

RAPPORT

Denkrichtingen vanuit de praktijk

Onderzoek naar optimale
regionale bekostiging

In opdracht van:



nieuwe
perspectieven

BDO

Inhoudsopgave

1. Inleiding	4
1.1. Aanleiding	5
1.2. Vraagstelling	5
1.3. Aanpak	5
1.4. Leeswijzer	5
2. Overzicht financieringsbronnen en regionale samenwerkingsvormen	6
2.1. Verhouding Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen	7
2.2. Geldstromen	8
2.3. Regionale economische stimulering	11
2.4. Organisaties	12
3. Ontwikkelingen en knelpunten regionale bekostiging	16
3.1. Vakdepartementen sturen weer meer; SPUK neemt toe	17
3.2. Focus op het 'binnenhalen' van (Rijks)bijdrage en er cofinanciering bij zoeken	19
3.3. Toename taken bij regionale uitvoeringsorganisatie lopen niet in de pas met bekostiging	19
3.4. Discussie over GR'en blijft	19
3.5. Maatschappelijke opgaven vragen om ontschotte bekostiging vanuit het Rijk	20
3.6. Fiscaliteit is complex	20
3.7. Financiële-verhoudingswet geeft onvoldoende ruimte	21
3.8. Samenvatting ontwikkeling en knelpunten	22
4. Context, bouwstenen oplossingsrichtingen en aanbevelingen	24
4.1. 'Wicked problem'	25
4.2. Bouwstenen voor de oplossingsrichtingen	25
4.3. Oplossingen voor de knelpunten	28
4.4. Aanbevelingen	30
Bijlagen	31
A. Respondenten en klankbordgroep	32
B. Literatuurlijst	33

A man and a woman are walking down a modern, light-colored staircase. The woman, on the left, is wearing a green blazer over a grey top and white pants. The man, on the right, is wearing a plaid shirt and blue jeans. They are both looking at a tablet held by the man. The background is a bright, minimalist interior with large windows and a glass railing. A red vertical bar is on the left side of the image.

Inleiding

1.1. Aanleiding

Diverse rapporten¹ beschrijven dat het moeizaam kan zijn om maatschappelijke opgaven die over grenzen van verschillende bestuurslagen spelen, vorm te geven. Dit gaat dan vaak om de bekostiging, verantwoording en democratische legitimiteit. Veel opgaven krijgen in regionaal verband vorm en houden zich niet aan de gemeente- of provinciegrens. Per opgave zijn er vaak andere regio's (bijv. jeugdzorg, veiligheid of woningbouw). De financiële geldstroom gaat van het Rijk naar gemeente of provincie. Vervolgens wordt er budget door de gemeenten of provincies ingezet om de regionale opgave te bekostigen. Daarbij komen diverse vormen van samenwerking, budgettering en verantwoording voor.

Daarover is al veel vanuit een conceptuele visie geschreven maar nog weinig vanuit de praktijk. De VNG heeft daarom behoefte aan een rapport waarin aan de hand van praktijkvoorbeelden een zo compleet mogelijk beeld wordt geschetst van de huidige situatie. Om op basis daarvan afwegingskaders te formuleren en oplossingsrichtingen te verkennen en voor- en nadelen om zo tot een toekomstbestendig model van bekostiging van regionale opgaven te komen.

1.2. Vraagstelling

Het doel van dit rapport is om een bijdrage te leveren aan het gesprek tussen medeoverheden om samen maatschappelijke opgaven doelmatig te kunnen bekostigen en te verantwoorden en op dat punt het bestaande uitkeringsstelsel te optimaliseren. Het resultaat zorgt voor inzicht en aanknopingspunten om dit te bewerkstelligen.

In dit rapport gaan wij daarom in op de volgende vragen:

- ▶ Wat zijn de bestaande kaders en mogelijkheden van regionale bekostiging?
- ▶ Welke veel voorkomende praktijkvormen van bovenlokale bekostiging zijn er zoal ontstaan?
- ▶ Wat zijn werkende elementen en wat zijn knelpunten bij deze bekostigingsvormen?
- ▶ Aan welke bekostigingsmodellen/-arrangementen hebben gemeenten en provincies de komende jaren behoefte en sluiten de bestaande arrangementen daar voldoende op aan?
- ▶ Welke aanbevelingen zijn te formuleren voor de bekostiging van regionale opgaven, gegeven de praktijkbehoefte van de komende jaren? Welke wijzigingen in het huidige uitkeringsstelsel zijn hiervoor nodig? Welke voor- en nadelen hebben de adviesopties? Welke dilemma's hebben de opties?

1.3. Aanpak

Wij hebben diverse documenten geraadpleegd en interviews gehouden om praktijkvoorbeelden, casuïstiek, afwegingskaders en voor- en nadelen op te halen. In bijlage A is de lijst met respondenten opgenomen. In bijlage B is de literatuurlijst opgenomen. Bij dit onderzoek hebben we gebruik gemaakt van een klankbordgroep die heeft gereflecteerd op de resultaten en meegedacht over de oplossingsrichtingen. Op 20 april en 27 juni is de klankbordgroep bijeen geweest. De samenstelling van de klankbordgroep is opgenomen in bijlage A.

1.4. Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt een overzicht gegeven van de financieringsbronnen voor gemeenten en voor de regionale opgaven. In hoofdstuk 3 worden de ontwikkelingen en knelpunten met betrekking tot regionale bekostiging in beeld gebracht. In hoofdstuk 4 wordt de context gegeven, bouwstenen voor de oplossingsrichtingen van de knelpunten en worden tot slot aanbevelingen gegeven.

¹ Als één overheid, slagvaardig de toekomst tegemoet! (Studiegroep Interbestuurlijke Financiële Verhoudingen, 2020), Rust-Reinheid-Regelmaat (ROB, 2021), Naar nieuwe vormen van decentraal bestuur (Elzinga, 2021) en Advies over het uitkeringsstelsel tussen Rijk en provincie en gemeenten (Allers ea, 2022), Herijking uitkeringsstelsel (ROB, 2019)

Overzicht financieringsbronnen en regionale samenwerkingsvormen



In dit hoofdstuk gaan we kort in op de verhouding Rijk en de mede-overheden. Daarna komen de geldstromen aan de orde waar overheden mee te maken hebben. Tevens wordt kort ingegaan op regionale economische stimulering. Tot slot beschrijven we de verschillende organisatievormen van regionale samenwerking.

2.1. Verhouding Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen

Het Rijk² keert geld uit aan gemeenten of provincies uit het gemeentefonds respectievelijk provinciefonds. Daarbij zijn er twee domeinen van waaruit provincies en gemeenten hun taken uitvoeren.

Het eerste domein betreft het klassieke, autonome domein waaruit provincies en gemeenten bevoegd zijn om regels uit te vaardigen en bestuursbesluiten te nemen. Er is geen specifieke toestemming of machtiging van de wetgever of van het Rijk nodig om te kunnen acteren en middelen in te zetten. Daarbij is er een open en onbepaalde bevoegdheid om maatschappelijk problemen aan te pakken, voorzieningen te creëren, te stimuleren of te subsidiëren. Verantwoording vindt plaats aan de Gemeenteraad of Provinciale Staten.

Het tweede domein waaruit taken voor gemeenten en provincies voortvloeien, is die van medebewind. Medebewind is de verplichte uitvoering van taken die voornamelijk door de wetgever worden opgelegd aan bijvoorbeeld de gemeente of provincie. Het medebewind heeft invloed op het interne en externe functioneren van de decentrale bestuurslichamen. Het overgrote deel van het gemeentelijke takenpakket bestaat uit medebewind.

In de huidige wetgeving is voor provincies en gemeenten een norm voorzien waarbij taken in medebewind van voldoende financiering moeten worden voorzien. Prof. dr. Elzinga constateert dat de normatieve kracht van deze norm in de afgelopen decennia sterk is afgebrokkeld.³

Waterschappen zijn een functioneel bestuur. Ze worden nagenoeg geheel bekostigd uit waterschapsheffingen. Er is nauwelijks sprake van een financiële verhouding tussen het Rijk en de waterschappen. Een belangrijke uitzondering vormt het Hoogwaterbeschermingsprogramma. Waterschappen functioneren geheel uit medebewind. Het kenmerkende van waterschappen is dat ze een gesloten huishouding hebben. De zorg van de waterschappen beperkt zich tot het waterbeheer ('droge voeten en schoon water').

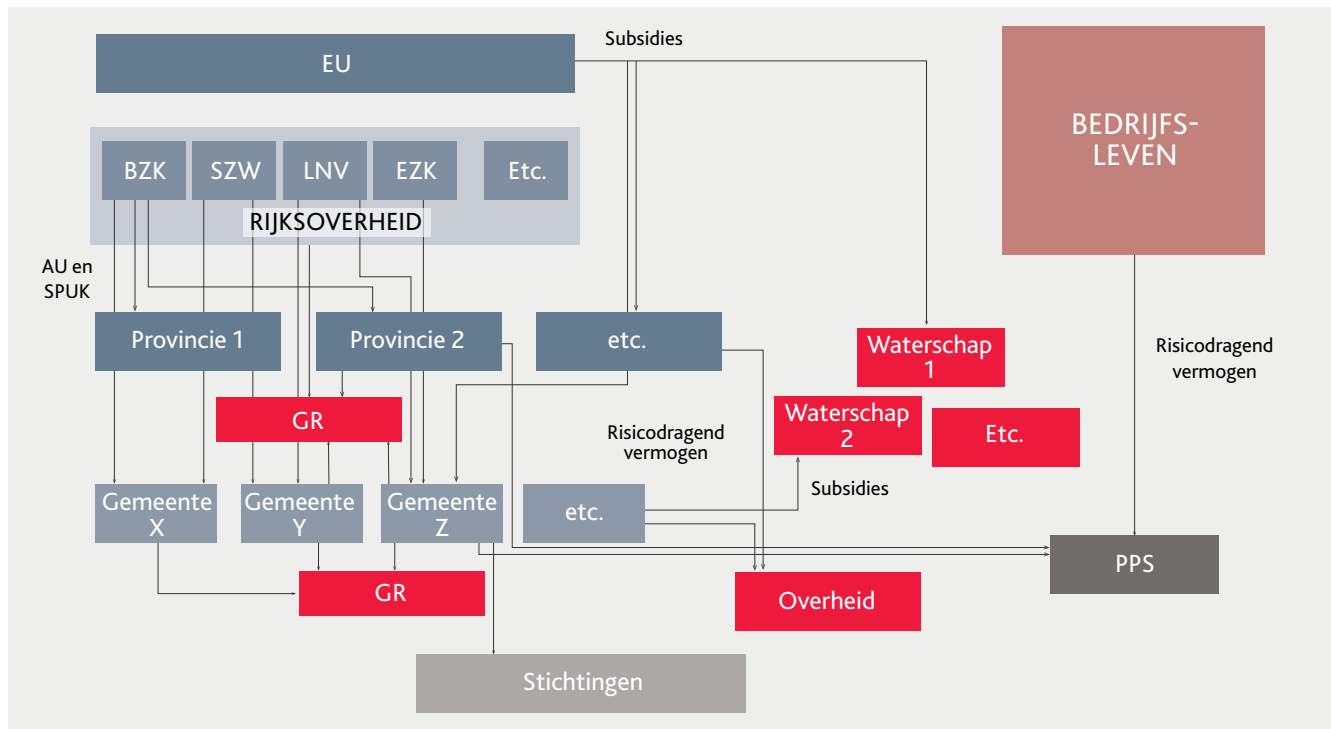
Algemeen gesteld kunnen eventuele financiële reserves uit een beleidsdossier nodig zijn om tekorten in een ander beleidsdossier te compenseren. Als uiteindelijk financiële medebewindstekorten bestaan, kunnen autonome beleidsvrijheden verdwijnen.

² De financiële stromen van Rijk naar gemeenten (VNG)

³ Naar nieuwe vormen van decentraal bestuur, blz 16

2.2. Geldstromen

Onderstaand figuur geeft een -vereenvoudigd- overzicht van de verschillende overheidsorganisaties en de geldstromen weer. We lichten de geldstromen in deze paragraaf verder toe.



Figuur 1: geldstromen en (overheids-)organisaties

2.2.1. Algemene Uitkering, Decentralisatie Uitkering/Integratie Uitkering en Specifieke Uitkering

Er zijn verschillende uitkeringen vanuit het Rijk voor gemeenten en provincies. Gemiddeld is zo'n 62% van de inkomsten op de gemeentelijke begroting afkomstig van het Rijk. De verdeling van deze middelen is geregeld in de Financiële-verhoudingswet. 51% van de inkomsten is afkomstig uit het gemeentefonds, via een algemene uitkering (AU) of decentralisatie- of integratie-uitkering (DU/IU).

Decentralisatie- en integratie-uitkeringen zijn uitkeringen buiten de algemene verdeelsleutel van de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Beide uitkeringsvormen zijn geschikt om middelen uit te keren die slechts van tijdelijke aard zijn en of aan een bepaalde specifieke groep ten gunste komen. Ook de indexering kan afwijken van de algemene uitkering. De besteding van zowel de DU's als IU is vrij, over de besteding is alleen verantwoording schuldig aan de eigen gemeenteraad. Bij integratie-uitkeringen staat de periode vast waarna overheveling naar de algemene uitkering aan de orde is. Het onderscheid tussen DU's en IU's is in de loop der tijd vervaagd. Het ligt in de rede te verwachten - er zijn vergaande voorstellen - dat de integratie-uitkering komt te vervallen.

De gemeenten of provincies bepalen zelf waar zij het geld uit de AU aan uitgeven. Dat geld voor het gemeentefonds/provinciefonds als geheel. Gelden die verdeeld worden via GF/PF zijn vrij besteedbaar, over de besteding van de middelen zijn gemeenten/provincies slechts verantwoording schuldig aan de gemeenteraad dan wel provinciale staten. Dat laat onverlet dat gemeenten en provincies wettelijk verplicht zijn taken uit te voeren. Medebewind staat bekostiging via het gemeente- of provinciefonds niet in de weg.

De verantwoording over deze uitgaven legt het College van B&W of Gedeputeerde Staten af aan de gemeenteraad of Provinciale Staten. Op basis van het verdeelmodel wordt het budget verdeeld. Onderdelen van het verdeelmodel zijn bijvoorbeeld het aantal inwoners, het aantal jongeren, het aantal uitkeringsgerechtigden, de oppervlakte van de gemeente, de bodemgesteldheid en oppervlakte binnenwater.

Daarnaast ontvangen gemeenten middelen uit de specifieke uitkeringen (11%). Veruit de grootste specifieke uitkering is de gebundelde uitkering (BUIG) t.b.v. uitkeringsverstrekkingen en loonkostensubsidie.

Gemeenten of provincies krijgen aanvullend budget voor specifieke opgaven van het Rijk door middel van Specifieke Uitkeringen (SPUKs). Het Rijk bepaalt of een gemeente of provincie een specifieke uitkering krijgt, hoeveel geld de gemeente of provincie krijgt en waar de gemeente of provincie het geld aan dient te besteden. De nieuwe Wet inburgering is een voorbeeld van een opgave die via de SPUK wordt bekostigd. Verantwoording gaat via de Single information, Single audit (SiSa-bijlage) aan het Rijk. De accountant dient deze SiSa-bijlage te controleren bij de jaarrekening-controle. Het Rijk kan direct een gemeenschappelijke regeling via een specifieke uitkering bekostigen, zoals bijvoorbeeld de veiligheidsregio. Verderop in dit rapport wordt daar dieper op ingegaan.

Naast de bekostiging van het Rijk naar gemeente of provincie, zijn er nog enkele andere vormen van bekostiging. Zoals de EU bijdrage regelingen (Green Deal) naar provincies, gemeenten of waterschappen. Daarnaast zijn er landelijke of provinciale subsidies (bijvoorbeeld de corona-uitkeringen).

Brede doeluitkering

Een vorm van een SPUK is de Brede doeluitkering (BDU). Een BDU is een uitkering waarbij de middelen besteed mogen worden aan een ruim geformuleerde doel, zolang de besteding maar bijdraagt aan het bereiken van het doel. Een voorbeeld van een vorm van een BDU uit het verleden is het ISV (investeringsbudget stedelijke vernieuwing). Vanaf 2005 zijn meerdere SPUK's vanuit het Rijk naar provincies en vervoerregio's gegaan ten behoeve van de uitvoering van taken op het gebied van verkeer en vervoer.⁴ Om tot een efficiëntere aanpak te komen, zijn de middelen ontschot en gebundeld in de BDU verkeer en vervoer. Tot 2016 ontvingen de provincies deze bedragen als SPUK/BDU. Vanaf 2016 is dit een onderdeel van de uitkeringen uit het provinciefonds geworden, in 2016 als decentralisatie-uitkering en vanaf 2017 als algemene uitkering. Uit de evaluatie van Ecorys over de periode 2014 tot en met 2019 blijkt dat ongeveer 80% van de geïnterviewde gemeenten vindt dat de overheveling van de BDU naar het provinciefonds niet heeft geleid tot minder besteding aan de doelen waar de BDU voor was bedoeld. Daarbij wordt geconstateerd dat er geen wezenlijk verschil is tussen reacties van kleine en grote gemeenten. Daarnaast wordt geconcludeerd dat verkeersveiligheid bij alle geïnterviewde gemeenten een belangrijk thema is. Daarmee is het ook een 'intrinsiek' ervaren beleidsthema waar gemeenten ook urgentie aan toekennen.

Voor de realisatie van Centra voor Jeugd en Gezin hebben gemeenten van 2008 tot en met 2011 financiële middelen van het Rijk ontvangen via de BDU Centra voor Jeugd en Gezin. Vanaf 2012 zijn deze middelen via een nieuwe decentralisatie-uitkering binnen het gemeentefonds verstrekt als 'decentralisatie-uitkering voor Centra voor Jeugd en Gezin'.

4 De financiering van de lokale verkeer- en vervoertaken door provincies en vervoerregio's (Ecorys)

Regio Deals

Eén van de bronnen van inkomsten voor gemeenten en provincies zijn de zogenaamde Regio Deals. In de vorige kabinetsperiode is de "Regio Envelop" geïntroduceerd met een bedrag van € 950 miljoen dat beschikbaar is gesteld voor het stimuleren van regionale ontwikkelingen en het versterken van regio's in Nederland. Daarbij was het vertrekpunt de brede welvaart. De brede welvaart⁵ is een maatstaf die wordt gebruikt om welvaart te meten met de onderliggende gedachte dat welvaart over meer gaat dan economie. Welvaart gaat namelijk ook over gezondheid, kwaliteit van natuur en milieu, opleidingsniveau en vertrouwen in politiek en bestuur. Het kabinet Rutte IV heeft de Regio Deals verlengd en € 900 miljoen tot en met 2026 in de begroting van BZK opgenomen.⁶ De minister van BZK is verantwoordelijk geworden voor de Regio Deals.

De Regio Deals worden in tranches uitgekeerd. In eerste instantie is dit via een DU gegaan. De Algemene Rekenkamer heeft kritiek gegeven op de inzet ervan. Ze heeft aangegeven dat er geen voorwaarden aan een DU gesteld mogen worden, omdat een DU immers vrij besteedbaar is. De Algemene Rekenkamer bestempelde in 2019 en 2020 de DU uit het gemeentefonds en het provinciefonds als onrechtmatig omdat er bestuurlijke afspraken aan waren gekoppeld. Vanaf de tweede tranche (en bij sommige deals ook nog in de eerste tranche) zijn de Regio Deals als SPUK uitgekeerd. Met daarbij de bijbehorende verantwoordingsregime van de SiSa. De uitvoering van de Regio Deals ligt bij gemeenten, provincies en gemeenschappelijke regelingen (GR). Daarbij is er altijd sprake van cofinanciering bij de deelnemers. Er is in die situatie één organisatie, vaak de centrumgemeente, de kassier voor de Regio Deal. Deze kassier ontvangt het budget van het Rijk op zijn begroting en regelt ook de verantwoording.

2.2.2. Europese subsidies

Vanuit de EU worden diverse subsidies vanuit fondsen (in de vorm van verschillende geldstromen) ingezet om maatschappelijke opgaven te realiseren. Voor deze fondsen zijn specifieke administratieve organisaties ingericht om de verantwoording te realiseren. Vaak is sprake van cofinanciering en een stevig verantwoordingsregime dat na enkele jaren pas tot een afrekening leidt. Dit heeft gemeenten in het verleden nog wel eens financieel in de problemen gebracht, doordat de uitgaven al waren gedaan maar de inkomsten na verloop van tijd toch niet binnen kwamen of dat reeds uitgekeerde bedragen moesten worden terugbetaald omdat niet aan de voorwaarden was voldaan. Hieronder volgen enkele voorbeelden van Europese Fondsen.

Green Deal

De Green Deal⁷ bestaat sinds 2019 als een handvat om de economie van de EU te verduurzamen en heeft als doel om in 2050 klimaatneutraal te zijn. Bij de uitvoering van duurzame ideeën lopen bedrijven, overheidsorganen of burgers tegen obstakels aan. De Green Deal is opgericht om als samenwerkingsverband deze obstakels te verminderen of op te lossen. Voorbeelden zijn het wegnemen van belemmeringen in wet- en regelgeving, het toegankelijk maken van netwerken, het ondersteunen van toegang tot de kapitaalmarkt en het inbrengen van kennis. In tegenstelling tot andere fondsen is de Green Deal niet bedoeld voor financiële ondersteuning.

Europees Sociaal Fonds (ESF)

Het ESF is een Europees fonds en heeft als taak om de economische en sociale samenhang in Europa te versterken door het vinden van werk en het overstappen naar een nieuwe baan eenvoudiger te maken. Het ESF stelt met name geld ter beschikking om werklozen en gehandicapten aan een betere of aan een nieuwe baan te helpen. Het ESF heeft als doel om de bevolking toekomstbestendig te maken, door werknemers benodigde vaardigheden aan te leren. Vanuit samenwerkingsverbanden kan dit fonds worden ingezet om de economische en sociale structuur te versterken. Daarnaast is er om de effecten van de coronapandemie te beperken het 'ESF+ fonds' opgezet.

5 Werken aan welvarende regio's: Eindrapport tussentijdse evaluatie systematiek Regio Envelop (Lysias)

6 Kamerbrief over contouren proces nieuwe Regio Deals en voortgangsrapportage Regio Deals 2021

7 Green Deal (RVO)

Europees Fonds Regionale Ontwikkeling (EFRO)

Een ander voorbeeld van een Europese financieringsstroom naar regionale opgaven, is EFRO. De EU wil met behulp van EFRO de economische verschillen tussen Europese regio's verkleinen. Dit geldt zowel voor minder ontwikkelde regio's als meer ontwikkelde regio's. De EFRO is in Nederland verdeeld in vier regio's:

1. het Samenwerkingsverband Noord Nederland (SNN) omvat de regio's voor subsidies voor Noord-Nederland (Friesland, Groningen en Drenthe). Daarbij biedt SNN meer subsidies aan dan alleen EFRO;
2. het Operationeel Programma Oost (OP Oost) omvat de subsidies voor de provincies Overijssel en Gelderland;
3. het Operationeel Programma Zuid (OP Zuid) omvat de subsidies voor de provincies Noord-Brabant, Limburg en Zeeland;
4. 'Kansen voor West' omvat de subsidies voor Noord- en Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland.

Bovenstaande regio's zijn zogenoemde 'management autoriteiten' (MA). Dit houdt in dat ze de dagelijkse leiding hebben en dat ze verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het Operationeel Programma, bijvoorbeeld voor de toekenning en beheer van inhoudelijke en financiële middelen. Als MA leggen zij een verantwoording af aan de Europese Commissie. Het Operationeel Programma bevat gedetailleerde plannen waarin de lidstaten verduidelijken hoe de middelen uit Europese fondsen worden besteed.

2.3. Regionale economische stimulering

Naast fondsen worden overheden en bedrijven ook ondersteund om de economie te stimuleren. Zowel op Europees, landelijk als regionaal niveau. De organisaties die dit faciliteren worden hier toegelicht.

Europese Investeringsbank

Naast fondsen die op de begroting staan van de EU, is er ook een Europese Investeringsbank. Dit orgaan financiert projecten waarmee de doelstellingen van de Europese Unie mee kunnen worden gerealiseerd. Daarbij leent de EIB goedkoop geld en leent dat op haar beurt tegen gunstige voorwaarden uit aan banken en bedrijven. Voor alle projecten die de EIB overweegt te financieren wordt gekeken naar de impact op het milieu, het naleven van sociale normen, technische standaarden, het economisch nut en de financiële onderbouwing.

Invest NL

Invest-NL is een private onderneming die is gefinancierd met publieke middelen. Het Ministerie van Financiën is de aandeelhouder die een raad van commissarissen heeft benoemd. Invest-NL heeft tot doel om, indien de markt hierin onvoldoende voorziet, bij te dragen aan het financieren en realiseren van maatschappelijke transitieopgaven door ondernemingen en aan het bieden van toegang tot ondernemingsfinanciering.⁸ De prioriteit ligt bij het financieren van scale-ups en het financieren van de energietransitie. Een voorbeeld van een project betreft de start dat meerdere gemeenten versneld naar een collectief warmtesysteem willen om zo tot een duurzaam lokaal energiesysteem te komen. Een groot, kapitaalintensief, complex en risicovol project dat niet snel van de grond komt en waar Invest-NL de financiering voor regelt. Daarbij werkt Invest-NL aan een samenwerkingsmodel met partners uit de hele keten. Daarbij wordt gezamenlijk wijk voor wijk de aanpak ontwikkeld waardoor risico's worden gedeeld en complexiteit verminderd. Hierdoor wordt het behapbaar waardoor ook andere financiers in durven te stappen, aldus Invest-NL.

Regionale Ontwikkelingsmaatschappij (ROM)

Een Regionale Ontwikkelingsmaatschappij (ROM) is in Nederland een samenwerkingsverband met als aandeelhouders het Rijk (Economische Zaken) en de desbetreffende provincies. De ROM's werden bij de oprichting gebruikt om de economische achterstand van de regio's weg te werken. Tegenwoordig is het doel in het algemeen het versterken van de economie van de regio's.

Inmiddels is die focus verschoven naar het versterken van de regionale economie in het algemeen. ROM's stimuleren ondernemers te innoveren, investeren en internationaliseren om hun groei te versnellen. De doelstelling is duurzame groei van de regionale economie en werkgelegenheid. Ook ondersteunen de ROM's nu ondernemers bij de gevolgen van de coronacrisis. ROM's hebben geen commercieel belang.

⁸ <https://www.invest-nl.nl/over-ons/achtergrond>

De ROM's zijn NV's met de provincies, EZK en bijvoorbeeld universiteiten of gemeenten als aandeelhouders. Namens de aandeelhouders is een RvC met leden van buiten.

In Nederland zijn tien ROM's:

1. BOM (Brabantse Ontwikkelings Maatschappij) is de ROM voor Noord-Brabant;
2. Horizon (Flevoland);
3. Oost NL (Gelderland & Overijssel);
4. InnovationQuarter (Zuid-Holland);
5. LIOF (Limburg);
6. NOM (Drenthe, Friesland & Groningen);
7. Impuls Zeeland (Zeeland);
8. ROM InWest (Noord-Holland);
9. ROM Utrecht Region (Utrecht);
10. ROM-D (Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Drechtsteden).

2.4. Organisaties

Naast provincies en gemeenten zijn er diverse organisatie-vormen van waaruit de maatschappelijke opgave wordt opgepakt. Hieronder volgt een opsomming van de uitvoeringsvormen.

2.4.1. Gemeenschappelijke regelingen (GR)

Regionale samenwerking is in de afgelopen jaren fors toegenomen. In 2020 werkten gemeenten gemiddeld samen in 33 samenwerkingsverbanden. Ten opzichte van 2017 een stijging van 17%⁹. De basis van deze samenwerking is 'vrijwilligheid'. In de afgelopen jaren zijn de regionale samenwerkingsverbanden, zoals RES-regio's, de veiligheidsregio's, de omgevingsdiensten, de jeugdzorgregio's en dergelijke gegroeid tot 45% van de gemeentelijke taakstelling. Het overgrote deel van de samenwerkingsverbanden betreffen gemeenschappelijke regelingen, naast bijvoorbeeld vormen van informele samenwerking in de vorm van coalities (netwerksamenwerking).

- De Gemeenschappelijke Regeling (GR) is opgezet om gezamenlijk en regionaal activiteiten uit te voeren. Dan kan het bijvoorbeeld gaan om het bereiken van een grotere doelmatigheid, schaalvoordelen, het behalen van inkoopvoordelen, de kwaliteit en professionaliteit te vergroten of de robuustheid in de uitvoering te vergroten. Daar waar er geen discussie is over budget of taken, bijvoorbeeld omdat het louter uitvoerende taken betreft, gaat dat vaak goed. Overigens kunnen ook bij deze samenwerkingsorganisaties tekorten ontstaan die leiden tot problemen in de samenwerking. Bij beleidsinhoudelijke vraagstukken ontstaan vaker tekorten. Daar waar tekorten ontstaan, zoals in het sociale domein, is ook de entiteit van de GR aan discussie onderhevig. Sturing en zeggenschap in relatie tot bekostiging is daarbij van groot belang. Zeker kleinere gemeenten voelen zich vaak niet bij machte om hun zeggenschap in te vullen terwijl ze wel mede verantwoordelijk zijn voor de bekostiging. Binnen diverse GR'en is er een discussie met betrekking tot zeggenschap van -met name- de middelgrote en kleinere gemeenten. De democratische legitimiteit van de besluiten en toekenning van budgetten speelt hier een rol, zeker als er tekorten ontstaan. Er komen dan discussies over het takenpakket (bijvoorbeeld minder taken in de GR op het gebied van de jeugdhulpverlening), het geheel beëindigen van de GR of het omvormen van een GR. Zo is bijvoorbeeld de GR Drechtsteden opgesplitst en omgevormd. Het onderdeel (dochter) Sociale Dienst Drechtsteden (SDD) is voor de 7 gemeenten regionaal gebleven (op schaal Drechtsteden) als GR Sociaal; dit is een collegeregeling geworden met meer maatwerk. De overige onderdelen - het Servicecentrum (SCD), het Ingenieursbureau (IBD), de Gemeentebelastingen en Geo (GBD), het Onderzoekcentrum (OCD) en het bureau Drechtsteden zijn bij Dordrecht als servicegemeente (SGD) ondergebracht. Niet alle gemeenten nemen alle onderdelen af.

Op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR) kunnen gemeenten, provincies en waterschappen samenwerken in publiekrechtelijke constructies. Daarmee heeft de GR een juridische basis. De WGR kent vijf vormen¹⁰:

1. de 'Regeling zonder meer' is een vorm van samenwerking tussen gemeenten, waar delegeren niet aan de orde is. Het doel van de samenwerking en de manier waarop de samenwerking zal plaatsvinden wordt besproken;
2. de centrumgemeente houdt in dat de deelnemende gemeente overeenkomen dat de bevoegdheden van een bestuursorgaan van de ene gemeente worden uitgeoefend door een bestuursorgaan van de andere gemeenten;
3. aan een gemeenschappelijk orgaan kunnen geen regelgevende bevoegdheden worden gedelegeerd en het kan geen eigen personeel in dienst nemen. Beschikkingsbevoegdheden kunnen wel overgedragen worden van gemeenten naar het gemeenschappelijke orgaan;
4. de bedrijfsvoeringorganisatie kan alleen worden ingesteld bij regelingen waaraan uitsluitend bestuursorganen van burgemeester en wethouders deelnemen. De samenwerking is hierdoor beperkt tot uitvoering of bedrijfsvoering;
5. een openbaar lichaam is de meest gebruikte vorm. Het is een rechtspersoonlijkheid waardoor het zelfstandig kan optreden. Het openbaar lichaam heeft een Algemeen Bestuur en een Dagelijks Bestuur. Gemeenten die deelnemen aan een openbaar lichaam kunnen taken en bevoegdheden delegeren aan het openbaar lichaam.

Deelnemers (bijvoorbeeld gemeenten of provincies) bekostigen de gemeenschappelijke regelingen (GR). De kosten staan op de begrotingen van de provincies of gemeenten. Provinciale Staten of Gemeenteraden stemmen vanuit hun budgetrecht in met de begrotingen waarin ook de kosten voor de GR'en zijn opgenomen. Ook krijgen provincies en gemeenten van de GR de verantwoording over de uitgaven van de GR. Met behulp van Sisa vindt de verantwoording aan de deelnemers plaats.

Overigens heeft de provincie ook een toezichthoudende rol op de GR'en. Daarom dienen GR'en haar begroting bij de provincie in.

Uittreding uit de GR is regelmatig niet goed geregeld omdat uittredingsartikelen ontbreken of dermate algemeen zijn geformuleerd dat bij een concrete uittredingswens discussie over uittredekosten opspeelt. Dit kan tot vervelende discussies leiden tussen gemeenten in een regio. Ook kost het vaak tijd om een uittreding af te handelen.

Voorbeelden van gemeenschappelijke regelingen zijn:

- Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD): de gemeente is verantwoordelijk voor de publieke gezondheid van haar inwoners. De gemeente heeft deze taak vaak neergelegd bij de GGD. De GGD is een gemeenschappelijke regeling en wordt bestuurd door de wethouders van de deelnemende gemeenten. Er zijn in Nederland in totaal 25 Gemeentelijke Gezondheidsdiensten. De GGD heeft de vorm van een openbaar lichaam met een algemeen bestuur en een dagelijks bestuur.
- Er zijn 29 Regionale omgevingsdiensten in Nederland. Ze voeren taken uit voor gemeenten en provincies door ondersteuning en advies te bieden aan inwoners en bedrijven op het gebied van milieu. Ze hebben taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). De omgevingsdienst mag handelen voor het bestuursorgaan, maar het bestuursorgaan blijft verantwoordelijk voor de handelingen en besluiten. De bekostiging van omgevingsdiensten gaat via outputfinanciering¹¹. De bekostiging vindt deels plaats in de vorm van kostprijsfinanciering, (outputfinanciering) waarbij een directe relatie wordt gelegd tussen afgenomen producten, diensten en bekostiging. De staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat wil de bekostiging gaan veranderen naar een landelijke norm op basis van het aantal en de complexiteiten van de taken van de omgevingsdienst. Daarnaast moet volgens de staatssecretaris het Rijk ook financieel bijdragen om meer toekomstige schade aan het milieu te voorkomen. Momenteel loopt de discussie over het VTH-stelsel. Daarbij lijkt het Rijk (in dit geval het ministerie van I&W) meer taken neer te willen leggen bij de omgevingsdiensten. De discussie over het budget loopt nog. De 'Omgevingsdienst NL' is de landelijke vereniging van de omgevingsdiensten en ondersteunt de omgevingsdiensten, ook in deze discussie.

¹⁰ <https://www.Rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/intergemeentelijke-samenwerking>

¹¹ Brief van Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat: Versterking van het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving

Daarnaast worden decentrale overheden door het Rijk min of meer verplicht om deel te nemen aan een ICT-systeem ('Inspectieview') waarbij het Rijk de kosten doorbelast aan de omgevingsdienst. Regio's en gemeenten ervaren dit als gedwongen winkelnering, waarbij ze eigen middelen moeten inzetten om het opgelegde systeem te bekostigen.

Twee voorbeelden van omgevingsdiensten

- ▶ In de GR Omgevingsdienst Regio Arnhem (ODRA) nemen 11 gemeenten en een provincie deel. Daarbij is er een pakket basistaken, die met kostprijsfinanciering bekostigd worden, met daar bovenop voor iedere gemeente een aparte DVO voor specifieke taken. De DVO's brengen een hoge administratieve last met zich mee. De uitkomst van de discussie over het rapport Van Aartsen kan de nodige consequenties hebben.
- ▶ Bij de omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid (OZHZ) is zowel milieu als bouwen ondergebracht. Dit is niet bij alle omgevingsdiensten het geval. OZHZ heeft 10 gemeenten als deelnemer en ook de provincie is deelnemer. De provincie heeft een vetorecht in de stemprocedures.

- ▶ Er zijn 25 veiligheidsregio's in Nederland. Veiligheidsregio's zijn een verplichte vorm van intergemeentelijke samenwerking. De belangrijkste taken van een veiligheidsregio is branden voorkomen en bestrijden, voorbereiden op risico's, rampen en crisissen en coördinatie, beheersing en bestrijden van rampen en crisissen. De voorzitter van het bestuur van een veiligheidsregio is de burgemeester van een centrumgemeente uit de desbetreffende regio.
- ▶ Vanuit de 'oude' Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en Algemene bijstandswet (Abw) nemen of namen veel gemeenten deel aan een GR, waarin de Wsw en/of de Abw gezamenlijk werd uitgevoerd. Per 1 januari 2015 is de Participatiewet ingevoerd en in de plaats gekomen van de Wsw en Abw. De bestaande doelgroep van de Wsw heeft haar rechten behouden maar er is geen nieuwe instroom meer. Daarmee richt de Participatiewet zich op inkomensondersteuning, arbeidsparticipatie en re-integratie naar regulier werk. De uitvoeringsorganisatie voor de Participatiewet is in veel regio's gewijzigd maar in sommige ook blijven bestaan. Het al dan niet samen werken in werkvoorzieningsschap staat vaak geheel los van de samenwerking of uitbesteding van de uitvoering van bijstandsverlening aan een centrumgemeente op basis van een DVO of een gemeenschappelijke sociale dienst. In de praktijk loopt de uitvoering echter soms door elkaar en is de uitvoering veranderd sinds de invoering van de Participatiewet. Soms is de GR opgeheven en taken bij gemeenten of stichtingen ondergebracht. Soms zijn in de GR ook de (gehele of gedeeltelijke) taken van de sociale dienst ondergebracht. De Participatiewet biedt gemeenten middelen om mensen met een arbeidsbeperking of mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt aan werk te helpen en te houden. Daarnaast regelt deze wet ook dat gemeenten bijstand kunnen verlenen aan mensen die hun noodzakelijke kosten tijdelijk of blijvend niet kunnen dragen. De bekostiging van het deel van de Participatiewet betreffende de bijstandsuitkeringen is gebaseerd op de BUIG (Bundeling Uitkeringen Inkomensvoorzieningen Gemeenten). Dit is veruit de grootste specifieke uitkering.
- ▶ De Gemeenschappelijke Regelingen voor de inkooporganisatie bestaan uit verschillende gemeenten die samen werken voor de inkoop van onder andere jeugdzorg en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Bekostiging gaat bijvoorbeeld uit de middelen die gemeenten inzetten voor Wmo en Jeugdhulpverlening. Ook andere diensten worden soms in een dergelijke inkooporganisatie georganiseerd en uitgevoerd.
- ▶ Belastingdienstsamenwerking: diverse samenwerkingsverbanden voor de uitvoering van belastingactiviteiten met verschillende partners, zoals waterschappen en gemeenten. Zie de tabel in bijlage C met een overzicht van samenwerkingsverbanden hierin.
- ▶ ICT: de provincie Overijssel en enkele gemeenten (waaronder Zwolle) hebben een GR opgericht om de ICT-activiteiten uit te voeren. De regio Nijmegen heeft naast hun uitvoerder van de Participatiewet ook de ICT-activiteiten in een modulaire GR ondergebracht. Daarnaast voeren ook sommige centrumgemeenten ICT voor buurgemeenten uit, bijvoorbeeld de gemeente Leeuwarden.
- ▶ Eén ambtelijke organisatie -in de vorm van een GR- voor meerdere gemeenten, zoals bijvoorbeeld voor de gemeenten Ommen en Hardenberg of Veendam en Pekela.
- ▶ Bij de Drechtsteden is sprake van een Dienst gezondheid en jeugd (Gr DG&J ZHZ) waar zowel de GGD als de service-organisatie Jeugd (SOJ) is ondergebracht. Zo doen zij wettelijke taken en vrijwillige taken (inkoop contacten aanbieders jeugd) samen. Overigens viel ook de Regionale Ambulancevoorziening Zuid-Holland Zuid (RAV) hieronder, maar per 1 januari 2021 is de DG&J niet meer de vergunninghouder van de Regionale Ambulancevoorziening (RAV). In de loop van 2023 zal, zoals nu gepland, ook de detachering van personeel stoppen.

De geografische grenzen van de samenwerkingsverbanden verschillen per regio. In sommige regio's sluit de regionale schaal direct aan op de provinciale schaal. Zo zijn bijvoorbeeld in Zeeland, Friesland en Drenthe een deel van de samenwerkingsverbanden geografisch gelijk aan de provinciegrenzen voor een aantal opgaven, zoals voor de jeugdzorg en veiligheidsregio. De regio houdt van onderop rekening met de diversiteit van de provincies. Daarnaast worden in sommige provincies steeds vaker geografische indelingen voor samenwerkingen opgezocht, zoals bijvoorbeeld de Betuwe, Achterhoek en Veluwe (Gelderland) en Salland en Twente (Overijssel).

2.4.2. Stichtingen

Er zijn diverse stichtingen die voor gemeenten, ook in regionaal verband, taken uitvoeren op het terrein van de Participatiewet, Wet maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulpverlening. Voor de Participatiewet kennen een aantal gemeenten stichtingen, zoals Kansis in Stichtse Vecht. Daarnaast zijn er stichtingen die de toegang en eerste lijn uitvoeren voor de Wmo en Jeugdhulpverlening, zoals WIJ Groningen en WIJ Eindhoven. Ook welzijnsinstellingen zijn organisaties die al meerdere jaren voor gemeenten acties. Zij krijgen via subsidie de bekostiging van hun activiteiten.

2.4.3. NV/BV

Op het gebied van milieu, afvalinzameling en -verwerking en energie (of, in algemene zin, nutsvoorzieningen) zijn er een aantal privaatrechtelijke organisatievormen waar gemeentelijke en regionale taken zijn ondergebracht. Daarbij zijn er ook samenwerkingsverbanden waar publiek-private-samenwerking in vorm wordt gegeven.

Voorbeelden hiervan zijn:

- ▶ Circulus NV: een afvalinzameling- en verwerkingsbedrijf van acht gemeenten in de regio Apeldoorn/Deventer/Zutphen. De acht gemeenten zijn aandeelhouders;
- ▶ Enexis NV: één van de zeven netbeheerders waarvan een deel van de aandelen in eigendom is gemeenten en provincies;
- ▶ Vitens NV: waterleidingbedrijf waarvan de aandelen in handen zijn van gemeenten en provincies;
- ▶ Meppel Energie BV: een regionale energieleverancier die voor 50% in handen is van de gemeente Meppel en voor 50% van Rendo BV. Rendo is een privaatrechtelijke onderneming.

Veelal zijn bij deze nv's of bv's eenduidige taken belegd wat ook helderheid geeft in de bekostiging en verantwoording. In die zin is er sprake van een heldere governance.

2.4.4. Hybride vormen

In een aantal gevallen zijn er gemeenschappelijke regelingen met daar onder een naamloze vennootschappen. Op die manier worden de bestuurlijke en operationele aspecten gescheiden tussen respectievelijk GR-bestuur en uitvoeringsorganisatie. Een voorbeeld daarvan zijn sociale werkvoorzieningsbedrijven / leerwerkbedrijven.

A woman with long braids, wearing a light-colored blazer over a blue shirt and dark trousers, is walking and holding a silver laptop. She is looking upwards and to the right. The background is a modern building with large windows. There are two red vertical bars on the left side of the image. A large, semi-transparent number '3' is in the bottom right corner.

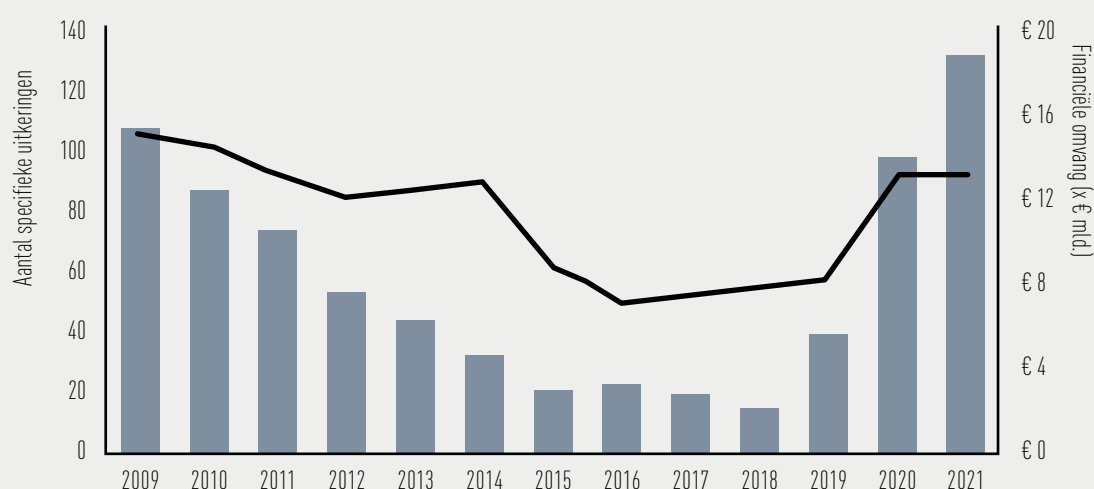
Ontwikkelingen en knelpunten regionale bekostiging

3

In dit hoofdstuk worden de ontwikkelingen, gevolgen en knelpunten weergegeven. De ontwikkelingen en knelpunten zijn gebaseerd op diverse interviews en documentstudie. In de bijlage zijn de respondenten en de gebruikte documenten aangegeven.

3.1. Vakdepartementen sturen weer meer; SPUK neemt toe

Tijdreeks aantal en financiële omvang specifieke uitkeringen vanaf 2009



Bron: Kamerbrief 2022/05/17¹²

Na een jarenlange daling is sinds enkele jaren een trendbreuk te zien en is het aantal Specifieke Uitkeringen (SPUK) weer aan het stijgen. Dat betekent dat de vakdepartementen na jaren van decentralisaties met behulp van een SPUK weer meer lijken te sturen. SPUK's geven daarvoor de mogelijkheid door voorwaarden te kunnen stellen aan de besteding van de middelen. Daarnaast kan er voor een SPUK gekozen worden zoals tijdelijkheid, onvoldoende inzicht in de ontwikkeling van de kosten, bijzondere omstandigheden en ongelijkmatige verdeling van de kosten (zoals bijvoorbeeld de Covid-compensatie). Ook wordt sturing mogelijk gemaakt door voor heel specifieke doeleinden aparte SPUK's in het leven te roepen, die weer aparte verantwoording eisen, in plaats van te kiezen voor een BDU, waarbij er meer ruimte bestaat voor decentrale overheden om eigen afwegingen te maken.

In het nieuwe Regeerakkoord is aangekondigd dat er extra middelen komen voor het Klimaatfonds, Nationaal Groeifonds, Stikstofonds en nieuwe woningen vanuit het Mobiliteitsfonds. Al deze middelen worden via een SPUK ingezet, waar een deel van de bekostiging uit de algemene uitkering is gehaald. Daarnaast zijn de Regio Deals ook als SPUK vorm gegeven. Doordat een SPUK verantwoord moet worden door de gemeente via de SiSa-bijlage, geeft dit een zwaardere administratieve last dan middelen die vanuit de algemene uitkering komen. Overigens zijn er keuzes in de verantwoording te maken die voor gemeenten en provincies minder belastend zijn. In de praktijk kiest het Rijk hier echter niet voor.

¹² [https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/05/17/kamerbrief-bij-onderhoudsrapport-specifieke-uitkeringen-2021#:~:text=Minister%20Bruins%20Slot%20\(BZK\)%20stuurt,een%20toelichting%20bij%20het%20rapport](https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/05/17/kamerbrief-bij-onderhoudsrapport-specifieke-uitkeringen-2021#:~:text=Minister%20Bruins%20Slot%20(BZK)%20stuurt,een%20toelichting%20bij%20het%20rapport)

3.1.1. Regio Deals geven extra administratieve lasten

Zoals eerder aangegeven zijn in de vorige kabinetsperiode diverse Regio Deals afgesloten, voor zo'n €950 miljoen, en voor deze kabinetsperiode €900 miljoen. Omdat de Algemene Rekenkamer in 2019 en 2020 de DU uit het gemeentefonds en het provinciefonds als onrechtmatig verklaarde, zijn de Regio Deals in de vorm van een SPUK uitgekeerd. Dit heeft bij de gemeenten en regio's die wij voor dit onderzoek gesproken hebben tot een behoorlijke administratieve last geleid. Daarnaast lijkt het er op dat sommige gemeenten zich vooral op de Regio Deals hebben gericht, zonder na te gaan of dit nu echt een oplossing is voor de lokale/regionale maatschappelijke opgaven. Dit als gevolg van budgetmogelijkheden.

Bij Regio Deals is er altijd sprake van cofinanciering. Er moet dus altijd budget van de eigen begroting bij. Dit heeft in één voorbeeld al geleid tot de discussie in de Gemeenteraad om niet deel te nemen aan een Regio Deal. De schaarse middelen voor andere doelstellingen werden als urgenter beschouwd.

Voorbeeld: gebruik van een Regio Deal in Eindhoven

In Eindhoven is een Regio Deal opgezet in samenwerking met het bedrijfsleven dat ook middelen inbrengt. In de Stichting Brainport Eindhoven brengt het Rijk 130 miljoen euro in en medeoverheden met het regionale bedrijfsleven brengen 240 miljoen euro in. Daaruit worden 20 tot 30 projecten bekostigd op het vlak van innovatie, werkgelegenheid en onderwijs. De Financiële-verhoudingswet kent alleen de vorm van een 'bijdrage regeling' en biedt niet de mogelijkheid om PPS of regionale afspraken te bekostigen. Daardoor is het vóór de start een puzzel geweest om zo goed mogelijk in lijn met de doelstellingen en samenwerking de bekostiging te regelen. Hoewel het traject mogelijk ook via een subsidie vanuit de Rijksdienst Voor Ondernemend Nederland (RVO) had gekund (waardoor de verantwoording eenvoudiger was), is hier niet voor gekozen. BZK wilde de sturing en verantwoording richting Tweede Kamer oppakken. Daarom is gekozen voor de decentrale uitkering. Dit pakte niet goed uit, omdat er aanvullende eisen werden gesteld naar aanleiding van de discussie tussen BZK, Financiën en Algemene Rekenkamer. Uiteindelijk is de administratie bij Brainport Eindhoven goed doorgevoerd. Daarbij fungeert de gemeente Eindhoven als 'doorgeefluik', waarbij de middelen wél op hun begroting staan en zich daar ook over moeten verantwoorden, maar hier niet op kan sturen. Brainport Eindhoven heeft een eigen verantwoordingsorganisatie opgezet die naar behoren functioneert. Wel is er behoefte aan een beter vehikel in de Financiële-verhoudingswet (Fvw). Daarbij wordt -vanuit de ervaringen- op drie manieren naar oplossingen gekeken:

- ▶ publiek: op GR-niveau, bijvoorbeeld centrumgemeente directe bekostiging vanuit het Rijk;
- ▶ PPS: subsidiëren via RVO, maar wel in de vorm van een soort algemene uitkering, dus minder sturing;
- ▶ fonds: een apart fonds met apart maatwerk.

Vanuit andere Regio Deals (Drechtsteden, Parkstad, Zwolle, Drenthe) komen signalen dat de administratieve druk door de Regio Deals is toegenomen. Daarbij worden de volgende drie knelpunten genoemd:

- ▶ handlingkosten: kosten voor de afstemming en het contact met de diverse gemeenten over de diverse projecten. Bijvoorbeeld negen gemeenten en twintig projecten, waarbij per saldo het budget uit de Regio Deal per project een paar ton betreft, terwijl het project zelf een veelvoud kost (bekostigd door de gemeenten). De centrumgemeente heeft hier veel handlingkosten;
- ▶ BCF: veel uitleg en toelichting op de BCF-systematiek, waarbij het aangevraagde budget niet gelijk staat aan het ontvangen budget in verband met de BTW component. Sommige gemeenten gaan in de uitvoering alsnog van het gehele aangevraagde budget uit en geven dan meer uit dan is toegekend. Dat kost veel tijd en 'gedoe' om te regelen, waarbij ook bestuurlijk plooien glad gestreken moeten worden;
- ▶ SiSa; de centrumgemeente die de middelen vanuit het Rijk ontvangt, verantwoordt zich in enig jaar voor de uitgaven aan de eigen gemeenteraad en aan het Rijk. De uitgaven die door de andere gemeenten gedaan worden, worden in datzelfde jaar verantwoord aan de eigen gemeenteraad en daarna naar de centrumgemeente gestuurd. De centrumgemeente neemt in jaar t+1 dit op in de verantwoording aan hun eigen gemeenteraad en aan het Rijk. Dit vraagt de nodige aandacht en tijd om goed te regelen.

Uit de gesprekken komt een beeld naar voren dat de verantwoordingseisen van de Regio Deal toenemen, omdat het nu via een SPUK gaat. De vorm van de SPUK 'lokt' als het ware extra verantwoordingseisen van het Rijk uit (zo geeft een aantal respondenten aan) terwijl dat bij de start van de Regio Deals niet de bedoeling was.

3.2. Focus op het 'binnenhalen' van (Rijks)bijdrage en er cofinanciering bij zoeken

Daarnaast wordt aangegeven dat vanuit bestuurlijk/politiek oogpunt de gerichtheid op geld, op het binnen halen van budget, zo richtinggevend is geworden dat niet meer naar de maatschappelijke problemen 'an sich' wordt gekeken. Door de co-financiering moet de gemeente er ook 'eigen geld' in steken, dit kan een verdringingseffect geven op andere vraagstukken. Zoals eerder aangehaald is er een voorbeeld van een discussie in de gemeenteraad om niet deel te nemen aan de Regio Deal omdat het -door de cofinanciering- budget wegtrekt van andere belangrijke prioriteiten. De desbetreffende gemeente overweegt om uit de Regio Deal te stappen. Daarnaast is aangegeven dat de gerichtheid op 'geld uit Den Haag' zo bepalend is, dat als het de bekostiging en daarmee het project stopt, het niet goed geborgd blijkt te zijn in de regionale structuur. Behaalde resultaten van samenwerking verdwijnen dan ná het beëindigen van het project. Aangegeven is dat als dit geld vanuit de algemene uitkering zou zijn en de Gemeenteraad een integrale afweging maakt, het dan wel beklijft en geborgd wordt.

3.3. Toename taken bij regionale uitvoeringsorganisatie lopen niet in de pas met bekostiging

Zoals in het vorige hoofdstuk is opgenomen, lopen momenteel diverse ontwikkelingen met betrekking tot het takenpakket van omgevingsdiensten en veiligheidsregio's. Daarbij neemt vanuit het Rijk het takenpakket toe, zonder dat daar voor gemeenten adequate bekostiging tegenover staat. Dit geeft discussies binnen gemeenten, tussen de gemeenten binnen de GR en tussen gemeenten en het Rijk. Daarbij zitten er verschillen tussen de wijzen waarop het bij de omgevingsdiensten en veiligheidsregio's is geregeld. Het beeld dat uit de interviews naar voren komt is dat het wringt tussen het Rijk en de gemeenten voor wat betreft het takenpakket en de bekostiging. Overigens is de veiligheidsregio het enige regionale samenwerkingsverband waarbij het Rijk direct bijdraagt aan de bekostiging. Het gaat om 10% waarbij de overige 90% door de gemeenten op basis van de algemene uitkering uit het gemeentefonds wordt gedekt¹³. In de bundel 'Regionaal samenwerken! Wie bepaalt en wie betaalt?' wordt dan ook aangegeven dat directe bekostiging via een brede doeluitkering passend zou zijn. "De middelen komen dan meteen daar waar de taak is belegd, zodat eenheid van opgave, sturing en financiën zijn gewaarborgd". Op die manier hoeven veiligheidsregio's geen eigen kostenverdeelssystemen in de lucht te houden, aldus het rapport.

3.4. Discussie over GR'en blijft

De discussie over sturing en zeggenschap van een gemeente in een GR blijft. Die discussies lijken 'heftiger' dan bij nv- of bv-verbanden. Zeker kleinere gemeenten voelen zich vaak niet bij machte om hun zeggenschap in te vullen, terwijl ze wel mede verantwoordelijk zijn voor de bekostiging. Dit kan zitten in stemverhouding binnen de GR, de rol die de centrum-gemeente speelt of het beeld dat men onvoldoende kan mee-sturen.

Een belangrijk item daarbij is de transparantie en democratische legitimiteit. Daarbij is een aantal spanningsvelden te zien:

- ▶ budget: veel discussie bij gemeenten over GR'en ontstaan op het moment dat er budgetoverschrijding is of als er meer budget gevraagd wordt. Door de GR constructie dienen gemeenten altijd bij te springen. Veel gemeenteraden ervaren dat als een inperking van hun sturingsmogelijkheden en daarmee een aantasting van de democratische legitimiteit;
- ▶ uittreding: vaak is uittreding uit de GR niet goed geregeld wat tot onplezierige discussie leidt tussen gemeenten. Het zet de relaties tussen gemeenten onder druk terwijl op andere opgaven samengewerkt moet worden. Dit soort processen kosten vaak tijd en kan leiden tot hoge uittredingskosten;
- ▶ schaal: de regionale schaal op het gebied van woningcorporaties, zorg- en welzijninstellingen zijn verschillend. Dat betekent dat er voor regionale opgaven, zoals ouderenhuisvesting, geen eenduidige schaal is. Zorginstellingen hebben een ander werkingsgebied dan woningcorporaties. Daarbij zijn binnen colleges van B&W ook portefeuilles verdeeld vanuit verschillende domeinen. Het integraal benaderen van deze regionale maatschappelijke opgaven vraagt de nodige inspanningen;
- ▶ verschil in de regio: ieder domein (huisvesting, zorg, welzijn) kent andere ecosystemen met een eigen netwerk. Het realiseren van opgaven vraagt om netwerksturing. Gelet op de verschillende ecosystemen vraagt dat om differentiatie, ook in de bekostiging en verantwoording;

- ▶ iedere gemeente dient zijn eigen SiSa verantwoording op te stellen: daar waar in de uitvoering juist regionaal wordt samengewerkt, dient in de verantwoording iedere gemeente zijn eigen SiSa aan te leveren. Dat geldt zowel voor de 'eigen' SPUK als voor SPUK middelen die via een GR worden uitgegeven. In de situatie van regionale samenwerking via een GR krijgen de gemeenten de SiSa verantwoording van de GR;
- ▶ het Rijk wil gedetailleerd sturen: in de regio en bij gemeenten wordt het beeld steeds duidelijker dat het Rijk gedetailleerder stuurt en dat de vakdepartementen via de SPUK zaken willen regelen. Daardoor lijken GR'en zoals veiligheidsregio's en omgevingsdiensten op regionale uitvoeringsorganisaties van het Rijk;
- ▶ reguliere versus innovatieve dienstverlening: daar waar reguliere dienstverlening regionaal georganiseerd kan worden met begrippen als robuust, professioneel, meetbaar en verantwoording wordt innovatieve dienstverlening meer geafficheerd met begrippen als experimenteel, vrijheid, kwaliteit. Dat kan voor spanning zorgen als deze door elkaar lopen of als de verwachtingen aan de voorkant niet goed zijn gemanaged.

3.5. Maatschappelijke opgaven vragen om ontschotte bekostiging vanuit het Rijk

In het rapport van de Studiegroep Openbaar Bestuur 'Maak Verschil, krachtig inspelen op regionaal-economisch opgaven' (2016) worden een zevental aanbevelingen gedaan, onder andere voor het vooropstellen van de inhoudelijke opgave, modernisering van financiële verhoudingen en programma's voor economisch regionaal-bestuurlijke opgaven. Uit de interviews begrepen wij dat dit heeft geleid tot een viertal initiatieven op het gebied van regionale arbeidsmarkt (Noord-Nederland), interbestuurlijke samenwerking (Goeree-Overflakkee), innovatie (Chemelot) en grensoverschrijdend samenwerken (regio Venlo en Noordrijn-Westfalen). Daarbij vond sectorale financiering plaats, op basis van subsidie. Deze lijn van de 'economisch regionale opgaven' heeft door de corona pandemie geleid tot landelijke en lokale steunmaatregelen om inwoners, werkgevers en werknemers te ondersteunen. Dit heeft geleid tot de oprichting van de "Taskforce economisch herstel en transitie"¹⁴. Het 'brede welvaartsbegrip' zoals dat ook in de Regio Deals tot uitdrukking komt, staat centraal bij de aanpak van de Taskforce. Daarbij richt de Taskforce zich in eerste instantie op 3 thema's die tot prioriteit zijn benoemd:

- ▶ Human Capital Beleid
- ▶ Innovatie en het brede MKB
- ▶ Vitale binnensteden en kernen

In de interviews komt naar voren dat bij de uitvoering van de Human Capital Beleid de uitvoeringskracht uitgehold wordt doordat de betrokken departementen te verkokerd naar het vraagstuk kijken. Daarbij worden vanuit de vakdepartementen diverse subsidies aan regionale projecten verstrekt waarbij er niet programmatisch, vanuit één opgave, naar gekeken wordt. Dit leidt in de uitvoeringspraktijk tot suboptimalisatie omdat een groot aantal projecten worden uitgevoerd vanuit een groot aantal subsidies (circa 90) zonder dat er integraal naar gekeken wordt.

3.6. Fiscaliteit is complex

In de interviews zijn diverse voorbeelden genoemd dat de fiscaliteit bij regionale samenwerking complex kan zijn. Het gaat dan om twee zaken: de btw en de vennootschapsbelasting.

3.6.1. Btw/Bcf

Waar gemeenten (en provincies) bij btw-vraagstukken vaak tegenaan lopen, is de financiering van het Btw-compensatiefonds (Bcf). Gemeenten en provincies kunnen btw op kosten die gemaakt worden voor hun overheids- en niet-economische activiteiten compenseren bij het Btw-compensatiefonds. Het Btw-compensatiefonds wordt gefinancierd vanuit het Gemeentefonds en Provinciefonds en kent een plafond. De btw kan dus niet oneindig gecompenseerd worden. Sinds de introductie van het Bcf is er bij taakmutaties sprake van nettering. Het Rijk heeft in tegenstelling tot gemeenten en provincies geen recht op compensatie van btw. Door bepaalde taken over te dragen en uit te laten voeren door gemeenten en provincies zou het Rijk toch compensatie van btw kunnen realiseren.

Om dit te voorkomen, dient het Rijk bij het overdragen van taken aan een gemeente of provincie een bijdrage in het Bcf te storten om de extra btw-last te compenseren. Dit houdt in dat bij overheveling van budgetten van een departement naar gemeenten of provincies (en vice versa) beoordeeld moet worden of er binnen dit budget sprake is van compensabele btw. Deze btw moet door het Rijk in het Bcf worden gestort en wordt dus niet via de departementale begrotingen aan de decentrale overheden uitbetaald. Gemeenten en provincies ontvangen hun financiering dus deels rechtstreeks van het Rijk en de geschatte btw-lasten via het Bcf. Zo wordt dubbele budgettering voorkomen. Het plafond van het Bcf wordt bijgesteld in verband met de btw op de taakmutaties die in het Bcf worden gestort.

Vanuit diverse kanten komt de ervaring naar voren dat deze nettering regelmatig mis gaat. Bijvoorbeeld omdat dit bij de departementen wordt vergeten in de aanvraag. Dit moet dan achteraf gecorrigeerd worden en dat is vaak lastig. Soms wordt hierbij dan maar het standpunt ingenomen dat de gemeenten de btw niet mogen compenseren, maar dat is voor de gemeenten uiteraard geen oplossing.

Ook vergeten gemeenten soms bij de uitgave van het budget dat het daadwerkelijke (verkregen) budget lager is (door de Bcf-component) dan het aangevraagde budget. Bij de Regio Deals maakt deze zaak het complexer. Zo is bij de Regio Deal Drechtsteden voor 22 miljoen euro aangevraagd en toegekend, maar is (door de Bcf-component) een budget van 20,2 miljoen euro beschikbaar. Dat maakt het voor de kassier -in dit geval de gemeente Dordrecht- administratief ingewikkeld. Ook vanuit de provincie Overijssel (die kassier is voor de Regio Deal Zwolle) kwam dit beeld naar voren, waarbij sommige gemeenten toch meer uitgeven dan dat ze budget hebben.

In het Regeerakkoord (althans de Startnota¹⁵) is nu aangegeven dat voor nieuwe of geïntensiveerde geldstromen naar gemeenten en provincies geldt dat het vakdepartement zorgt voor een volledige dekking van de geldstroom, inclusief de btw-component. Daarbij draagt het vakdepartement de btw-component af aan de begroting van het Bcf. De nieuwe of geïntensiveerde geldstromen worden exclusief btw aan gemeente(n) of provincie(s) verstrekt.

3.6.2. Vennootschapsbelasting

Naast de btw speelt ook de vennootschapsbelasting (VPB) een rol. De VPB kent de 'bevoorschottingsvrijstelling' voor samenwerkingsverbanden, zoals gemeenschappelijke regelingen of publieke nv's. Dit moet dan wel aan de voorkant geregeld zijn. Daarbij knellen de voorwaarden vaak wel. Zo moet het gaan om de evenredigheid van de afname van de diensten: als de afname 70-20-10 is, dan ook de bevoorschotting 70-20-10 en niet 33-33-33. Het verschil zit daarbij in het begrip 'winst'. Overigens mogen het geen activiteiten zijn die door commerciële partijen uitgevoerd kunnen worden, zoals backoffice activiteiten. Administratieve diensten kunnen immers ook worden ingekocht. Voorbeelden zijn de opheffing van de GR Drechtsteden en de invlechting van een deel van de activiteiten in de servicegemeente Dordrecht, gemeentelijk grondbedrijf Brabant Water NV en veiligheidsregio's. De reden dat de Belastingdienst hier zo naar kijkt, heeft te maken met de Europese regelgeving met betrekking tot het voorkomen van staatssteun.

Een voorbeeld hiervan betreft de veiligheidsregio Amstelland. Het beschikbaar hebben van bluswater voor risicogebieden in de haven vraagt om specifieke expertise. Deze expertise wil de GR gezamenlijk inkopen. Een deel van het budget hiervoor bleef in enig jaar over en het was de bedoeling het overgebleven budget over te hevelen naar het volgende jaar. Omdat er vooraf geen afspraken over waren gemaakt, wordt deze budgetschuif door de Rijksbelastingdienst als winst gezien en daarmee VPB-plichtig. In zo'n soort situatie schiet het Rijk diens doel voorbij. Dit zal niet de gedachte van de VPB-plicht voor overheidsbedrijven zijn.

3.7. Financiële-verhoudingswet geeft onvoldoende ruimte

De Financiële-verhoudingswet biedt slechts beperkte mogelijkheden voor de samenwerking met private partijen (de Financiële-verhoudingswet kent alleen de vorm van een 'bijdrage regeling' en biedt niet de mogelijkheid om PPS of regionale afspraken te bekostigen). Zie voor een uitgebreidere beschrijving van deze beperkingen het voorbeeld van Brainport Eindhoven onder 3.1.1.

De commissie BADO (Bedrijfsvoering Auditing Decentrale Overheden) roept in dit kader op tot het volgende: *Wijzig de Financiële-verhoudingswet op korte termijn, zodat het weer mogelijk wordt om rechtmatig financiële bijdragen aan decentrale overheden te verstrekken in combinatie met wederkerige afspraken, zonder dat er sprake is van een administratief belastende verantwoording.*¹⁶

Het ministerie van BZK heeft overigens het voornemen heeft om de Financiële-verhoudingswet aan te passen. Zie voor meer informatie hierover paragraaf 4.4.

3.8. Samenvatting ontwikkeling en knelpunten

In deze paragraaf vatten we kort de ontwikkelingen of situatie, de gevolgen van deze ontwikkeling of situatie en daarna de ontstane knelpunten samen.

ONTWIKKELING/SITUATIE	GEVOLGEN	KNELPUNTEN
1. STIJGING INZET SPUK		
De vakdepartementen zijn na jaren van decentralisaties met behulp van SPUKs weer meer aan het sturen	a. Gemeenten worden niet integraal aangestuurd maar via de verschillende vakdepartementen. b. Ook is de samenwerking en afstemming op de nieuwe taken niet altijd geborgd. c. Administratie en verantwoording. Een SPUK moet worden verantwoord via de SiSa-bijlage. Ook kunnen er handlingkosten zijn voor de afstemming. Als derde kan er veel uitleg en toelichting op de BCF-systematiek nodig zijn.	a. Budgetten en regelgeving die niet op elkaar aansluit en waar niet domeinoverstijgend wordt samengewerkt. b. Niet afgestemd beleid en bestuur. Hierbij is ook een spanningsgebied tussen reguliere versus innovatieve dienstverlening. c. In totaal resulteert dit in zwaardere administratieve lasten voor de gemeenten.
2. TOENAME TAKEN BIJ REGIONALE UITVOERINGSORGANISATIE		
Takenpakket van omgevingsdiensten en veiligheidsregio's wordt uitgebreid vanuit het Rijk	Vanuit het Rijk neemt het takenpakket toe, zonder dat daar altijd voor gemeenten een adequate bekostiging tegenover staat.	Tekort op het gemeentebudget
3. BLIJVENDE DISCUSSIE OVER STURING EN ZEGGENSCHAP VAN EEN GEMEENTE IN EEN GR		
Blijvende discussie over sturing en zeggenschap van een gemeente in een GR	a. Discussies o.a. over transparantie en democratische legitimiteit. Zeker kleinere gemeenten voelen zich vaak niet bij machte om hun zeggenschap in te vullen, terwijl ze wel mede verantwoordelijk zijn voor de bekostiging. b. Door deelname aan een GR kan de verdere budgetruimte worden beperkt en daardoor de ruimte van andere beleidsterreinen beperken. Hierdoor gaan andere departementen soms weer meer SPUKs gebruiken.	a. Spanningsgebieden zijn hierbij: budget, uittreding, schaal, verschil in regio, verantwoording (iedere gemeente moet eigen SiSa—verantwoording opstellen), gedetailleerde sturing door het Rijk, reguliere versus innovatieve dienstverlening. b. Meer administratie en minder integraliteit van het beleid
4. MAATSCHAPPELIJKE OPGAVEN VRAGEN OM ONTSCHOTTE BEKOSTIGING VANUIT HET RIJK		
Door te veel bijdrage regelingen en geldstromen van vakdepartementen ontbreekt de integrale aanpak van maatschappelijke opgaven.	Gemeenten moeten uit te veel 'potjes' projecten bekostigen en kunnen geen integrale afweging maken. Daarbij worden er verschillende doelen en werkwijzen gevraagd waardoor de maatschappelijke opgave niet integraal wordt opgepakt.	Suboptimalisatie en geen integraal beleid

¹⁶ Zie de notitie 'Specifieke uitkeringen, uitvoerbaarheid en controleerbaarheid'

ONTWIKKELING/SITUATIE	GEVOLGEN	KNELPUNTEN
5. COMPLEXE FISCALITEIT		
De fiscaliteit bij regionale samenwerking kan complex kan zijn; dit betreft de btw en de vennootschapsbelasting.	a. Btw/bcf. Dit wordt niet altijd op de juiste manier uitgevoerd. Ook vergeten gemeenten soms dat het daadwerkelijke (verkregen) budget lager is (door de Bcf-component) dan het aangevraagde budget. b. Vennootschapsbelasting (VPB). Hierbij spelen de knellende voorwaarden een rol.	a. Administratieve lasten vanwege complexiteit of correcties achteraf. Budgettekorten omdat niet op de juiste manier wordt gecompenseerd. Budgetoverschrijding omdat gemeenten niet het juiste beeld hadden van het budget. ¹⁷ b. Beperkingen in mogelijkheden van de inzet (bijvoorbeeld geen activiteiten die door commerciële partijen kunnen worden uitgevoerd) en noodzaak alles aan de voorkant af te spreken.
6. FOCUS OP HET 'BINNENHALEN' VAN (RIJKS)BIJDRAGE EN ER COFINANCIERING BIJ ZOEKEN		
Een aantal gemeenten is gericht op het 'binnenhalen' van (Rijks) bijdrage en er co-financiering bij zoeken.	a. Bestuurlijk kan dit leiden tot de vraag of het project als zodanig wel urgent genoeg is binnen de lokale, bestuurlijke context. Ook is aangegeven dat als het project beëindigd wordt, de urgentie van het project komt te vervallen. b. Cofinanciering stuit op weerstand, omdat het beleidsconcurrentie krijgt van maatschappelijke opgaven die als meer urgentier worden ervaren. c. Gemeenten gaan onderling concurreren om financiering	a. Er worden projecten gestart die maatschappelijk misschien niet de hoogste prioriteit hebben en die niet geborgd zijn. b. Projecten met een hogere maatschappelijke prioriteit krijgen niet de aandacht die zij verdienen vanwege de aandacht die uitgaat naar de projecten met co-financiering. c. Iedere gemeente moet onderbouwen waarom het nodig is (wat veel extra tijd kost) en totaal budget blijft beperkt.
7. FINANCIËLE-VERHOUDINGSWET		
Financiële-verhoudingswet geeft onvoldoende ruimte	De Financiële-verhoudingswet biedt slechts beperkte mogelijkheden voor de samenwerking met private partijen (de Financiële-verhoudingswet kent alleen de vorm van een 'bijdrage regeling' en biedt niet de mogelijkheid om PPS of regionale afspraken te bekostigen).	Beperking in mogelijkheden van samenwerking en complexiteit van governance neemt toe.
8. AD HOC FINANCIERING VERSUS LANGE TERMIJN VRAAGSTUKKEN		
Ad hoc financiering versus lange termijn vraagstukken	Bij langere termijn opgaven loopt het vraagstuk door, maar stopt de financiering. Het is voor gemeenten een legpuzzel van budgetten met kortere looptijd, waarbij de gemeenten eigenlijk behoefte heeft aan structurele financiering om de integrale opgaven op te lossen. Daardoor kunnen ook de partners van de gemeenten geen beroep doen op lange termijn financiering en zien zij gemeenten hierdoor als partner waarmee je geen lange termijn financieringsafspraken kan maken	Te weinig (langdurige) aandacht voor de opgave door gebrek aan structurele financiering. Of problemen met de financiering na een aantal jaar.

¹⁷ Hier is ook al een oplossing voor voorgesteld: In het Regeerakkoord (althans de Startnota) is nu aangegeven dat voor nieuwe of geïntensiveerde geldstromen naar gemeenten en provincies geldt dat het vakdepartement zorgt voor een volledige dekking van de geldstroom, inclusief de btw-component. Daarbij draagt het vakdepartement de btw-component af aan de begroting van het Bcf. De nieuwe of geïntensiveerde geldstromen worden exclusief btw aan gemeente(n) of provincie(s) verstrekt.

A photograph of a modern, multi-story building interior. The space is characterized by multiple levels with balconies and walkways, all featuring glass railings. The architecture is clean and minimalist, with a light-colored concrete or plaster finish. In the foreground, several people are walking on a polished floor, their figures slightly blurred, suggesting movement. The lighting is bright and even, highlighting the architectural details. A prominent red vertical bar is on the left side of the image, and a large, light-colored geometric shape is in the bottom right corner.

Context, bouwstenen oplossingsrichtingen en aanbevelingen

In dit hoofdstuk gaan we in op de context van het vraagstuk en verschillende bouwstenen voor oplossingsrichtingen van de knelpunten die in hoofdstuk 3 zijn geformuleerd. Deze bouwstenen leiden tot aanbevelingen in de laatste paragraaf.

4.1. 'Wicked problem'

In de vorige hoofdstukken hebben we een overzicht gegeven van de verschillende mogelijkheden voor gemeenten om gezamenlijk met andere spelers maatschappelijke opgaven regionaal te bekostigen, welke ontwikkelingen we daarbij zien en welke knelpunten er kunnen spelen. Naast de bekostiging zelf gaat het bij de knelpunten ook vaak om de verantwoording en democratische legitimiteit. Het betreft hier vaak een zogenaamd 'wicked problem'¹⁸: een ongestructureerd probleem dat moeilijk of onmogelijk oplosbaar is door onvolledige, tegenstrijdige en veranderende voorwaarden voor probleemoplossing die veelal moeilijk te identificeren zijn. In de regionale financiering hebben we immers te maken met veel verschillende spelers, verschillende wet- en regelgeving en potentieel tegenstrijdige belangen. De vraag hierbij is ook of het uitgangspunt "what's in it for me?" nog wel altijd hanteerbaar is voor iedere individuele gemeente. Want dit belemmert vaak ook regionale opgaven die vragen dat gemeenten soms ook over de eigen schaduw heen stappen en redeneren vanuit het uitgangspunt: wat goed is voor de regio is uiteindelijk, wellicht indirect ook goed voor een gemeente. Gemeenteraden – zeker in kleine gemeenten en ook nog door toename van lokale partijen- willen sterk vasthouden aan invloed, betalen en rendement in een hand. We zien hier dus tegenstrijdige belangen vanuit verschillende partijen maar ook tegenstrijdigheid in korte en lange termijn.

Om tot oplossingsrichtingen te komen moeten we voor dit probleem dan ook breed kijken. Naast de oplossingsrichtingen vanuit de diverse praktijkvoorbeelden, beschrijven we daarom in dit hoofdstuk ook de systeemkant op landelijk niveau en de systeemontwikkelingen. Tevens zijn er vanuit de wetenschap diverse invalshoeken uitgewerkt. In totaal kijken we naar de bouwstenen voor de oplossingsrichtingen voor de gesignaleerde knelpunten vanuit 4 verschillende invalshoeken:

- Vanuit de praktijk
- Beleidskader decentraal bestuur 2022
- Voorstel voor een wijziging in de Financiële-verhoudingswet
- Vanuit de wetenschappelijke literatuur met het model van Van der Steen

Hieronder werken we deze vier bouwstenen verder uit.

Naast deze vier bouwstenen vatten we in de laatste paragraaf nog de concrete oplossingsrichtingen samen die we voor een aantal van de knelpunten hebben opgehaald.

4.2. Bouwstenen voor de oplossingsrichtingen

Op basis van verschillende bouwstenen worden in deze paragraaf oplossingsrichtingen aangedragen.

4.2.1. Literatuur: vier perspectieven van overheidssturing

Er zijn vanuit de wetenschap diverse invalshoeken uitgewerkt zoals bijvoorbeeld de essay-bundel van de ROB laat zien. Zonder andere invalshoeken, wetenschappelijke kaders of modellen tekort te willen doen, willen we één model hier kort weergeven omdat uit meerdere interviews dit model als mogelijke oplossingsrichting naar voren kwam. Het betreft een model dat vier perspectieven op overheidssturing¹⁹ geeft. Het denkkader geeft vier kwadranten weer met verschillende perspectieven van waaruit een overheid haar eigen positie tegen het licht kan houden. Dit denkkader kan overheden helpen hun verschillende mogelijke rollen beter te onderscheiden, om vervolgens te beoordelen wat hun verworven inzichten kunnen betekenen voor de eigen organisatie, besturing en bedrijfsvoering.

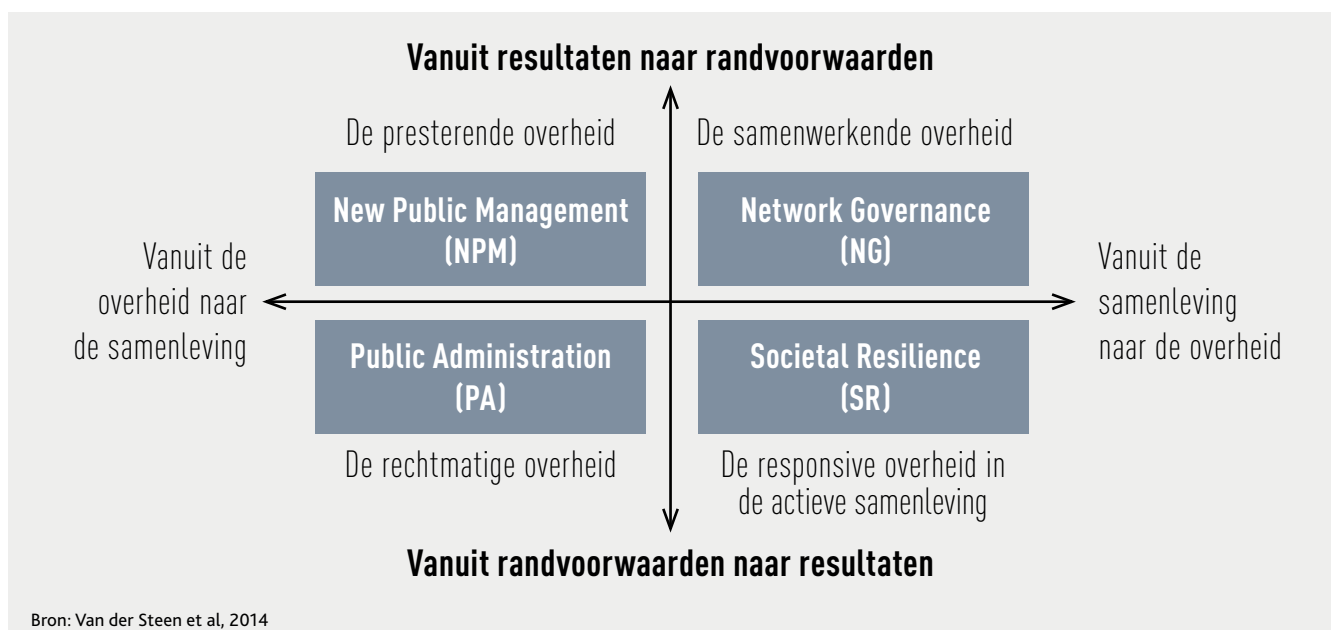
¹⁸ De formulering van Rittel en Webber onderscheidde tien kenmerken van ongestructureerde problemen in de sociale politieke planning[4]:

- er is geen definitieve formulering voor een ongestructureerd probleem;
- ongestructureerde problemen kennen geen stopregel;
- oplossingen voor ongestructureerde problemen zijn niet juist of onjuist, maar beter of slechter;
- er is geen onmiddellijke en geen ultieme test voor een oplossing voor een ongestructureerd probleem;
- elke oplossing voor een ongestructureerd probleem is een eenmalige operatie, omdat er geen kans is om te leren via trial-and-error;
- ongestructureerde problemen kennen geen telbare (of grondig omschrijfbaar) verzameling potentiële oplossingen
- elk ongestructureerd probleem is in wezen uniek;
- elk ongestructureerd probleem kan beschouwd worden als symptoom van een ander probleem;
- de oorzaken van een ongestructureerd probleem kunnen op velerlei wijze worden verklaard. De keuze voor de verklaring bepaalt de aard van de oplossing van het probleem;
- de sociale planner heeft geen recht om abusief te zijn. Planners zijn dus aansprakelijk voor de gevolgen van hun handelingen.

¹⁹ Principieel pragmatisme: ontwerp-kwesties voor de financiële verhoudingen in regionale arrangementen, prof.dr.M.A. (Martijn) van der Steen in essaybundel van de Raad voor het Openbaar Bestuur "Regionaal samenwerken! Wie bepaalt betaalt?

In de afgelopen jaren zijn de rollen van de overheid veranderd. De kern van een moderne overheid -en daarmee ook van een moderne gemeente- is dat zij vanuit verschillende perspectieven naar haar eigen positie kijkt. Dat kan helpen om de verschillende mogelijke rollen beter te onderscheiden en daarbij de juiste sturingsprincipes te hanteren. Die vaardigheden vereisen wel kennis van zaken én wendbaarheid, zowel van de mensen als van de organisatie.

Daarbij geeft bijvoorbeeld het kwadrant van de responsieve overheid een vorm weer waarbij co-creatie centraal staat, net als het innoveren van aanpakken en werkwijzen. Termen als 'right-to-challenge' horen daar bijvoorbeeld bij. Dat vraagt om een bepaalde vorm van sturing en verantwoording. Hier tegenover staat meer de presterende overheid of de rechtmatige overheid, waarbij heldere diensten geleverd worden en deze ook eenduidig worden verantwoord. Dit model en de achterliggende gedachte geeft aan dat er gedifferentieerd zou moeten worden naar aard, bekostiging en verantwoording.



4.2.2. Advies Elzinga voor 'Beleidskader decentraal bestuur 2022'

In het onderzoek van Elzinga naar het functioneren van het decentraal bestuur dat in opdracht van het ministerie van BZK is uitgevoerd, worden vijf onderdelen voor het 'Beleidskader decentraal bestuur 2022' aangegeven, namelijk:

1. een beknopte analyse van de knelpunten in het decentraal bestuur;
2. criteria voor de taaktoedelingen in medebewind;
3. beleidsuitgangspunten voor de financiële arrangementen;
4. voornemens tot wettelijke aanpassingen;
5. nader onderzoek op onderdelen, zoals naar een aangepast of nieuw format voor het regionaal bestuur en naar vormen van conflictbeslechting.

Daarbij geeft het rapport zeventig aanbevelingen die in zeven kernaanbevelingen worden samengevat en die toebedeeld kunnen worden aan de vijf onderdelen van het Beleidskader 2022. De zeven kernaanbevelingen zijn:

1. meer samenhang en minder verkokering;
2. horizontale posities en evenwichtige procedures bij taaktoedeling;
3. herziening van de financiële arrangementen;
4. voornemens tot wettelijke aanpassing;
5. invoering van een mede-ondertekenings-bevoegdheid van de minister van BZK;
6. nader onderzoek naar nieuwe formats voor het regionaal bestuur;
7. nader onderzoek naar vormen van conflictbeslechting.

BZK heeft hierover een Kamerbrief²⁰ gestuurd waarin bijeenkomsten met gemeenten zijn aangekondigd en waarover binnenkort in een rapport de bevindingen van deze bijeenkomsten verschijnen. Vervolgens is het idee om in een Kamerbrief over sterk bestuur hier nader op in te gaan en de ontwikkeling van een beleidskader in gang te zetten.

4.2.3. Advies over het uitkeringsstelsel tussen Rijk en provincies en gemeenten

In 2020 hebben de ministers van BZK en van Financiën een conceptwetsvoorstel voor een wijziging van de Financiële-verhoudingswet (Fvw) voorgelegd voor consultatie.²¹ De reacties op het wetsvoorstel waren niet eenduidig en noodzaakten tot een nadere analyse van de problematiek rond het uitkeringsstelsel. In het rapport van Allers ea (d.d. 9 februari 2022) wordt die analyse gemaakt. Zij komen tot een aantal aanbevelingen. Zij stellen onder andere voor om de algemene uitkering de naam 'Algemene Fondsenuitkering' te geven. Daarnaast stellen zij dat de 'bijzondere fondsenuitkering' geen tijdelijk karakter hoeft te hebben, in tegenstelling tot de huidige decentralisatie-uitkering. Daarmee vervalt de jaarlijkse toets of overgang naar de algemene uitkering mogelijk is. Daarbij wordt (in de toelichting) gemotiveerd waarom een algemene fondsenuitkering niet kan volstaan. Daarbij dienen eventuele verdeelmaatstaven een objectief karakter hebben, waarbij die term nog nader moet worden gedefinieerd. De uitkering wordt bij voorafgaande ministeriële regeling verstrekt, waarbij wordt aangegeven welke verdelingssystematiek aan de uitkering ten grondslag ligt. De specifieke uitkering blijft bestaan, aldus de aanbevelingen, waarbij voorgesteld wordt om voor een algemeen wettelijke grondslag voor specifieke uitkeringen te zorgen.

Het rapport gaat onder andere in op de scheiding tussen de bestuurlijke denkwijze en de bekostigingsvorm. Vanuit de bestuurlijke context moet samengewerkt worden ('samenbestuur') en in gelijkwaardigheid besluitvorming plaatsvinden. De auteurs stellen dat een nieuwe uitkeringsvorm gekoppeld moet zijn aan een bestuurlijke component. Daarom wijzen zij de 'uitkering gezamenlijke opgaven' (UGO), zoals dat in het concept wetsvoorstel van de Fvw stond, af.

In de aanbiedingsbrief aan de Tweede Kamer (35.925 VII, nr. 143) geeft de minister van BZK aan dat het rapport richtinggevend is voor de verdere uitwerking van de gewenste en benodigde aanpassingen in het uitkeringsstelsel. In het voorjaar 2022 worden voorbereidingen getroffen om te komen tot aanpassingen van het uitkeringsstelsel. Daarbij is advies gevraagd aan de combinatie van COELO (RU Groningen) Zijlstra Center (VU) en de Universiteit Maastricht. De minister van BZK heeft de toezegging gedaan om nog te reageren²² op dit rapport 'Advies over het uitkeringsstelsel tussen Rijk en provincies en gemeenten'.

4.2.4. Oplossingsrichtingen vanuit de praktijk

Vanuit de praktijkvoorbeelden die opgehaald zijn uit de interviews en documenten, zien we als achtergrond van dit vraagstuk het volgende:

- Regionale opgaven nemen toe - Vraagstukken op gebied van zorg, wonen, energietransitie en dergelijke
- Budget gemeenten verder onder druk - Verdere tekorten gemeenten

Vanuit de dienstverlening aan burgers, organisaties of bedrijven gezien is te constateren dat het soms gaat om reguliere dienstverlening die robuust, professioneel, meetbaar en qua verantwoording eenduidig wordt uitgevoerd. Daarnaast kan het gaan om innovatieve trajecten die experimenteel en vanuit kwaliteit worden uitgevoerd, al dan niet samen met private partijen.

In het algemeen geven de gemeenten aan dat zij goed uit de voeten kunnen met de huidige wet- en regelgeving en de bestaande financieringsmogelijkheden. Uit de analyse blijkt dat binnen de huidige kaders veel praktische oplossingen worden gevonden door de gemeenten. We zien dit bijvoorbeeld ook in het feit dat vanuit het Rijk ook direct een gemeenschappelijke regeling via een specifieke uitkering kan worden bekostigd, dat er voor publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden in dat opzicht dus geen probleem is. Maar er zijn ook structurele verbeteringen mogelijk in het stelsel, onder andere op het gebied van de Financiële-verhoudingswet. Een wijziging van de Financiële-verhoudingswet is noodzakelijk om te verhelderen wanneer een decentralisatie uitkering in combinatie met interbestuurlijke afspraken (wel of niet) toegestaan is. Dat laatste is weer van belang om het aantal specifieke uitkeringen terug te dringen. Wat daarnaast ook zinvol zou zijn, is dat als het wel een SPUK is, de gemeenten en provincies uitgangspunten zouden krijgen over de zwaarte van de verantwoording die men kan kiezen. Dat dan beargumenteerd wordt waarom de verantwoording nodig is en wat men er mee doet.

20 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/02/18/kamerbrief-bij-aanbieding-rapport-over-beleidskader-decentraal-bestuur>

21 Blz 7 'Advies over het uitkeringsstelsel tussen Rijk en provincies en gemeenten'

22 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/02/18/kamerbrief-bij-aanbieding-rapport-over-beleidskader-decentraal-bestuur>

De gemeenten hebben de volgende behoeften binnen het stelsel:

- ▶ Behoeftte aan vertrouwen
 - ▷ Het Rijk kan verantwoording vragen zonder dat afrekening plaats vindt. Vaak gaat het om resultaten die publiek beschikbaar zijn. Het Rijk kan dus het geld ook via een DU beschikbaar stellen en publiek volgen of het wel goed gaat/de juiste richting op gaat in plaats van het strak dicht regelen met een SPUK.
- ▶ Behoeftte dat Rijk opgavegericht gaat werken
 - ▷ Vakdepartementen werken onvoldoende ontkokerd waardoor suboptimalisatie in de regionale en lokale uitvoeringspraktijk plaats vindt
- ▶ Behoeftte dat beslissen, betalen en genieten weer (meer) in één hand komen
 - ▷ Transparantie, democratische legitimiteit en sturing & beheersing blijven voor (vooral middelgrote en kleinere) gemeenten van belang
 - ▷ Algemene beginselen van behoorlijk bestuur (blz. 21 Allers ea)
- ▶ Behoeftte aan ruimte & verandering
 - ▷ Enerzijds is er de robuuste, eenduidige dienstverlening
 - ▷ Anderzijds de innovatieve, op samenwerking gerichte dienstverlening
 - ▷ Intrinsiek gemotiveerd om vanuit de gemeente of provincie de opgave op te pakken

4.3. Oplossingen voor de knelpunten

In het onderzoek kwamen naast de knelpunten ook veel oplossingsrichtingen naar voren. Duidelijk werd dat binnen het huidige stelsel al heel veel mogelijk is. Deze mogelijkheden lijken nog niet door alle gemeenten optimaal benut te worden, mogelijk onder andere door onbekendheid met de mogelijkheden.

In deze paragraaf beschrijven we de gevonden oplossingen per knelpunt (zie hoofdstuk 3). We zijn gekomen tot deze opsomming op basis van verschillende bronnen. Het zijn oplossingen die zijn besproken in de klankbordgroep van 20 april 2022, die zijn genoemd in andere gesprekken, die we kennen vanuit onze eigen ervaring met de praktijk en/of die op de literatuur is gebaseerd.

4.3.1. Oplossing voor knelpunt 1 – stijging inzet SPUK

- ▶ Stuur meer op de doelen (outcome-indicatoren). Het Rijk kan meer opgave- en gebiedsgericht werken, waarbij er ook meer wordt samengewerkt tussen de departementen. Vanuit deze samenwerking is minder vaak een SPUK nodig.
- ▶ Departementen dienen meer visie te ontwikkelen op de inzet van de SPUK en wanneer deze wel en niet in te zetten.
- ▶ Zet een verdere vereenvoudiging van de verantwoording van de SPUK door. Bijvoorbeeld door een eenvoudiger SiSa. Zo moest er tot voor kort ook al zonder enige bestedingen wel de gehele verantwoording worden doorlopen.
- ▶ Zet meer in op vertrouwen tussen de overheidsorganisaties, zodat er minder regels en minder verantwoording nodig is. Ten aanzien van de verantwoording middels SiSa bij een SPUK zijn diverse opties mogelijk. Momenteel kiest het Rijk veelal voor de strengste indicatoren. Dit zou het Rijk kunnen beperken. Ook zou de DU met voorwaarden (de oude situatie) weer mogelijk gemaakt kunnen worden. Of de BDU vaker gebruiken. De mogelijkheden zijn er al in het uitkeringsstelsel, het gaat om de toepassing er van.
- ▶ Maak de verantwoordingsafspraken afhankelijk van de omvang van het project. Daarbij zou er gekozen kunnen worden om drie gradaties te maken waarbij projecten met de kleinste omvang geen accountantscontrole krijgen, bij de middelgrote omvang er steekproefsgewijs accountantscontrole plaatsvindt en bij de grootste projecten een volledige accountantscontrole. Op deze manier wordt de administratieve lastendruk in lijn gebracht met nut en noodzaak van het project. Wel kan in alle gevallen de beleidsinformatie van het project worden gedeeld met het Rijk.
- ▶ Geef van te voren de indicatie van de kosten van de administratieve last op, onder andere de accountantscontrole voor een SiSa. Op die manier wordt inzichtelijk wat de kosten zijn.

4.3.2. Oplossing voor knelpunt 2- toename taken bij regionale uitvoeringsorganisatie

- ▶ Beoordeel of er voldoende budget is.
- ▶ Blijf periodiek afwegen wat de juiste organisatievorm is.
- ▶ Bekijk of taken op het juiste niveau zijn belegd.

4.3.3. Oplossing voor knelpunt 3- blijvende discussie over sturing en zeggenschap van een gemeente in een GR

- ▶ Deel regio's congruenter in. Periodiek moet worden gezien of de regio-indeling zowel geografisch nog de juiste indeling is en of er overlap is met andere opgaven.
- ▶ Betrek gemeenteraden als geheel bij de GR; niet alleen via de wethouder. Neem ook de tijd om de nieuwe partijen, zoals de lokale partijen die sterk zijn opgekomen, mee te nemen in het proces. Zodat zij ook verder kunnen kijken dan alleen de korte termijn en de gemeentegrens. De inwerkingtreding van de nieuwe WGR per 1-7-2022 geeft hiervoor meer mogelijkheden en is een basis om het vertrouwen te laten toenemen.
- ▶ Maak een goede afweging bij de opgave. Valt deze direct onder de gemeente? Zo ja, dan financiering direct via de gemeente. Zo nee, bekostig deze dan vanuit het Rijk direct via de GR.
- ▶ Decentraliseer de opgaven door naar regio's binnen de provincie. In een aantal provincies (zoals Gelderland, Overijssel) zijn regio's waarbinnen vaak wordt samengewerkt. Daar zouden nog meer taken naar door-gedecentraliseerd kunnen worden. Of provincies (zoals Drenthe, Friesland, Zeeland) waar regionale samenwerking vaak op provincie-niveau plaats vindt.

4.3.4. Oplossing voor knelpunt 4 – maatschappelijke opgaven vragen om ontschotte bekostiging vanuit het Rijk

- ▶ Weeg af of bekostiging kan via de algemene uitkering of niet. Hiervoor moet met bepaalde kenmerken worden gewerkt zodat de voortgang van de opgave kan worden gemonitord.
- ▶ Bekijk of er gewerkt kan worden via de constructie van hoofdaannemer-onderaannemer. De provincie of de centrum-gemeente kan de hoofdaannemer zijn. Hierbij is wel belangrijk dat ook de onderaannemers verantwoordelijkheid dragen. Daarbij dient goed gekeken te worden naar de sturing, controle, verantwoording en democratische legitimiteit.
- ▶ Breng inzicht en overzicht. Er is geen landelijk, integraal overzicht van overheidsinvesteringen. Daarmee is er geen inzicht in de gezamenlijke investeringsopgave en de bekostiging/financiering daarvan. Het is zinvol als Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen gezamenlijk een dergelijk overzicht opstellen. Zo'n overzicht is behulpzaam in het gesprek over cofinanciering en het combineren van opgaven in investeringen (b.v. klimaatdoelen & onderwijshuisvesting).
- ▶ Weeg af of werken vanuit co-creatie in plaats van alleen vanuit cofinanciering een optie is. Het gaat niet alleen om het geld, maar ook om de kennis en capaciteit bij de maatschappelijke opgaven
- ▶ Werk met programmabegrotingen in plaats van departementsbegrotingen. Op dit manier kan meer en beter aan de integrale maatschappelijke opgaven gewerkt worden.
- ▶ Vorm congruente regio's vanuit dezelfde regionale indeling voor verschillende maatschappelijke opgaven, zoals bijvoorbeeld bij Zeeland, Friesland en Drenthe vaker het geval is.
- ▶ Differentieer. sluit aan op de specifieke situatie in de regio. In sommige regio's kan dan 1-op-1 worden aangesloten op de provinciale grenzen, in andere regio's juist bij een centrumgemeente. Ook voor de taaktoebedeling is er niet een sluitend antwoord voor iedere maatschappelijke opgave maar kan de oplossing per regio verschillen.

4.3.5. Oplossing voor knelpunt 5- complexe fiscaliteit

- ▶ Voor het knelpunt rond de Btw/bcf is een oplossing voorgesteld: in de Startnota voor het Regeerakkoord is aangegeven dat voor nieuwe of geïntensiverde geldstromen naar gemeenten en provincies geldt dat het vakdepartement zorgt voor een volledige dekking van de geldstroom, inclusief de btw-component. Daarbij draagt het vakdepartement de btw-component af aan de begroting van het Bcf. De nieuwe of geïntensiverde geldstromen worden exclusief btw aan gemeente(n) of provincie(s) verstrekt.
- ▶ Voorkom voor de vennootschapsbelasting problemen door vooraf met de Belastingdienst de zaken goed te regelen. Dit vraagt wel specifieke fiscale expertise.

4.3.6. Oplossing voor knelpunt 6- focus op het 'binnenhalen' van (Rijks)bijdrage en er cofinanciering bij zoeken.

- Richt je als gemeente (nog) meer op de eigen beleidsprioriteiten voor de opgaven in plaats van laten leiden door externe financieringsmogelijkheden. Deze, zowel bestuurlijk als ambtelijk, intrinsieke motivatie is de beste waarborg dat projecten ook beklijven en geborgd worden. Ook als de extra financiering stopt.
- Weeg als gemeente de prioritering van de taken af (takendiscussie). Pas bijvoorbeeld zero based budgeting toe waardoor niet effectief 'oud' beleid waar wel geld voor is gereserveerd in de begroting, wordt vervangen door 'nieuw' beleid.

4.3.7. Oplossing voor knelpunt 7- Er kan meer gebruik worden gemaakt van de mogelijkheden die de Financiële-verhoudingswet biedt

- Binnen huidige wet- en regelgeving zoeken naar de mogelijkheden. Een aantal vakdepartementen, gemeenten en provincies lijken hier grotendeels goed in te slagen. Het is zinvol dat het Rijk en de koepels hiervoor een handzaam overzicht opstellen waardoor voor iedereen inzichtelijk is wat de mogelijkheden zijn.
- Richtten op verbetering van de Financiële-verhoudingswet. Een wijziging van de Financiële-verhoudingswet is noodzakelijk om te verhelderen wanneer een decentralisatie uitkering in combinatie met interbestuurlijke afspraken (wel of niet) toegestaan is en het verlagen van de administratieve- en controlelasten die verbonden zijn aan specifieke uitkeringen.

4.3.8. Oplossing voor knelpunt 8- Incidentele financiering versus structurele financiering voor lange termijn vraagstukken

Mogelijke oplossingsrichtingen:

- Begin bij de lange termijn-vraagstukken en de oplossingsrichtingen voor -pakweg- de komende tien jaar. Dan is de koers helder. Daardoor is de neiging kleiner om ad-hoc beslissingen te nemen die incidenteel bekostigd worden terwijl er integraal met structurele bekostiging gewerkt zou moeten worden. Daarbij loopt dit punt gelijk op met de oplossingsrichting van knelpunt 6: de gemeente kan zich nog meer richten op de eigen beleidsprioriteiten voor de opgaven in plaats van zich te laten leiden door externe financieringsmogelijkheden.

4.4. Aanbevelingen

Op basis van het voorgaande kunnen de belangrijkste aanbevelingen als volgt worden geformuleerd:

- In de basis kan er al veel in het huidige uitkeringsstelsel, het zit meer in de toepassing er van. Deze mogelijkheden lijken nog niet door alle actoren optimaal benut te worden, mogelijk onder andere door onbekendheid met de mogelijkheden. Dit kan ook een oplossing zijn voor het tegengaan van de toegenomen verantwoordingsdruk.
- De groei van versnippering aan fondsen/potjes moet een halt worden toegeroepen. Met ieder nieuw kabinet lijkt dit meer te worden in plaats van minder. Door integraal naar de opgaven te kijken en die ontkokerd uit te werken, wordt de versnippering tegen gegaan.
- Gemeenten moeten vanuit hun opgaven de afweging maken of ze 'achter extra budget uit Den Haag' aangaan of juist koers houden op de al geformuleerde doelen en bijbehorende budgetten (die door lokale politiek/bestuurlijke afwegingen zijn gemaakt). Als het 'geld uit Den Haag' een versterking is voor het behalen van doelen dan spreekt het voor zich dat men probeert dit 'binnen te halen'.
- Een landelijk, integraal overzicht van overheidsinvesteringen bestaat nu niet. Daarmee is er geen inzicht in de gezamenlijke investeringsopgave en de bekostiging/financiering daarvan. Het verdient aanbeveling dat Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen gezamenlijk een dergelijk overzicht opstellen. Een dergelijk overzicht kan behulpzaam zijn in het gesprek over cofinanciering en het combineren van opgaven in investeringen (b.v. klimaatdoelen & onderwijshuisvesting).

Bijlagen



A.Respondenten en klankbordgroep

Respondenten:

- ▶ Albert Foekens, gemeente Nijmegen
- ▶ Remco Brouwer, gemeente Nijmegen
- ▶ Natalia Ricardo, gemeente Nijmegen
- ▶ Gerber van Nijendaal, ROB
- ▶ Rian Hilhorst, gemeente Eindhoven
- ▶ Camille Wildeboer Schut, gemeente Eindhoven
- ▶ Fred Mossink, Omgevingsdienst Regio Arnhem (ODRA)
- ▶ Ruben Vlaander, Omgevingsdienst Regio Arnhem (ODRA)
- ▶ Michel van Leemput, gemeente Dordrecht
- ▶ Peter Oosterhof, Provincie Overijssel
- ▶ Hilal Coskun, Provincie Overijssel
- ▶ Bruno Steiner, gemeente Den Haag
- ▶ Pieter van der Zwan, gemeente Westerkwartier (wethouder)
- ▶ Leonie Jorna, VNG (Omgevingsdiensten)
- ▶ Robbert Verkuijlen, VNG (Belastingsamenwerking)
- ▶ Marieke Hebbenaar, VNG (IBP Maak Verschil)
- ▶ Erik Bakx, BDO Tax & Legal (BTW)
- ▶ Robbert van der Hurk, BDO Tax & Legal (VPB)
- ▶ Marc Steehouwer, BDO Audit & Assurance
- ▶ Dennis Meeuwissen, BDO Audit & Assurance (SiSa)
- ▶ Marco Fuchs, BDO Audit & Assurance (Regio Deal Drechtsteden)
- ▶ Daniel Prinsen, BDO Audit & Assurance (Regio Deal Drenthe)
- ▶ Jan-Willem Both, BDO Audit & Assurance (Omgevingsdiensten)

Leden klankbordgroep:

- ▶ André Besseling, gemeente Dordrecht
- ▶ Eveline Goutzier-Leidekker, gemeente Dordrecht
- ▶ Willem-Jan Stegeman, gemeente Amersfoort
- ▶ Anthony Steinvooite, gemeente Amersfoort
- ▶ Ruben Bakema, gemeente Westland / FAMO
- ▶ Jan van der Bij, Ministerie BZK
- ▶ Bert Jansen, IPO
- ▶ Gerber van Nijendal, ROB
- ▶ Mathilde van de Ven, VNG
- ▶ Andries Kok, VNG
- ▶ Martin Potjens, VNG

B. Literatuurlijst

- ▶ Allers, M.A. & van Nijendaal, G.A. (2019). Regionaal samenwerken! Wie bepaalt en wie betaalt? Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB).
- ▶ Allers, M.A. ea (2022). Advies over het uitkeringsstelsel tussen Rijk en provincies en gemeenten.
- ▶ Cebeon (2018). Kengetallen externe veiligheid: objectivering kosten lokale EV-taken.
- ▶ Ecorys (2019). De financiering van lokale verkeers- en vervoertaken door provincies en vervoerregio's; Onderzoek naar de besteding van de (voormalig) Brede Doeluitkering Verkeer&Vervoer
- ▶ Elzinga, D.J. (2021). Naar nieuwe vormen van decentraal bestuur: bouwstenen voor verbeterde interbestuurlijke betrekkingen en voor een effectief beleidskader decentraal bestuur.
- ▶ Leurs, B. (2020). Samenwerken, samen betalen? Over de bekostiging van opgaven in maatschappelijke netwerken. Raad voor het Open Bestuur (ROB)
- ▶ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2022). Kamerbrief over contouren proces nieuwe Regio Deals en voortgangsrapportage Regio Deals 2021
- ▶ Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2004). Wet Brede Doeluitkering Verkeer en Vervoer
- ▶ Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, RVO (2022). Green Deal.
- ▶ Raad voor het Openbaar Bestuur (2019). Herijking uitkeringsstelsel
- ▶ Raad voor het Openbaar Bestuur (2021). Rust-Reinheid-Regelmaat
- ▶ Schouten, C. (2018). Aanbieding Regio Deal Brainport Eindhoven. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.
- ▶ Schouten, C. (2021). Een rijke oogst van 30 Regio Deals. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.
- ▶ Startnota kabinet Rutte IV (2022)
- ▶ Studiegroep Openbaar Bestuur (2016). Maak Verschil. Krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven.
- ▶ Studiegroep Interbestuurlijke Financiële Verhoudingen (2020). 'Als één overheid - slagvaardig de toekomst tegemoet!'
- ▶ Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2022, 35 925 VII, nr 143, Den Haag 25 maart 2022
- ▶ Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2021). Achtergrond notitie: naar een sterke lokale bestuurslaag in 2030.
- ▶ Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2016). De financiële stromen van Rijk naar gemeenten.
- ▶ Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2021). Uitkeringsstelsel.
- ▶ Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2021). Gemeenten: partner in economisch herstel en transitie. VNG-taskforce economisch herstel.
- ▶ Weyenberg, S.P.R.A. (2021). Versterking van het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Brief van staatssecretaris van infrastructuur en waterstaat.
- ▶ Wilzing, H., Pol, M., de Rie, C. (2020). Werken aan welvarende regio's: tussentijdse evaluatie systematiek Regio Envelop. Lysias Advies.

Colofon

Drs. A.J.M. Revenboer
Drs. R.H. Bouman RA
Drs. C.C. Ritzen
S. Bierens Msc

Opdrachtgever: VNG
Utrecht, augustus 2022

Deze publicatie is zorgvuldig voorbereid en tot stand gekomen, maar is in algemene bewoordingen gesteld en bevat alleen informatie van algemene aard. De in deze publicatie opgenomen informatie kan komen uit algemeen verkrijgbare bronnen, zodat wij niet kunnen instaan of verantwoordelijk gehouden kunnen worden voor de juistheid, volledigheid en actualiteit van de gebruikte informatie en de wijze waarop deze informatie in de publicatie is verwerkt. Daarbij bevat deze publicatie geen advies voor concrete situaties, zodat uitdrukkelijk wordt afgeraden om zonder advies van een deskundige op basis van de informatie in deze publicatie te handelen, na te laten of besluiten te nemen. Voor het verkrijgen van een advies dat is toegesneden op uw concrete situatie, kunt u zich wenden tot BDO Advisory B.V. of een van haar adviseurs. BDO Advisory B.V., de met haar gelieerde partijen en haar adviseurs aanvaarden geen aansprakelijkheid voor schade die het gevolg is van handelen, nalaten of het nemen van besluiten op basis van de informatie in deze publicatie.

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie of op enige andere wijze, zonder voorafgaande toestemming van de uitgever.

© BDO augustus 2022

nieuwe perspectieven

BDO is een op naam van Stichting BDO te Amsterdam geregistreerd merk.

In deze publicatie wordt **BDO** gebruikt ter aanduiding van de organisatie die onder de merknaam 'BDO' actief is op het gebied van de professionele dienstverlening (accountancy, belastingadvies en advisory).

BDO Advisory B.V. is lid van BDO International Ltd, een rechtspersoon naar Engels recht met beperkte aansprakelijkheid, en maakt deel uit van het wereldwijde netwerk van juridisch zelfstandige organisaties die onder de naam 'BDO' optreden.

BDO is de merknaam die wordt gebruikt ter aanduiding van het BDO-netwerk en van elk van de BDO Member Firms.

bdo.nl