden kunnen eveneens vertaald worden naar randvoorwaarden voor verruiming op gemeentelijk niveau.

---

<sup>16</sup> Percentages zijn bepaald op totale inkomsten exclusief mutatie reserves.

<sup>17</sup> Rapport Herziening provinciaal belastinggebied, 2021

Daarnaast moet ingeval van de keuze voor een nieuw belastinggebied, of in geval van verruiming of vernieuwing van het belastinggebied door gemeenten en provincies ook rekening gehouden worden met de stapeling van belastingen op decentraal niveau en het effect daarvan.

### Fondsen

Fondsen kunnen een instrument zijn voor bekostiging van bestaande of nieuwe taken gerelateerd aan maatschappelijke opgaven met medebewind. Voorbeelden zijn het MIRT, het Klimaatfonds, het Stikstofonds. Het beleidsdoel en het fonds zijn in essentie van het Rijk maar dat betekent niet dat er geen gezamenlijkheid kan zijn of geen ruimte is voor inspraak vanuit decentrale overheden. Zie bijvoorbeeld het Deltafonds of het Bestuurlijk Overleg MIRT. Middelen uit fondsen kunnen via specifieke uitkeringen of via het Gemeentefonds (DU/AU) worden verstrekt, afhankelijk van wat past bij het beleidsdoel.

## Bijlage 4: Samenstelling begeleidingsgroep en gesprekspartners

### **Voorzitter**

José Lazeroms  
*opABDTOPConsult*

### **Leden**

Jan Derk Brillman  
*Ministerie van Financiën*

Wijnand Dekking  
*Unie van Waterschappen*

Menno de Graaf  
*Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*

Peter Herreman  
*Interprovinciaal Overleg*

Bert Jansen  
*Interprovinciaal Overleg*

Andries Kok  
*Vereniging Nederlandse Gemeenten*

### **Secretariaat**

Thomas Becker  
Sander van Meurs  
David Rietveld

## Bijlage 5: Gesprekspartners

H. Boon	Provincie Gelderland
L. Borsboom	Gemeente Zwolle
E. Brenderhorst	Gemeente Oosterhout
L. Geluk	Vereniging Nederlandse Gemeenten
F. Gräper-van Koolwijk	Provincie Groningen
E. Hageman	Provincie Groningen
E. van Hijum	Provincie Overijssel
M. Lamers	Gemeente Rotterdam
H. Menninga	Interprovinciaal Overleg
M. Pauwels	Gemeente Assen
H. Polman	Raad voor het Openbaar Bestuur
H. Rotgans	Gemeente Purmerend
H. Scholten	Gemeente Hof van Twente
E. van Selm	Gemeente Opsterland
M. Smallenbroek	Unie van Waterschappen
A. Verbakel	Gemeente Eindhoven
E. Westphal	Gemeente Utrecht
T. Willemsma	Gemeente Tytsjerksteradiel
R. van Zwol	Raad van State

## Bijlage 6: Taakopdracht

### Aanleiding

Het coalitieakkoord (p.6) bevat de volgende passage:

*‘Om een stabielere financiering voor de medeoverheden te realiseren en hun autonomie te vergroten, wordt in de komende jaren een nieuwe financieringssystematiek voor de periode na 2025 uitgewerkt, waarbij de mogelijkheid voor een groter eigen belastinggebied wordt betrokken. Daarbij worden ook alternatieven voor de OZB en MRB in de beschouwing betrokken. In de huidige kabinetsperiode zal de financiering van de medeoverheden grotendeels worden vormgegeven via de accres systematiek.’*

Voor deze kabinetsperiode zijn al betekenisvolle stappen gezet die bijdragen aan een nodige balans tussen de financiën van medeoverheden en de taken waar zij voor staan. Hierbij gaat het onder andere om:

- Meer financiële ruimte voor gemeenten en provincies gedurende deze kabinetsperiode van ruim € 4,5 miljard. Zo is de oploop van de opschalingskorting voor gemeenten en provincies geschrapt in de jaren 2023-2025 (€ 715 mln.) en zijn er via een specifieke uitkering middelen voor de uitvoering van het klimaatbeleid (€ 800 mln.).
- Bovendien leiden alle intensiveringen voor gemeenten en provincies cumulatief tot een accres (dat mee ademt met de rijksuitgaven) van € 2,2 miljard in 2025, bovenop de stand van het accres uit de Miljoenennota 2022. Hierdoor lopen de uitgaven aan het Gemeentefonds en Provinciefonds op richting 2025.
- Inzet op stabielere financiering van decentrale overheden voor de periode na 2025 en het borgen van hun autonomie, en op de inrichting van een Uitvoerbaarheidstoets Decentrale overheden: een afwegingsproces dat aan de voorkant beter inzichtelijk moet maken wat de effecten voor medeoverheden zijn van nieuw beleid van het Rijk.

In een contourennota, gepland voor de zomer van 2022, zal een eerste schets worden gegeven van uit te werken opties voor een nieuwe financieringssystematiek.

In het Bestuurlijk Overleg Financiële Verhoudingen (BOFV) d.d. 23 maart 2022 is gesproken over de meerjarige financiële stabiliteit voor gemeenten en provincies en de nieuwe financieringssystematiek voor de periode na 2025. In het bijzonder is er onzekerheid over de beschikbare financiële ruimte voor het jaar 2026 en de jaren daarna door het vastzetten van het accres op €1 mld. en de verdere oploop van de opschalingskorting in 2026. Tevens maken de medeoverheden zich zorgen over de structurele financiële gevolgen van de grote maatschappelijke opgaven. Het Rijk heeft begrip voor deze zorg.

Door de fondsbeheerders (BZK en FIN) is met de koepels (VNG, IPO, UVW) afgesproken dat in goed overleg hiertoe een gezamenlijk proces zal worden ingericht om helderheid te scheppen over de financiële problematiek en opties voor een nieuwe financieringssystematiek in kaart te brengen. Dit draagt bij aan rust in de interbestuurlijke en financiële verhoudingen wat ten goede komt aan de gezamenlijke dossiers en opgaven die op dit moment met medeoverheden lopen als klimaat, stikstof, woningbouw en de opvang van vluchtelingen. Deze notitie beschrijft het beoogde proces, waarover ambtelijk overeenstemming bestaat met de koepels.

#### *Gevraagd besluit*

De MR wordt gevraagd in te stemmen met het hieronder geschetste traject met medeoverheden om te werken aan een nieuwe financieringssystematiek voor gemeenten en provincies in twee fases en voor de eerste fase een extern begeleider aan te trekken.

### Gezamenlijk traject medeoverheden

Op langere termijn werken Rijk en medeoverheden toe naar een nieuwe financieringssystematiek

voor gemeenten en provincies, die past bij de relatie tussen het Rijk en medeoverheden. De koepels en fondsbeheerders hebben een gezamenlijke wens tot stabielere financiering voor de medeoverheden binnen overeengekomen uitgangspunten als evenredigheid, autonomie en stabiliteit, uit te werken in een financieringssysteem voor de periode na 2025, conform het coalitieakkoord. Onderliggend: hoe brengen we, op de langere termijn, een beter evenwicht tot stand tussen opgaven, taken en wijze van bekostiging van medeoverheden? Dit vraagt dat de financieringswijze en hierbij behorende instrumenten passend zijn bij de verschillende typen opgaven en taken.

Voor de onzekerheid over de korte termijn staat centraal hoe de financiële situatie voor medeoverheden er in meerjarig perspectief uit ziet, vanuit het kader van het coalitieakkoord, en wat dit betekent voor hun meerjarenbegroting specifiek voor de periode na 2025. Ook wordt bezien hoe op een zorgvuldige wijze omgegaan kan worden met de situatie in 2026 en verder. De fondsbeheerders en koepels hechten eraan, een zorgvuldige op feiten gebaseerde analyse te hebben over de omvang van het vraagstuk.

### *Taakopdracht*

1. Conform opdracht Coalitieakkoordcoalitieakkoord, op lange termijn: in welke financiële verhouding wil je tot elkaar komen te staan als Rijk en decentrale overheden en welke systematiek van bekostigen geeft daar op een passende manier uitdrukking aan?
  - a. Welke opties zijn er? Hierbij wordt, naast andere opties, mogelijke vergroting van het eigen belastinggebied betrokken.
  - b. Wat is nodig voor de uitwerking van deze opties, ook procesmatig, en op welke termijn kan inzicht worden gegeven in de belangrijkste consequenties en voor- en nadelen van de opties?

Over de precieze beantwoording en uitwerking van deze vragen kan vermoedelijk pas eind 2022 helderheid gegeven worden. Op korte termijn kan inzicht gegeven worden in de hoofdlijnen van een nieuwe financieringssysteem en het vervolgproces.

2. Wat is het (financiële) vraagstuk dat na 2025 ontstaat, vanuit het kader van het coalitieakkoord?
  - a. Geef een schets van het totale beeld qua (netto) inkomstenstromen en qua (netto) uitgavenontwikkelingen in meerjarig perspectief, specifiek met aandacht voor de situatie na 2025. Heeft iedereen hier dezelfde beelden bij, waar zitten de verschillen? Hierbij worden alle financieringsstromen betrokken.
  - b. In hoeverre weerspiegelt deze plaat (waaronder qua wijze van bekostiging medeoverheden) de gespecificeerde ruimte voor specifiek toegekende taken en de autonome ruimte om in te spelen op andere decentrale ontwikkelingen/opgaves met eigen decentraal beleid?
  - c. In hoeverre leidt dit alles tot problemen bij medeoverheden, bijvoorbeeld op het terrein van uitvoeringskracht op decentraal niveau, of valt dat mee?
  - d. Hoe kan op korte termijn op een zorgvuldige manier worden omgegaan met de situatie die in 2026 ontstaat (zie voorgaande vragen) in de meerjarenbegrotingen van medeoverheden? Hoe kan een dergelijke oplossing eruit zien en wat is daar voor nodig en wanneer?

De kracht van de samenwerking en het vertrouwen tussen Rijk en medeoverheden en de uitvoeringskracht op decentraal niveau wordt door meer bepaald dan alleen financiële afspraken. Op deze punten is meer nodig, zoals genoemde uitvoerbaarheidstoets en het werken aan een nieuw bestuursakkoord. Deze aspecten maken geen onderdeel van deze opdracht uit. Voorts is een belangrijk vertrekpunt in dit traject, dat de financiën van medeoverheden niet op zichzelf staan,



maar samenhangen met de verscheidenheid aan taken die gemeenten, provincies en waterschappen als volwaardige bestuurslagen uitvoeren en de bestuurlijke opgaven waar zij voor staan.

#### *Het beoogde product:*

De analyse richt zich in eerste instantie op de financiën en financieringsystematiek voor gemeenten en provincies. Waar relevant zullen de gevolgen van de voorstellen/de verkenning voor de waterschappen in beeld worden gebracht. Gestreefd wordt, dit verslag in juni gereed te hebben. Gezien de korte doorlooptijd en de wens om op korte termijn helderheid te geven voor de begrotingen van gemeenten en provincies, richt het advies zich primair op beantwoording van vragen 2a t/m d uit de taakopdracht. Op basis van dit verslag zal de Minister van BZK, mede namens de medefondsbeheerder (de Staatssecretaris van Financiën), een contourennota aan ten Tweede Kamer sturen, beoogd voor komende zomer. Deze contourennota bevat in essentie, voortbouwend op de genoemde taakopdracht:

- Een analyse van de (financiële) situatie bij gemeenten en provincies, vanuit het kader van het coalitieakkoord en de gevolgen hiervan, in het bijzonder wat betreft de situatie in 2026 en verder.
- Mogelijke handelingsperspectieven op korte termijn, gelet op deze analyse.
- Een schets, op hoofdlijnen, van de opties (bouwstenen) die hierbij nader uitgewerkt kunnen worden wat betreft de financieringsystematiek voor de langere termijn (2026 en verder), inclusief wat hierbij het vervolgproces is. De inhoudelijke uitwerking van deze bouwstenen volgt later, eind 2022.

De beoogde uitwerking van de nieuwe financieringsystematiek vraagt te zijner tijd zorgvuldige afweging door het kabinet, mogelijk gepaard met een wetswijziging. Daarbij dienen deze onderwerpen ook door de Kamer te worden behandeld. Nadrukkelijk wordt opgemerkt dat, gelet op het korte tijdspad, met de contourennota wordt beoogd om duidelijkheid te scheppen op de korte termijn, richting te geven op hoofdlijnen voor de langere termijn en het vervolgproces. De contourennota is dus geen eindstation, maar een belangrijk vertrekpunt.

#### *Aanpak proces contourennota*

##### *Governance:*

- Voor het proces op de korte termijn wordt een onafhankelijk begeleider aangezocht om, in samenwerking tussen fondsbeheerders en koepels, te komen tot antwoorden op genoemde vragen in de vorm van een verslag van bevindingen met bijbehorend advies. De onafhankelijk begeleider neemt de rol in van procesbegeleider. Deze kan partijen met (inhoudelijk) advies stimuleren tot overeenstemming te komen binnen de taakopdracht, kan de verschillende partijen bevragen, maar neemt niet de rol van besluitvormers over en heeft geen arbitrerende rol.
- Deze begeleider wordt in diens dagelijkse werkzaamheden ondersteund door een secretariaat, bestaande uit medewerkers van BZK en Financiën.
- Een interbestuurlijk samengestelde voorbereidingsgroep (werkgroep), voorgezeten door de onafhankelijk procesbegeleider, bespreekt de voortgang van de werkzaamheden en maakt afspraken over te leveren inbreng. VNG, IPO, UvW, BZK en FIN maken hier deel van uit.
- Tevens zullen er bestuurlijke gesprekken ingepland worden tussen de onafhankelijk begeleider en de besturen van de koepels en het Rijk.
- Interdepartementaal zal een begeleidende klankbordgroep worden ingesteld, zodat ook andere niet direct betrokken ministeries waar nodig hun inbreng kunnen leveren.
- In een (extra) BOFV kan het bestuurlijke gesprek en weging over de (concept) bevindingen plaatsvinden. Voorbereiding hiervan vindt plaats in het reguliere ambtelijk kernteam BOFV. De onafhankelijk begeleider zal hier dan ook worden uitgenodigd om zijn/haar bevindingen toe te lichten. Dit gesprek zal plaatsvinden voor het versturen van de contourennota.

##### *Beoogd tijdspad:*

- April 2022: besluitvorming over plan van aanpak, aantrekken procesbegeleider. De MR wordt hierin ook betrokken door minister BZK, samen met Stas FIN.
- April 2022: onafhankelijk begeleider gaat aan de slag met opdracht en werkzaamheden, ondersteund door secretariaat. Het parlement wordt over het proces per Kamerbrief geïnformeerd.
- Mei 2022: medio mei biedt de onafhankelijk begeleider een verslag van bevindingen aan, inclusief een advies aan de fondsbeheerders. De uitkomsten hiervan worden door de fondsbeheerders betrokken bij de aan de Kamer te verzenden contourennota.
- Eind mei 2022: evt. extra BOFV.
- Begin juni 2022: de stand van zaken, met naar verwachting een contourennota, wordt aan de Kamer verzonden, na bespreking en vaststelling in MR.

#### *Aanpalende trajecten en afbakening:*

Er zijn ook aanpalende trajecten, die geen onderdeel uitmaken van het traject van de contourennota in strikte zin, maar daar wel aan raken en van invloed kunnen zijn op de inhoud.

- Er is een voornemen om een basisbestuursakkoord te sluiten tussen Rijk en de koepels. In het basisbestuursakkoord is de samenwerking als één overheid het uitgangspunt. Met bijpassende transparante spelregels.
- Het versterken van de coördinerende bevoegdheden van de minister van BZK, mede in relatie tot de medeondertekening van wetten, indien de positie van medeoverheden in het geding is.
- Voor de herziening uitkeringsstelsel (financieringsstromen van Rijk naar medeoverheden) wordt een afzonderlijk traject bewandeld (een zogeheten Taskforce, onder voorzitterschap van het ministerie van BZK), maar landen de bevindingen wel in de contourennota.
- Voor Waterschappen lopen op dit moment 2 onderzoeken naar financiering: 'wetsvoorstel aanpassing belastingstelsel' en het traject 'Toekomstbestendige bekostiging Nederlands waterbeheer', beiden van het ministerie van IenW.
- De jeugdzorg volgt een eigen pad. Aangezien het in die context ook gaat over de financiële verhouding en de financiële arrangementen raakt het aan de voorliggende exercitie en is het van belang dat dat partijen zich daar rekenschap van geven. Datzelfde geldt voor het lange termijn onderzoek naar de ontwikkeling van vergrijzing en de Wmo uitgaven.
- Er zal waar relevant in dit traject gebruik gemaakt worden van bestaande onderzoeken en adviezen van ambtelijke werkgroepen (w.o. over eigen belastinggebied), studiegroepen, ROB en Raad van State.