

RISICO'S IN DE FINANCIËLE VERHOUDINGEN



OMGAAN MET ONZEKERHEDEN

DE RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR

is een onafhankelijk adviesorgaan van de regering en het parlement. De ROB adviseert – gevraagd of op eigen initiatief – over de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur en de beleidsmatige aspecten van financiële verhoudingen tussen Rijk, gemeenten en provincies. Extra aandacht gaat uit naar de beginselen van democratie en rechtsstaat.

WETTELIJKE VERANKERING

De ROB is ingesteld bij wet van 12 december 1996 (Wet op de raad voor het openbaar bestuur, Staatsblad, 1996, nr. 623). Per 1 juli 2017 is de adviesfunctie van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) overgedragen aan de Raad voor het Openbaar Bestuur. De Rfv was ingesteld bij wet van 21 februari 1997.

De geschiedenis van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) gaat terug tot in 1960. Toen werd de Raad voor de gemeentefinanciën (Rgf) opgericht. In 1965 werd de Raad voor de Territoriale Decentralisatie (RTD) ingesteld. Beide zijn voorlopers van de huidige Raad voor het Openbaar Bestuur.

WERKWIJZE

Adviesaanvragen kunnen van alle ministeries en van de beide Kamers der Staten-Generaal afkomstig zijn. De ROB baseert zijn adviezen op bestuurlijke kennis en ervaring, state-of-the-art wetenschappelijke inzichten en kennisname van opinies en inzichten uit de samenleving. Ook via andere activiteiten (lezingen, rondetafelgesprekken, congressen, inleidingen) levert de ROB een bijdrage aan het politiek-bestuurlijke en maatschappelijke debat over het functioneren van het openbaar bestuur en de democratie.

SAMENSTELLING

De Raad bestaat uit een voorzitter en acht leden die worden benoemd bij Koninklijk Besluit. Zij zijn geselecteerd op basis van hun deskundigheid en maatschappelijke ervaring. Daarnaast kan de Raad voor projecten tijdelijke raadsleden aanstellen.

STAF

Een compacte staf ondersteunt de Raad. De secretaris en zijn medewerkers leggen over hun werk verantwoording af aan de Raad.

ADRESGEGEVENS

Bezoekadres: Korte Voorhout 7
Postadres: Postbus 20011
2500 EA Den Haag
T 070 426 75 40
E info@raadopenbaarbestuur.nl
www.raadopenbaarbestuur.nl
@Raad_ROB

Voorwoord

Hierbij treft u de essaybundel aan die de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) heeft laten opstellen als voorbereiding op de negende Dag van de Financiële Verhoudingen. Jaarlijks staat op de Dag van de Financiële Verhoudingen een thema centraal waarbij maatschappelijke vraagstukken, bestuurlijke verantwoordelijkheden en financiële verhoudingen bij elkaar komen. Vorige edities gingen onder meer over hoe gezondheidsverschillen doorwerken in de financiële verhoudingen van het openbaar bestuur, wat de financiële gevolgen zijn van regionale verschillen in brede welvaart, en wat de kosten zijn voor gemeenten van verduurzaming. Dit jaar heeft de ROB gekozen voor het thema: Risico's in de financiële verhoudingen, oftewel; omgaan met onzekerheden.

Wat is het probleem? De ROB ziet dat financiële risico's een steeds grotere rol spelen in het beleid van zowel het Rijk als decentrale overheden. De overheid moet publieke doelen realiseren waaraan aanzienlijke financiële en organisatorische risico's zitten. Zo moeten gemeenten de kosten op het sociaal domein zo goed mogelijk beheersen. Ook moeten ze investeren in woningbouw, verduurzaming en infrastructuur. De onvoorspelbaarheid van rijksbeleid maakt het moeilijk om goed te sturen en risico's te beheersen. En er speelt nog iets. Gemeenteraadsleden vinden gemeentefinanciën moeilijk om te doorgronden. Er wordt veel gedaan om in begrotingen en jaarverslagen te rapporteren over risico's en weerstandsvormen, maar het is de vraag of daarmee daadwerkelijk het inzicht wordt geboden dat bestuurders en volksvertegenwoordigers nodig hebben om hun verantwoordelijkheid te kunnen nemen.

Gemeenten zijn sinds 2015 verantwoordelijk voor jeugdzorg, werk en inkomen en zorg aan langdurig zieken en ouderen. Een deel van deze taken hebben de gemeenten overgenomen van de Rijksoverheid. Gemeenten geven aan onvoldoende mogelijkheden te hebben de kosten en daarmee de risico's te beheersen. Bij de begroting voorzien gemeenten stevast grote tekorten. Bij de jaarrekening blijkt vervolgens dat er geld overschiet. Reserves lopen op terwijl de noodzakelijke investeringen achterblijven. Gemeenten verkeren in financieel zwaar weer, zo lijkt het, maar tegelijkertijd staat geen enkele gemeente onder financieel toezicht.

Waar ligt dat aan? De prikkels lijken vooral gericht op het beheersen van kortetermijnrisico's. Tekorten in de jaarrekening zijn financieel nadelig, maar vormen ook een politiek risico. Een overschot kan worden gepresenteerd als een financiële meevaller, zónder politiek risico. De logica overheerst dat bestuurders worden afgerekend op de gevolgen van de aangeane risico's. Terwijl het aangaan van

financiële risico's onvermijdelijk is en soms ook noodzakelijk. Wie risico's mijdt, zet een rem op gewenste ontwikkelingen zoals verduurzaming, woningbouw, economische ontwikkeling of het oplossen van netcongestie.

Van politici en bestuurders mag worden verwacht dat zij zich richten op de maatschappelijke baten op de middellange termijn. Dat houdt in dat ze soms hun nek moeten uitsteken en in de wind moeten gaan staan. Dat vraagt ook om een realistisch zicht op de financiële positie van de gemeente.

Risico's zijn nauw verweven met de vormgeving van de financiële verhoudingen. Zo heeft de wijze waarop de bekostiging van medebewindstaken is vormgegeven invloed op de financiële risico's waarmee decentrale overheden te maken hebben. Vragen daarbij zijn hoe de risico's eerlijk verdeeld kunnen worden, en hoe overheden voldoende zekerheid krijgen om de noodzakelijke maatschappelijke opgaven aan te pakken, maar tegelijk voldoende geprikkeld worden om de juiste afwegingen te maken, en welke instrumenten zij nodig hebben om risico's verantwoord te kunnen dragen.

Ter voorbereiding op de Dag van de Financiële Verhoudingen 2026 brengt de ROB deze essaybundel uit, waarin experts vanuit verschillende invalshoeken ingaan op bovenstaande vragen. We zijn de auteurs dankbaar voor hun bijdrage aan deze bundel. De inhoud van de essays komt voor rekening van de auteurs. De opvattingen komen niet noodzakelijkerwijs overeen met de organisatie waarvoor de auteurs werkzaam zijn of met die van de ROB.

Wij hopen dat deze essays bijdragen aan de verdere gedachtevorming over de wijze waarop op een verantwoorde wijze kan worden omgegaan met financiële risico's, zowel tussen Rijk en decentrale overheden als bij decentrale overheden zelf.

Mariëtte Hamer
Voorzitter
Raad voor het Openbaar Bestuur

Iris Sluiter
Secretaris-directeur
Raad voor het Openbaar Bestuur

Inhoud

Voorwoord	3
Van verstandshuwelijk naar vernieuwing van de trouwbeloften <i>Ard Schilder</i>	8
Vorbij het behoedzaam begroten <i>Nils Nijdam</i>	15
Disbalans in de praktijk: hoe risicoperceptie bestuurlijke keuzes beïnvloedt <i>Tom Overmans</i>	22
Het kind van de rekening, gemeenteraden en het budgetrecht <i>Klaartje Peters en Johan de Kruijf</i>	30
De drie pijlers van managementaccounting toegepast op de financiële verhoudingen: the three-legged stool <i>Maxim ter Hedde</i>	38
Theorie en praktijk van de bufferfunctie van gemeentelijke belastingen <i>Arjen Schep & Robert Kastelein</i>	47
Van weerstandsvermogen naar financiële positie <i>David van Hooff</i>	56
Een ondernemend decentraal bestuur vereist risicoacceptatie <i>Jan Jacob Vogelaar</i>	65
Financiële risico's in de financiële verhoudingen: ramen gemeenten beter als ze meer beleidsvrijheid hebben? <i>Tjerk Budding, Raymond Gradus en André Mol</i>	76
Het Rijk is zelf het grootste risico <i>Robert 't Hart</i>	85
De BUIG-systematiek als blauwdruk voor andere medebewindstaken <i>Dylan Jong</i>	96
<i>Bijlage I</i> Samenstelling Raad voor het Openbaar Bestuur	103

Van verstandshuwelijk naar vernieuwing van de trouwbeloften

De financiële verhoudingen als risico voor effectief en doelmatig overheidsbeleid

Ard Schilder¹

De financiële verhoudingen tussen de Rijksoverheid en de decentrale overheden hebben afgelopen jaren steeds meer het karakter gekregen van een ongemakkelijk verstandshuwelijk. De liefde is bekoeld, er is ruzie over het geld, en de opvoeding van de kinderen is op de achtergrond geraakt. Dit leidt tot toenemende risico's voor de effectiviteit en doelmatigheid van overheidsbeleid, zowel decentraal als centraal. Een nieuw gezamenlijk toekomstperspectief, consensus over het geld en oog voor het welzijn van burgers zijn wegen om deze risico's te beheersen.

NOG VERBONDEN, MAAR NIET MEER VAN HARTE

In de Nederlandse traditie van het staatsrecht staat voorop het denken over en regelen van de functies van de verschillende lagen van het overheidsbestuur en tegelijk het functioneren van het geheel: de zogenoemde gedecentraliseerde eenheidsstaat. Dat is uitgewerkt in de Grondwet, Gemeentewet, Provinciewet en Waterschapswet. De geestelijk vader van deze wetten en het staatsrechtelijk denken daarachter, Thorbecke, benadrukte het belang van een goede en organische samenhang tussen gemeenten, provincies, waterschappen en de Rijksoverheid². Anno 2026 wordt ook nog vaak gesproken over het belang van 'één overheid', die goed en als één geheel moet werken voor de burger, bedrijven en maatschappelijke organisaties. In de terminologie van de Code Interbestuurlijke Verhoudingen: "Ten behoeve van inwoners en bedrijven werken we samen als waren we één overheid."³

In de praktijk staat het 'huwelijk' van de verschillende overheidslagen echter sterk onder druk en is niet (meer) echt sprake van 'één overheid'. Van een scheiding is vooralsnog geen sprake en die is ook moeilijk voorstelbaar. Wel is de spanning de afgelopen jaren flink opgelopen en is al regelmatig de gang naar de rechter aangekondigd en gemaakt, om de onwillige overheidspartner tot bepaald gedrag te dwingen. Voorbeelden zijn aangekondigde rechtszaken rond gemeentefinanciën en jeugdzorg en een groeiend aantal rechtszaken over omgevingsplan-

¹ Dr. N.A.C. (Ard) Schilder is directeur-secretaris van de Zuidelijke Rekenkamer. Daarvoor was hij werkzaam als Coördinator Decentrale Overheden bij het Ministerie van Financiën en als onderzoeker en adviseur voor gemeenten, provincies, waterschappen en regio's. Het essay is geschreven op persoonlijke titel.

² Scholten, L.W.G. (1966). *Voetstappen van Thorbecke*. Van Gorcum.

³ Code Interbestuurlijke Verhoudingen, p. 2.

nen en woningbouw. Met name de verslechterde verhoudingen tussen gemeenten en Rijksoverheid zijn de afgelopen tijd een steeds openlijker strijd geworden.⁴

VERTROEBELDE FINANCIËLE VERHOUDINGEN

De hierboven genoemde verstoorde bestuurlijke verhoudingen tussen Rijk en decentrale overheden gaan gelijk op met vertroebelde financiële verhoudingen. Ze versterken elkaar in negatieve zin: als de liefde is bekoeld, neemt het risico op onachtzaamheid, strijd of verwaarlozing in financiële zaken toe. En als er ruzie ontstaat over het geld, doet dat de onderlinge liefde geen goed. Het is niet gewaagd te stellen dat de financiële verhoudingen tussen Rijk en decentrale overheden in Nederland al enige tijd uit balans en verrommeld zijn. Zo roept de Raad voor het Openbaar Bestuur al in 2021 in op te stoppen met ‘de verrommeling en het winkelen met andermans portemonnee’.⁵

De vertroebeling van de financiële verhoudingen tussen Rijksoverheid en decentrale overheden kent verschillende dimensies. Als eerste staat de omvang van de financiële middelen die decentrale overheden ter beschikking hebben om hun taken goed uit te kunnen voeren sterk onder druk. Dat blijkt niet alleen uit recente casuïstiek zoals hierboven genoemd, maar ook uit analyses van de financiële verhoudingen op de langere termijn: het relatieve aandeel van gemeenten en provincies in de totale uitgaven van de overheid vertoont over meerdere decennia bekeken een gestaag dalende lijn. De uitgaven van de provincies en gemeenten vormen nog steeds een belangrijk deel van de totale overheidsuitgaven, namelijk zo'n 20%. De langetermijntoewijking laat echter een gestage achteruitgang zien: in 1970 was het aandeel uitgaven provincies en gemeenten in de overheidsuitgaven nog 40%.⁶ Dit terwijl hun taken en verantwoordelijkheden eerder toe- dan afgenomen zijn. In verschillende ronden van decentralisaties zijn taken in het ruimtelijk domein overgeheveld naar provincies (natuurbeleid en beleid voor het landelijk gebied) en in het sociaal domein zijn taken overgeheveld naar gemeenten (maatschappelijke ondersteuning, jeugd en participatie). Waterschappen onttrekken zich voor een groot deel aan deze ontwikkelingen, omdat hun taken in de basis volledig via eigen inkomsten (heffingen) worden bekostigd. Zij maken ook geen deel uit van de formele financiële verhoudingen, zoals geregeld in de Financiële-verhoudingswet.

Naast de omvang staat ook de verdeling van financiële middelen naar gemeenten en provincies bijna permanent ter discussie. Dat uit zich in de lange tijd die het kost om herijkingen van het gemeente- en provinciefonds voor elkaar te krijgen. De verdeling van de koek is altijd lastig, maar als de omvang van die koek

4 Zie <https://publicmatters.nl/actueel/strijd-tussen-gemeenten-en-het-rijk-is-het-nieuwe-normaal/> Raad voor het Openbaar Bestuur (2021). *Rust-Reinheid-Regelmaat; evenwicht in de bestuurlijk-financiële verhoudingen*.

6 Binnenlands Bestuur (2025). Het stille snijden; provincies net als gemeenten financieel uitgehouden. *Binnenlands Bestuur* week 26, 46-47.

beperkt is – zie voorgaande punt – wordt dat nog lastiger. Nog meer objectivering van maatstaven en verfijning van het uitkeringsstelsel zijn dan geen afdoende oplossing: Nederland kent al een van de meest verfijnde en ingewikkelde stelsels voor de financiering van gemeenten en provincies.⁷ De ins en outs daarvan worden in de praktijk nog maar door een select gezelschap doorgrond. Wijzigingen in de verdeling lijken steeds moeilijker tot stand te komen en vergen langdurige trajecten van (herhaald) onderzoek en wijzigingen in wetgeving, die vaak over de termijnen van bestuursperioden heengaan. Dit met als risico dat de verdeling op het moment dat deze wordt ingevoerd weer achterhaald is en weinig mensen zich nog eigenaar voelen van een sterk technocratisch stelsel.

De vertroebelde financiële verhoudingen worden tot slot ook veroorzaakt door de toegenomen onzekerheid over de hoogte en duur van beschikbare middelen voor structurele taken. In plaats van langetermijnzekerheid in de meerjarenbegroting die recht doet aan eerder gemaakte afspraken, hebben decentrale overheden steeds vaker te maken met onzekerheid over de periode dat middelen beschikbaar zijn en met inbreuken op eerdere afspraken. Die zijn net zo ondermijnd voor een goede relatie als beperkingen in de omvang en steeds veranderende verdeling van beschikbare financiële middelen. Een voorbeeld daarvan zijn de woondeals tussen Rijk, provincies en gemeenten, met steeds wisselende afspraken en onduidelijkheid over de financiële middelen die het Rijk daarbij beschikbaar stelt. Een ander recent voorbeeld zijn de financiële middelen voor provincies voor herinrichting van het landelijk gebied, belangrijk voor het oplossen van samenhangende problemen rond een te hoge stikstofuitstoot, verslechterende natuur en een beperkt toekomstperspectief voor boeren en platteland. Het hiervoor opgestelde *Nationaal Programma Landelijk Gebied* en bijbehorende transitiefonds waren maar een kort leven beschoren.⁸ Net op het moment dat provincies bezig waren de daaruit voortvloeiende provinciale programma's met alle betrokken partijen af te ronden, trok de Rijksoverheid de stekker uit het gehele programma en de daarvoor beschikbare middelen. Dit na twee jaar hard werken onder grote tijdsdruk van regionale en lokale bestuurders, ambtenaren en vertegenwoordigers van andere maatschappelijke partijen.

TOEGENOMEN RISICO'S VOOR EFFECTIEF EN DOELMATIG OVERHEIDSBELEID

Het ongemakkelijke verstandshuwelijk dat is ontstaan tussen Rijk en decentrale overheden, gecombineerd met vertroebelde financiële verhoudingen, leidt tot toegenomen risico's voor een effectief en doelmatig overheidsbeleid. Dit op alle niveaus, met als kind van de rekening de burgers, bedrijven en maatschappelijke instellingen voor en met wie de overheid werkt. Die risico's kunnen leiden tot forse financiële tegenvallers. Een voorbeeld daarvan zijn de gemeentelijke uit-

7 Allers, M.A. (2012). De financiering van gemeenten is onnodig ingewikkeld. *Tijdschrift voor Openbare Financien* 44(1).

8 Planbureau voor de Leefomgeving (2025). *De provinciale zoektocht naar een nieuwe koers voor het landelijk gebied*, p. 21.

gaven voor de jeugdzorg. Maar belangrijker nog zijn de risico's op ineffectief en ondoelmatig overheidsbeleid of langere termijn: beloften die niet waar (kunnen) worden gemaakt, doelen die niet worden gehaald, maatschappelijke vraagstukken die 'vast' zitten, met als gevolg schade aan het vertrouwen in de overheid als geheel. Denk aan de stikstofproblematiek, denk aan het woningbouwtekort, denk aan de schaarste op het energienetwerk, denk aan de slechte staat van de natuur, denk aan boeren en platteland zonder duidelijk toekomstperspectief.

De getroebleerde financiële verhoudingen zijn daarbij een risicofactor op zich geworden. Zichtbaar is dit de laatste jaren in de verplichte paragraaf 'Weerstandsvermogen en risicobeheersing' in de begroting van decentrale overheden, waar onderdelen van de financiële verhoudingen steeds vaker expliciet als belangrijke risicofactor worden genoemd.⁹ Deze ontwikkeling leidt tot terughoudendheid in het aangaan van langlopende verplichtingen, die juist nodig zijn om lange-termijnopgaven te kunnen realiseren. Dit vergroot het risico dat geld blijft liggen¹⁰ of dat gemeenten en provincies hun toevlucht zoeken in tijdelijke dure inhuur van deskundigen.

VERNIEUWDE BELOFTEN IN DE FINANCIËLE VERHOUDINGEN

Het aantreden van een nieuw kabinet biedt nieuwe kansen op herstel van de bestuurlijke en financiële verhoudingen. De eerste signalen zijn goed en er is voorwerk geleverd door de Studiegroep Interbestuurlijke Verhoudingen, die eind 2025 een rapport opleverde.¹¹ De opdracht voor de komende jaren is om de bekoelde liefde tussen Rijk en decentrale overheden en de financiële onrust in die relatie om te buigen tot een hernieuwde en gedeelde passie voor de toekomst met 'rust, reinheid en regelmaat' in de financiële verhoudingen. Dat is een proces van lange adem, maar de start ervan kan gemarkeerd worden met een vernieuwing van de trouwbeloften op korte termijn.

Als eerste hoort daarbij een vernieuwd commitment om een gezamenlijke toekomstagenda op te stellen, met erkenning van elkaars kwaliteiten en onderlinge afhankelijkheid. Dit vraagt om het versterken en uitbreiden van de onderlinge contacten, zowel bestuurlijk als ambtelijk. Dat laatste klinkt basaal, maar de praktijk is dat deze contacten in veel opzichten nog dun zijn. Als 'elke regio telt',¹² is het van belang dat dit in inhoudelijke agenda's en onderlinge contacten tot uit-

9 Zie bijvoorbeeld *Jaarverslag 2024* van de Provincie Limburg, waar in de paragraaf 'Weerstandsvermogen en risicobeheersing' wordt gesproken over de 'onzekerheden rondom de Provinciefondsuitkering' als een van de vier grootste risico's die de provincie loopt.

10 BDO Nederland (2026). *BDO Benchmark Nederlandse Gemeenten 2026; Schijn bedriegt, Positieve cijfers verhullen structurele uitdagingen*.

11 Studiegroep Interbestuurlijke Verhoudingen, (2025). *Samen bouwen aan resultaten – Vijf bouwstenen voor toekomstbestendige interbestuurlijke verhoudingen*.

12 Zie Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, Raad voor het Openbaar Bestuur, Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (2023). *Elke regio telt! Een nieuwe aanpak van verschillen tussen regio's*.

drukking komt. Bijzondere aandacht daarbij vraagt het integraal afstemmen van nationale en regionale programma's op verschillende beleidsterreinen. Er waren of zijn aparte programma's en 'deals' voor wonen, energie, landelijk gebied, vitale regio's. Geografisch overlappen die voor een belangrijk deel, inhoudelijk en procesmatig staan ze in veel opzichten los van elkaar.

Een tweede onderwerp voor hernieuwing van de trouwbeloften betreft het maken en borgen van afspraken over geld. Vergelijk het opnieuw reflecteren op de huwelijksvoorwaarden of de gemeenschap van goederen. Wat in deze zin opvalt, is dat de Financiële-verhoudingswet in de huidige vorm¹³ nogal instrumenteel van aard is. Er is een blok over gemeente- en provinciefonds (art. 3-15) en een blok over specifieke uitkeringen (art. 15a-21). In het eerste blok staat centraal dat er fondsen zijn, dat algemene uitkeringen uit die fondsen plaatsvinden, welke rechten daaraan kunnen worden ontleend, welke maatstaven er zijn voor de verdeling, welke aanvullende en overige betalingen er zijn. In het tweede blok gaat veel uitdacht uit naar de specifieke bestedingsdoelen en de verantwoording die decentrale overheden moeten afleggen. Beide blokken zijn omgeven door open en top-down geformuleerde principes: 'In de toelichting (van het Rijk bij een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door provincies of gemeenten, red.) wordt tevens aangegeven via welke bekostigingswijze de financiële gevolgen voor de provincies of gemeenten kunnen worden opgevangen' (art. 2) en 'Specifieke uitkeringen worden slechts verstrekt als deze wijze van bekostiging van provinciale of gemeentelijke taken bijzonder aangewezen moet worden geacht' (art. 16, lid 2).

Het verdient aanbeveling om algemene principes van de financiële verhoudingen minder vrijblijvend en meer expliciet op te nemen in de Financiële-verhoudingswet:

- een verwijzing naar het beginsel van subsidiariteit, zoals verwoord in de Gemeentewet (art. 117, lid 2) en Provinciewet (art. 115, lid 2) en de betekenis daarvan voor de financiële verhoudingen;
- de voorkeursvolgorde van bekostiging van gemeenten en provincies: (ruimte voor) eigen inkomsten, algemene uitkering uit het gemeentefonds, specifieke uitkeringen;
- het aspiratieniveau, dat betrekking heeft op de mate van verevening van bijdragen aan gemeente en provincies om gelijke voorzieningen bij een gelijke belastingdruk te kunnen bieden.¹⁴ Daarover is nu een algemene formulering in de Financiële-verhoudingswet opgenomen (art. 7), die echter in het midden laat hoe ver de verevening gaat;
- de trap-op-trap-af-systematiek die wordt gevolgd, en die het beginsel van proportionaliteit bevat (uitgaven van gemeenten en provincies moeten ver-

¹³ Financiële-verhoudingswet, Geraadpleegd op 22-03-2026, Geldend van 01-01-2024 t/m heden.

¹⁴ Allers, M.A. (2010). *Verevening conform het derde aspiratieniveau* [COELO-rapport].

houdingsgewijs kunnen meegroeien met de rijksuitgaven). Op dit moment is de omvang van de financiële middelen voor provincies en gemeenten gekoppeld aan de groei van het BBP, voorheen was deze gekoppeld aan de omvang van de rijksuitgaven (met uitzonderingen daarop). Dit berust op een bestuurlijke afspraak en wordt niet geregeld in de Financiële-verhoudingswet.

Daaraan zou nog kunnen worden toegevoegd het beginsel van gelijkwaardigheid van besluiten over de toedeling van taken en bekostiging daarvan. Deze besluiten worden nu uiteindelijk top-down genomen, waarbij gemeenten en provincies sterk afhankelijk zijn van de welwillendheid en wijsheid van de Rijksoverheid. Een sterkere positie van gemeenten en provincies in de gesprekken over de verdeling van taken en bijbehorende financiële middelen is wenselijk. Vergelijk de uitvoeringstoets die nu bestaat, die een expliciete plek verdient in de Financiële-verhoudingswet zelf.

Kern van bovenstaande voorstellen is dat belangrijke principes daarmee duidelijker op één plek bij elkaar staan en wettelijk geborgd zijn.

Tot slot mogen bij de hernieuwing van de trouwbeloften tussen Rijksoverheid en decentrale overheden de kinderen niet onvermeld blijven: de burgers, bedrijven en maatschappelijke instellingen. Zij zullen beter gedijen bij betere bestuurlijke en financiële verhoudingen die leiden tot minder risico's voor effectief en doelmatig overheidsbeleid, maar verdienen ook een nadrukkelijker eigen plek bij de formulering en uitvoering van het langetermijnbeleid. Hun steun, inbreng en hulpbronnen zijn onmisbaar bij het slagen van de grote transformaties. Naast rust, reinheid en regelmaat in de financiële verhoudingen vraagt dit om nog een vierde r: die van ruimte om zaken anders aan te pakken. Dat kan goed samengaan: wettelijk goed geborgde basisafspraken en financiële zekerheid voor de lange termijn bieden een goed kader voor burgerinitiatief, ondernemerschap en innovatie.

Vorbij het behoedzaam begroten

Verminder onzekerheden in inkomsten en uitgaven gemeenten

Nils Nijdam¹

INLEIDING

‘Ook de relatie met medeoverheden zal moeten worden hersteld.’ Een ambitie uit het coalitieakkoord van eind januari, in te vullen met onder meer ‘duidelijke afspraken over taken en financiering’.² Een interessante ambitie vanuit het oogpunt van gemeenten. Immers, in die relatie is in de afgelopen jaren veel gebeurd. Binnen de Nederlandse gedecentraliseerde eenheidsstaat zijn gemeenten in sterke mate afhankelijk van het Rijk. In de financiële verhoudingen tussen beide zien we volop ontwikkelingen. Zowel in de inkomsten als in de uitgaven. Deze ontwikkelingen leiden tot onzekerheden en risico’s en gemeenten trachten daarmee om te gaan. Welke ontwikkelingen zijn zichtbaar, hoe reageren gemeenten hierop en is het mogelijk om beter met die onzekerheden om te gaan of tot meer zekerheid te komen? Deze vragen bespreek ik in deze bijdrage. Allereerst behandel ik de inkomsten, daarna de uitgaven, waarbij ik me beperk tot het sociaal domein. Vervolgens ga ik in op de betekenis van onzekerheden en risico’s voor de gemeentelijke begroting. Ik rond af met enkele mogelijke oplossingsrichtingen.

ONTWIKKELINGEN IN DE INKOMSTEN

Met de Grondwet van 1848 en de eerste Gemeentewet van 1851 legt de wetgever de basis voor de verhoudingen tussen de nationale en gemeentelijke overheden. Gemeenten voorzien zelf in hun inkomsten met lokale inkomstenbelasting, accijnzen en retributies. Dit verandert in 1865 als gemeentelijke accijnzen worden afgeschaft. Met de Financiële verhoudingswet van 1929 verdwijnt de lokale inkomstenbelasting. In de loop van de 20^e eeuw blijven er steeds minder mogelijkheden over voor gemeenten om via lokale belastingen eigen inkomsten te genereren. Tegenwoordig is de voornaamste gemeentelijke belasting die op onroerende zaken, al is die deels afgeschaft in 2006.

Gemeenten zijn inmiddels voor hun inkomsten in grote mate afhankelijk van het Rijk. Deze inkomsten zijn ruwweg te verdelen in twee bronnen: het gemeentefonds en specifieke uitkeringen. Ten eerste het gemeentefonds. Sinds 1929 krijgt

- ¹ Dr. mr. Nils Nijdam is recentelijk gestart als coördinator gemeentefinanciën bij de VNG, daarvoor was hij onderzoeker en specialist bestuurlijke en financiële verhoudingen bij de Algemene Rekenkamer. Voorts is hij docent aan de opleiding Bestuurskunde en Overheidsmanagement van de Haagse Hogeschool, voorzitter van de Rekenkamer Westland en lid van de Rekenkamer Zwijndrecht. In 2020 is hij gepromoveerd op een onderzoek naar gemeentelijke sturing op de drie decentralisaties in het sociaal domein van 2015.
- ² D66, VVD en CDA (2026, 30 januari). *Coalitieakkoord ‘Aan de slag. Bouwen aan een beter Nederland’*, p. 5.

elke gemeente een uitkering van de rijksoverheid ten behoeve van de uitvoering van lokale taken. Binnen het gemeentefonds bestaan tegenwoordig vier soorten uitkeringen: een algemene uitkering, een eventuele aanvullende uitkering (voor gemeenten in financiële problemen), een integratie-uitkering (bedoeld om later op te gaan in de algemene uitkering) en een decentralisatie-uitkering (zonder doel om over te gaan naar de algemene uitkering, vaak tijdelijk). In het voorstel tot herziening van de Financiële verhoudingswet is een bijzondere fondsuitkering (interbestuurlijke afspraken over levering van beleidsinformatie mogelijk) opgenomen die de decentralisatie-uitkering moet vervangen.³

Het gemeentefonds valt onder de verantwoordelijkheid van de fondsbeheerders, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de staatssecretaris van Financiën. Kenmerkend aan het gemeentefonds is dat deze middelen vrij besteedbaar zijn, al dienen gemeenten met de uitkering uit het fonds ook medebewindstaken te bekostigen en om te gaan met de daaraan verbonden onzekerheden en risico's. Met de drie decentralisaties in het sociaal domein van 2015 groeit het gemeentefonds met ongeveer € 10 miljard. In 2026 heeft het gemeentefonds een omvang van € 47,5 miljard, het is na de begrotingen van de ministeries van SZW, VWS en OCW het grootste fonds binnen de rijksbegroting.⁴

De tweede bron vormen de specifieke uitkeringen, middelen voor gemeenten waar departementale vakministers voorwaarden voor besteding en verantwoording aan stellen.⁵ In aantal en omvang zijn de specifieke uitkeringen de afgelopen jaren sterk toegenomen: van 41 specifieke uitkeringen voor € 8,5 miljard in 2019 naar 185 voor € 21,3 miljard in 2024.⁶ Het vorige kabinet heeft ingezet op vermindering van specifieke uitkeringen in financiële omvang en in aantal.⁷

Tegenwoordig kunnen gemeenten dus nog maar in zeer beperkte mate sturen op de hoogte van hun inkomsten. Ze zijn sterk afhankelijk van de uitkering uit het gemeentefonds en de specifieke uitkeringen van het Rijk. Het is erg lastig – zo niet onmogelijk – om via lokale belastingen meer eigen inkomsten te genereren indien daar aanleiding toe zou bestaan. Bijvoorbeeld omdat de raad bepaalde kostbare wensen heeft voor de gemeente. Of omdat – waarschijnlijker – meer inkomsten nodig zijn om tot een sluitende begroting te komen vanwege hogere

3 Het ministerie van BZK werkt sinds 2018 aan de herziening van de wet, beoogde inwerkingtreding is in 2027. In januari 2026 is deze herziening voorgelegd voor advies aan de Raad van State www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2026/01/09/aanpassing-uitkeringsstelsel-gemeenten-en-provincies-naar-raad-van-state.

4 Begroting 2026 op www.rijksfinancien.nl.

5 Kleinere specifieke uitkeringen brengen zij samen in een verzameluitkering. In de praktijk wordt dit niet meer toegepast en deze uitkering vervalt in de herziening van de Financiële verhoudingswet.

6 *Kamerstukken II* 2024/25, 36660 B, nr. 46.

7 Hoofdlijnenakkoord van de coalitie PVV, VVD, NSC en BBB van mei 2024 (*Kamerstukken II* 2023/24, 36471, nr. 37) en regeerprogramma van het kabinet-Schoof van september 2024 (*Kamerstukken II* 2023/24, 36471, nr. 96).

kosten voor de uitvoering van de opgelegde medebewindstaken. Deze ontwikkelingen in de inkomsten leiden tot onzekerheden voor gemeenten.

ONTWIKKELINGEN IN DE UITGAVEN

Wanneer vanwege de industrialisatie in de tweede helft van de 19^e eeuw behoefte ontstaat aan meer overheidsingrijpen, nemen grotere gemeenten initiatief en groeien hun uitgaven. Zo komt er volkshuisvesting van overheidswege voor de arbeidersbevolking, wordt zorg opgezet voor armen en werklozen en worden gemeentelijke nutsbedrijven opgezet. Gaandeweg en vooral na de Tweede Wereldoorlog pakt het Rijk de regie over van gemeenten met de opbouw van de verzorgingsstaat, bijvoorbeeld in de vorm van socialezekerheidsuitkeringen. Vanaf de jaren tachtig van de 20^e eeuw is sprake van decentralisatie van taken van het Rijk naar gemeenten en bezuinigingen daarop.

Gemeenten hebben een breed en divers takenpakket waar ze hun beschikbare middelen aan uitgeven. Echter ik beperk me hier de tot de taken waarin de afgelopen jaren de meeste dynamiek zichtbaar is, binnen het sociaal domein. Met de drie decentralisaties van 2015 hebben gemeenten er nieuwe taken bijgekregen op het gebied van werk, zorg en jeugd. Het betreft medebewindstaken (de wetgever vordert medewerking in de Participatiewet, Wet maatschappelijke ondersteuning en Jeugdwet). De door gemeenten uit te voeren zorgtaken betreffen openeinderegelingen (een recht op zorg is niet te weigeren), terwijl zij anders dan het Rijk geen onbeperkte belastingruimte hebben. Zo zijn ook de (financiële) onzekerheden en risico's verbonden aan de zorgtaken overgegaan naar gemeenten.

Na de drie decentralisaties voeren gemeenten de bestuurlijke en beleidsmatige boodschap van de participatiesamenleving uit. Meer eigen verantwoordelijkheid en eigen kracht van de burger en minder door de gemeente bekostigde begeleiding en ondersteuning. Meer voorliggend veld en preventie en minder maatwerkvoorzieningen. Creatief en resultaatgericht werken voor een optimaal en doelmatig gebruik van beperkte beschikbare budgetten. Oorspronkelijke potjes binnen de begroting ontschot inzetten, of begrotingsprogramma's sociaal domein herzien of samenvoegen. Ondanks deze inspanningen blijkt in de praktijk dat de beleidsvrijheid voor gemeenten om iets anders te doen dan de boodschap die het Rijk uitdraagt, klein is. Het Rijk wil bezuinigen op het sociaal domein en gemeenten dienen dat uit te voeren, met alle onzekerheden en risico's van dien.⁸

8 Nijdam, N. (2020). *Sturing in 3D: Een onderzoek naar gemeentelijke sturing op de gedecentraliseerde taken in het sociaal domein* [Proefschrift Erasmus Universiteit Rotterdam]. In mijn promotieonderzoek heb ik de eerste jaren van de gemeentelijke decentralisatiepraktijk onderzocht. Inmiddels is gebleken dat die beleidsboodschap in de praktijk onvoldoende te realiseren is, met een grotere zorgvraag en meer uitgaven tot gevolg.

De wettelijk verankerde medebewindstaken moeten gemeenten uitvoeren, zij ontvangen hiervoor een vergoeding via de algemene uitkering.⁹ In de jaren na de decentralisaties blijken de zorgvraag en de zorgkosten en gemeenten te stijgen. Gemeenten kunnen hier slechts beperkt op sturen. Een voorbeeld hiervan is de jeugdzorg. Hiervoor stelt het Rijk na arbitrage in 2023 extra middelen beschikbaar om tekorten af te dekken met daarbij een hervormingsagenda om knelpunten op te lossen. Een deskundigencommissie moet de voortgang van de hervormingen en de besparingen monitoren.¹⁰ Voldoende financiën voor de uitvoering van jeugdzorg blijft een aandachtspunt. Het komt zo ver dat de VNG in 2025 spreekt over een ravijnjaar in 2026, als de extra tijdelijke bekostiging wegvalt en de kosten nog steeds blijven stijgen. De VNG overweegt zelfs een juridische procedure.¹¹ In de bedrijfsvoering in het sociaal domein is sprake van een toename van kosten die gemeenten niet kunnen opvangen. Zo hebben uitvoeringsorganisaties in het sociaal domein waarvan medewerkers in de cao Zorg & Welzijn vallen, te maken met loonstijgingen die door gemeenten niet zijn op te vangen met het accres van het gemeentefonds. Hoewel de drie decentralisaties inmiddels elf jaar geleden zijn, lijkt deze overdracht van taken en middelen nog steeds niet helemaal af. In de praktijk ervaren gemeenten nog steeds problemen om hun in 2015 verkregen taken adequaat uit te voeren en bekostigen.¹² Deze ontwikkelingen in de uitgaven leiden ook tot onzekerheden voor gemeenten.

ONZEKERHEDEN, RISICO'S EN BETEKENIS VOOR BEGROTING

Zowel aan de inkomsten- als aan de uitgavenkant hebben gemeenten te maken met onzekerheden. Deze onzekerheden blijken in de praktijk meerjarig en substantieel te zijn en vormen zodoende serieuze risico's. Daarom dienen gemeenten hiermee rekening te houden en ernaar te handelen met het oog op hun financiële situatie. Immers, de gemeentelijke begroting dient jaarlijks structureel en reëel in evenwicht te zijn.¹³

Om als gemeenten goed om te kunnen gaan met risico's is een strategie die is gebaseerd op wendbaarheid en weerbaarheid wenselijk. Wendbaar door tijdig met de juiste keuzes te kunnen voorkomen dat de geschatte risico's tot daadwerkelijke incidenten in de praktijk kunnen leiden. Weerbaar door voorzichtig te handelen en reserves op te bouwen om de realisatie van de risico's als incidenten in de praktijk op te kunnen vangen. Gemeenten zijn echter vanwege hun

9 Art. 108 lid 2 en 3 Gemeentewet.

10 De Deskundigencommissie (Commissie-Van Ark) monitort de voortgang van afspraken uit de Hervormingsagenda Jeugd 2023 – 2028 en adviseert hierover aan het Rijk en de VNG.

11 Vereniging Nederlandse Gemeenten (2025). *Gemeenten vallen in financieel ravijn*. www.vng.nl/artikelen/gemeenten-vallen-in-financieel-ravijn.

12 Ter Haar, B. (2026). Decentrale aanpak zorg en sociaal domein schiet tekort. *ESB* 111, 48-54; Nijdam, N. (2025). Tien jaar na de drie decentralisaties. *Bestuurskunde*, 34(4), 81-91.

13 Art. 189 lid 2 Gemeentewet.

financiële afhankelijkheid van het Rijk slechts beperkt wendbaar.¹⁴ Daardoor gaan ze noodgedwongen risico's mijden en zo nodig hun reserves inzetten om zo weerbaar mogelijk te zijn. Echter, dit is problematisch omdat gemeenten binnen hun begroting in beginsel structurele uitgaven moeten dekken met structurele inkomsten.¹⁵

In de praktijk moeten gemeenten risico's mitigeren tot wat acceptabel en financieel nog te overzien is. Dit heeft tot gevolg dat gemeenten minder budgettaire ruimte hebben voor nieuwe publieke voorzieningen, langlopende investeringen, grote aankopen, participatie in publiek-private samenwerkingsconstructies, enzovoort. Dit heeft ook tot gevolg dat het voor gemeenten noodzakelijk is om te besparen op autonome taken waar ze wel zelf de volledige beleidsvrijheid hebben, variërend van sportvoorzieningen tot het openbaar groen. Dit leidt tot behoedzaam begroten door gemeenten, veelal gericht op de korte termijn. Dit gaat vroeg of laat ten koste van voorzieningen voor en dienstverlening aan inwoners, men moet bijvoorbeeld noodgedwongen kiezen voor sluiting van een lokaal zwembad of soberder beheer van de openbare ruimte.

HET KAN WÉL!?

In januari 2026 presenteren de partijleiders van D66, VVD en CDA hun coalitieakkoord, in februari treedt het minderheidskabinet Jetten aan. Deze coalitie wil 'Aan de slag!', onder meer ook in de relatie met de medeoverheden. Echter, in die interbestuurlijke relatie is het nog wel vooral het Rijk dat bepaalt, vooralsnog zien we geen plannen ter verbetering van de gemeentelijke autonomie. Wat betreft de financiën is in het coalitieakkoord niets opgenomen over een structurele oplossing voor de bekostiging van medebewindstaken zoals de jeugdzorg, maar het benoemt wel dat de Wmo-taak huishoudelijke hulp vrijwel volledig komt te vervallen.

Om echt stappen te kunnen zetten in de financiële verhoudingen tussen Rijk en gemeenten, is denk ik meer nodig. Met het oog daarop beschrijf ik een aantal mogelijke oplossingsrichtingen. Een uitweg uit risicomijdend behoedzaam begroten ligt in meer ruimte voor gemeenten om met onzekerheden om te gaan en in meer financiële stabiliteit.

Aan de uitgavenkant is te denken aan meer ruimte om te sturen op een doeltreffende en doelmatige uitvoering van medebewindstaken. Bijvoorbeeld met eigen keuzes om de zorgvraag te kunnen beïnvloeden of de mate van het voorzieningenaanbod (o.a. Wmo huishoudelijke hulp of vervoer) te bepalen. Immers:

- 14 Zo blijkt dat, ondanks dat de financiën onder druk staan, er sprake is van onderbesteding (Vereniging van Rekenkamers (2026), *'Schipperen tussen crises en ambitie': DoeMee onderzoek onderbesteding*).
- 15 Gemeenten mogen vanaf 2024 tot 10% van het 'surplus' in de algemene reserve (vrij besteedbaar eigen vermogen) inzetten om structurele lasten te dekken. Voorwaarden zijn dat de solvabiliteit (eigen vermogen/ totaal vermogen) 20% of hoger blijft en dat de weerstandscapaciteit voldoende is.

decentraliseren is loslaten en dat is moeilijk¹⁶, maar noodzakelijk als gemeenten zelf willen sturen. Een andere optie is om financiële zekerheid te bieden vanuit het Rijk. Bijvoorbeeld met een vangnet (vergelijkbaar als bij de BUIG) waar gemeenten aanspraak op zouden mogen maken bij buitengewone groei van de zorgvraag (o.a. jeugdzorg) op een voorziening met een openeinderegeling. Zo zouden gemeenten en Rijk meer gezamenlijk de financiële risico's van medebewindstaken kunnen dragen.

Ook aan de inkomstenkant zijn maatregelen te bedenken om tot meer eigen zeggenschap en zekerheid voor gemeenten te komen. Te beginnen met de specifieke uitkeringen, die in omvang en aantal in de afgelopen jaren sterk zijn toegenomen. Het is wenselijk dat het huidige kabinet de ambitie van het vorige kabinet voortzet om tot minder specifieke uitkeringen te komen en deze middelen toe te voegen aan het gemeentefonds. Uitgezonderd de middelen voor die taken waar de wetgever geen autonome keuzes toelaat, zoals het verstrekken van uitkeringen.¹⁷ Vervolgens is het bij de uitkering uit het gemeentefonds, momenteel de belangrijkste bron van inkomsten voor gemeenten, goed als de wetgever duidelijkheid verschaft over welk deel ten goede moet komen aan de medebewindstaken, daar is het immers ooit eens voor toegevoegd.¹⁸ Voorts is het voor gemeenten wenselijk dat de fondsbeheerders het fonds verdelen via een begrijpelijk verdeelmodel dat recht doet aan de kosten die gemeenten maken.

Tot slot, het lokale belastinggebied is steeds kleiner geworden, tot en met de laatste beperking alweer 20 jaar geleden. Dit onderwerp lijkt zelfs een politiek taboe te zijn. Terwijl juist een groter lokaal belastinggebied ook de gemeenteraadsverkiezingen relevanter maken, dan is er immers echt iets te kiezen. Een groter lokaal belastinggebied biedt gemeenten meer financiële armslag om in eerste instantie hun autonome taken te bekostigen en ook de meerkosten bij medebewindstaken in geval van een keuze van de raad voor een hoog voorzieningenniveau. Een duidelijke vraag aan de kiezer: Wilt u meer of minder voorzieningen in uw dorp of stad én bent u bereid om hiervoor te betalen? Wellicht is er in het nieuwe kabinet een bestuurder die ook wat betreft een groter lokaal belastinggebied uitroept: het kan wél!

16 Cohen, M.J. (2015). *De vierde D* [oratie Universiteit Leiden].

17 Overheveling van de BUIG (Bundeling Uitkeringen Inkomensvoorzieningen Gemeenten, voor de bekostiging van bijstandsuitkeringen en loonkostensubsidies) naar het gemeentefonds leidt immers tot nieuwe financiële risico's.

18 In navolging van de adviezen van de ROB (2025) *Afrekenen met disbalans, en Meters maken met medebewind*.

Disbalans in de praktijk: hoe risicoperceptie bestuurlijke keuzes beïnvloedt

Tom Overmans¹

SAMENVATTING

Financiële risico's spelen een belangrijke rol in de verhouding tussen Rijk, gemeenten en provincies. In recente adviezen duidt de Raad voor het Openbaar Bestuur deze risico's als uiting van een disbalans tussen taken, middelen en verantwoordelijkheden. Dit essay sluit daarbij aan en voegt een aanvullende invalshoek toe: hoe besluiten tot stand komen onder onzekerheid. Risico's worden niet alleen formeel verdeeld binnen het stelsel, maar krijgen betekenis in de oordelen van degenen die er in de praktijk over besluiten. Politici, bestuurders en ambtenaren wegen risico's al in een vroege fase af, nog vóór het formele politiek-bestuurlijke overleg begint. In die voorbereidende fase worden de kaders gevormd waarbinnen latere keuzes vorm krijgen. Op basis van empirisch onderzoek naar begrotingsgedrag laat ik zien hoe denkmechanismen zoals risicoaversie doorwerken in deze vroege oordeelsvorming. Zulke mechanismen beïnvloeden hoe risico's worden ingeschat en kunnen leiden tot terughoudendheid bij investeringsbeslissingen, ook wanneer het stelsel formeel ruimte biedt. Disbalans zit daarmee niet alleen in regels en structuren, maar ook in hoe risico's worden gezien en gewogen. Wie het stelsel wil versterken, zal daarom niet alleen naar de verdeling van risico's moeten kijken, maar ook naar de omstandigheden waarin besluiten worden voorbereid en genomen.

Financiële risico's zijn de afgelopen jaren steeds zichtbaarder geworden in de verhouding tussen Rijk en decentrale overheden. Gemeenten en provincies staan voor grote en samenhangende vraagstukken op het terrein van wonen, zorg, duurzaamheid en bereikbaarheid, terwijl de financiële kaders waarbinnen zij opereren minder voorspelbaar zijn geworden. In recente adviezen heeft de Raad voor het Openbaar Bestuur dit geduid als een disbalans tussen taken, middelen en verantwoordelijkheden. Wanneer ambities toenemen zonder stabiele middelen of voldoende beleidsruimte, ontstaan risico's die lastig op te vangen zijn. De ROB wijst erop dat deze disbalans niet alleen gevolgen heeft voor de uitvoerbaarheid

¹ Dr. Tom Overmans is universitair hoofddocent en directeur bacheloronderwijs bij het Departement Bestuurs- en Organiseringswetenschap (USBO) Het departement Bestuurs- en Organiseringswetenschap (USBO) is een van de drie departementen van de faculteit Recht, Economie, Bestuur en Organisatie van de Universiteit Utrecht.

van beleid, maar ook voor de kwaliteit van sturing en verantwoording binnen het openbaar bestuur.²

Vergelijkbare signalen klinken in recente uitingen van onder meer de Algemene Rekenkamer³ en de Raad van State⁴, waarin wordt gewezen op de structurele druk die veroorzaakt wordt door openeinderegelingen, volumegroei en onzekerheid over toekomstige bekostiging, met alle gevolgen voor het onderlinge vertrouwen. Bijvoorbeeld bij de uitvoering van de jeugdzorg of de Participatiewet, waar gemeenten verantwoordelijk zijn voor uitvoering en kosten maar slechts beperkt invloed hebben op instroom, volumegroei of tussentijdse beleidswijzigingen. Deze analyses maken duidelijk dat financiële risico's geen incidentele afwijkingen zijn, maar een terugkerend fenomeen van het huidige stelsel van financiële verhoudingen. Daarmee raken zij direct aan de dagelijkse bestuurlijke praktijk van Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen.

Tegelijkertijd worden financiële risico's in de analyses vooral benaderd als een stelselvraagstuk. Ze worden beschreven in termen van verdeelregels, fondsen, medebewind en toezicht. Dat perspectief is belangrijk en vormt het uitgangspunt van het werk van de ROB. Juridisch en bestuurlijk liggen risico's ook daadwerkelijk bij overheden als rechtspersoon. Maar besluiten over begrotingen, investeringen en beleid worden uiteindelijk genomen door concrete personen die namens die overheid handelen. Politici, bestuurders en ambtenaren wegen risico's af, maken keuzes en moeten die kunnen verantwoorden in professionele, politieke en maatschappelijke contexten.

Hoe risico's in de praktijk worden beleefd en beoordeeld, beïnvloedt daarmee welke ruimte wordt gezien om te handelen. Of een risico als beheersbaar wordt beschouwd of juist als reden tot terughoudendheid, hangt niet alleen af van formele regels, maar ook van de manier waarop risico's worden gewogen en verantwoord. Juist waar institutionele verantwoordelijkheid en individuele besluitvorming samenkomen, ontstaat een laag die in het debat minder zichtbaar is, maar in de praktijk wel richting geeft aan hoe het stelsel uitwerkt.

WIE HET RISICO DRAAGT

De vaststelling dat financiële risico's structureel onderdeel zijn geworden van de financiële verhoudingen roept onvermijdelijk de vraag op hoe deze risico's tus-

2 Raad voor het Openbaar Bestuur (2025). Afrekenen met disbalans. Naar houdbare financiële verhoudingen tussen Rijk en decentrale overheden, p. 20.

3 Irrgang, G. (2025, 28 november). Financiële verhoudingen tussen Rijk en decentrale overheden. Toespraak op het Najaarscongres 2025 van de vereniging van rekenkamers. <https://www.rekenkamer.nl/documenten/2025/11/28/toespraak-van-ewout-irrgang-op-het-najaarscongres-2025-van-de-vereniging-van-rekenkamers>.

4 De Graaf, Th. (2026, 26 januari). Goed bestuur vraagt goede bestuurlijke verhoudingen. Inleiding bij de conferentie Interbestuurlijke verhoudingen. <https://www.raadvanstate.nl/publicaties/toespraken-vice-president/goed-bestuur-vraagt-goede-verhoudingen/>.

sen bestuurslagen zijn verdeeld. In recente rapporten benadrukt de ROB dat deze verdeling in de praktijk steeds minder eenduidig is. Met name bij medebewindstaken en opneinderegelingen is vaak onduidelijk welk deel van het risico door het Rijk wordt gedragen en welk deel bij decentrale overheden terechtkomt. Hoewel verantwoordelijkheden formeel zijn vastgelegd, ontstaat in de praktijk een situatie waarin onzekerheden zich opstapelen bij met name gemeenten, terwijl hun beleidsmatige en financiële autonomie beperkt zijn.

De ROB duidt dit niet als een incidenteel probleem, maar als een structurele spanning in het stelsel van financiële verhoudingen.⁵ Deze spanning wordt bijvoorbeeld zichtbaar bij gemeenten die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van rijksbeleid maar geen grip hebben op volumegroei, beleidswijzigingen of bekostigingssystematiek. De jure is helder waar de verantwoordelijkheid ligt, maar de facto is onzeker hoe risico's zich ontwikkelen en wie de financiële gevolgen draagt wanneer aannames en voorspellingen niet uitkomen.

Deze ambiguïteit heeft directe gevolgen voor de manier waarop risico's in de praktijk worden benaderd. Wanneer vooraf niet helder is hoe financiële tegenvallers worden opgevangen of hoe toezicht zal worden toegepast, verschuift de aandacht in besluitvorming naar het beperken van mogelijke schade. Dat wordt zichtbaar wanneer gemeenten investeringsbeslissingen uitstellen zolang onduidelijkheid bestaat over toekomstige rijksbijdragen of over de interpretatie van financiële normen. Voorbeelden zijn woningbouwprojecten of duurzaamheidsinvesteringen die worden getemporeerd totdat meer duidelijkheid bestaat over de ontwikkeling van het Gemeentefonds of over de ruimte die het financieel toezicht laat. Niet omdat de maatschappelijke noodzaak van deze investeringen op decentraal niveau niet wordt gevoeld, maar omdat het risico van latere tegenvallers bestuurlijk moeilijk uitlegbaar is. Het risicomijdende gedrag dat hieruit voortkomt hangt daarom samen met het stelsel zelf; het is er in belangrijke mate een gevolg van.

HOE RISICO'S WORDEN AFGEWOGEN

De onduidelijkheid in de verdeling van financiële risico's werkt door in het moment dat keuzes moeten worden gemaakt. Juist in de fase waarin begrotingen en investeringsprogramma's worden voorbereid en beleidsopties worden verkend, krijgen risico's hun eerste inhoudelijke betekenis. In deze voorfase gaat het niet om politieke positionering of onderhandeling, maar om het vormen van een professioneel of politiek oordeel over wat financieel verantwoord, haalbaar en uitlegbaar wordt geacht. Elders heb ik betoogd dat deze vroege oordeelsvor-

5 Raad voor het Openbaar Bestuur (2023). Meters maken met medebewind. Over de financiële en bestuurlijke verhoudingen bij medebewindstaken. Raad voor het Openbaar Bestuur (2025). Afrekenen met disbalans. Naar houdbare financiële verhoudingen tussen Rijk en decentrale overheden.

ming een eigen dynamiek kent, die voorafgaat aan en richting geeft aan het latere besluitvormingsproces.⁶

Deze oordeelsvorming vindt plaats onder onzekerheid. Informatie is onvolledig, beleidskaders zijn veranderlijk en financiële verantwoordelijkheden zijn vaak niet scherp afgebakend. In zulke contexten maken besluitvormers gebruik van heuristieken: vereenvoudigende vuistregels die helpen om onder onzekerheid tot een oordeel te komen. Zulke heuristieken maken besluitvorming mogelijk, maar kunnen ook leiden tot voorspelbare vertekeningen, zogenoemde bias, in de manier waarop risico's worden beoordeeld.⁷

Een van zulke patronen is verliesaversie: de neiging om mogelijke verliezen zwaarder te laten wegen dan even grote potentiële opbrengsten. Dat betekent niet dat besluitvormers irrationeel handelen, maar wel dat negatieve uitkomsten psychologisch en bestuurlijk meer gewicht krijgen dan positieve perspectieven. In de context van begrotings- en investeringsbesluiten is dat verschil relevant. Mogelijke tegenvallers zijn vaak concreet en direct zichtbaar, bijvoorbeeld omdat overschrijdingen zich vertalen in begrotingsdruk, toezicht of politieke verantwoording. Baten daarentegen zijn vaak diffuser, onzeker en pas op langere termijn merkbaar. Wanneer risico's expliciet worden geduid als potentiële verliezen, kan dat leiden tot een verschuiving in de beoordeling, zelfs wanneer een voorstel inhoudelijk identiek is. Een investering die wordt gepresenteerd in termen van mogelijke overschrijdingen of tekorten kan terughoudender worden beoordeeld dan een voorstel waarin vooral de verwachte opbrengsten centraal staan.

Voorzichtigheid ontstaat zo niet primair als bewuste strategie, maar eerder als uitkomst van de manier waarop risico's worden geïnterpreteerd. Wanneer financiële verantwoordelijkheden diffuus zijn verdeeld en onduidelijk is hoe tegenvallers worden opgevangen, versterkt verliesaversie de neiging om besluiten te nemen die bestuurlijk zo min mogelijk kwetsbaar zijn. En zulke vroege oordelen werken door in het verdere proces. Ze bepalen welke voorstellen politiek haalbaar lijken, welke marges als realistisch worden gezien en welke risico's acceptabel worden geacht. Zo verbindt deze fase van risicoperceptie de structurele disbalans in het stelsel met concrete begrotings- en investeringsbesluiten.

DISBALANS IN BESLUITVORMING

Het voorgaande laat zien dat disbalans in financiële verhoudingen niet alleen zichtbaar wordt in regels, fondsen en verantwoordingsstructuren, maar ook doorwerkt in de manier waarop financiële keuzes tot stand komen. Waar stelselanalyse inzicht geeft in de formele verdeling van risico's, bepaalt besluitvorming hoe

6 Overmans, T. (2024). 'Exploring cognitive bias effects on budget judgment behavior: Scoping review and research agenda'. *Public Finance and Management* 23(4), 153-163.

7 Tversky, A. & Kahneman, D. (1974). Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases: Biases in judgments reveal some heuristics of thinking under uncertainty. *Science*, 185(4157), 1124-1131.

deze risico's in de praktijk worden geïnterpreteerd en meegewogen. Dat betekent dat zelfs een zorgvuldig ontworpen stelsel in de praktijk anders kan uitwerken dan beoogd, ofschoon de formele regels helder en evenwichtig zijn vormgegeven. Disbalans krijgt daarmee een tweede betekenis: niet alleen als institutioneel gegeven, maar ook als patroon in oordeelvorming.

Dat deze patronen zich in de Nederlandse praktijk voordoen, blijkt uit empirisch onderzoek naar financiële besluitvorming dat ik de afgelopen jaren heb uitgevoerd. Grootschalige survey-experimenten met lokale politici, bestuurders en ambtenaren laten zien dat begrotings- en investeringsvoorkeuren gevoelig zijn voor de wijze waarop risico's worden gepresenteerd, met name wanneer mogelijke verliezen of tegenvallers expliciet worden benoemd.⁸ In zulke situaties zijn besluitvormers bij verder identieke voorstellen minder geneigd om middelen toe te wijzen. Zelfs wanneer inhoud van het voorstel niet verandert, doet de interpretatie van de risico's dat wel. Dit gebeurt vaak zonder dat besluitvormers zich daarvan bewust zijn, met gevolgen voor de uitkomst van de afweging.

Deze bevinding sluit aan bij een bredere academische consensus dat besluitvorming onder onzekerheid systematisch wordt beïnvloed door cognitieve patronen zoals verlies- en risicoaversie. Zulke patronen helpen te verklaren waarom mogelijke verliezen vaak zwaarder wegen dan vergelijkbare opbrengsten. Tegelijkertijd benadrukt het gedragsonderzoek dat heuristieken niet louter als vertekeningen moeten worden opgevat. In het werk van onder meer Todd en Gigerenzer⁹ wordt betoogd dat eenvoudige vuistregels in veel situaties juist functioneel zijn: zij maken besluitvorming mogelijk wanneer de informatie beperkt is en de tijdsdruk groot is. Heuristieken zijn dan geen fouten, maar strategieën die aansluiten bij de omgeving waarin wordt besloten.

Dat inzicht is ook hier relevant. De neiging om voorzichtig te zijn bij onzekere financiële risico's is niet per definitie irrationeel. In een context waarin verantwoordelijkheden diffuus zijn verdeeld en tegenvallers bestuurlijk zwaar wegen, kan voorzichtigheid een begrijpelijke en zelfs verdedigbare reactie zijn. Het punt is daarom niet dat besluitvormers structureel verkeerde afwegingen maken, maar dat de institutionele omgeving mede bepaalt welke heuristieken dominant worden en hoe sterk verlies- en risico-effecten doorwerken. Menselijk gedrag vormt daarmee een nadrukkelijk vertrekpunt voor besluitvorming, terwijl de uitwerking ervan contextafhankelijk is. Wanneer het stelsel structurele onzekerheid creëert, vergroot dat de kans dat voorzichtigheid de overhand krijgt in vroege oordeelvorming.

8 Overmans, T. & Grimmelikhuijsen, S. (2025). Understanding Micro-Level Budgeting Behavior: How Cognitive Biases Shape Politicians' Budget Preferences. *Governance* 38(2).

9 Todd, P.M. & Gigerenzer, G. (2012). *Ecological Rationality. Intelligence in the World*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780195315448.001.0001>.

Gedragsonderzoek helpt zo om disbalans in besluitvorming scherper te analyseren. Structurele onzekerheid in het stelsel creëert besluitvormingscontexten waarin voorzichtigheid de standaard wordt. In die context kunnen verlies- en risico-effecten ertoe leiden dat het vermijden van mogelijke schade zwaarder weegt dan het benutten van potentiële kansen. Disbalans uit zich dan niet in willekeur, maar in een herkenbaar patroon van terughoudendheid bij onzekere financiële keuzes, met directe gevolgen voor het tempo en de richting van investeringen in de aanpak van maatschappelijke vraagstukken.

VAN DISBALANS NAAR SAMENSPEL

De ROB pleit in *Afrekenen met disbalans*¹⁰ voor een fundamentele herijking van het samenspel tussen Rijk en decentrale overheden. Centraal staan het expliciteren van taken, middelen en risico's, het beter op elkaar afstemmen van ambities en bekostiging, en het borgen van die balans via een betere stelselgovernance. Daarmee richt de ROB zich op de institutionele kern van het probleem.

De analyse in dit essay onderstreept het belang van die herijking en voegt daar een laag aan toe. Disbalans werkt niet alleen via regels en verdeelmechanismen, maar ook via de manier waarop risico's in de praktijk worden geïnterpreteerd. Wanneer verantwoordelijkheden diffuus zijn en onduidelijk is hoe tegenvallers worden opgevangen, beïnvloedt dat de vroege oordeelsvorming van politici, bestuurders en ambtenaren. Die oordelen structureren vervolgens het verdere besluitvormingsproces.

Dat betekent dat het expliciteren van risico's niet alleen een kwestie is van juridische helderheid of financiële techniek. Het beïnvloedt ook gepercipieerde handelingsruimte. Wanneer vooraf duidelijk is wie welk risico draagt en hoe verantwoording is ingericht, wordt de kans kleiner dat risico's in de beleving van mensen zwaarder wegen dan institutioneel bedoeld. Heldere kaders vergroten zo niet alleen bestuurlijke stabiliteit, maar ook de ruimte om investeringsbesluiten als verantwoord en uitlegbaar te beschouwen.

Het samenspel waar de ROB op inzet, vraagt daarom om meer dan een onderbouwde, formele risicoverdeling. Het vraagt om besluitvormingscontexten waarin risico's expliciet, gedeeld en hanteerbaar worden gemaakt. Dat raakt aan de timing van informatie, aan de manier waarop financiële plannen en consequenties worden gepresenteerd en besproken, en aan de inrichting van de verwoordingsystematiek. Juist in de vroege besluitvormingsfasen van begroten en investeren wordt bepaald welke risico's acceptabel lijken en welke niet.

¹⁰ Raad voor het Openbaar Bestuur (2025). *Afrekenen met disbalans. Naar houdbare financiële verhoudingen tussen Rijk en decentrale overheden*.

De kern is dan ook niet dat besluitvormers anders zouden moeten denken. Voorzichtigheid is in veel situaties begrijpelijk en soms zelfs verstandig. De vraag is of het stelsel zo is ingericht dat bestuurders daadwerkelijk keuzes kunnen maken, ook wanneer die gepaard gaan met onzekerheid. Noodzakelijke risico's moeten genomen kunnen worden zonder dat een eventuele tegenvaller direct leidt tot disproportionele politieke of financiële afrekening. Disbalans ontstaat waar institutionele onzekerheid en menselijke risicoperceptie elkaar versterken en zo de feitelijke keuzeruimte beperken.

Wie wil afrekenen met disbalans, zal daarom zowel aan de institutionele ordening als aan de besluitvormingscontext moeten werken. Pas waar helder institutioneel ontwerp en inzicht in menselijk gedrag samenkomen, ontstaat een samenspel waarin financiële risico's niet alleen worden verdeeld, maar ook op een verantwoorde manier kunnen worden genomen. Juist bij maatschappelijke opgaven met een lange horizon en onzeker rendement is die combinatie essentieel.

Het aan dit essay onderliggende onderzoek is tot stand gekomen met financiële steun van de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (VI.Veni.211R.001).

Het kind van de rekening, gemeenteraden en het budgetrecht

Klaartje Peters en Johan de Kruijf¹

INLEIDING

De afgelopen tijd spraken wij geregeld journalisten, gemeenteraadsleden en lokale organisaties die het niet meer kunnen volgen. Gemeenten zijn de afgelopen jaren, zo hebben ze begrepen, financieel gezien steeds meer in het nauw gedreven, met name door de almaar uitdijende kosten van de gedecentraliseerde taken in het sociaal domein. Het gemeentebestuur houdt de hand stevig op de knip bij de presentatie van de begroting, en de VNG en landelijke onderzoeken² schetsen een somber beeld van de gemeentefinanciën in de komende jaren. Maar dat gevreesde ‘ravijnjaar’ komt er steeds maar niet van, zo lijkt het, en de gemeente presenteert elk jaar weer een jaarrekening met een miljoenenoverschot. Kunnen wij uitleggen hoe dat zit? Is al die bezorgdheid misschien overdreven, of zelfs strategisch ingestoken?

Dat beeld van een moeizaam sluitend gemaakte begroting enerzijds en forse meevallers na afsluiting van de boeken anderzijds is bepaald geen uitzondering. Integendeel: recent onderzoek naar onderbesteding bij decentrale overheden³ laat zien dat sinds 2020 jaarlijks sprake is van forse meevallers die ontstaan tijdens het begrotingsjaar. Alleen al voor de gemeenten gaat het in totaal – ruw geschat – om enkele miljarden euro’s per jaar.⁴

Geld overhouden lijkt plezierig, maar structurele onderbesteding heeft belangrijke nadelen voor decentrale overheden. Een vaak onderschat maar ernstig nadeel is dat het budgetrecht van de decentrale volksvertegenwoordiging wordt aangetast. De volksvertegenwoordiging moet voor of tijdens het begrotingsjaar bezuinigingsmaatregelen nemen die achteraf niet nodig blijken te zijn, waardoor

- 1 - dr. K. Peters (Klaartje), is bijzonder hoogleraar Lokaal en regionaal bestuur aan de Universiteit van Maastricht, Zij werkt daarnaast als zelfstandig onderzoeker en publicist, en verzorgt regelmatig trainingen en opleidingen voor ambtenaren, bestuurders en politici.
- dr. J.A.M. de Kruijf (Johan) is Universitair docent - Bestuurskunde aan de Radboud Universiteit. Hij doet onderzoek naar besturing van op afstand geplaatste organisaties op nationaal en lokaal niveau. Uitgangspunt in dat onderzoek zijn het bedrijfseconomisch en het juridisch perspectief.
- 2 Zie bijvoorbeeld: ROB (2025). *Afrekenen met Disbalans*.
- 3 De Kruijf, J., Peters, K. & Vanhommerig, I. (2026). *Schipperen tussen Crises en Ambitie. Over (onvoorspelbare?) meevallers in het centraal openbaar bestuur*. In opdracht van de Vereniging van Rekenkamers. Radboud Universiteit.
- 4 Voor de 138 deelnemende gemeenten gezamenlijk bedroegen de meevallers in de jaren 2020-2024 tussen de € 0,5 en € 1,3 miljard per jaar, terwijl die vooraf bij de begroting niet of nauwelijks waren begroot. Voor alle 342 gemeenten samengaat het om bedrag tussen € 1,5 en € 3,1 miljard.

geen goede politieke afwegingen kunnen worden gemaakt over de verdeling van de beschikbare middelen. De maatschappelijke doelen die de volksvertegenwoordigers hadden geprioriteerd, komen in de verdrukking of worden op de lange baan geschoven, zonder dat dit (volledig) had hoeven. In gemeenten brengen de jaarlijks terugkerende tegenvallers in het sociaal domein⁵ voorzichtige wethouders Financiën ertoe om conservatieve begrotingen voor te leggen aan de raad, waardoor lokale wensen steeds meer worden weggedrukt.

In onze bijdrage kiezen we het perspectief van de decentrale volksvertegenwoordigingen, meer in het bijzonder de gemeenteraden. We laten zien dat het niet alleen de penibele financiële situatie van gemeenten is die de bestedingsvrijheid van gemeenteraden beperkt – die financiële situatie speelt zonder meer een belangrijke rol – maar ook dat hun gebrekkig inzicht wordt geboden in de financiële situatie van hun gemeente. Dat is een ernstig risico, want ons bestuurlijk stelsel is gebouwd op gemeenteraden die zijn gekozen om de wensen en prioriteiten van de kiezers te vertalen naar bestuurlijke prioriteiten en te zorgen dat er daadwerkelijk wat terecht komt van de uitvoering daarvan. Als zij hun werk niet kunnen doen, is dat schadelijk voor het vertrouwen in het lokaal bestuur. We laten zien dat de verantwoordelijkheid hiervoor zeker niet alleen bij de gemeentebesturen ligt, maar minstens (of zo niet meer) bij de Rijksoverheid.

ONDERZOEK ONDERBESTEDING DECENTRALE OVERHEDEN

In deze bijdrage maken we onder meer gebruik van de resultaten van recent landelijk onderzoek naar onderbesteding bij decentrale overheden. Het onderzoek is verricht in 2025 in opdracht van de Vereniging van Rekenkamers en bijna 130 decentrale rekenkamers,⁶ en heeft voornamelijk gebruikgemaakt van de zogenoemde IV3-gegevens die door gemeenten zelf aan het CBS zijn aangeleverd en die beschikbaar zijn gesteld op www.findo.nl.⁷ Daarnaast zijn (tussentijdse) begrotingen en jaarrekeningen gebruikt, en zijn gesprekken gevoerd met controllers en volksvertegenwoordigers.

Het onderzoek laat een paar hoofdlijnen zien. De eerste is dat de Rijksoverheid in belangrijke mate verantwoordelijk is voor het ontstaan van onderbesteding bij gemeenten c.q. decentrale overheden. Dat komt vooral door de timing van extra bijdragen uit het Gemeentefonds. Het jaar 2023 is illustratief.⁸ In dat jaar was het financieel resultaat van gemeenten € 2,2 miljard. In de september- en december-circulaire 2023 werd nog ruim € 1,4 miljard aan het Gemeentefonds toegevoegd. Dat was zodanig laat dat gemeenten dat geld niet of nauwelijks meer konden

5 ROB (2020). *Decentrale taak is politieke zaak*, p. 11.

6 Die bijna 130 rekenkamers dekken samen 138 gemeenten, 6 provincies en 10 waterschappen af (De Kruijff et al. 2026).

7 Voor de waterschappen is FINDO niet beschikbaar, maar is gebruikgemaakt van de jaarstukken en het [WAVES-dashboard](#).

8 In dat jaar zijn er geen verstoringen meer door de COVID19-pandemie.

uitgeven voor het eind van het jaar, zelfs als ze dat hadden gewild. Dit patroon is zichtbaar sinds 2020: vanaf dat jaar komen na de meircirculaire toevoegingen voor in de orde van grootte van € 1 miljard of meer.⁹ Ter vergelijking: in 2019 ging het om slechts € 200 miljoen.

Een tweede rode draad is het gebrek aan overzicht of inzicht in de opbouw van baten en lasten voor decentrale volksvertegenwoordigers. We stellen vast dat begroting en rekening en de toelichtingen in dit opzicht voor verbetering vatbaar zijn. Zo bevatten de gemeentelijke begroting en jaarrekening vrijwel nooit informatie over personele capaciteit of budgetten voor externe inhuur. Gemeenteraden moeten veel moeite doen om de voortgang van investeringen en de bijbehorende kapitaallasten te kunnen volgen. In veel gemeenten is bij de behandeling van de begroting discussie over de lokale belastingdruk en de hoogte van de gemeentelijke belastingen, maar dat er tegelijkertijd vaak sprake is van terugkerende meevallers bij de lokale belastingen krijgt veel minder aandacht. Laat staan dat die kennis bij de begrotingsbehandeling wordt gebruikt om de baten voortaan beter te ramen.

Een belangrijke constatering in het onderzoek is verder dat de wijze van rapporteren in de jaarrekening het voor gemeenteraden moeilijk maakt om te kunnen sturen. In de jaarrekening wordt het resultaat niet afgezet tegen de oorspronkelijke begroting, maar tegen de begroting zoals die na (soms vele) wijzigingen tegen het eind van het begrotingsjaar is vastgesteld. Dat is begrijpelijk vanuit de focus op rechtmatigheid: zonder autorisatie vooraf mag het bestuur immers geen geld uitgeven, dus wordt de laatst vastgestelde begroting als vergelijkingspunt gebruikt. Maar vanuit het perspectief van sturing door de volksvertegenwoordiging leidt dat tot een gebrek aan inzicht. Op welke onderdelen is men in de oorspronkelijke begroting te optimistisch of te pessimistisch geweest? En wanneer en waar ligt de aanleiding voor die tussentijdse begrotingswijzigingen: zijn dat nieuwe ambities van het college en de raad, of nieuwe of aanvullende taken omdat het Rijk via gemeentefonds of specifieke uitkeringen iets van gemeenten verwacht? Dat gebrek aan inzicht door de volksvertegenwoordiging is in zichzelf een serieus risico.

9 In de extra middelen van het Rijk zit ook een meevaller van gemiddeld € 400 miljoen per jaar omdat het BTW-compensatiefonds niet aan het plafond zit. Dat is een signaal dat gemeenten ook een rol hebben bij onderbesteding: kennelijk kunnen ze minder opdrachten in de markt uitzetten dan begroot.

WAAROM HET BUDGETRECHT VAN GEMEENTERADEN IN HET GEDING IS: DRIE VOORBEELDEN

In aanvulling op de genoemde hoofdlijnen gaan we hier wat dieper in op een drietal kwesties die gemeenteraden het werken moeilijk maken.

(On)stuurbaarheid van uitgaven

Een eerste punt betreft het inzicht van gemeenteraden in de stuurbaarheid van de begroting en begrotingsonderdelen. Gemeenten bepalen zelf de – door de gemeenteraad vast te stellen – indeling van de begroting in begrotingsprogramma's. Zij kunnen daar heel verschillende argumenten voor hebben, zoals inhoudelijke samenhang tussen bepaalde taken, de portefeuillevverdeling binnen het college of het pragmatische voordeel om de landelijke taakveldenindeling te volgen. Wat echter zelden of nooit een argument is, is de stuurbaarheid van bepaalde categorieën baten en lasten. Zelfs in het sociaal domein, waar gemeenten relatief weinig bestedingsvrijheid hebben, kan het echter helpen om daar meer inzicht in te hebben. Voor de gemeenteraad kan het verhelderend zijn als er in de begroting (en rekening) onderscheid wordt gemaakt tussen de middelen voor wijkteams (die goed zijn te plannen en te budgetteren), voor de Participatiewet (die bekostigd wordt via een specifieke uitkering en dus weinig risico oplevert), en voor Wmo en jeugdzorg. Die laatste twee zijn beide openeinderegelingen,¹⁰ waarin wettelijke normen en jurisprudentie de beoogde discretionaire beleidsruimte voor gemeenten sterk inperken. De lasten op die beide terreinen zijn daardoor voor de gemeente nauwelijks stuurbaar. Als goed zichtbaar wordt gemaakt waar in het sociaal domein de sturings- en beïnvloedingsmogelijkheden voor de gemeente wel en niet zitten, helpt dat bijvoorbeeld bij het bepalen van de risico's die je als gemeente durft te nemen bij het begroten. Een goed voorbeeld in gemeenteland is Zaanstad: op verzoek van de gemeenteraad heeft de organisatie in de begroting per product gevisualiseerd welk deel van het budget in welke mate beïnvloedbaar is.

Bijkomend voordeel van het lokaal zichtbaar maken van de nauwelijks stuurbare uitgaven in het sociaal domein, is dat pijnlijk duidelijk wordt dat het financieel risico door de Rijksoverheid wel erg gemakkelijk bij de gemeenten wordt neergelegd. Het is al vaker beschreven¹¹ hoe gemeenten sinds de decentralisaties in 2015 (hebben) moeten bezuinigen op lokale wensen (autonome taken) om hun begroting rond te krijgen. De Rijksoverheid heeft daar weinig last van. Waar zij bij het inkomensdeel (I-deel) van de Participatiewet een groei van het aantal bijstandsgerechtigden direct in de portemonnee voelt (via de specifieke uitkering), merkt zij weinig van de almaar groeiende kosten van Wmo en jeugdhulp. Dat zou heel anders zijn als (ook) het Rijk risicodragend zou zijn voor de tekorten van

¹⁰ De uitgaven voor de Wmo zijn wat voorspelbaarder, omdat die in belangrijke mate worden bepaald door de vergrijzing, die goed voorspelbaar is natuurlijk.

¹¹ ROB (2019). *Beleidsruimte geduid*; ROB (2025). *Afrekenen met Disbalans*; Berenschot (2021). *Rocien met te korte riemen. Onderzoek naar de financiële positie en beleidsruimte van gemeenten in Zuid-Holland*.

gemeenten op deze beide terreinen. Daar komt bij, en dat is meer principieel: nu is gebleken dat landelijke jurisprudentie de speelruimte van gemeenten bij deze regelingen zo sterk beperkt, ligt de vergelijking met het I-deel van de Participatiewet erg voor de hand. Naar analogie daarmee zou het Rijk eigenlijk (financieel) verantwoordelijk moeten zijn voor het individuele zorgdeel van het sociaal domein. Ondanks afspraken om de bekostiging van de Wmo te herzien, is er op dit dossier geen voortgang. Zolang er geen eerlijker risicoverdeling is tussen Rijk en gemeenten voor de uitgaven in het sociaal domein, zullen gemeentebesturen blijven beknibbelen op lokale prioriteiten om de structurele tekorten in de Wmo- en jeugdzorg op te vangen.

Onvoldoende zicht op vertraagde investeringen

Een tweede probleem betreft het zicht op vertraagde investeringsprojecten. Raadsleden die op zoek zijn naar oorzaken voor onder- of overbesteding kunnen met enige moeite zelf nog wel de lasten voor de verschillende taken in het sociaal domein terugvinden in de begroting. Dat geldt echter niet voor de verschillende kostensoorten over de volle breedte van het gemeentelijk beleid. Sinds de introductie van het BBV zijn gemeenten niet meer verplicht om kostensoorten (zoals rente en afschrijvingen) in de begroting en rekening zichtbaar te maken. De ontwikkeling van afschrijvingen is een indicator voor vertraging bij projecten, een van de belangrijkste verklaringen voor onderbesteding. Voor gemeenteraadsleden is dat op basis van begroting en rekening nu nauwelijks te zien: zij moeten diep in de toelichting op de vaste activa van de gemeente duiken om dit – mogelijk – te ontdekken.¹² Bij de waterschappen is dat beter geregeld: de meerjarige realisatiegraad van investeringen die zij gebruiken in hun dashboard,¹³ is een directe indicator voor vertraging bij investeringsprojecten.

In de planning & control-documenten (hierna: P&C-documenten) van gemeenten¹⁴ wordt vaak wel informatie verstrekt over de ontwikkeling van de kapitaal-lasten, dat wil zeggen de som van rente en afschrijvingen op in gebruik zijnde kapitaalgoederen. Het probleem met die informatie is dat de interpretatie ervan op moeilijkheden stuit. Dat komt omdat er sprake is van twee componenten die verschillende bewegingen kennen. Enerzijds zijn er de afschrijvingen. Het eerdergenoemde onderzoek laat zien dat in de meeste gemeenten de werkelijke afschrijvingen lager zijn dan begroot, een signaal voor vertragingen in investeringsprojecten. Maar bij de andere component, de rente, kan de vertraging juist leiden tot tegenvallers, omdat de sinds 2022 gestegen marktrente door gaat werken. Dat kan betekenen dat vertraagde investeringsprojecten leiden tot meevallers in de

12 In de Houdbaarheidstest gemeentefinanciën van de VNG komt het begrip investeringsquote voor als indicator voor de vraag of gemeenten voldoende investeren om hun bezit in stand te houden. Dat zegt echter niets over voortgang van investeringen zelf en de vraag of er vertragingen optreden.

13 <https://waves.databank.nl/mosaic/dashboard/financien>

14 En ook van provincies.

afschrijvingen die worden gecompenseerd door tegenvallers in de rente. De afwijking in de kapitaallasten blijft dan relatief klein en dat ontnemt het zicht op vertragingen. Daar komt nog bij dat uit de P&C-documenten niet gemakkelijk valt af te lezen dat de meevallers in deze veelvoorkomende situatie nadrukkelijk incidenteel zijn: op enig moment wordt het kapitaalgoed dan toch in gebruik genomen en gaan de onvermijdelijke rente- en afschrijvingslasten alsnog op de begroting drukken.

De aanbeveling hiervoor ligt dus voor de hand: gemeenten (en provincies) moeten linksom of rechtsom beter inzicht bieden in de voortgang c.q. de vertraging van investeringsprojecten. De waterschappen kunnen daarbij als voorbeeld dienen. Een integraal kasstroomoverzicht in begroting en rekening zou daartoe al kunnen helpen.

Het gemeentefonds: te veel komt te laat, en ook nog vaak incidenteel

De derde en laatste kwestie die gemeenteraden belemmert in hun werk is een direct gevolg van de handelwijze van de Rijksoverheid, namelijk de geldstroom uit het gemeentefonds. Het eerdergenoemde onderzoek laat zien dat sinds 2020 jaarlijks miljarden euro's extra aan het gemeentefonds worden toegevoegd waarover gemeenten pas in mei van het betreffende begrotingsjaar (of zelfs nog later) worden geïnformeerd. Het is de belangrijkste verklaring voor onderbesteding in gemeenten, juist omdat zij vanwege het budgetrecht tijd nodig hebben voor zorgvuldige besluitvorming over de besteding van de middelen. Een onderliggende analyse van de mutaties in het gemeentefonds over de periode 2022-2025 laat zien dat gemiddeld over die vier jaar bijna 80% van de mutaties gemeentefonds incidenteel¹⁵ was. In 2025 was zelfs sprake van dalend structureel budget en een stijgend incidenteel budget. Uit de meeste gemeentelijke begrotingen is niet duidelijk af te lezen of bijdragen uit het gemeentefonds incidenteel of structureel zijn.¹⁶ En als een raadslid dit al uit de tabelletjes kan afleiden, dan wordt in de toelichting en in andere onderdelen van de begroting niet goed uitgelegd wat hiervan de consequenties zijn; de optelsom van diverse niet-structurele bijdragen kan gemakkelijk het zicht ontnemen op de gevolgen over vijf jaar, en op de werkelijke waarde van indicatoren zoals de weerstandscapaciteit van de gemeente.

- 15 Structureel is hier gedefinieerd als het acres en de prijsbijstelling mutatie plus alle mutaties waar sprake is van dezelfde mutatie of hoger over de gehele meerjarenperiode. Dus ofwel een stabiele reeks, ofwel een oplopende reeks naar het laatste jaar van de meerjarenperiode. Terugkerende mutaties zoals het BTW-compensatiefonds zijn telkens incidenteel beschouwd.
- 16 In de notities van de Commissie BBV over incidenteel en structureel staat als formulering dat er sprake is van structurele baten en lasten zolang de baten en lasten '... maar periodiek terug blijven komen en er geen eindtijd bepaald is'. Baten uit het gemeentefonds komen elk jaar terug, maar ten minste de mutaties die maar één of enkele jaren voorkomen, kunnen volgens de definitie van de Commissie BBV als incidenteel worden beschouwd.

SLOT

We richten ons in dit slotwoord vooral op de interbestuurlijke kant van de genoemde belemmeringen voor gemeenteraden. Natuurlijk moeten raden en colleges ook zelf aan de bak; het genoemde onderzoek naar onderbesteding biedt daarvoor diverse aanbevelingen. Voor de Rijksoverheid geldt dat zij echt meer oog zou moeten hebben voor de gevolgen van haar handelen voor het lokaal bestuur,¹⁷ en de risico's die daar ontstaan. Er is enerzijds het principiële punt van de kosten voor Wmo en jeugdzorg waar gemeenten nauwelijks invloed op kunnen uitoefenen; de vraag is gerechtvaardigd of dat risico wel bij gemeenten moet liggen. En anderzijds is er het perspectief van de lokale volksvertegenwoordigingen. De omvang van de (gemeentefonds)middelen die gemeenten te laat in het jaar ontvangen, maakt het sturen en controleren nog moeilijker dan het al is voor de leken in de gemeenteraad. Niemand is erbij gebaat als gemeenteraden daarvoor niet meer kunnen zorgen dat de gemeente er ook – of zelfs allereerst – is voor het realiseren van lokale wensen en prioriteiten.

17 Het Rijk ondergraaft de positie van gemeenteraden ook op andere manieren; denk aan hoe de decentralisaties van 2015 zijn voorbereid en uitgevoerd (met te weinig beleidsvrijheid en veel te weinig financiële middelen), en ook de almaar groeiende, vaak verplichte regionalisering waardoor gemeenteraden op steeds meer terreinen op steeds meer afstand komen te staan van de belangrijke opgaven in hun regio (zie: Peters, K. (2021). De verantwoordelijkheid van de rijksoverheid voor de positie van gemeenteraden. In: *Impuls voor een sterke lokale democratie? Reflecties na vier jaar Democratie in Actie*, p. 18-27).

De drie pijlers van managementaccounting toegepast op de financiële verhoudingen: *the three-legged stool*

Maxim ter Hedde¹

De theorie van de *three-legged stool* uit het vakgebied van managementaccounting gaat over het in balans brengen van drie samenhangende ontwerpkeuzes ten aanzien van beslissingsrechten, prestatiemeting en de toepassing van prikkels. Toegepast op de huidige financiële verhoudingen tussen Rijk, provincies en gemeenten laat dit beeld zien dat het Nederlandse stelsel momenteel een wankel kruk is: de drie poten zijn niet op elkaar afgestemd, waardoor stabiliteit, doelmatigheid en legitimiteit onder druk staan.



1 DE THREE-LEGGED STOOL ALS PRINCIPE IN MANAGEMENT ACCOUNTING

In de managementaccountingliteratuur beschrijven Brickley, Smith en Zimmerman² de organisatie als een 'three-legged stool' (de kruk met drie poten) met drie kernstructuren:

1. De eerste poot is de toedeling van *beslissingsrechten*: wie mag welke beslissingen nemen over middelen, investeringen en operationele keuzes?
2. De tweede poot betreft de *prestatiemeting*: welke prestatie-indicatoren en rapportages worden gebruikt om de verantwoordelijken te beoordelen?
3. De derde poot is de toepassing van *prikkels*: hoe worden beloning, carrière-kansen of sancties gekoppeld aan de gemeten prestaties?

¹ Maxim ter Hedde is adviseur en Partner bij KokxDeVoogd.

² Brickley, J., Smith, C. & Zimmerman J. (1995). The Economics Of Organisational Architecture. *Journal of Applied Corporate Finance* 8(2), 19-31.

Als één poot structureel afwijkt – bijvoorbeeld wel verantwoordelijkheid, maar geen beslissingsruimte – raakt de kruk uit balans. Dit kan ongewenste gevolgen hebben zoals onnodige risico's nemen, onderinvestering of opportunistisch gedrag.

In deze benadering wordt met 'balans' bedoeld dat de set prestatie maatstaven die voor evaluatie wordt gebruikt, consistent is met de toegewezen beslissingsrechten en de prikkels. Als een manager bijvoorbeeld wel wordt beoordeeld op kostenbeperking maar geen zeggenschap heeft over de belangrijkste kostenposten, ontstaat een perverse situatie: hij wordt dan afgerekend op factoren buiten zijn invloedssfeer.

In dit essay passen we de kernlessen die volgen uit het principe van de *three-legged stool* toe op de huidige interbestuurlijke financiële verhoudingen. Hoewel het principe uit de private sector voortkomt, kunnen de lessen ook op de publieke sector van toepassing zijn, omdat ook tussen de verschillende bestuurslagen een vorm van performancemanagement bestaat: het Rijk kent taken en middelen toe, beoordeelt decentrale prestaties en creëert – gewild of ongewild – prikkels via normeringssystematiek, toezicht en incidentele ingrepen.

2 DE INTERBESTUURLIJKE 'ORGANISATIE'

In de Nederlandse financiële verhoudingen kan het stelsel worden opgevat als een interbestuurlijke organisatie waarin Rijk, provincies en gemeenten gezamenlijke publieke taken uitvoeren op basis van een wettelijke taakverdeling. Het 'Huis van Thorbecke' vormt daarbij het staatsrechtelijke kader met drie bestuurslagen die zijn belast met algemene overheidstaken en financieel met elkaar zijn verbonden, onder meer via het gemeentefonds en specifieke uitkeringen.

Het Rijk fungeert daarbij als opdrachtgever en systeemontwerper doordat het via Grondwet, organieke wetten (zoals Gemeentewet en Provinciewet) en bijzondere wetgeving bepaalt welke taken bij welke bestuurslaag worden belegd. Het Rijk stelt beleidsdoelen vast, kiest bekostigingsvormen (eigen inkomsten, algemene uitkering, decentralisatie- en integratie-uitkeringen, specifieke uitkeringen) en beschikt over de centrale belastinginning.

Provincies hebben in deze constellatie de rol van toezichthouder en gebiedsregisseur. Zij houden financieel toezicht op gemeenten (onder andere via beoordeling van begrotingsevenwicht en toepassing van artikel-12-regimes) en coördineren op regionaal niveau beleid op terreinen als ruimtelijke ordening, infrastructuur en leefomgeving.

Gemeenten vervullen de rol van uitvoerende en democratisch verantwoordelijke bestuurslaag. Zij voeren zowel autonome taken als medebewindstaken uit, financieren deze uit eigen belastingen, algemene en bijzondere uitkeringen uit het

gemeentefonds en specifieke uitkeringen, en leggen daarover verantwoording af aan de gemeenteraad.

3 DE EERSTE POOT: DE TOEDELING VAN BESLISSINGSRECHTEN

3.1 Formele decentralisatie van taken

Sinds de grote decentralisaties in het sociaal domein (2015) zijn gemeenten primair verantwoordelijk gemaakt voor jeugdzorg, Wmo-ondersteuning en participatie, met als doel maatwerk en nabijheid te bieden. Daarnaast hebben zij taken op het gebied van fysieke leefomgeving, woningbouw, energietransitie en veiligheid, vaak in samenwerking met andere gemeenten en provincies. Provincies vervullen een rol als middenbestuur: ruimtelijke ordening op regionaal niveau, natuurbeheer en toezicht op gemeenten, inclusief financieel toezicht op de gemeentebegrotingen.

In termen van *beslissingsrechten* zijn veel beslissingen dus daadwerkelijk naar lagere overheden gedecentraliseerd: gemeenten bepalen de inrichting van voorzieningen, lokale prioriteiten en investeringsprogramma's, binnen de kaders van landelijke wetgeving. Het Rijk behoudt evenwel cruciale beslissingsrechten over het takenpakket (via wet- en regelgeving), de omvang van de budgetten en de bestemming daarvan in de vorm van algemene en specifieke uitkeringen.³ Daarmee ontstaat een asymmetrische situatie: gemeenten en provincies dragen de operationele verantwoordelijkheid en zijn politiek aanspreekbaar, terwijl het Rijk de macrofinanciële knoppen bedient.

3.2 De facto hebben onze decentrale overheden beperkte financiële autonomie

Hoewel gemeenten eigen inkomsten hebben – uit bijvoorbeeld de onroerendesaakbelasting en heffingen – blijft hun vrije bestedingsruimte beperkt ten opzichte van de omvang van hun taken. Bovendien zijn gemeenten gebonden aan landelijke normen (bijvoorbeeld in de jeugdzorg) en aan concessie- en aanbestedingsregimes, waardoor de feitelijke beslissingsvrijheid kleiner is dan de formele taakomschrijving suggereert. De gemeenteraad van een gemiddelde Nederlandse gemeente kan gedurende zijn zittingstermijn van vier jaar per saldo ongeveer 16-20% van de totale begroting autonoom beslissen; dat is de beïnvloedbare ruimte waar in het lokale beleid prioriteiten kunnen worden verschoven. Provincies zitten in een vergelijkbare positie: zij moeten toezien op financieel houdbare gemeentebegrotingen, terwijl hun eigen middelen eveneens grotendeels Rijksafhankelijk zijn.

3 Van de 185 SPUK's in 2024 wordt het overgrote deel niet omgezet in 2026, die lopen door als SPUK of lopen pas af na 2026. Vanaf 2027 wordt een reductie verwacht van mogelijk 10 SPUK's (Kamerbrief uitkomst omzetting specifieke uitkeringen en Onderhoudsrapport Specifieke Uitkeringen (OSU) 2024, 21 mei 2025).

Vanuit het three-legged stool-perspectief kunnen we stellen dat de eerste poot, *beslissingsrechten*, niet volledig is uitgelijnd met de rest van de kruik: gemeenten dragen brede verantwoordelijkheid, maar missen in meerdere domeinen zowel de (fiscale) autonomie als de beleidsvrijheid die past bij hun publieke opdracht. Dit gebrek aan uitgelijndheid (balans) vormt de kiem voor de huidige spanningen in de financiële verhoudingen.

4 DE TWEDE POOT: PRESTATIEMETING EN TOEZICHT

4.1 Financieel toezicht door provincies

Provincies vervullen als financieel toezichthouder een centrale rol in de beoordeling van de begrotingen van gemeenten. Uit verslagen van provinciale toezichthouders blijkt dat ruim 98 procent van de gemeenten erin slaagt de begroting voor 2025 sluitend te krijgen, maar dat dit vaak alleen lukt door een combinatie van bezuinigingen, uitstel van investeringen, inkomstenverhogingen en inzet van reserves. Het structureel evenwicht is daardoor fragiel: toekomstige tekorten worden vooruitgeschoven of gemaskeerd, en ongeveer driekwart van de gemeenten heeft voor de periode 2026–2028 geen structureel sluitende meerjarenraming. Zonder aanvullende middelen van het Rijk kan het merendeel van de gemeenten dus geen invulling geven aan de maatschappelijk noodzakelijke investerings-opgaven.⁴

De dominante prestatiemaatstaf in het provinciale toezicht is of de gemeentebegroting structureel en reëel in evenwicht is. Dit is begrijpelijk vanuit financieel risicobeheersingsperspectief, maar het betekent ook dat andere relevante indicatoren – kwaliteit en toegankelijkheid van voorzieningen, investeringsniveau in langetermijnopgaven, intergenerationele rechtvaardigheid – minder expliciet in de beoordeling zitten. In termen van de three-legged stool wordt de prestatiemeting sterk financieel-technisch ingevuld, met risico dat inhoudelijke doelrealisatie ondersneeuwt.

4.2 Rijk: normering en incidentele ingrepen

Het Rijk beoordeelt de financiële positie van decentrale overheden op macro-niveau via het EMU-saldo en de ontwikkeling van de fondsen in relatie tot de rijksuitgaven. In de praktijk wordt echter regelmatig afgeweken van de normeringsuitkomst door politieke keuzes, bijvoorbeeld door bezuinigingen op het Gemeentefonds buiten de standaardformule om.

Deze afwijkingen maken de prestatie- en middelenrelatie tussen Rijk en decentrale overheden minder voorspelbaar. Gemeenten worden enerzijds beoordeeld

4 Van der Lei, J. (2026). Gemeenten hebben steeds minder ruimte om te investeren'. *ESB* 111 (4854), 26 februari.

op een sluitende begroting en doelmatige uitvoering, maar zien anderzijds hun algemene uitkering onverwacht dalen of minder hard groeien dan de rijksuitgaven. De evaluatie van de normeringssystematiek signaleert dat deze politieke ingrepen de beoogde stabiliteit en inzichtelijkheid aantasten. De prestatie-evaluatiepoot is daarmee niet consistent gekoppeld aan de middelenpoot: gemeenten worden afgerekend op resultaten die mede afhankelijk zijn van rijksbesluiten waar zij geen invloed op hebben.

5 DE DERDE POOT: PRIKKELS EN RISICODELING

5.1 Normeringssystematiek

De normeringssystematiek fungeert ook als prikkelmechanisme: omdat Gemeentefonds en Provinciefonds meebewegen met de rijksuitgaven, delen decentrale overheden mee in de algemene budgettaire krapte of ruimte. Dit creëert een prikkel voor het Rijk om rekening te houden met de effecten van bezuinigingen of uitbreidingen op het lokale niveau, en voor gemeenten om niet louter op intensiveringen te rekenen. De koppeling aan de accresrelevante rijksuitgaven (ARU) (onder het uitgavenplafond) zorgt bovendien voor een relatief eenvoudig en uitlegbaar mechanisme, dat in principe de horizontale gelijkheid tussen gemeenten en provincies bewaakt.

Tegelijkertijd werkten de prikkels tot nu toe asymmetrisch uit: wanneer het Rijk politieke prioriteiten bijstelt, moeten gemeenten en provincies de gevolgen absorberen, vaak met beperkte tijd om hun beleid aan te passen. De meicirculaires laten bijvoorbeeld zien dat gemeenten tot en met 2025 een oplopend bedrag hebben ontvangen, maar na 2026 weer inleveren, wat de meerjarige planning bemoeilijkt. De prikkel is daarmee eerder 'adaptieve bezuinigingsdiscipline' dan een stabiele stimulans voor doelmatige en innovatieve uitvoering.

5.2 Lokale prikkels: begroting sluitend, voorzieningen onder druk

Op gemeentelijk niveau werken prikkels sterk via het financiële toezicht en de politieke noodzaak van een sluitende meerjarenbegroting. Gemeenten die financieel onder druk staan, draaien aan bekende knoppen: bezuinigen, investeringen uitstellen, lokale lasten verhogen en reserves inzetten. Daarnaast proberen gemeenten zich te wapenen tegen reële tekorten door overbegroten. Dit kan leiden tot onderinvestering in langetermijnopgaven (bijvoorbeeld onderhoud, verduurzaming, woningbouw) en tot verschraling van het voorzieningenniveau.

Daarnaast spelen eigen inkomsten een beperkte prikkelrol: gemeenten kunnen via lokale belastingen extra middelen genereren, maar stuiten op politieke en sociale grenzen, zeker in gemeenten met veel inwoners met lage inkomens. Provincies ervaren vergelijkbare spanningen: zij moeten financieel toezicht houden én regionale ambities waarmaken met middelen die mede afhankelijk zijn van

rijksbesluiten. De prikkel-poot van de three-legged stool lijkt daarmee vooral gericht op financiële stabiliteit op de korte termijn, en minder op structurele kwaliteit en veerkracht van gemeenten.

6 IS DE KRUK IN BALANS?

Toegepast op de huidige financiële verhoudingen tussen Rijk, provincies en gemeenten vatten we de bevindingen uit de toepassing van de three-legged stool als diagnose-instrument als volgt samen:

1. *Beslissingsrechten*: taken zijn fors gedecentraliseerd, maar fiscale autonomie en beleidsruimte zijn beperkt en onderhevig aan frequente rijksingrepen. Gemeenten en provincies hebben dus wel de verantwoordelijkheid en zijn politiek aanspreekbaar, maar hebben niet altijd de bijpassende stuurmogelijkheden en voorspelbare middelen.
2. *Prestatiemeting en toezicht*: de nadruk ligt op begrotingstechnische sluitendheid en naleving van financiële normen op korte termijn. Inhoudelijke prestaties (kwaliteit van zorg, leefbaarheid, duurzaamheid) en de houdbaarheid op lange termijn van de financiële positie zijn minder dominant in het formele toezichtkader.
3. *Prikkels en risicodeling*: de normeringssystematiek creëert wel een macrokoppeling, maar de landelijke politiek ondermijnt met haar beslissingen de voorspelbaarheid en versterkt de asymmetrie in risico's. Lokale prikkels stimuleren vooral reparatiewerk op de korte termijn in de begroting, aanleg van onzichtbare potjes en gebruik van reserves, niet noodzakelijkerwijs structurele hervormingen of innovatie of het opstellen van reële begrotingen.

Conclusie: vanuit de logica van de three-legged stool is er sprake van disbalans: de prestatiemeting (financiële sluitendheid) en prikkels (kortetermijndruk, onzekere middelen) sluiten niet goed aan bij de feitelijke *beslissingsrechten* en verantwoordelijkheden van gemeenten en provincies. De kruk blijft nog staan – getuige de hoge mate waarin gemeenten hun begroting formeel rond krijgen – maar één of meerdere poten zijn aan het 'doorbuigen': structurele tekorten, uitgestelde investeringen en groeiende spanning tussen Rijk en decentrale overheden wijzen op een stelsel dat op termijn instabiel is.

7 DE RISICO'S VAN EEN KRUK IN DISBALANS

Bij disbalans in de financiële verhoudingen worden de bestaande spanningen versterkt. De risico's hiervan zijn:

- Instabiliteit en onvoorspelbaarheid: incidentele rijksingrepen ondermijnen prikkels en verlagen het anticiperingsvermogen van onze decentrale overheden, zodat zij niet kunnen plannen en reserves cyclisch worden opgebouwd en aangesproken.

- Erosie van legitimiteit: politiek en publiek verliezen vertrouwen als lagere overheden aanspreekbaar zijn op tekorten die deels rijksgedreven zijn, wat interbestuurlijke frictie vergroot.
- Systemische risico's: op macroniveau draagt disbalans bij aan oplopende tekorten, (verdergaand) achterstallig onderhoud aan infrastructuur en verminderde veerkracht tegen schokken zoals inflatie of demografische druk.

Uiteindelijk leidt een uit balans zijnde stoel tot lagere efficiëntie, hogere transactiekosten (toezicht, conflicten) en verminderde waardecreatie voor burgers. De noodzakelijke balans herstellen vereist gelijktijdige aanpassingen aan alle drie de poten van de kruk.

8 NAAR EEN BETER UITGELIJNDE KRUK

De three-legged stoel suggereert niet dat er maar één ideaalmodel is, maar wel dat wijzigingen in één poot steeds gepaard moeten gaan met consistente aanpassingen in de andere twee. Voor de financiële verhoudingen zijn er grofweg drie richtingen denkbaar om de kruk te verstevigen:

1. Een meer directe koppeling tussen taken en middelen

Als taken structureel bij gemeenten en provincies blijven, ligt een grotere en stabielere eigen belastingbasis voor de hand, zodat lokale besluitvorming beter aansluit bij lokale verantwoordelijkheid. Alternatief is dat het Rijk taken terugneemt of beter standaardiseert, maar dat staat op gespannen voet met het streven naar maatwerk en nabijheid. Bovendien verworden gemeenten bij standaardisering dan (nog verder) als een uitvoerings- en administratiekantoor van het Rijk.

2. Verbreding van prestatiemeting

Financieel toezicht zou explicieter gekoppeld kunnen worden aan indicatoren voor kwaliteit, toegankelijkheid en langetermijnhoudbaarheid van voorzieningen. Dit betekent niet minder aandacht voor begrotingsdiscipline, maar een bredere set prestatie maatstaven die recht doet aan de complexiteit van lokale taken.

3. Consistent normeringsregime

De normeringssystematiek kan worden versterkt door politieke ad hoc-ingrepen te beperken en afwijkingen transparanter en voorspelbaarder te maken. Zo wordt de prikkel-poot van de kruk betrouwbaarder en kunnen gemeenten en provincies hun meerjarenbeleid beter afstemmen op de verwachte middelenontwikkeling.

Een illustratief voorbeeld is de discussie over de daling van het Gemeentefonds na 2026. Als het Rijk hier structureel minder middelen beschikbaar stelt zonder taken of normen aan te passen, wordt de poot 'prikkel' verkort terwijl de poten 'beslissingsrechten' en 'prestatiemeting' gelijk blijven. Dat leidt – in three-legged stoel-termen – tot een instabiele kruk waarbij gemeenten gedwongen worden om tekorten te compenseren met noodmaatregelen, wat uiteindelijk de kwaliteit en legitimiteit van de lokale democratie kan aantasten.

9 TOT SLOT

Het principe van de three-legged stool maakt zichtbaar dat het debat over financiële verhoudingen niet alleen over 'meer of minder geld' zou moeten gaan, maar ook over de samenhang tussen bevoegdheden, verantwoording en prikkels. Hoewel Rijk, provincies en gemeenten in hoge mate van elkaar afhankelijk zijn, wordt de verantwoordelijkheid steeds vaker bij de lagere overheden neergelegd, terwijl de middelen en de macrofinanciële kaders bij het Rijk blijven. Hoe minder beleidsruimte een gemeente heeft bij de uitvoering van de taken, des te logischer is het dat deze uitvoering door het Rijk kostendekkend wordt gefinancierd.

Een duurzaam interbestuurlijk financieel stelsel vergt daarom een expliciete herijking van alle drie de poten van de kruk: heldere keuzes over welke beslissingen waar horen, een evenwichtige set prestatie maatstaven en een voorspelbaar prikkel- en normeringsregime. Pas als deze elementen in onderlinge samenhang worden herontworpen, ontstaat een stabiele kruk waarop het financiële Huis van Thorbecke stevig kan blijven staan.

Theorie en praktijk van de bufferfunctie van gemeentelijke belastingen

Arjen Schep & Robert Kastelein¹

INLEIDING

In de huidige financiële verhouding tussen rijk en gemeenten vervult het gemeentelijke belastinggebied een bufferfunctie. Die bufferfunctie staat in toenemende mate onder druk. In 2004 constateerde de Raad van State reeds dat de behoefte van gemeenten aan financiële buffers en compensatie toeneemt in verband met de grotere financiële risico's die zij lopen met de uitbreiding van hun verantwoordelijkheden en de niet altijd toereikende uitkeringen die zij daarvoor ontvangen.² De Raad voor het openbaar bestuur (ROB) kwam in 2005 tot de conclusie dat door voortgaande decentralisatie van taken naar gemeenten de kans op financiële risico's toeneemt alsmede het belang van voldoende budgettaire buffers. De mogelijkheid zo nodig eigen belastingen te kunnen verhogen achtte de ROB hierbij onmisbaar.³ In 2025 sprak de raad over het verschil tussen de gemeentelijke uitgaven en belastinginkomsten van een 'belastingkloof'.⁴

In deze bijdrage gaan we nader in op de bufferfunctie van het gemeentelijke belastinggebied. In *Deel I* beschrijven we beknopt de theorie van die functie zoals die blijkt uit wettelijke voorschriften, onderzoeksrapporten en literatuur. In *Deel II* reflecteren we op die theorie en doen een aantal constatering op basis van de huidige praktijk van de belastingcapaciteit van gemeenten waarmee de bufferfunctie kan worden ingevuld. We sluiten af met een conclusie.

- 1 - Prof. mr. dr. A.W. Schep is hoogleraar Heffingen van lokale overheden, wetenschappelijk directeur van het Erasmus Studiecentrum voor Lokale overheden (ESBL) en voorzitter van het departement Law & Tax van Erasmus School of Law.
- R.H. Kastelein, LL.M is wetenschappelijk onderzoeker bij het ESBL en promovendus bij Erasmus School of Law.
- 2 Advies van de Raad van State bij het wetsvoorstel tot afschaffing van de OZB van gebruikers van woningen (*Kamerstukken II 2004/05*, 30096, nr. 5).
- 3 Raad voor het openbaar bestuur & Raad voor de financiële verhoudingen (2025, augustus). *Autonomie of automaat? Advies over gemeentelijke autonomie*, p. 59 en p. 63.
- 4 Raad voor het openbaar bestuur (2025, juli). *Meters maken met medebewind, over het parlementair budgetrecht en de gemeentefinanciën*. Zie ook: Schep, A., *Het gemeentelijke belastinggebied bungelt tussen kloof en ravijn* [column] (V-N 2026/1.o.5, tevens gepubliceerd op taxlive.nl (<https://www.taxlive.nl/nl/documenten/nieuws/het-gemeentelijke-belastinggebied-bungelt-tussen-kloof-en-ravijn/>)).

Deel I Bufferfunctie van gemeentelijke belastingen: de theorie

1 Bufferfunctie als onderdeel van het derde aspiratieniveau

Het kost de ene gemeente meer dan de andere om een bepaald voorzieningen-niveau aan te bieden. Dit komt doordat de behoefte aan bepaalde voorzieningen in de ene gemeente groter is dan de andere (bijvoorbeeld aan basisonderwijs), of doordat er kostenverschillen zijn of omdat de ene gemeente makkelijker belastinginkomsten kan genereren dan de andere.⁵ Op basis van de Financiële verhoudingswet (hierna: Fvw) wordt bij de verdeling van het gemeentefonds over gemeenten rekening gehouden met die verschillen in kosten en draagkracht. Die verschillen worden vervolgens verevend via de verdeling van het gemeentefonds. Daarbij geldt dat de verdeling bewust globaal is omdat een te gedetailleerde verdeeltechniek ertoe zou kunnen leiden dat onbedoeld ongewenste invloed van het Rijk op het gemeentelijke beleid wordt uitgeoefend.⁶ Nadeel van die globale verdeling is dat er verdeelstoornissen optreden. Een verdeelstoornis uit zich doordat een gemeente structureel te weinig middelen ontvangt ten opzichte van de werkelijke kosten. Het eigen belastinggebied dient dan als buffer om de kostenfactoren waarmee in de verdeelmaatstaven niet of onvoldoende rekening is gehouden op te vangen. Er is derhalve een verband tussen het detailniveau van de verdeling van het gemeentefonds en de benodigde bufferfunctie. De behoefte aan een bufferfunctie neemt af bij een hoger detailniveau (er wordt dan met meer verschillen tussen gemeenten rekening gehouden) en *vice versa*.

Twee andere argumenten die in de (economische) literatuur worden genoemd ter rechtvaardiging van de bufferfunctie van eigen belastingen, zijn calamiteiten die zich kunnen voordoen en verschillen in efficiëntie tussen overheden.⁷

De hoeveelheid literatuur en onderzoek over de bufferfunctie is relatief beperkt.⁸ Veel van de literatuur over de bufferfunctie van gemeentebelastingen ontstond in de aanloop naar de afschaffing van de onroerendezaakbelasting (hierna: OZB) voor gebruikers van woningen (per 2006). De criticasters van die afschaffing zagen daarin een aantasting van de bufferfunctie.⁹

5 M.A. Allers (2010). *Verevening conform het derde aspiratieniveau*, [COELO-rapport 10-6].

6 *Kamerstukken II*, 1995/96, 24552, nr. 3, p. 16.

7 Ministerie van BZK (2006). *Scenario's gemeentelijk belastinggebied in relatie tot de bestuurlijke verhoudingen* [Rapport]. Bijlage bij *Kamerstukken II*, 2006/07, 30096, nr. 26, p. 5.

8 Aldus ook Boorsma in: P.B. Boorsma, M.A. Allers, & A.G.A. Jacobs (red.) (2006). *De Financiële Verhouding onder de Loep*. Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), p. 33.

9 Vgl. *Kamerstukken II* 2004/05, 30096, nr. 3 en het bijbehorende advies van de Raad van State over de afschaffing (*Kamerstukken II* 2004/05, 30096, nr. 5), Rapport *Scenario's gemeentelijk belastinggebied in relatie tot de bestuurlijke verhoudingen*. Bijlage bij *Kamerstukken II*, 2006/07, 30096, nr. 26), Boorsma, Allers & Jacobs, 2006, p. 33.

2 Bufferfunctie en weerstandcapaciteit volgens het BBV

De bufferfunctie wordt in de literatuur over de financiële verhouding ook wel aangeduid met de term 'weerstandscapaciteit'. Die term kan in dit verband tot verwarring leiden, gelet op de specifieke invulling die daaraan wordt gegeven in het Besluit begroting en verantwoording gemeenten en provincies (hierna: BBV). Het BBV schrijft gemeenten voor hun weerstandvermogen aan te geven in de vorm van een ratio tussen enerzijds de beschikbare weerstandscapaciteit en anderzijds het totaal aan gekwantificeerde risico's, waar geen beheersmaatregelen tegenover staan.¹⁰ Het begrip weerstandscapaciteit is ruimer dan enkel de belastingcapaciteit en omvat alle middelen en mogelijkheden waarover een gemeente beschikt of kan beschikken om niet-begrote kosten te dekken, waaronder bijvoorbeeld ook reserves.¹¹ De belastingcapaciteit is wel beperkt ingevuld. Deze moet worden uitgedrukt in een kengetal dat de afwijking aangeeft tussen hoe de gemiddelde woonlasten van een gezin in de gemeente afwijken van de landelijke gemiddelde woonlasten.¹² De gedachte is dat een gemeente die hogere tarieven hanteert dan het landelijke gemiddelde, minder weerbaar is om financiële tegenvallers op te vangen. De woonlasten worden bepaald door OZB-lasten, de rioolheffing en de afvalstoffenheffing.¹³

3 Bufferfunctie en artikel 12 Fvw

Wanneer een gemeente haar begroting structureel niet sluitend krijgt en zij onvoldoende mogelijkheden heeft om dit zelf op te lossen, kan zij een beroep doen op de vangnetregeling van artikel 12 Fvw. Deze bepaling voorziet in een bijzondere aanvullende uitkering uit het gemeentefonds 'indien de algemene middelen van de gemeente aanmerkelijk en structureel tekort zullen schieten om in de noodzakelijke behoeften te voorzien, terwijl de eigen inkomsten van de gemeente zich op een redelijk peil bevinden'.¹⁴ Tegenover de extra uitkering staan verscherpt financieel toezicht en wettelijk voorgeschreven maatregelen om de financiële positie te verbeteren.¹⁵ De regeling wordt gezien als sluitstuk van de aan het eigen belastinggebied van gemeenten toegeschreven bufferfunctie. Door die regeling kan de buffer van gemeenten kleiner zijn.¹⁶ Wettelijk is bepaald wan-

10 Art. 11 BBV.

11 Zie ook: E. Gerritsen (2003). Scenario's voor de weerstandscapaciteit. *B&G* mei/juni, 26-30.

12 Art. 11 lid 3 BBV jo. Bijlage 1 (Tabel 5) bij Uitvoeringsregeling vaststellen wijze waarop kengetallen worden vastgesteld en opgenomen in begroting en jaarverslag provincies en gemeenten.

13 Daarbij wordt voor de OZB-lasten en de rioolheffing bij de berekening uitgegaan van een gemiddelde WOZ-waarde. De reden dat ook de kostengerelateerde afvalstoffenheffing en de rioolheffing deel uitmaken van de berekening, is dat mogelijk nog belastingcapaciteit aanwezig is in de vorm van nog niet volledige kostendeckking.

14 Art. 12 lid 2 Fvw.

15 Art. 12 lid 5 Fvw.

16 Vgl. Ministerie van BZK (2006). *Scenario's gemeentelijk belastinggebied in relatie tot de bestuurlijke verhoudingen* [Rapport]. Bijlage bij Kamerstukken II, 2006/07, 30096, nr. 26, p. 57.

neer sprake is van een aanmerkelijk en structureel tekort.¹⁷ Onderdeel daarvan is onder andere de belastingcapaciteit, waarbij de OZB van woningen (eigenaren) en niet-woningen (eigenaren en gebruikers) het uitgangspunt vormt.¹⁸ De eigen inkomsten van de gemeente bevinden zich 'op een redelijk peil' indien een bij ministeriële regeling vastgesteld percentage van de heffingsmaatstaf voor de OZB¹⁹ daadwerkelijk wordt geheven en indien de kosten van huisvuil, bedrijfsvuil en riolering volledig worden doorberekend in respectievelijk de reinigingsheffingen²⁰ en de rioolheffing.²¹

Deel II Bufferfunctie van gemeentelijke belastingen: de praktijk

Hierna reflecteren we op de hiervoor beschreven theorieën en wettelijke uitgangspunten. Ons is opgevallen dat zowel binnen het stelsel van de financiële verhoudingen (verdeelmaatstaven en art. 12) als in het BBV steeds wordt uitgegaan van slechts een deel van de belastingcapaciteit van gemeenten. Deze wordt namelijk beperkt tot de OZB,²² de reinigingsheffingen en de rioolheffing. In de praktijk zien we een ander beeld. Dat brengt ons tot de volgende constatering.

A Naast de OZB dragen ook andere algemene belastingen in toenemende mate bij aan de belastingcapaciteit van gemeenten

Onzes inziens wordt in de in Deel I door ons beschreven theorieën en wettelijke uitgangspunten uitgegaan van een verouderd beeld ten aanzien van de belastingcapaciteit van gemeenten. Andere algemene belastingen²³ dan de OZB blijven volledig buiten beeld. Met name de opbrengsten van de parkeerbelastingen en de toeristenbelasting hebben afgelopen jaren niet alleen in absolute zin, maar ook in relatieve zin aan belang gewonnen ten opzichte van de opbrengst van de OZB. Dit jaar is de landelijke opbrengst van de OZB € 6,3 miljard. De opbrengst

17 Art. 23 lid 1 Besluit financiële verhouding 2001. Hiervan is volgens die bepaling sprake als het tekort groter of gelijk is aan 2% van de som van de belastingcapaciteit van de gemeente met betrekking tot de OZB, de algemene uitkering, de decentralisatie-uitkeringen en de integratie-uitkeringen. Daarnaast moet het tekort zich over het begrotingsjaar en de drie daaropvolgende jaren uitstrekken.

18 Art. 23 lid 2 Besluit financiële verhouding 2001 jo. Bijlage 2 (De verdeelmaatstaven voor het gemeentefonds).

19 Dit wordt ook wel aangeduid als het OZB-toelatingskaartje tot art. 12 en is sinds 2009 bepaald door de gewogen gemiddelde OZB-tarieven t-I, die in het gemeentefonds als rekentarieven voor het jaar t worden gehanteerd, met een opslag van 20% (Ministerie van BZK (2011). *Handleiding Artikel 12 Fvw*, p. 10).

20 De gemeente is verantwoordelijk voor het inzamelen van huishoudelijke afvalstoffen (art. 10.21 Wet milieubeheer). De kosten van die zorgverplichting kunnen worden verhaald middels een afvalstoffenheffing (art. 15.33 Wet milieubeheer) (bestemmingsbelasting). Bedrijven zijn in beginsel zelf verantwoordelijk voor hun afval. Biedt de gemeente het ophalen van bedrijfsafval wel als dienst aan, dan kan zij daar reinigingsrechten voor heffen (dit is een retributie gebaseerd op art. 229 Gemeentewet).

21 Art. 12 lid 2 Fvw jo. art. 24 lid 1 Besluit financiële verhouding 2001.

22 In art. 12 Fvw en het BBV zelfs tot OZB van woningen.

23 Algemene belastingen zijn belastingen waarbij een gemeente(raad) zowel wat betreft de tariefhoogte als de opbrengstbesteding vrijheid heeft.

parkeerbelastingen is € 1,6 miljard en van de toeristenbelasting € 654 miljoen.²⁴ Waar in 2007 (een jaar na de afschaffing van de OZB-gebruikersbelasting van woningen) de toeristenbelasting nog geen 2% (€ 113 miljoen) uitmaakte van het totaal van de gecombineerde opbrengsten van de OZB, de parkeerbelastingen en de toeristenbelasting, is dat in 2026 8%.²⁵ Voor de parkeerbelastingen geldt een vergelijkbaar beeld. Het aandeel van die belastingen in het totaal van de landelijke opbrengst van genoemde heffingen steeg van zo'n 7,5% (€ 447 miljoen) in 2007 naar 19% in 2026. Vooral in de grotere toeristische steden zijn de parkeerbelastingen en de toeristenbelasting een substantieel groter aandeel gaan uitmaken van de inkomsten uit algemene belastingen. Het meest sprekende voorbeeld is de gemeente Amsterdam, waarvan de opbrengst parkeerbelastingen in 2026 ongeveer even groot is als de opbrengst OZB (zo'n € 400 miljoen). Maar ook de toeristenbelasting brengt dit jaar € 275 miljoen op in die stad. Ook in kleinere gemeenten kunnen de inkomsten uit algemene belastingen over meer belastingsoorten worden gespreid dan enkel de OZB. Naast toeristenbelasting en de parkeerbelasting is voor sommige toeristische gemeenten ook de forensenbelasting een belangrijke inkomstenbron (geworden). Een voorbeeld is Schouwen-Duiveland. Deze gemeente heeft in 2026 een opbrengst forensenbelasting van bijna € 4 miljoen. De toeristenbelasting levert meer dan € 10 miljoen op en de parkeerbelasting bijna € 2,5 miljoen. In totaal is dat € 16,5 miljoen uit andere algemene belastingen dan de OZB, die in deze gemeente ruim € 12 miljoen opbrengt.

B Toeristische gemeenten en gemeenten met een centrumfunctie hebben meer bufferpotentie dan gemeenten zonder die kenmerken

In het binnen de financiële verhouding nagestreefde derde aspiratieniveau²⁶ is de gedachte dat elke gemeente globaal in staat zou moeten zijn om, bij gelijke belastingdruk, een gelijkwaardig niveau van voorzieningen te realiseren.²⁷ Om dat te bereiken, worden ook verschillen in OZB-belastingcapaciteit (deels) verevend.²⁸ Uitgangspunt is dat hierdoor alle gemeenten in gelijke mate in staat zijn om verschillen in eigen voorkeuren ten aanzien van voorzieningenniveau en lastendruk tot uitdrukking te brengen (de zogenoemde vrije zoom), terwijl ze eveneens in gelijke mate de vraagstukken zouden moeten kunnen aanpakken waarvoor ze zich gesteld zien. Uit de hiervoor gegeven voorbeelden blijkt dat grote verschillen kunnen bestaan tussen gemeenten wat betreft belastingcapaciteit wanneer ook andere algemene gemeentelijke belastingen daarbij in ogenschouw worden genomen. De mogelijkheden om het eigen belastinggebied aan te spreken als buffer voor verdeelstoornissen of zich realiserende financiële risico's, lopen daar-

24 Bron: CBS <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2026/06/gemeenten-begroten-15-3-miljard-euro-aan-heffingsopbrengsten>.

25 Bron: CBS.

26 Gebaseerd op de theorie van C. Goedhart (1975). Hoofdlijnen van de Leer der Openbare Financien, Stenfert Kroese. Daartoe wordt een deel van de OZB-belastingcapaciteit verevend.

27 Kamerstukken II 1995/96, 24552, nr. 3, p. 15.

28 Art. 3 lid 2 Besluit financiële verhouding 2001 jo. Bijlage 2 (De verdeelmaatstaven voor het gemeentefonds).

mee zeer uiteen. Versimpeld weergegeven hebben gemeenten met toeristische verblijfslocaties en/of toeristische trekpleisters, danwel met een centrumfunctie (parkeerbelasting), meer mogelijkheden tot vergroting van de eigen belastingopbrengsten dan gemeenten zonder die omstandigheden. Hoe meer van die omstandigheden zich tegelijk voordoen, hoe groter de bufferpotentie van het eigen belastinggebied is.

C Gemeentegrootte lijkt ook van invloed te zijn op belastingcapaciteit

Over de weerstandscapaciteit van gemeenten in de zin van het BBV zijn sinds 2019 data beschikbaar, zowel per gemeente als voor Nederland als geheel.²⁹ Gelet op onze constatering hiervoor, vinden wij het opvallend dat enkel de lasten van (eigenaren van) woningen worden meegenomen in het BBV-kengetal. Ook de jaarlijkse BDO Benchmark Nederlandse Gemeenten maakt gebruik van die data en genereert daaruit voor het kengetal 'Belastingcapaciteit' een grafiek naar gemeentegrootte, uitgedrukt in aantal inwoners.³⁰ Vanaf 2016 is een geleidelijk stijgende trend zichtbaar (hogere tarieven). Gemiddeld genomen blijken gemeenten met minder dan 50.000 inwoners een hogere belastingdruk te hebben dan kleinere gemeenten. Grotere gemeenten hebben over het algemeen meer belastingcapaciteit 'over' dan kleinere gemeenten. Zij kunnen daardoor indien noodzakelijk meer inkomsten genereren dan kleinere gemeenten dat kunnen. Uit onderzoek blijkt dat het aantal artikel 12-gemeenten is afgenomen, vooral door herindelingen en fusies tussen gemeenten.³¹ Ook hieruit kan worden afgeleid dat kleinere gemeenten meer financiële risico's lopen dan grotere gemeenten.

D Eigenaren en huurders van onroerende zaken dragen de financiële risico's van gemeenten die wat betreft belastingcapaciteit voornamelijk afhankelijk zijn van de OZB

Kenmerk van zowel de toeristenbelasting, de forensenbelasting als in iets geringere mate de parkeerbelastingen is dat deze belastingen doorgaans op anderen dan de eigen inwoners en bedrijven drukken. Voelt een gemeente zich gedwongen om een beroep te doen op de bufferruimte binnen de eigen belastingen, dan betekent dat voor toeristische en/of centrumgemeenten dat zij vanwege die alternatieve heffingsmogelijkheden hun eigen inwoners en bedrijven geheel of gedeeltelijk kunnen ontzien. Zij beschikken over meerdere opties wanneer een beroep wordt gedaan op de bufferruimte van het eigen belastinginstrumentarium. Logischerwijs zouden deze gemeenten in theorie ook beter in staat moeten zijn om te voorkomen dat zij in een artikel 12-situatie terecht komen.

29 Zie Findo – Data Financiën Decentrale Overheden, te raadplegen via: <https://financiengemeenten.nl/> (Ministerie van BZK).

30 Zie <https://www.bdo.nl/nl-nl/branches/overheid/benchmark-gemeenten>. Er wordt onderscheid gemaakt tussen gemeenten met inwoneraantallen tot 25.000; van 25.000 tot 50.000; van 50.000 tot 100.000 en gemeenten met meer dan 100.000 inwoners. Ook wordt een gemiddelde in de grafiek afgedrukt.

31 C. Hoeben & D.M.O. Jong (2025). Atlas van de lokale lasten 2025. COELO, p. 46-48.

Daar staat tegenover dat in gemeenten die qua belastingopbrengsten vooral van de OZB afhankelijk zijn, bij het aanspreken van de bufferruimte van het eigen belastinggebied de lasten voor de eigen inwoners, bedrijven en instellingen eerder zullen moeten stijgen. Dat betekent concreet dat woningeigenaren en eigenaren en huurders van niet-woningen de rekening gepresenteerd krijgen. Deze constatering neemt aan belang toe wanneer de in de inleiding beschreven toegenomen financiële risico's van gemeenten als gevolg van de decentralisaties van de afgelopen decennia in herinnering worden gebracht. De eigen belastingmogelijkheden van gemeenten zijn afgelopen decennia niet toegenomen.³² Komt een dergelijke gemeente in structurele financiële problemen in de zin van artikel 12 Fvw, dan leidt dat in dergelijke gemeenten noodgedwongen tot verdere tariefstijgingen van de OZB.

E Bufferfunctie gaat ten koste van allocatiefunctie en democratische functie van het eigen belastinggebied

Onze constatering hebben gevolgen voor de autonomie van gemeenten. Verschillen tussen gemeenten die samenhangen met het maken van andere (autonome) keuzes vallen in wezen niet onder de bufferfunctie maar onder de vrije zoom, waarmee uitdrukking kan worden gegeven aan de allocatiefunctie.³³ Dit hangt ook samen met de democratische functie: met eigen belastingen kunnen gekozen volksvertegenwoordigers in de gemeenteraad handen en voeten geven aan de open huishouding van de gemeente en beleidskeuzes bekostigen.³⁴ Echter, wanneer meer bufferruimte nodig is vanwege verdeelstoornissen of zich realiserende financiële risico's, resteert minder ruimte voor autonome keuzes in voorzieningenniveau. Bij oplopende financiële risico's zal deze vrije zoom in gemeenten die wat betreft de eigen belastingcapaciteit in hogere mate afhankelijk zijn van OZB-inkomsten, eerder in het geding komen dan bij gemeenten die reële alternatieve heffingsmogelijkheden hebben.

CONCLUSIE

Het vakgebied van de financiële verhouding tussen het Rijk en gemeenten is niet het onze. Wij hebben ons in deze bijdrage daarom beperkt tot enkele constatering en ons onthouden van uitspraken over de wenselijkheid danwel de wijze waarop de door ons gedane constatering tot aanpassing aanleiding geven. Wel lijkt ons een confrontatie zinvol van enerzijds de theorie van de financiële verhouding en financiële verantwoording (BBV) en anderzijds de praktijk van de heffing en inning van gemeentelijke belastingen. De ene gemeente heeft in de prak-

32 In tegendeel. Naast de afschaffing van de OZB voor gebruikers van woningen kan ook nog worden genoemd de afschaffing per 1 juli 2017 van de mogelijkheid van heffing van precariobelasting van nutsnetwerken.

33 Vgl. Ministerie van BZK (2006). *Scenario's gemeentelijk belastinggebied in relatie tot de bestuurlijke verhoudingen* [rapport]. Bijlage bij Kamerstukken II, 2006/07, 30096, nr. 26, p. 57.

34 Zie ook: A. Schep (2026). Kiezen met je portemonnee [essay]. *De Hofvijver* 16(16), special, maart, uitgave van het Montesquieu instituut https://www.montesquieu-instituut.nl/id/vmqgwe-k2ehv/jaargang_16_special.

tijk meer bufferruimte in de vorm van belastingcapaciteit dan de andere vanwege niet of nauwelijks te beïnvloeden factoren, namelijk het zijn van een centrumgemeente of de aanwezigheid van toeristische accommodaties en -attracties. Bij het dichten van de belastingkloof is het daarom zinvol om niet enkel te streven naar vergroting van het eigen belastinggebied in verhouding tot uitkeringen van het Rijk, maar ook naar verruiming van de grondslagen waarop die eigen belastingen zijn gebaseerd. De lijn van ons betoog volgend, zou in aanvulling op eigendom of gebruik van onroerende zaken gekeken moeten worden naar grondslagen die in alle gemeenten aanwezig zijn.

Van weerstandsvermogen naar financiële positie

De niet-ingevulde belofte van de paragraaf

Weerstandsvermogen en risicobeheersing

David van Hooff¹

INLEIDING

In de vernieuwde Corporate Governance Code wordt van beursgenoteerde ondernemingen verlangd dat zij in hun bestuursverslag een verklaring opnemen over hun risicobeheersing. In die verklaring legt het bestuur verantwoording af over de werking van interne controlesystemen, de uitgevoerde risicobeoordelingen en de belangrijkste risico's in relatie tot de risicobereidheid van de organisatie. De onderliggende boodschap is helder: risicobeheersing is geen bijlage bij financiële verslaggeving, maar een essentieel onderdeel van goed bestuur.

Voor gemeenten² geldt in wezen hetzelfde. Ook zij opereren in een omgeving die wordt gekenmerkt door onzekerheden en maatschappelijke verwachtingen. Gemeenten staan voor de opgave publieke doelen te realiseren, terwijl zij tegelijkertijd geconfronteerd worden met aanzienlijke financiële en organisatorische risico's. In hun begroting en jaarrekening rapporteren zij hierover in de paragraaf *Weerstandsvermogen en risicobeheersing*, waarin risico's worden afgezet tegen de beschikbare financiële buffers.

De afgelopen jaren is echter discussie ontstaan over de inhoud van deze paragraaf. Verschillende deskundigen hebben voorgesteld de verslaggeving te wijzigen. Tegen deze achtergrond rijst de vraag of de huidige gemeentelijke verslaggeving over risico's en weerstandsvermogen daadwerkelijk het inzicht biedt dat bestuurders en raadsleden nodig hebben om hun verantwoordelijkheid te kunnen nemen.

In dit essay wordt betoogd dat de paragraaf *Weerstandsvermogen en risicobeheersing* zijn oorspronkelijke belofte slechts gedeeltelijk waarmaakt. Eerst wordt de ontstaansgeschiedenis van de paragraaf geschetst, vervolgens komt de huidige praktijk aan bod en worden de recente voorstellen van de Commissie Besluit begroting en verantwoording (commissie BBV), die verantwoordelijk is voor de interpretatie en toepassing van het BBV, besproken.

1 Drs. D.A. (David) van Hooff RA is voorzitter van de commissie BBV en gemeenteaccountant van Amsterdam.

2 Voor de leesbaarheid gebruik ik de term gemeenten. Het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten geldt echter ook voor provincies en gemeenschappelijke regelingen.

Centraal staat de vraag op welke wijze gemeentelijke verslaggeving over risico's en het weerstandsvermogen relevant(er) wordt voor politiek-bestuurlijke besluitvorming.

VAN RISICOPARAGRAAF NAAR WEERSTANDSVERMOGEN

Aandacht voor risico's in gemeentelijke verslaggeving is niet nieuw. Al onder de Comptabiliteitsvoorschriften van 1995 waren gemeenten verplicht om in de toelichting bij de begroting een risicoparagraaf³ op te nemen. Daarin moesten alle financiële risico's worden beschreven die op dat moment voorzienbaar waren en die van materiële betekenis konden zijn voor de financiële positie van de gemeente.

Aan het begin van deze eeuw werden de voorschriften geëvalueerd⁴ op verzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Uit die evaluatie kwam naar voren dat risico's doorgaans wel werden benoemd, maar vaak in algemene termen. Financiële onderbouwingen ontbraken regelmatig en de relatie met beschikbare buffers bleef onduidelijk. Gemeenteraden hadden daardoor moeite om te beoordelen of de gemeente voldoende weerbaar was tegen mogelijke tegenvallers.

Bij de invoering van het BBV werd daarom gekozen voor een andere benadering. De paragraaf *Weerstandsvermogen en risicobeheersing* moest niet alleen inzicht geven in risico's, maar ook laten zien in hoeverre de gemeente financieel in staat is deze risico's op te vangen. Het begrip weerstandsvermogen werd daarmee een centraal element in de beoordeling van de financiële positie.

In theorie bood dit een heldere oplossing: risico's worden geïnventariseerd, de beschikbare buffers worden berekend en de verhouding tussen beide geeft inzicht in de financiële robuustheid van de gemeente. In de praktijk blijkt deze systematiek echter minder eenduidig dan zij op het eerste gezicht lijkt.

VARIATIE IN PRESENTATIE

Het weerstandsvermogen wordt gedefinieerd als de verhouding tussen de beschikbare weerstandscapaciteit en de financiële risico's waarvoor nog geen maatregelen zijn getroffen. In essentie bestaat de paragraaf uit drie onderdelen: een inventarisatie van de weerstandscapaciteit, een overzicht van de belangrijkste risico's en een beschrijving van het beleid rondom risicobeheersing. Sinds 2016 maken ook verschillende financiële kengetallen deel uit van deze paragraaf.

Wie gemeentelijke begrotingen naast elkaar legt, ziet al snel dat de invulling van de paragraaf sterk uiteenloopt. Dat is op zichzelf niet verrassend. Gemeente-

3 Art. 14 Comptabiliteitsvoorschriften 1995.

4 Nota van toelichting Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten 2003.

raden bepalen zelf welke risico's zij acceptabel achten, hoe groot de financiële buffer moet zijn en hoe eventuele tekorten worden aangevuld. Risicobereidheid is immers per definitie een politieke keuze.

Toch leidt deze vrijheid ook tot grote verschillen in de manier waarop gemeenten hun risico's presenteren. Een vergelijking van de begrotingen voor 2026 van de vier grootste gemeenten maakt dat duidelijk. Amsterdam kiest bijvoorbeeld voor een vrij globale beschrijving van ontwikkelingen die invloed kunnen hebben op de gemeentelijke financiën. Den Haag presenteert daarentegen een uitgebreid overzicht van risico's waarin kans en financiële impact worden gekwantificeerd. Utrecht richt zich op een top 10 van belangrijkste risico's, terwijl Rotterdam ook meerjarige prognoses maakt van de benodigde en beschikbare weerstandscapaciteit.

Deze variatie roept de vraag op in welke mate de gepresenteerde informatie daadwerkelijk bijdraagt aan bestuurlijk inzicht.

DE REKBAARHEID VAN WEERSTANDSCAPACITEIT

De weerstandscapaciteit bestaat uit de middelen en mogelijkheden waarover een gemeente beschikt om financiële tegenvallers op te vangen. Daarbij wordt vaak gedacht aan de algemene reserve, onbenutte belastingcapaciteit en stille reserves. In de praktijk worden ook bestemmingsreserves en mogelijke bezuinigingen regelmatig tot deze capaciteit gerekend.

Het probleem is echter dat deze elementen niet dezelfde betekenis hebben. De algemene reserve is doorgaans direct beschikbaar en vormt daarmee de feitelijke buffer. Andere elementen zijn minder liquide of liggen politiek gevoeliger. Het verhogen van belastingen of het doorvoeren van bezuinigingen kan in theorie bijdragen aan de weerstandscapaciteit, maar in de praktijk gaat dit vrijwel altijd gepaard met maatschappelijke en politieke afwegingen.

Wanneer deze verschillende elementen zonder onderscheid worden samengevoegd, kan een beeld ontstaan van een ruime financiële buffer die in werkelijkheid minder flexibel is dan hij lijkt. Daarmee wordt zichtbaar dat het weerstandsvermogen niet alleen een financieel, maar ook een bestuurlijk begrip is.

DE ROL VAN AANNAMES

Daar komt bij dat het berekenen van het weerstandsvermogen sterk afhankelijk is van aannames. Het proces begint bij de inventarisatie van risico's. Welke risico's worden meegenomen? Hoe wordt de kans van optreden bepaald? En op welke manier wordt de financiële impact berekend? Gemeenten gebruiken hiervoor uiteenlopende methoden, variërend van eenvoudige scenarioanalyses tot complexere simulatiemodellen. Deze methodische keuzes beïnvloeden de uit-

komst aanzienlijk. Soms worden zelfs uitzonderlijke gebeurtenissen, zoals groot-schalige crises of internationale conflicten, in de berekeningen opgenomen.

De vraag is echter in hoeverre dergelijke scenario's daadwerkelijk bijdragen aan bestuurlijk inzicht. In situaties van nationale crises ligt compensatie vanuit het Rijk voor de hand. Het tot in detail modelleren van dergelijke risico's kan daar-door eerder de schijn van precisie wekken dan werkelijk nieuw inzicht opleveren.

De uitkomst van het weerstandsvermogen, vaak uitgedrukt in een ratio, moet dan ook met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. Hoewel in sommige handreikingen⁵ wordt gesteld dat een ratio onder de 1,0 wijst op kwetsbaar-heid, is deze norm niet vastgelegd in het BBV. Het risico bestaat dat de aandacht verschuift naar het behalen van een cijfermatige norm, terwijl de kwaliteit van de onderliggende aannames onvoldoende wordt besproken.

DE BRUIKBAARHEID VAN DE HUIDIGE KENGETALLEN

Naast het weerstandsvermogen spelen financiële kengetallen een belangrijke rol in de beoordeling van de financiële positie van gemeenten. Zij geven nuttige sig-nalen en maken vergelijking tussen gemeenten mogelijk. Toch hebben ook deze kengetallen hun beperkingen.

Zo geeft het kengetal belastingcapaciteit aan in hoeverre lokale belastingtarieven nog verhoogd kunnen worden. In theorie kan dit als een buffer worden gezien, maar in de praktijk is belastingverhoging vooral een politieke keuze. Ook het kengetal structurele exploitatieruimte kent beperkingen, omdat het geen reke-ning houdt met de omvangrijke incidentele middelen waarmee gemeenten wer-ken, de (beruchte) specifieke uitkeringen.

Kengetallen kunnen dus nuttig zijn voor trendanalyse en signalering, maar vor-men geen vervanging voor een inhoudelijke discussie over risico's en financiële positie.

BEPERKTE AANDACHT VOOR UITVOERINGSRISICO'S

Een ander kritiekpunt op de huidige paragraaf is dat hij vaak geen volledig beeld geeft van de belangrijkste risico's. De grootste risico's voor gemeenten zijn name-lijk lang niet altijd financieel van aard. Veel onzekerheden liggen juist op het terrein van beleid en uitvoering. De vraag of gemeenten hun ambities, wettelijke taken en maatschappelijke opgaven daadwerkelijk kunnen realiseren, vormt in veel gevallen een groter risico dan een financiële tegenvaller.

5 Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2022). *Handreiking Risicobeheersing voor Raadsleden*.

Om die reden zou volgens diverse auteurs⁶ meer aandacht moeten worden besteed aan uitvoeringsrisico's binnen de verschillende beleidsprogramma's. Dat zou de gemeenteraad een realistischer beeld geven van de uitdagingen waarmee de organisatie wordt geconfronteerd.

RISICOBEBEERSING IS ONDERBELICHT

Ondanks dat de titel van de paragraaf anders doet vermoeden, krijgt het onderdeel *risicobeheersing* in de huidige regelgeving weinig aandacht. Het BBV schrijft wel voor dat gemeenten hierover rapporteren, maar werkt niet uit wat daar precies onder wordt verstaan.

Het verschil tussen risicobeheersing en risicomangement is daarbij relevant. Risicobeheersing richt zich op concrete maatregelen om specifieke risico's te beperken. Risicomangement is breder en omvat het gehele proces van identificeren, analyseren, prioriteren en monitoren van risico's. Daarbij hoort ook een expliciete keuze: een risico verminderen, overdragen of accepteren.

In de huidige praktijk ligt de nadruk vaak op het kwantificeren van risico's, terwijl het risicomangementproces en de genomen beheersmaatregelen minder aandacht krijgen. Daarmee blijft juist het onderdeel dat voor de raad het meest relevant kan zijn onderbelicht.

EEN ANDERE MANIER VAN KIJKEN

De financiële positie van gemeenten levert al jaren mooie rapportcijfers op.⁷ In veel gevallen sloten ze hun jaarrekeningen gunstiger af dan vooraf was begroot. Dit komt onder meer door (te) voorzichtig begroten, extra middelen vanuit het Rijk en vertragingen in projecten door bijvoorbeeld personeelstekorten.⁸

Het gevolg is dat overschotten worden toegevoegd aan reserves. Daardoor ontstaat een groeiende hoeveelheid incidentele middelen. Tegelijkertijd moeten gemeenten bezuinigen of belastingen verhogen om een structureel sluitende begroting te presenteren. Voor raadsleden en inwoners is deze situatie lastig te begrijpen: er lijken immers voldoende reserves aanwezig.

Zwetsloot en Van Vugt⁹ pleiten daarom voor een andere manier van kijken naar gemeentelijke financiën. In plaats van uitsluitend te focussen op het onderscheid

- 6 Noordermeer, T., Ravensbergen, C., De Boer, H., Budding, T., De Kruijf, J. & Van Vugt, R.A. (2023). Verplichte weerstandsratio schept schijnwerkelijkheid. *Tijdschrift voor public governance, audit & control*. oktober.
- 7 BDO Nederland (2026). *BDO Benchmark Nederlandse Gemeenten 2026: Schijn bedriegt. Positieve cijfers verhullen structurele uitdagingen*.
- 8 De Kruijf, J., Peters, K., & Vanhommerig, I. (2026). *Schipperen tussen Crises en Ambitie. Over (onvoorspelbare?) meevallers in het decentraal openbaar bestuur*. Radboud Universiteit.
- 9 Zwetsloot, K. & Van Vugt, R. (2023). *Bezuinigen met goedgevulde reservepotten? Dat kan anders. Een financieel fundament voor grote opgaven* [Essaybundel]. Raad voor het openbaar bestuur.

tussen structurele en incidentele middelen, zou er meer aandacht moeten uitgaan naar de wendbaarheid en weerbaarheid van de financiële positie. Wendbaarheid verwijst naar de mate waarin een gemeente haar begroting kan aanpassen aan veranderende omstandigheden. Weerbaarheid heeft betrekking op de aanwezigheid van buffers om tegenvallers op te vangen. In samenhang bieden deze begrippen een realistischer beeld van de financiële veerkracht van een organisatie.

VOORSTELLEN VOOR VERBETERING

De conclusie dringt zich op dat het weerstandsvermogen in zijn huidige vorm niet altijd een betrouwbare maat vormt voor de daadwerkelijke financiële positie van gemeenten. Dat vraagt om herwaardering van de paragraaf weerstandsvermogen: minder beschouwen als rekenkundig eindpunt en meer als bestuurlijk instrument. Daarbij zou meer aandacht moeten uitgaan naar realistische risico's, bestuurlijke keuzes en expliciete afwegingen.

Dat verbetering mogelijk én noodzakelijk is, wordt ook onderkend door de Commissie BBV. In 2025 bracht deze commissie een advies¹⁰ uit aan het ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties met voorstellen om de inzichtelijkheid en toegankelijkheid van begrotingen en jaarstukken te vergroten. Dit advies is voortgekomen uit het project *Verwonderpunten*, dat in 2020 werd gestart naar aanleiding van een notitie van controllers uit grote gemeenten. In het kader van dit project is een brede verkenning uitgevoerd, onder meer via workshops met verschillende groepen belanghebbenden en gesprekken met overheden en deskundigen. Deze brede betrokkenheid vormde de basis voor de voorgestelde verbeteringen, die naar verwachting zullen leiden tot aanpassingen in het BBV. De voorgestelde verbeteringen passen ook op de eerdergenoemde kritiekpunten van belanghebbenden en deskundigen.

Een belangrijk onderdeel betreft het opnemen van een nieuwe paragraaf *Financiële positie*. Volgens de commissie kan een dergelijke paragraaf het inzicht voor de gemeenteraad vergroten doordat de samenhang tussen verschillende complexe financiële onderwerpen duidelijker wordt gemaakt. In deze paragraaf worden onderwerpen als weerstandsvermogen, financiering, het EMU-saldo en de mutaties van reserves en voorzieningen samengebracht.

Voor wat betreft financiële risico's zal deze paragraaf aandacht moeten besteden aan meerdere aspecten. Allereerst aan een beschrijving van de belangrijkste risico's en onzekerheden. Daarnaast aan risico's die in het afgelopen boekjaar een grote impact hebben gehad, de mate van risicobereidheid van de gemeente en de maatregelen die zijn getroffen om risico's te beheersen. Als bij een belangrijk risico geen beheersmaatregelen zijn genomen, dient dat expliciet te worden toegelicht. Verder moet inzicht worden gegeven in de verwachte impact van

10 Commissie BBV (2025). *Perspectief op inzicht en toegankelijkheid*.

risico's op de financiële positie en in eventuele verbeteringen in het systeem van risicomanagement.

De commissie maakt ook onderscheid tussen strategische en operationele risico's. Strategische risico's hebben betrekking op de lange termijn en op het realiseren van beleidsdoelen, terwijl operationele risico's samenhangen met de uitvoering op korte termijn. Om deze laatste categorie beter zichtbaar te maken, stelt de commissie voor om bij de programma's een aanvullende W-vraag op te nemen: welke specifieke uitvoeringsrisico's zijn verbonden aan dit programma? Door operationele risico's expliciet per programma te presenteren en toe te lichten, krijgt de gemeenteraad een vollediger en meer samenhangend kader voor bestuurlijke afwegingen.

Daarnaast stelt de commissie voor om de ministeriële regeling rondom financiële kengetallen aan te passen. Niet-buikbare kengetallen kunnen verdwijnen, terwijl nieuwe indicatoren worden toegevoegd, zoals de wendbaarheid van de begroting (!).

De inhoud moet meer centraal staan volgens de commissie. Dat betekent dat de nadruk niet moet liggen op een kwantitatieve weergave in de vorm van een ratio, maar op een kwalitatieve toelichting. Om die reden adviseert de commissie om de omvang van het weerstandsvermogen niet als afzonderlijk kengetal te presenteren in de paragraaf Financiële positie.

Het opnemen van de risico's die in het afgelopen boekjaar daadwerkelijk impact hebben gehad, de maatregelen die zijn getroffen om die risico's te beheersen en de verbeteringen in het systeem van risicomanagement kan bijdragen aan een beter inzicht in de kwaliteit van het risicomanagement.

Het BBV is gebaseerd op principes en kent daardoor een beperkt aantal strikte voorschriften. Een logisch gevolg is dat ook na aanpassing van het BBV veel vrijheid blijft bestaan. Het is daarom belangrijk dat opstellers transparant zijn over de inherente beperkingen van risicobeoordelingen en de berekening van het weerstandsvermogen; subjectieve elementen zijn immers onvermijdelijk. Ik roep daarnaast accountants op om via het openbare accountantsverslag te rapporteren over risicomanagement in relatie tot de financiële positie. Dit helpt de raad om de kwaliteit en onderbouwing van de paragraaf te beoordelen.

SLOTOPMERKINGEN

De paragraaf *Weerstandsvermogen en risicobeheersing* werd ooit ingevoerd om het inzicht in financiële risico's en buffers van gemeenten te vergroten. In de praktijk blijkt die belofte slechts gedeeltelijk te zijn waargemaakt. De grote verschillen tussen gemeenten, de afhankelijkheid van aannames en de beperkte aandacht

voor risicobeheersing maken dat de informatiewaarde van de paragraaf wisselend is.

De voorstellen van de commissie BBV bieden kansen om de verslaggeving en daarmee de besluitvorming te verbeteren, onder meer door een bredere benadering van de financiële positie en meer aandacht voor kwalitatieve toelichting. Financiële weerbaarheid is immers geen objectief gegeven, maar het resultaat van keuzes over ambitie, risico en draagkracht.

Daarom ligt de sleutel uiteindelijk niet alleen in betere regels, maar vooral ook in het gebruik van de beschikbare informatie. Wanneer de paragraaf wordt benut als vertrekpunt voor een open gesprek tussen college en raad over onzekerheden, prioriteiten en risico's, kan hij daadwerkelijk bijdragen aan beter bestuur. Pas dan wordt verslaggeving over risico's en de financiële positie werkelijk relevant(er) voor politiek-bestuurlijke besluitvorming!

Een ondernemend decentraal bestuur vereist risicoacceptatie¹

Jan Jacob Vogelaar²

1 INTRODUCTIE

Een ‘ondernemende overheid’: voor velen klinkt het als een *contradictio in terminis*. We associëren overheden vaak met regels, toezicht en terughoudendheid – zeker waar het gaat om publieke middelen. Ondernemen daarentegen betekent kansen zien, investeren en accepteren dat niet elk project slaagt. Toch is precies dat wat in toenemende mate van de overheid wordt gevraagd. Aangejaagd door grote maatschappelijke uitdagingen – van de energietransitie tot toegenomen geopolitieke onrust en een afkalvend concurrentievermogen³ – verwachten we steeds meer van overheden om onze toekomstige welvaart veilig te stellen. De roep om een ondernemende overheid die vanuit een langetermijnvisie investeert en daarbij risico’s niet schuwt, wordt steeds luider.⁴

Hoewel de discussie over toekomstige welvaart vaak op nationaal of zelfs op Europees niveau wordt gevoerd, zijn veel van de voorwaarden daarvoor juist regionaal van aard.⁵ Het creëren van meer Europese technologiebedrijven om de concurrentie met de Verenigde Staten en China aan te kunnen, iets waarvoor zowel Mario Draghi als Peter Wennink pleiten, begint in sterke regionale ecosystemen voor ondernemerschap.⁶ Veel van de elementen die cruciaal zijn voor het ontstaan van start-ups zijn in belangrijke mate regionaal: mensen wonen op ‘scooter-

- 1 Dank aan Jasper Gruiters, Jasper Oudshoorn, Erik Stam en de staf van de Raad voor het Openbaar Bestuur voor commentaar op eerdere versies van dit essay.
- 2 Dr. Jan Jacob Vogelaar is als deeltijd docent verbonden aan de Utrecht University School of Economics, waar hij in 2025 promoveerde op een proefschrift over ondernemerschap- en durfkapitaalbeleid. Jan Jacob werkt daarnaast als senior beleidsmedewerker bij het ministerie van Economische Zaken en Klimaat.
- 3 Draghi, M. (2024). *The future of European competitiveness – A competitiveness strategy for Europe*. Brussel: Europese Commissie.
- 4 Wennink, P. (2025). *De route naar toekomstige welvaart – Een sterk Nederland in een sterk Europa*.
- 5 Kattel, R., Drechsler, W., & Karo, E. (2022). *How to Make an Entrepreneurial State: Why Innovation Needs Bureaucracy*. Yale University Press.
- 6 Mazzucato, M. (2013). *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*. Anthem Press.
- Mazzucato, M. (2021). *Mission Economy: A Moonshot Guide to Changing Capitalism*. Penguin UK
- Schipper-Tops, R., Damen, C., Kes, S., & Van der Plas, D. (2021). Van overheid als marktmeester naar ondernemer en regisseur. *ESB*, 106(4795S), 46–49.
- 5 Studiegroep Openbaar Bestuur (2016). *Maak verschil: Krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Stam, E. (2020). Leiderschap en regionale ecosystemen voor ondernemerschap. In Raad voor het Openbaar Bestuur (Ed.), *Samenwerken, samen betalen? Essaybundel van de Raad voor het Openbaar Bestuur*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- 6 Stam, E. (2015). Entrepreneurial Ecosystems and Regional Policy: A Sympathetic Critique. *European Planning Studies*, 23(9), 1759–1769.

afstand' van hun werk, durfkapitalisten investeren het liefst dichtbij huis,⁷ en *face-to-face* contact, bijvoorbeeld op campussen rondom hogescholen en universiteiten, is cruciaal voor innovatie.⁸

Het is dan ook geen toeval dat decentrale overheden een grote rol pakken bij het creëren van de juiste randvoorwaarden voor innovatie en ondernemerschap. Denk bijvoorbeeld aan Project Beethoven, waarbij verschillende gemeenten en provincies samen met het Rijk investeren in publieke voorzieningen en talentontwikkeling om de groei van de Nederlandse chipsector mogelijk te maken.⁹

Maar het blijft niet bij voorwaardenscheppend beleid. De ondernemende rol van decentrale overheden wordt het meest zichtbaar bij het financieren van innovatieve bedrijven. Durfkapitaal (of: *venture capital*) wordt vaak gezien als een typische marktactiviteit, maar wie verder kijkt, ziet dat decentrale overheden een belangrijke rol spelen in deze markt.¹⁰ Inmiddels beschikken alle provincies over een regionale ontwikkelingsmaatschappij en zijn de publieke durfkapitaalinvesteringen van decentrale overheden in de afgelopen tien jaar meer dan verdubbeld. Daarmee wordt duidelijk dat de 'ondernemende overheid' geen abstract vergezicht is, maar steeds meer bestuurlijke praktijk.

Tegelijkertijd is het aannemen van zo'n ondernemende rol voor decentrale overheden allerm minst vanzelfsprekend. Bestaande bestuurlijke en financiële kaders bieden minder ruimte voor risicoacceptatie en investeren vanuit een langetermijnvisie. Daar wringt de schoen. Want een écht ondernemend decentraal bestuur vereist juist voldoende risicoacceptatie. Maar wat is daarvoor nodig? En is dat mogelijk zonder te vervallen in roekeloosheid waarbij democratische legitimiteit uit het oog wordt verloren?

2 DE ONDERNEMENDE STAAT EN HET BELANG VAN RISICOACCEPTATIE

Het idee van een 'ondernemende overheid' is gepopulariseerd door de econome Mariana Mazzucato.¹¹ Haar stelling is dat niet bedrijven, maar overheden met gerichte investeringen aan de wieg hebben gestaan van veel belangrijke technologische doorbraken. Daarbij baseert ze zich op verschillende casestudies die laten

7 Mason, C. M. (2007). Venture capital: A geographical perspective. In H. Landström (Ed.), *Handbook of Research on Venture Capital* (pp. 86–112). Edward Elgar Publishing.

8 Planbureau voor de Leefomgeving (2016). *De verdeelde triomf: Verkenning van stedelijk-economische ongelijkheid en opties voor beleid*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

9 Brainport Eindhoven. Project Beethoven 2024: <https://brainporteindhoven.com/nl/strategie-en-organisatie/agenda-met-het-rijk/beethoven>.

10 Eveleens, C., & Vogelaar, J.J. (2021). Complexe publiek-private risicokapitaalmarkt vraagt om bezinning. *ESB*, 106(4799), 326–329.

11 Mazzucato, M. (2013). *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*. Anthem Press.

zien dat overheidsinvesteringen, vaak onder de radar, essentieel zijn gebleken voor innovaties als het internet en GPS.¹²

Daarmee vertegenwoordigt de ondernemende staat een trendbreuk in het economisch denken. De onderkenning van het belang van overheidsinvesteringen wijkt af van het lange tijd dominante narratief dat de overheid zich moet beperken tot het corrigeren van 'marktfalen'. In de context van innovatie impliceert dit dat de overheid zich richt op investeringen in de vroege fasen van fundamenteel onderzoek.¹³ De rol van een ondernemende staat strekt zich echter uit over de gehele innovatieketen.¹⁴ Bovendien gaat de ondernemende staat uit van het idee dat innovatie niet alleen een *snelheid* heeft, maar ook een *richting*: sommige innovaties zijn maatschappelijk wenselijker dan andere. Overheden moeten daarom niet alleen de markten volgen, maar deze vanuit een langetermijnvisie ook sturen, zodat zij bijdragen aan maatschappelijke missies.¹⁵ De ondernemende staat geeft actief richting aan innovatie en economische ontwikkeling.

Het omarmen van deze visie op de rol van de overheid in economische ontwikkeling heeft serieuze implicaties voor hoe de overheid is georganiseerd. Overheden zijn klassiek ingericht op 'stabiliteitsfuncties': zoals het maken van regels en het op een voorspelbare manier toezien op de naleving ervan.¹⁶ In het denkraam van de ondernemende staat mengt de overheid zich echter ook in keuzes en besluiten die typisch worden geassocieerd met privaat ondernemerschap. Daarmee verschuift ondernemende besluitvorming gedeeltelijk van de markt naar de overheid: de overheid wordt ondernemer.¹⁷ Dat vraagt van overheden dat zij, net als ondernemers in de private sector, bereid zijn ondernemerschapsrisico te dragen. Naast een langetermijnvisie is dus ook 'risicoacceptatie' een kerneigenschap van een ondernemende staat.¹⁸

- 12 Block, F. (2008). Swimming Against the Current: The Rise of a Hidden Developmental State in the United States. *Politics & Society*, 36(2), 169–206.
Block, F., & Keller, M. R. (2015). *State of Innovation: The U.S. Government's Role in Technology Development*. Routledge.
- 13 Zo wordt in de economische literatuur algemeen erkend dat het financieren van fundamenteel onderzoek een overheidstaak is vanwege de positieve externaliteiten, zie bijvoorbeeld: Arrow, K. J. (1962). *Economic Welfare and the Allocation of Resources for Invention*. In Universities-National Bureau Committee for Economic Research & Committee on Economic Growth of the Social Science Research Council, *The Rate and Direction of Inventive Activity: Economic and Social Factors* (pp. 609–626). Princeton University Press.
- 14 Mazzucato, M., & Semieniuk, G. (2017). Public financing of innovation: New questions. *Oxford Review of Economic Policy*, 33(1), 24–48.
- 15 Mazzucato, M. (2018). Mission-oriented innovation policies: Challenges and opportunities. *Industrial and Corporate Change*, 27(5), 803–815.
- 16 Kattel, R., Drechsler, W., & Karo, E. (2022). *How to Make an Entrepreneurial State: Why Innovation Needs Bureaucracy*. Yale University Press.
- 17 Audretsch, D. B., & Fiedler, A. (2023). Does the entrepreneurial state crowd out entrepreneurship? *Small Business Economics*, 60(2), 573–589.
- 18 Vogelaar, J. J., Stam, E., & Wilder, M. (2025). The entrepreneurial state: conceptualization, measurement, and way forward. In J. J. Vogelaar, *Beyond market failure: entrepreneurship policy in the entrepreneurial state* (pp. 34–55). Universiteit Utrecht.

Maar wat betekent risicoacceptatie in de context van ondernemerschap precies? Econoom Frank Knight introduceerde het klassieke onderscheid tussen risico en onzekerheid.¹⁹ Risico betreft situaties waarin de kans op verschillende uitkomsten kan worden gemodelleerd. Bij ondernemerschap is dat vaak niet goed mogelijk: vooraf is dus niet goed in te schatten wat de kans is dat een investering of innovatie zal slagen. In zulke gevallen is er volgens Knight sprake van onzekerheid. In dit essay verwijst risicoacceptatie naar het accepteren van deze knightiaanse onzekerheid. Een treffend voorbeeld is de ontwikkeling van kernfusie: ondanks massieve investeringen blijft het hoogst onzeker of het ooit zal lukken om op deze wijze energie op te wekken.

Het idee van een ondernemende staat veronderstelt dat overheden bij uitstek geschikt zijn deze onzekerheid te absorberen. In tegenstelling tot de meeste bedrijven, die optimaliseren voor winsten op de korte of middellange termijn, kunnen overheden een langere tijdshorizon hanteren. Bovendien hoeft niet iedere overheidseuro direct financieel rendement op te leveren: publieke investeringen met grote maatschappelijke baten zijn ook de moeite waard. Projecten die pas op lange termijn iets opleveren, worden daarmee acceptabel.²⁰ Kortom, door geduldig te investeren neemt de risicoacceptatie toe.

3 DE ONDERNEMENDE OVERHEID IN DE PRAKTIJK: DECENTRALE OVERHEDEN ALS DURFKAPITALISTEN

In een gedecentraliseerde eenheidsstaat als de onze ligt het voor de hand dat een ondernemende overheidsrol niet alleen is weggelegd voor het Rijk, maar ook voor decentrale overheden. Veel van de vraagstukken die om een ondernemende overheid vragen, hebben immers een duidelijke regionale dimensie. Bovendien vereist ondernemerschap kennis van lokale omstandigheden. In de economische literatuur wordt dit traditioneel aangevoerd als argument voor het belang van privaat initiatief,²¹ maar vanuit het perspectief van een ondernemende staat kan dit ook pleiten voor een sterke rol voor decentrale overheden. Regionale ontwikkelingsmaatschappijen worden bijvoorbeeld vaak gezien als organisaties die opereren in de haarvaten van de regionale economie. De lokale kennis die zij daarvoor opbouwen, kan helpen om gericht te investeren.²²

Een ondernemende overheid kan zich op decentraal niveau op verschillende manieren manifesteren – zowel binnen als buiten het economisch domein. Zo

19 Knight, F. (1921). *Risk, uncertainty and profit*. Boston, MA: Houghton Mifflin.

20 Mazzucato, M. (2013). *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*. Anthem Press.

21 Hayek, F.A. (1945). The use of knowledge in society. *The American Economic Review* 35(4), 519-530.

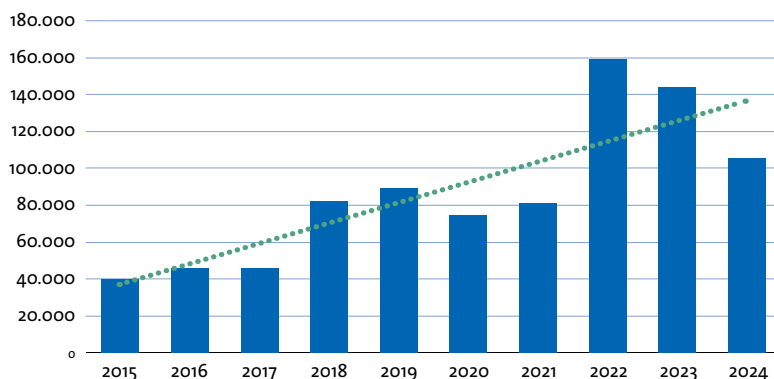
22 Buck Consultants International (2022). Evaluatie ROM's 2016-2020. Nijmegen: Buck Consultants International.

zetten verschillende gemeenten eigen publieke warmtebedrijven op.²³ Zij investeren met een langetermijnperspectief en beogen via publiek eigenaarschap de energietransitie te versnellen en belangen mee te nemen die private bedrijven minder snel meenemen, zoals verdelingsvraagstukken en betaalbaarheid.

In het economisch domein springt met name de ondernemende rol van decentrale overheden in de durfkapitaalmarkt in het oog. Via publieke durfkapitaalfondsen investeren gemeenten en provincies in innovatieve bedrijven om de groeiambitie van deze bedrijven te ondersteunen. Veel van deze publieke fondsen worden beheerd door regionale ontwikkelingsmaatschappijen die zijn georganiseerd als vennootschappen met publieke aandeelhouders.

Waar regionale ontwikkelingsmaatschappijen, zoals het Limburgs Instituut voor Ontwikkeling en Financiering na de sluiting van de mijnen, oorspronkelijk werden opgericht in economisch achterblijvende regio's, beschikken inmiddels alle provincies over een regionale ontwikkelingsmaatschappij en vormen zij samen een landelijk dekkend netwerk.²⁴ Investeringsdata bevestigen de toegenomen rol van decentrale overheden in de durfkapitaalmarkt: in het afgelopen decennium is het volume van deze investeringen meer dan verdubbeld (zie figuur 1).

Figuur 1 Totale risicokapitaalinvesteringen van regionale fondsen (x € 1.000), 2015-2024.²⁵



23 Een voorbeeld buiten het economisch domein zijn publieke warmtebedrijven, zoals in de gemeente 's-Hertogenbosch: DTV Nieuws (2025, 9 december). *Den Bosch start met eigen warmtebedrijf, voorziet 900 woningen van warmte*. Geraadpleegd op 20 maart 2026, van <https://dtvnieuws.nl/nieuws/artikel/den-bosch-start-met-eigen-warmtebedrijf-voorziet-900-woningen-van-warmte>.

24 Zwart, F. S. A., Roosenboom, P. G. J., & Berchicci, L. (z.d.). 90 Years of Risk Capital Policy in the Netherlands: A Policy History [unpublished]. Erasmus University.

25 Nederlandse Vereniging van Participatiemaatschappijen. (2026). *Trendrapport Nederland 2007-2024* (xlsx). Geraadpleegd op 8 maart 2026, van: https://www.nvpportal.nl/document/23/Netherlands_AS%202024.xlsx.

4 WAAROM ONDERNEMERSCHAP VOOR DECENTRALE OVERHEDEN LASTIG BLIJFT

De beleidspraktijk laat dus zien dat decentrale overheden al rollen vervullen die passen bij een ondernemende overheid. Tegelijkertijd blijkt in de praktijk dat het aannemen van een ondernemende rol voor decentrale overheden allerminst vanzelfsprekend is. Waar het ideaalbeeld van Mazzucato uitgaat van een overheid die vanuit een langetermijnvisie investeert en risico's absorbeert, stimuleert ons openbaar bestuur kortetermijnresultaten en ligt de nadruk op het voorkomen van financiële tegenvallers in plaats van het gericht accepteren van onzekerheid. Deze dynamieken zijn niet uniek voor decentrale overheden, maar manifesteren zich om verschillende redenen nadrukkelijker op decentraal niveau. Daarmee is de uitdaging om echt ondernemend te opereren voor decentrale overheden extra groot. In het bijzonder spelen twee spanningen een rol.

Kortetermijnpolitiek versus langetermijninvesteringen

Allereerst functioneert het Nederlandse openbaar bestuur binnen electorale en begrotingscycli, die keuzes stimuleren die op de korte termijn iets opleveren: politici en bestuurders hebben beperkte prikkels om projecten te ondersteunen die pas op de lange termijn iets opleveren. Zo maakt de Nederlandse begrotings-systematiek weinig onderscheid tussen de al jaren stijgende consumptieve uitgaven en langetermijninvesteringen. Consumptieve overheidsuitgaven, zoals het verlagen van de brandstofaccijnzen, leveren vaak op korte termijn zichtbaar voordeel op voor kiezers, terwijl de baten van overheidsinvesteringen, bijvoorbeeld in onderwijs en innovatie, pas op termijn zichtbaar worden.²⁶

Voor decentrale overheden komt daar een aantal uitdagingen bij. Allereerst genereren gemeenten en provincies beperkte eigen inkomsten. In 2024 waren gemeentelijke heffingen en belastingen goed voor 17% van de begroting.²⁷ Ook bij provincies komt ongeveer een vijfde van de inkomsten uit eigen belastingen.²⁸ Voor het overgrote deel van hun taken zijn gemeenten en provincies afhankelijk van Rijksmiddelen, waarvan het grootste deel via het Gemeentefonds en het Provinciefonds loopt. Dat brengt de nodige onzekerheid met zich mee en kan haaks staan op de langetermijninvesteringslogica die centraal staat in de ondernemende staat. De decentralisatie van taken naar gemeenten, bijvoorbeeld in het

26 Van Dijk, I., & Kranenburg, R. (2025). Meer publiek investeren vergt aanpassing van het begrotingsbeleid. *ESB*, 110(4849), 399–401.

Sneller, J., Vijlbrief, H., & Dordmond, G. (2025). Laat het begrotingsbeleid toekomstgerichte politiek stimuleren. *ESB*, 110(4849), 402–405.

27 Centraal Bureau voor de Statistiek (2025, 10 december). Kosten gemeenten bijna 8 procent hoger in 2024. Geraadpleegd op 20 maart 2026, van: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2025/50/kosten-gemeenten-bijna-8-procent-hoger-in-2024>.

28 Ministerie van Financiën. (2025). Memorie van toelichting, Provinciefonds (begroting 2025), paragraaf 4.1: Inkomstenbronnen van provincies. Geraadpleegd op 20 maart 2026, van: <https://www.rijksfinancien.nl/memorie-van-toelichting/2025/OWB/C/onderdeel/3197073>.

sociaal domein, waarbij gedecentraliseerde taken volgens deskundigen niet hand in hand gaan met voldoende middelen, vergroot de druk verder.²⁹

Risicobeheersing botst met gericht accepteren van onzekerheid

Een publiek bestel dat risico's nemen eerder ontmoedigt dan stimuleert vormt een tweede barrière voor een ondernemend decentraal bestuur. Hoewel risicobeheersing vanzelfsprekend een doel dient, staat een algemeen streven naar het vermijden van risico's op gespannen voet met het idee van de ondernemende staat. In dat perspectief is de gerichte acceptatie van knightiaanse onzekerheid juist een voorwaarde om investeringen te doen met potentieel grote maatschappelijke baten.

Ook deze spanning is niet uniek voor decentrale overheden, maar manifesteert zich op decentraal niveau vaak sterker dan bij de rijksoverheid. In de eerste plaats omdat gemeenten en provincies, gezien hun beperktere belastingmacht, minder ruimte hebben om financiële tegenvallers op te vangen dan het Rijk.³⁰ Dat kan risicomijding in de hand werken. Bovendien worden decentrale overheden geacht een meerjarenbegroting te presenteren die 'structureel en reëel in evenwicht is'.³¹ Ten slotte kunnen negatieve ervaringen uit het verleden, zoals verliezen op grondexploitaties tijdens de financiële crisis,³² risicomijdend gedrag verder versterken.

Een laatste factor die het gericht omarmen van risico bemoeilijkt op decentraal niveau is schaal, of preciezer: een gebrek daaraan. Een portfoliobenadering, waarbij risico's worden gespreid over meerdere investeringsprojecten, maakt het mogelijk risico's te nemen en deze tegelijkertijd beheersbaar te houden. Vooral voor gemeenten met beperkte financiële armslag is dat lastig, omdat individuele investeringen zwaar drukken op de begroting. Samenwerking tussen decentrale overheden kan helpen om voldoende schaal te creëren, maar tegelijkertijd speelt het probleem dat de (economische) baten van investeringen niet altijd direct neerslaan in de decentrale overheid die mee investeert. Deze dynamiek kan de bereidheid tot investeren verminderen.

29 Raad voor het Openbaar Bestuur. (2021). *Rust-Reinheid-Regelmaat. Evenwicht in de bestuurlijk-financiële verhoudingen*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.

30 Raad voor het Openbaar Bestuur. (2025). *Afrekenen met disbalans. Naar goed samenspel in de bestuurlijke en financiële verhoudingen*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.

31 Rijksoverheid (z.d.). *Financieel toezicht gemeenten en provincies*. Geraadpleegd op 20 maart 2026, van: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financien-gemeenten-en-provincies/financieel-toezicht-gemeenten-en-provincies>.

32 NOS (2012, 20 januari). Rapport bouwgrondfiasco Apeldoorn. Geraadpleegd op 20 maart 2026, van: <https://nos.nl/artikel/332283-rapport-bouwgrondfiasco-apeldoorn>.

5 HANDELINGSPERSPECTIEVEN VOOR EEN ONDERNEMENDER DECENTRAAL BESTUUR

Ondernemend opereren als decentrale overheid is dus geen sinecure. Toch is er, ook binnen de bestaande financiële verhoudingen en bestuurlijke kaders, vaak meer ruimte voor langetermijninvesteringen en risicoacceptatie dan wordt verondersteld. Dat vraagt om drie dingen: het organiseren van investeringskeuzes op afstand van de politiek, het maken van onderscheid tussen financieel en maatschappelijk rendement, en regionale samenwerking.

5.1 Organiseer investeringsbeslissingen op afstand van de politiek

Om ruimte te creëren voor langetermijninvesteringen verdient het aanbeveling om investeringsbeslissingen op enige afstand van de dagelijkse politiek te organiseren. Publieke durfkapitaalfondsen zijn daarvan een goed voorbeeld. Professionele fondsmanagers zijn beter in staat om investeringsvoorstellen te beoordelen dan politici of ambtenaren, omdat zij minder gevoelig zijn voor de politieke waan van de dag.³³

Daarmee is niet gezegd dat politici geen rol hebben. Integendeel: hun rol is onmisbaar voor de democratische legitimiteit van dergelijke investeringsinstrumenten. Juist aan de voorkant is politiek debat nodig over het mandaat van een publiek durfkapitaalfonds: welke maatschappelijke doelen moet het fonds dienen? Richt het zich bijvoorbeeld op het financieren van projecten en bedrijven die bijdragen aan het versnellen van de regionale energietransitie, of op het financieren van innovatieve bedrijvigheid in bredere zin? De politiek bepaalt daarmee het 'wat', terwijl het 'hoe' wordt overgelaten aan professionals.

Minstens zo belangrijk is de rol van politici wanneer investeringsprojecten niet het gewenste resultaat opleveren. Op dat moment is het essentieel dat wethouders en gedeputeerden uitleggen dat falen inherent is aan investeren in innovatie en dat daar maatschappelijke baten tegenover staan. Dat vraagt bestuurlijke standvastigheid en een lange adem.

5.2 Maak onderscheid tussen financieel en maatschappelijk rendement

Ten tweede is het voor het vervullen van een ondernemende overheidsrol van belang dat decentrale overheden onderscheid maken tussen financieel en maatschappelijk rendement. Te strakke sturing op financieel rendement kan namelijk ten koste gaan van het accepteren van onzekerheid en daarmee van de potentiële maatschappelijke baten.

Publieke durfkapitaalfondsen illustreren dit spanningsveld. Van deze fondsen wordt vaak verwacht dat ze volledig financieel 'revolveren': de geïnvesteerde mid-

33 Lerner, J. (2009). *Boulevard of broken dreams: Why public efforts to boost entrepreneurship and venture capital have failed and what to do about it*. Princeton University Press.

delen moeten weer terugvloeien naar het fonds. De vraag is echter of dat realistisch is wanneer fondsen gelijktijdig worden geacht risicovolle investeringen te doen die bijdragen aan maatschappelijke doelen.³⁴ Een sterke nadruk op financiële revolverendheid kan de risicoacceptatie beperken.

Om ervoor te zorgen dat publieke investeringsfondsen daadwerkelijk de eerdergenoemde knightiaanse onzekerheid kunnen absorberen, is het van belang dat naast financiële rendementen ook maatschappelijke baten worden meegewogen. Dat vraagt van decentrale overheden dat zij heldere beoordelingscriteria vaststellen die aansluiten bij het publieke mandaat van investeringsfondsen. De precieze criteria zullen per fonds verschillen, bijvoorbeeld CO₂-reductie wanneer verduurzaming van de economie het doel is van het fonds, of het aantal posities in kritieke technologiedomeinen wanneer een fonds gericht is op het vergroten van technologische autonomie. Door te onderkennen dat niet iedere geïnvesteerde euro hoeft terug te komen, ontstaat ruimte om investeringen te doen die in potentie grote publieke waarde creëren, ook wanneer het financiële rendement onzeker is.

5.3 Denk regionaal om schaal te vergroten en risico's te delen

Regionale samenwerking vormt een laatste handelingsperspectief om een ondernemender decentraal bestuur te realiseren. Door samen te werken kunnen decentrale overheden de schaal creëren die nodig is om een portfolioaanslag toe te passen. In het durfkapitaaldomein zijn de relatief jonge regionale ontwikkelingsmaatschappijen InnovationQuarter (Zuid-Holland), InWest (Noord-Holland) en ROM Utrecht Region (Utrecht) daarvan veelbelovende voorbeelden. Voor deze organisaties geldt dat naast het Rijk en de provincie ook meerdere gemeenten aandeelhouder zijn. Op die manier creëren overheden gezamenlijk de financiële armslag die nodig is om risico's te dragen.

Tegelijkertijd brengt een veelheid aan aandeelhouders ook het risico met zich mee dat aandeelhouders vooral opkomen voor hun eigen lokale deelbelangen. Zo'n dynamiek kan de effectiviteit van een publiek durfkapitaalfonds ondermijnen, omdat het ertoe kan leiden dat investeringsbeslissingen niet primair worden genomen op basis van de kwaliteit van investeringsproposities. Om dat te voorkomen is het van belang dat publieke aandeelhouders bereid zijn over hun eigen schaduw heen te stappen. Bestuurders en volksvertegenwoordigers moeten zich niet blindstaren op investeringen binnen hun eigen jurisdictie, maar erkennen dat investeringen in buurgemeenten uiteindelijk ook hun economische structuur versterken.

34 Vogelaar, J.J., Eveleens, C.P., & Van Rijnsoever, F.J. (2026). Toward an entrepreneurial state? A novel typology of government roles in venture capital. *Industrial and Corporate Change*.

6 TOT BESLUIT

Een meer ondernemend decentraal bestuur kan een belangrijke bijdrage leveren aan het stimuleren van innovatie en het versnellen van maatschappelijke transitie. Dat vraagt van decentrale overheden niet alleen een langetermijnperspectief, maar ook de bereidheid om risico's te accepteren. Dit betekent niet dat bestaande financiële en bestuurlijke kaders rücksichtslos overboord moeten worden gezet. Wel vraagt het om een bewuste afweging: waar is het noodzakelijk om knightiaanse onzekerheid te omarmen om maatschappelijke doelen te bereiken?

Uiteindelijk vraagt een meer ondernemende koers bovenal om politiek leiderschap. Bestuurders en volksvertegenwoordigers moeten bereid zijn hun nek uit te steken: niet alleen om het belang van investeren in onzekere projecten zichtbaar te maken, maar ook om bij falende projecten uit te leggen dat investeren noodzakelijk blijft. Dat is niet eenvoudig. Maar juist in een tijd van grote maatschappelijke veranderingen is het essentieel dat zij duidelijk maken dat het risico van niet handelen vele malen groter is dan het gericht omarmen van onzekerheid.

Financiële risico's in de financiële verhoudingen: ramen gemeenten beter als ze meer beleidsvrijheid hebben?

Tjerk Budding, Raymond Gradus en André Mol¹

INLEIDING

De afgelopen jaren hielden gemeenten volgens de jaarrekeningen fors geld over. Zo bedroeg het overschot van gemeenten over 2024 in totaal € 2,1 miljard, terwijl men volgens de begroting dacht € 0,7 miljard tekort te komen. In 2024 schreef 90% van de gemeenten zwarte cijfers. Dit past in een patroon sinds 2020: hoewel gemeenten in de begroting aangaven aanzienlijke verliezen te verwachten, was het uiteindelijke resultaat bij de jaarrekening steeds positief (zie Budding et al., 2025). Voor de periode 2020-2024 is het resultaat in totaliteit € 15,8 miljard beter dan verwacht.

In een recent verschenen publicatie voor de Vereniging van Rekenkamers wijzen De Kruijf en collega's² op vier elementen die de 'meevallers' in de jaarrekeningen van gemeenten, provincies en waterschappen verklaren:

1. de extra baten die decentrale overheden van het Rijk ontvangen;
2. onderbezetting van personeel, die deels wordt opgevangen door extra inhuur;
3. lagere afschrijvingen;
4. het erg voorzichtig ramen van eigen baten en het optreden van 'meevallers' aan het einde van het jaar.

In deze bijdrage geven wij een nadere analyse van deze elementen, waarbij we ons met name richten op het onder punt 1 en 4 genoemde. Hierbij hanteren wij het perspectief van financiële risico's, waarbij we een risico zien als 'een onzekere gebeurtenis met effect op het realiseren van de doelstellingen van een organisatie of project'. Wij onderscheiden in het licht van de 'meevallers' verschillende risico's waarvan sprake zou kunnen zijn. Ten eerste het risico dat financiële middelen worden gereserveerd voor de uitvoering van beleid die daar eigenlijk niet voor nodig zijn. Ten tweede is er het risico dat gemeenten onvoldoende in kunnen spelen op veranderde omstandigheden, in casu meevallers in de inkomsten, bijvoorbeeld omdat additionele opbrengsten relatief laat bekend zijn. Voor beide

- 1 De auteurs zijn verbonden aan het Zijlstra Center – Vrije Universiteit Amsterdam. Tjerk Budding is hoogleraar Public Sector Accounting aan de Vrije Universiteit Amsterdam. Raymond Gradus is hoogleraar Bestuur en Economie van de publieke en non-profit sector aan de Vrije Universiteit Amsterdam. André Mol is extern promovendus bij Het Zijlstra Center van de VU.
- 2 De Kruijf, J., Peters, K. & Vanhommerig, I. (2026, februari). *Doe Mee 2025: Onderbesteding – Schippen tussen crises en ambitie: Over (onvoorspelbare?) meevallers in het decentraal openbaar bestuur*. Radboud Universiteit, Faculteit Managementwetenschappen, Afdeling Bestuurskunde.

elementen geldt dat er sprake is van een suboptimale allocatie van middelen, waardoor voor andere activiteiten geen budget beschikbaar is, terwijl dat eigenlijk wel tot de mogelijkheden behoorde.

In deze bijdrage geven we een nadere analyse van de meevallers in de jaarrekening van 342 gemeenten voor de periode 2010-2014. Hierbij hanteren wij het concept van de zogeheten ramingsfout, in de internationale literatuur aangeduid als de *percentage forecast error (PFE)*. Dit is het verschil tussen de voorspelde en gerealiseerde waarden uitgedrukt in een percentage van de realisatie.³ We gaan na welke ontwikkeling in deze ramingsfouten zichtbaar is voor zowel de baten als de lasten. Daarnaast berekenen we het verschil tussen de meer- (of minder)opbrengsten en de meer- (of minder)kosten, om in beeld te krijgen of gemeenten in staat zijn om financiële mee- (of tegen)vallers aan de inkomstenkant ook te materialiseren in extra uitgaven. Tevens analyseren we welke verschillen zichtbaar zijn tussen de onderscheiden hoofdtakvelden. We verwachten dat de verschillen tussen begroting en realisatie kleiner zijn als de mate van beleidsvrijheid voor gemeenten groter is. Indien gemeenten een grotere mate van beleidsvrijheid bezitten, hebben ze immers meer mogelijkheden om zelf te beslissen over de inzet van hun middelen.⁴ Bij beleidsvrijheid gaat het niet alleen om de mogelijkheden om eigen beleid vast te stellen, maar ook om de wijze van uitvoering van dat beleid (zie ROB, 2019, p. 15-16). Daarom verwachten wij dat een grotere beleidsvrijheid gemeenten zowel in staat stelt om verwachte kosten beter te ramen (kosten zijn immers vooral het gevolg van eigen beleid) als om bij extra inkomsten uitgaven bij te stellen (ze zitten immers 'dichter op het stuur'). Andersom geredeneerd: als gemeenten beperkte beleidsvrijheid hebben, zijn kosten meer afhankelijk van rijksbeleid en zijn er beperktere mogelijkheden om tussentijds bij te sturen vanwege meer stringente (uitvoerings)regels.

ONDERZOEKSAANPAK

In deze publicatie maken we gebruik van Findo-data die betrekking hebben op de begroting en realisatie voor de jaren 2010-2024. Voor beide elementen berekenen we de ramingsfout (*percentage forecast error, PFE*) op basis van de volgende formule⁵:

$$PFE_{it} = \frac{(a_{it} - f_{it}) * 100}{a_{it}},$$

waarbij a_{it} de gerealiseerde baten/lasten in gemeente i in jaar t zijn en f_{it} de prognoses van baten/lasten in gemeente i in jaar t .

3 Boukari, M. & Veiga, F.J. (2018). *Disentangling political and institutional determinants of budget forecast errors: A comparative approach*. *Journal of Comparative Economics* 46(4), 1030-1045.

4 Raad voor het Openbaar Bestuur (2019, 14 maart). *Beleidsvrijheid geduid*, p. 5.

5 Boukari & Veiga (2018).

Voor de baten en lasten is op www.findo.nl tevens informatie te vinden over de omvang daarvan voor de bij gemeenten onderscheiden negen hoofdtaakvelden. Op basis van indicatieve schattingen over de mate van beleidsvrijheid per taakveld uit het rapport 'Beleidsvrijheid geduid' voor ieder hoofdtaakveld een percentage berekend van de gemiddelde beleidsvrijheid.⁶ Dit is gedaan door voor ieder taakveld binnen een bepaald hoofdtaakveld de gemiddelde mate van beleidsvrijheid te nemen en die te vermenigvuldigen met het gemiddeld financieel belang van dat taakveld. Vervolgens zijn deze waarden bij elkaar opgeteld tot een gemiddelde voor het hele hoofdtaakveld, waarbij derhalve gewogen is voor de financiële omvang van de onderliggende taakvelden. Voor hoofdtaakveld o (Bestuur en ondersteuning) geldt dat we de mate van beleidsvrijheid zelf hoger inschaten dan de Raad voor het Openbaar Bestuur en daarop de berekening hebben aangepast.

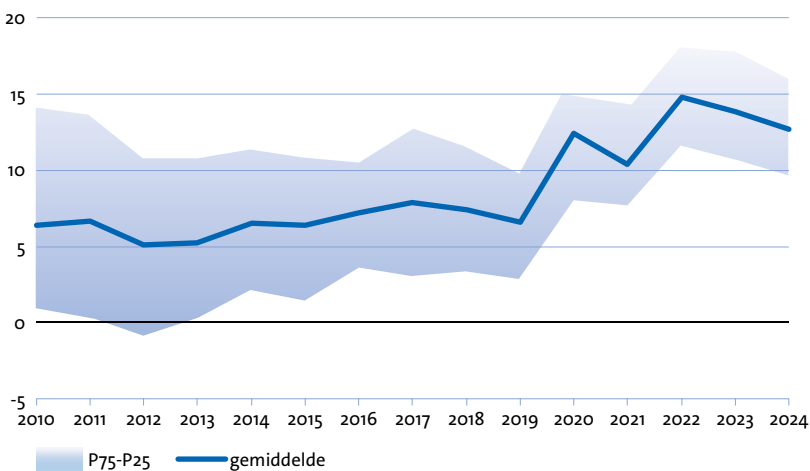
UITKOMSTEN VAN DE ANALYSES

In figuur 1 is de ontwikkeling van de gemiddelde ramingsfout voor de periode 2010-2024 opgenomen voor wat betreft de baten. Hieruit blijkt dat deze ramingsfout in de loop van de tijd sterk is toegenomen: van gemiddeld 6,4% in 2010 naar 12,7% in 2024. In de figuur is duidelijk een corona-effect zichtbaar: terwijl de ramingsfout voor de baten in 2019 nog 6,6% was, steeg deze naar 12,4% in 2020. Deze stijging lijkt verklaarbaar door de compensatie die gemeenten ontvingen van het Rijk om de negatieve financiële effecten van de coronapandemie op te vangen. Aan het begin van de coronapandemie werd verwacht dat deze grote impact zou hebben op zowel de inkomsten als uitgaven van gemeenten⁷ (zie Budding et al., 2020). Tussen de VNG en het Rijk werden dan ook diverse compensatiemaatregelen afgesproken, en gemeenten kregen in de loop van 2020 additionele middelen ter beschikking. Opvallend is echter dat de ramingsfout in de jaren na 2020 op ongeveer hetzelfde niveau bleef als in het eerste coronajaar, en in 2022 zelfs een piek bereikte van 14,8%. Laatstgenoemde kan mogelijk verklaard worden door de extra gelden die ter beschikking zijn gesteld voor het opvangen van de gevolgen van de toenmalige energiecrisis en de opvang van Oekraïners. Het is interessant om te constateren dat de ramingsfout in 2024 lager is dan in 2023. Dit zou te maken kunnen hebben met de overgang van de trap-op-trap-af-systematiek naar de BBP-systematiek in 2024, waardoor de ramingen voor de baten nauwkeuriger kunnen worden. Naast de gemiddelde ramingsfout voor alle gemeenten is in de figuur tevens de bandbreedte te zien, waarbij de spreiding van de ramingsfouten is opgenomen van de groep gemeenten in het tweede en derde kwartiel. Deze bandbreedte is in de loop van de tijd een stuk kleiner geworden, met andere woorden: terwijl gemeenten als collectiviteit in de loop van de tijd een grotere ramingsfout laten zien, zijn de onderlinge verschillen tussen gemeenten in die ramingsfouten kleiner geworden.

6 ROB (2019, 14 maart).

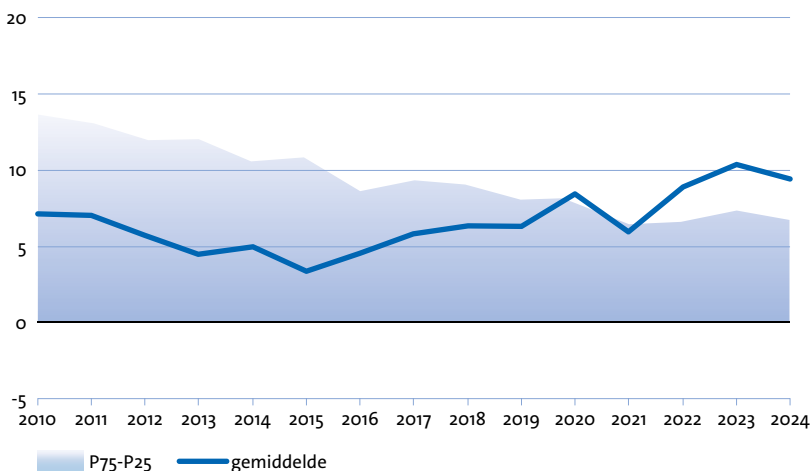
7 Budding, T., Boer, H.H., & 't Hart, R. (2020). Impact coronacrisis op financiële positie gemeenten. Een eerste verkenning. B&G, 7 mei.

Figuur 1 PFE-baten met bandbreedtes



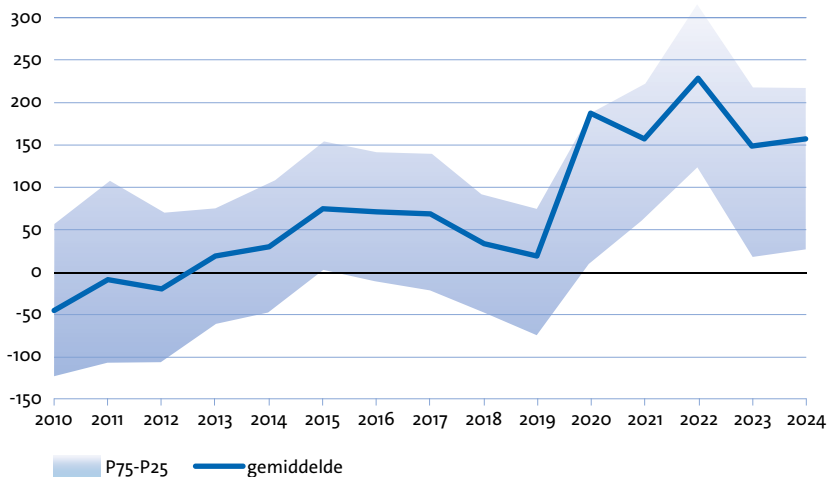
In figuur 2 is de ontwikkeling van de ramingsfouten voor de periode 2010-2024 opgenomen voor de lasten. Hieruit blijkt dat ook bij de lasten de ramingsfout in de loop van de tijd is toegenomen, maar met een stijging van 7,1% in 2010 naar 9,5% in 2024 is deze geringer dan bij de baten. Net als bij de baten is ook bij de lasten sprake van een duidelijk corona-effect: de ramingsfout steeg van 6,3% in 2019 naar 8,5% in 2020 en ook de jaren daarna was deze over het algemeen hoger dan voor corona. Ten slotte zijn ook bij de lasten de onderlinge verschillen tussen gemeenten in de loop van de tijd kleiner geworden.

Figuur 2 PFE-lasten met bandbreedtes



Uit het voorgaande komt naar voren dat er systematisch sprake is van onderschatting, zowel van de baten als van de lasten. Een interessante vraag is dan of gemeenten in staat zijn om de financiële meevallers aan de inkomstenkant ook om te zetten in additionele uitgaven. Om dit na te gaan hebben wij het verschil berekend tussen de gemiddelde additionele baten die een gemeente ontvangt (dat wil zeggen het verschil tussen jaarrekening en begroting) en de additionele lasten (idem) en hebben dit relatief gemaakt in een bedrag per inwoner. Figuur 3 laat zien dat hierbij een duidelijk verschil is te signaleren tussen de jaren voor het uitbreken van de coronapandemie en de jaren daarna. Terwijl in eerstgenoemde periode gemeenten er gemiddeld genomen goed in slaagden om extra middelen te gebruiken voor extra uitgaven (met een gemiddeld verschil tussen deze additionele meeropbrengsten en meerkosten van € 24 per inwoner), lag dit verschil in de jaren na het uitbreken van de coronapandemie (2020) ieder jaar op € 148 (2023) of meer (overige jaren) per inwoner per jaar.

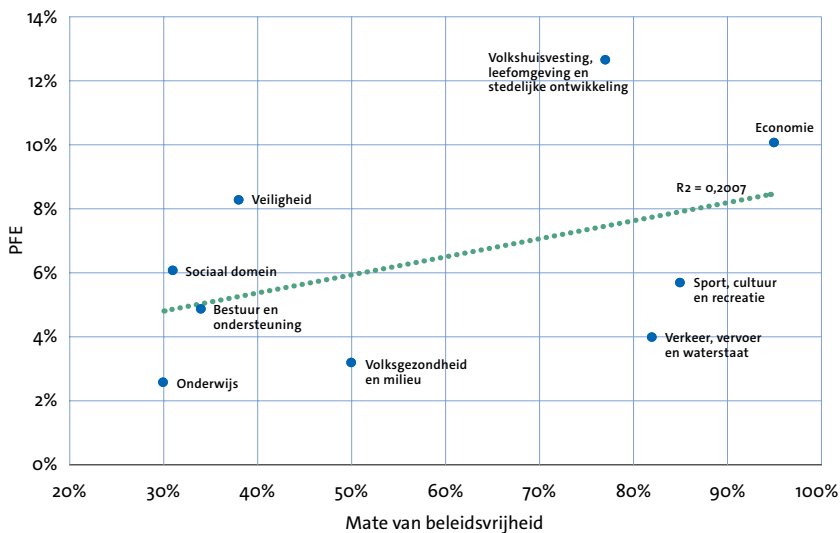
Figuur 3 Verschil tussen additionele baten en additionele lasten per inwoner



Zoals aan het begin van deze bijdrage aangegeven, verwachten wij dat als een gemeente een hogere mate van beleidsvrijheid heeft, de gemiddelde schattingsfout kleiner is. Gemeenten zijn dan immers zelf meer in staat om op de kosten te sturen door hun beleid bij te stellen. Overigens verwachten wij dit effect alleen aan de kostenkant. Voor de opbrengsten geldt immers dat deze voor het belangrijkste deel afkomstig zijn van het Rijk en dat veranderingen in de inkomsten met name het gevolg zijn van bijstellingen door deze inkomstenverstrekker, bijvoorbeeld als gevolg van de in het verleden gehanteerde trap-op-trap-af-systematiek, waarbij schommelingen in de rijksuitgaven doorwerkten in de omvang van het Gemeentefonds. Deze systematiek is in de loop van 2024 afgeschaft.

In figuur 4 zijn de gemiddelden afgebeeld voor alle Nederlandse gemeenten van de schattingsfouten (PFE) alsmede de gemiddelde mate van beleidsvrijheid per hoofdtaakveld. Uit de lijn in deze figuur kan worden afgeleid dat deze relatie net andersom ligt dan verwacht: als de beleidsvrijheid groter is, is de schattingsfout juist iets groter. Het verdient aanbeveling om deze relatie op basis van meer gedetailleerde gegevens nader te onderzoeken. Over het sociaal domein wordt vaak aangegeven dat de kosten daarvan in de praktijk hoger uitvallen dan verwacht. Over de gehele periode 2010-2024 bezien, vinden wij echter dat de schattingsfout op dit beleidsterrein met gemiddeld 6,1% vrij dicht ligt bij de gemiddelde schattingsfout voor de lasten voor alle beleidsterreinen (6,6%). Mogelijkerwijze is dit te verklaren doordat juist op dit gebied gewerkt wordt met meerjarige afspraken met zorgaanbieders.

Figuur 4 Schattingsfout (PFE) lasten gekoppeld aan de beleidsvrijheid per hoofdtaakveld



DISCUSSIE EN CONCLUSIES

Er wordt vaak beweerd dat gemeenten onderbesteden ten opzichte van de begroting, maar onze analyse laat zien dat dit beeld nuancering behoeft: bezien over alle beleidsterreinen geven gemeenten gemiddeld genomen juist structureel meer uit dan geraamd in de primitieve begroting. Een mogelijke verklaring voor dit onterechte beeld vormt het systeem van tussentijdse begrotingswijzigingen bij gemeenten, waarbij begrotingen in de loop van het jaar worden aangepast. Mogelijkerwijs is er wél sprake van onderbesteding ten opzichte van de bij de laatste begrotingswijziging vastgestelde budgettaire kaders (zie ook Van Berkel, 2025).

Ook aan de opbrengstenkant is sprake van structureel hogere bedragen op jaarrekeningbasis dan op begrotingsbasis. Dat is geen incidenteel patroon, maar is zichtbaar over de gehele onderzochte periode vanaf 2010. In die zin gaat het dus om een terugkerend verschijnsel. Aan het begin van deze bijdrage introduceerden wij het begrip risico, dat we omschreven als 'een onzekere gebeurtenis met effect op het realiseren van de doelstellingen van een organisatie of project'. Op basis van het structurele patroon dat wij constateren kan worden betwijfeld of de 'meevallende' opbrengsten nog wel volledig kunnen worden gezien als een risico of dat daar (in zekere mate) toch ook al rekening mee kan worden gehouden.

Onze analyse laat verder zien dat gemeenten er in wisselende mate in slagen om hogere opbrengsten ook te vertalen in hogere kosten. Daarbij is er een duidelijk verschil zichtbaar tussen de jaren vóór het uitbreken van de coronapandemie en de periode daarna. In de jaren vóór corona slaagden gemeenten er gemiddeld genomen goed in om extra middelen te gebruiken voor extra uitgaven. Het verschil tussen additionele baten en additionele lasten bedroeg toen gemiddeld € 24 per inwoner. In de jaren vanaf 2020 liep dit verschil echter op tot € 148 per inwoner per jaar of meer. Dat wijst erop dat gemeenten sinds de coronaperiode minder goed in staat zijn geweest om extra financiële ruimte binnen hetzelfde begrotingsjaar om te zetten in additionele bestedingen.

Ten slotte vinden wij vooralsnog geen bewijs voor de verwachting dat gemeenten bij een grotere mate van beleidsvrijheid beter in staat zijn om hun werkelijke kosten te voorspellen. Integendeel, uit de vergelijking tussen hoofdtakvelden blijkt dat deze relatie eerder andersom lijkt te liggen: waar de beleidsvrijheid groter is, is de schattingsfout gemiddeld genomen ook iets groter.

De uitkomsten van ons onderzoek geven aanleiding tot diverse vervolgvragen en handelingsperspectieven.

Ten eerste is een nadere analyse gewenst van de verschillen vóór en na het uitbreken van de coronapandemie. Terwijl gemeenten er voor die tijd wel goed in slaagden om extra inkomsten om te zetten in extra uitgaven, lukte dat na die tijd veel minder. Het is de vraag of hier sprake is van een tijdelijk effect (onder andere vanwege extra gelden ter compensatie van de gevolgen van corona, de energiecrisis en de opvang van Oekraïners) of van een structurele verandering. Relevant is ook dat in 2024 de trap-op-trap-af-systematiek is vervangen door de BBP-systematiek en dit ertoe kan leiden dat de ramingen van de baten nauwkeuriger zijn geworden. Het verdient daarom aanbeveling om dit onderzoek voor 2025 te herhalen.

Ten tweede kan ter discussie worden gesteld of er op het vlak van 'meevallers' wel uitsluitend sprake is van een eenzijdig risico dat van buitenaf op gemeenten afkomt. Gemeenten worden uiteraard geconfronteerd met wijzigingen in hun inkomsten, maar de vraag is ook in hoeverre zij daar zelf beter op kunnen antici-

peren. Juist wanneer hogere opbrengsten zich niet incidenteel, maar gedurende een lange reeks van jaren voordoen, is het relevant om ook te kijken naar de eigen ramings- en sturingspraktijk van gemeenten. In de praktijk wordt hier deels al op ingespeeld doordat sommige gemeenten budgetaanvragen afkomen, bijvoorbeeld door geen rekening te houden met inflatie. Dat kan helpen om meer ruimte te creëren voor additioneel beleid gedurende het jaar. Tegelijkertijd heeft deze werkwijze ook een keerzijde. Formeel wordt dan immers minder ruimte gegeven aan het uitvoeren van specifiek beleid, terwijl daarvoor materieel wel financiële ruimte lijkt te bestaan. Daarmee ontstaat spanning tussen voorzichtig ramen enerzijds en het zichtbaar en expliciet toedelen van middelen anderzijds.

Kortom, tijd voor een verder debat over het al dan niet gewenst zijn van ‘meevallers’ in de jaarrekening en wat daaraan gedaan kan worden, door Rijk én gemeenten!

LITERATUUR

1. Boukari, M. en Veiga, F.J. (2018). Disentangling political and institutional determinants of budget forecast errors: A comparative approach. *Journal of Comparative Economics*, 46(4), 1030-1045.
2. Budding, T., Boer, H.H. de en Hart, R. 't (2020). Impact coronacrisis op financiële positie gemeenten. Een eerste verkenning, *B&G*, 7 mei 2020.
3. Budding, T., Gradus, R. en Mol, A. (2025). Veel gemeenten kunnen met inzet onderuitputting en reserves ravijn oplossen, *ESB* 110:4846, 272-274.
4. De Kruijff, J., Peters, K. en Vanhommerig, I. (2026, februari). *Doe Mee 2025: Onderbesteding – Schipperen tussen crises en ambitie: Over (onvoorspelbare?) meevallers in het decentraal openbaar bestuur*. Radboud Universiteit, Faculteit Managementwetenschappen, Afdeling Bestuurskunde.
5. ROB (2019). *Beleidsvrijheid geduid*. Raad voor het Openbaar Bestuur Advies, 14 maart.
6. Vanberkel Professionals (2025). *Gemeenten en financiële eindejaars surprises*.

Het Rijk is zelf het grootste risico

Robert 't Hart¹

Dit essay geeft de ontwikkeling weer van risicomanagement binnen Nederlandse gemeenten en provincies, waarbij de rol van het Rijk als grootste risico wordt benadrukt. Het analyseert de effecten van financiële crises, decentralisaties en nieuwe wetgeving op de risicobereidheid en realisatiekracht van gemeenten. Tevens worden aanbevelingen gedaan om de risicocultuur te verbeteren en gemeenten meer ruimte te geven om verantwoord risico te nemen.

INLEIDING

In 2004 geleden deed ik namens de Vereniging van Gemeente Secretarissen (VGS) onderzoek naar de risicoperceptie van de gemeentesecretaris. Hieruit bleek toen al dat gemeentesecretarissen zich zorgen maakten over de risico's rondom projecten en nieuwe wet- en regelgeving. Zij bleken destijds een vooruitziende blik te hebben. Door de veranderende wereld, het enorm toegenomen takenpakket van gemeenten en de risicoregelreflex van het Rijk/ ministeries is de lijst met extra normeringen en verantwoordingsdocumenten enorm gegroeid, en daarmee op zichzelf een risico geworden.

Dit essay gaat in op de ontwikkeling van risicomanagement binnen gemeenten inclusief de paragraaf weerstandsvermogen. Een aantal grote ontwikkelingen zoals de crisis van 2008, decentralisaties in het sociaal domein en de coronaperiode komen aan de orde. Daarna zal ik de risicobereidheid van de gemeenten en de oorzaken van een te lage risicobereidheid belichten. Tot slot ga ik in op de verhouding tussen het Rijk en de gemeenten en geef ik een aantal oplossingsrichtingen mee.

DE ONTWIKKELING VAN RISICOMANAGEMENT BINNEN GEMEENTEN

De gemeentelijke overheid staat dicht bij haar inwoners en levert daardoor veel maatschappelijke waarde. Je kunt het zo gek niet bedenken of de gemeente is erbij betrokken; een nieuwe brug of cultuurhuis, vergunningen en paspoorten, jeugdzorg en huishoudelijke hulp.

¹ Robert 't Hart is een ervaren expert in risicomanagement met ruim 25 jaar ervaring binnen gemeenten. Als docent is hij verbonden aan de Universiteit Twente, de Vrije Universiteit, de Rijksacademie en het IIA. Daarnaast is hij partner bij Naris GRC, waar hij organisaties ondersteunt bij governance en risicomanagement. Hij deed onderzoek naar de risicoperceptie van gemeentesecretarissen en was betrokken bij landelijke risicoanalyses vanuit de VNG rond de decentralisaties. Ook heeft hij ruime ervaring met risicoanalyses binnen projecten en ontwikkelde hij recent samen met Tjerk Budding een vernieuwd three lines model voor de publieke sector.

Om deze maatschappelijke waarde te kunnen creëren, dienen keuzes te worden gemaakt en worden bewust risico's genomen. Ook externe risico's kunnen ervoor zorgen dat gemeenten gedwongen worden te handelen om maatschappelijke waarde te beschermen.

Door die verschillende activiteiten zijn gemeenten risicoteknisch gezien zeer pluriforme organisaties. Zo kan een gemeente het risico lopen op meer instroom in de jeugdzorg, op verzakkingen van wegen of bruggen, op een verbonden partij die in de problemen komt of op extra kosten vanwege implementatie en verantwoording van nieuwe wetgeving. Juist bij gemeenten loont het dus om integraal risicomanagement goed te organiseren.

In 2004 heeft de wetgever hieraan invulling gegeven door gemeenten te verplichten een paragraaf weerstandsvermogen in de begroting en jaarrekening op te nemen. Dit verankerde het risicomanagement in de P&C-cyclus van gemeenten. Veel gemeenten benoemden een risicomanager, stelden een beleid voor risicomanagement op, organiseerden trainingen, kochten een risicoregister en inventariseerden risico's vanuit de afdelingen. De risico's werden voorzien van een kans- en impactpercentage en het weerstandsvermogen werd berekend.

Los van de paragraaf werd geleerd van projecten die anders liepen dan vooraf werd verwacht. Zoals de Noord-Zuidlijn waaruit *lessons learned* werden geformuleerd. Vooral grotere gemeenten voerden vervolgens een verdieping naar de projectrisico's in door een regeling risicovolle projecten in te voeren, waarbij de risicoanalyses van deze projecten extra aandacht kregen.

Ook op andere risicogebieden, zoals gesubsidieerde instellingen en verbonden partijen werden risicoanalyses uitgevoerd om in beeld te brengen welke partijen meer/minder aandacht behoeften en dus een strenger toezichtregime vereisten. Denk aan de risicoanalyse die de gemeente Arnhem in de coronatijd proactief online deelde met andere gemeenten. Uit al deze ontwikkelingen blijkt dat gemeenten en risico's onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Nu eerst terug naar de paragraaf weerstandsvermogen.

2004: PARAGRAAF WEERSTANDSVERMOGEN; PLUS EN MINPUNTEN

De paragraaf weerstandsvermogen heeft gemeenten een voorsprong gegeven op andere overheidsorganisaties zoals ministeries, onderwijs en de woningbouwcoöperaties, waar risicomanagement in de normering veel minder wordt geëxpliciteerd. Door risicomanagement als aparte paragraaf te positioneren, kreeg het onderwerp de aandacht die het verdiende. Er werd concreet gevraagd de risico's in beeld te brengen, te kwantificeren en de uitkomsten te relateren aan de beschikbare weerstandscapaciteit. Deze uitkomst werd gekoppeld aan een ratio die aangeeft of de gemeente/provincie wel of niet voldoende buffer heeft om risico's te kunnen nemen. Als men 5 keer zoveel reserves heeft als risico's, kun je afvragen

waarom een nieuw project niet door kan gaan. Hiermee geven gemeenten een financiële risicobereidheidsverklaring af.

Een ander positief punt van de paragraaf is dat deze een groter financieel bewustzijn bij gemeentelijke medewerkers kweekt. Het kwantificeren van risico's – zeker voor medewerkers zonder een financiële achtergrond – is echter in de praktijk lastig. Men doet aannames naar de toekomst en dat is in de basis subjectieve informatie. De toekomst voorspellen is iets heel anders dan – zoals accountants doen – naar het verleden kijken. Het uitgaan van financiële aannames in de toekomst vraagt om een zorgvuldig proces waarbij ook tegenspraak moet worden georganiseerd. Vanuit verschillende afdelingen of projecten dienen dan ook risico's geïdentificeerd en gekwantificeerd te worden. Validatie is hierbij belangrijk. Bijvoorbeeld door een akkoord van het afdelingshoofd te verlangen op zijn eigen top 10 risico's op basis van kans maal financiële impact. De weg ernaartoe – het gesprek op meerdere niveaus voeren over risico's – is daarmee belangrijker dan de uitkomsten. Helaas wordt dit niet door elke gemeente omarmd.

Een nadeel van deze benadering is dat veel gemeenten risicomanagement vooral financieel instaken. Daardoor werd het in de praktijk vaak een boekhoudkundige exercitie, waarbij de focus lag op de financiële gevolgen van risico's. Dit maakt het eigenlijk een reactieve manier van risicomanagement: pas als er iets gebeurt, wordt gekeken wat de impact is en hoe dit financieel opgelost moet worden. Omdat elk risico uiteindelijk een financiële consequentie heeft, wordt al snel gekozen voor maatregelen zoals het aanspreken van reserves of het verhogen van de OZB. Daarmee worden vooral de gevolgen opgevangen, terwijl de oorzaken buiten beeld blijven. Juist door ook naar de oorzaken van risico's te kijken, wordt risicomanagement meer proactief. Je bent dan eerder bezig met het signaleren en voorkomen van risico's, en niet alleen met achteraf de schade op te lossen.

Een ander nadeel is dat de weg naar de uiteindelijke paragraaf weerstandsvermogen onvoldoende beschreven is. Zo kan het gebeuren dat een hoofd financiën van een kleine gemeente tien jaar lang de paragraaf in zijn eentje schrijft zonder de organisatie er ook maar enigszins bij te betrekken. Hoewel er dan een top 10 gerapporteerd wordt, blijken dit in de praktijk dan de enige risico's te zijn die geïnventariseerd zijn. En als de raad er dan ook nog eens niet naar vraagt, kun je zeggen dat risicomanagement niet leeft binnen de gemeente.

Een ander nadeel is dat geen verband wordt gelegd met de ontwikkeling van de risico's. Hoewel een enkele gemeente (zoals de gemeente Utrecht) dit wel doet, wordt de paragraaf jaar op jaar door veel gemeenten gekopieerd. Terwijl juist de dynamiek (welke risico's zijn erbij gekomen of eraf gevallen) in de risico's relevante informatie is en iets zegt over de risicohouding van de gemeente.

Tot slot zijn de paragrafen van gemeenten niet een-op-een vergelijkbaar. Hoewel veel risico's in bijna alle gemeenten voorkomen, is het niet mogelijk risicoprofielen goed met elkaar te vergelijken. Een grote gemeente in het zuiden met veel projecten en weinig uitbestedingen heeft een heel ander risicoprofiel dan een kleine armlastige gemeente in het noorden met veel instroom in de jeugdzorg en veel uitbestedingen.

De paragraaf heeft gemeenten wel meer risicobewust gemaakt. Maar er zijn meer ontwikkelingen rondom risicomangement bij gemeenten en provincies die hier een rol in speelden.

DE FINANCIËLE CRISIS VAN 2008: EEN BLIJVENDE LES VOOR PROJECTEN

Een belangrijke omslag in de risicocultuur van gemeenten vond plaats als gevolg van de financiële crisis van 2008. Veel gemeenten hadden destijds grote grondposities en ambitieuze gebiedsontwikkelingen, in veel gevallen hierdoor aangehouden door het kabinet. Toen de vastgoedmarkt instortte, kwamen verschillende gemeenten in financiële problemen. De boekwaarde van het gemeentelijk vastgoed was nu hoger dan de marktwaarde, waardoor grondexploitaties met miljoenen euro's werden afgewaardeerd en reserves moesten worden aangesproken.

Voor sommige gemeenten betekende dit jarenlange financiële hersteloperaties. Projecten werden stilgelegd, investeringen uitgesteld en begrotingen aangescherpt. De crisis liet zien hoe kwetsbaar gemeenten konden zijn wanneer het economische tij plotseling omsloeg.

Een mislukt of veel te duur project waardoor soms een wethouder moet aftreden, laat door de jaren heen vaak diepe sporen na in de bestuurlijke en gemeentelijke cultuur. Gevolg in veel gevallen is wel dat het onderwerp risicomangement binnen projecten een enorme impuls heeft gekregen, waardoor een gemeente ook voorzichtiger wordt met grote projecten en financiële risico's. Waar in het verleden soms (te) optimistisch werd gekeken naar groei en ontwikkeling, overheerst sindsdien vaker voorzichtigheid en worden in projecten regelmatig (te) grote risicoreserves aangelegd.

De crisis van 2008 heeft daarmee niet alleen geleid tot meer risicomangement binnen projecten, maar ook tot een bredere cultuur van risicomijdend gedrag.

DECENTRALISATIES 2015

Het hele proces rondom de decentralisaties van jeugdzorg, de Wmo en de Participatiewet is een duidelijk voorbeeld van het verschijnsel dat de relatie met het Rijk een risico op zichzelf vormt. Veel van deze risico's waren vooraf bekend en deze werden door gemeenten ook benoemd en verwoord in de handreiking financiën. Helaas werden de risico's niet gekwantificeerd en werd bij de invoering nau-

welijks een structurele risicobuffer meegegeven. Het politieke uitgangspunt was destijds dat decentralisaties direct een besparing zouden moeten opleveren.

Binnen gemeenten werd als gevolg van decentralisaties (als groot risicogebied) het gesprek over risico's tussen organisatie, raad en college stevig geënthousiasmeerd. Het ging dan vooral over de vraag welke risico's wel en niet beïnvloedbaar waren: 'Er kunnen kinderen overlijden, wat als dat morgen binnen onze gemeente gebeurt en hoe gaan we er dan mee om?' Het risicobewustzijn heeft binnen gemeenten daardoor wel een impuls gekregen.

Omdat gemeenten vanaf het begin af aan moesten opereren in een omgeving met grote financiële onzekerheid, werden de oorspronkelijke innovatieve plannen voor verbetering (destijds archetypen) uiteindelijk teruggedroefd. Hierdoor vielen veel gemeenten terug op een scenario waarin alles hetzelfde bleef en bestaande zorgpartijen een korting van 10% werd opgelegd.

BASELINE INFORMATIEBEVEILIGING OVERHEDEN EN PRIVACY (AVG)

2018 -2019

De nieuwe wet- en regelgeving rondom informatiebeveiliging en privacy hebben risicomanagement verder op de kaart gezet. Beide normen zetten risicomanagement centraal. Dit betekent dat gemeenten structureel risicoanalyses uitvoeren om dreigingen en kwetsbaarheden te identificeren en op basis daarvan onderbouwde keuzes maken voor passende beheersmaatregelen. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij het management, dat bewust risicoafwegingen moet maken en deze ook moet kunnen verantwoorden. Door deze ontwikkelingen zijn er nieuwe specialistische risicomangers en toezichthouders binnen gemeenten geworven. Risicomanagement is daardoor een steeds breder en beter geaccepteerd instrument geworden.

Risicomanagement is daarmee geen eenmalige activiteit, maar een continu en cyclisch proces dat gericht is op het voortdurend verbeteren van de beveiliging.

CORONACRISIS 2020

Het handelen van gemeenten en provincies tijdens de coronapandemie geeft een mooi beeld van de realisatiekracht van gemeenten. In zeer korte tijd werden door deze overheden subsidiestraten uitgerold om financiële steun te kunnen verlenen aan ondernemers en inwoners die van de ene op de andere dag hun inkomen zagen wegvallen. Wat normaal gesproken maanden aan voorbereiding, beleidskaders en bestuurlijke besluitvorming zou vergen, werd binnen enkele dagen gerealiseerd. Hetzelfde gold voor het digitaal werken: processen die jarenlang op de plank hadden gelegen, werden razendsnel uitgerold en operationeel gemaakt. Dit toonde aan waartoe gemeenten in staat zijn als de urgentie dat vraagt en ze bereid zijn risico's te nemen om maatschappelijke meerwaarde te creëren.

Wat de coronacrisis ook blootlegde, was de bereidheid vanuit het Rijk om anders te gaan besturen. De focus lag niet langer op controle vooraf, maar op snelheid en vertrouwen. Er mochten risico's worden genomen en er mochten dingen fout gaan – iets wat in het reguliere openbaar bestuur zelden expliciet wordt uitgesproken, maar nu wel gebeurde. Zo gaf minister Koolmees van Sociale Zaken in maart 2020 zelfs aan dat hij 'niet kon uitsluiten dat er misbruik gemaakt zou kunnen worden maar dat dit voor lief moest worden genomen omdat niets doen een veel groter risico met zich bracht'.

RISICOMANAGEMENT LEEFT VOLOP

Bovenstaande ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat de dialoog over risico's nu volop wordt gevoerd binnen gemeenten. Alleen een paragraaf weerstandsvormen opstellen om vast te stellen of risicomanagement aanwezig is, is te beperkt. Als we breder kijken en bijvoorbeeld een rondgang maken langs de raadsinformatiesystemen, blijkt dat veel gemeenten regelmatig het gesprek voeren over risico's. Vaak in relatie tot projecten, ICT, verbonden partijen en P&C-producten.

Ook zijn er door nieuwe wet- en regelgeving naast financieel risicomanagement vele andere vormen van risicomanagement op gemeenten afgekomen. Een kleine greep: de privacyrisico's als gevolg van de AVG, de informatiebeveiligingsrisico's als gevolg van de verplichte norm Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO), rechtmatigheidsrisico's en weerbaarheidsrisico's.

Ook uit onderzoek vanuit het Zijlstra Centre van Marco Schumm BMC blijkt dat binnen de gemeenten op verschillende niveaus van wethouder, gemeentesecretaris en control regelmatig over risico's wordt gesproken.²

Kortom: risicomanagement leeft!

HET RIJK ALS GROOTSTE RISICO

Ironisch genoeg is voor veel gemeenten niet een project of een economische crisis het grootste risico, maar de onvoorspelbaarheid qua omvang en verdeling van het gemeentefonds en specifieke (SPUK) uitkeringen. Veel gemeenten en provincies zien daarmee het Rijk als grootste risico.

Binnen het huidige stelsel van interbestuurlijke verhoudingen wordt de risicobereidheid en daarmee de uitvoeringskracht van gemeenten in toenemende mate afgeremd door de manier waarop het Rijk stuurt en controleert.

Allereerst speelt het kasstelsel van het Rijk een belangrijke rol. Gemeenten en provincies ontvangen (aanvullende) middelen regelmatig pas laat in het jaar. Gemeenten hebben hun beleid voor het lopende jaar dan al lang bepaald en heb-

2 Schumm, M., Risicohouding bij Nederlandse gemeenten, 'Risicomanagement lijkt springlevend!' Post-master studie Certified Public Controller, Zijlstra Instituut, juni 2024.

ben hierdoor nauwelijks de mogelijkheid meer om af te wegen of (nieuwe) uitkeringen binnen hun beleid passen. Of erger: de extra middelen komen op een moment waarop deze praktisch niet meer besteed kunnen worden. Deze middelen vloeien vervolgens terug in de reserves, wat de indruk wekt dat gemeenten 'ruim in hun geld zitten'. In werkelijkheid gaat het vaak om incidenteel, niet-bestuurbaar geld dat niet tijdig kon worden ingezet. Recent onderzoek van de Radboud Universiteit, uitgevoerd in opdracht van de Vereniging van Rekenkamers, onderstreept dit.³

Ook verstrekt het Rijk eenmalig geld voor structurele taken, waarbij gemeenten en provincies gedwongen worden eigen middelen bij te leggen zonder zekerheid over continuïteit. Het stikstofbeleid is hiervan een schrijnend voorbeeld. Werd aanvankelijk vier miljard euro in het vooruitzicht gesteld, uiteindelijk resteerde slechts 250 miljoen euro. Het huidige kabinet heeft weliswaar twintig miljard euro vrijgemaakt, maar of en wanneer dit geld de provincies en gemeenten bereikt, is volstrekt onzeker, ook omdat kabinetten vallen voordat middelen worden uitgekeerd.

Als tweede speelt de dynamiek rondom de uitkeringen uit het gemeentefonds en de SPUK-regelingen een rol. Deze zijn continu aan verandering onderhevig, waardoor financiële voorspelbaarheid ontbreekt. De gemeenteraad ontbreekt het daardoor aan de mogelijkheid om adequaat bij te sturen in zijn eigen begroting. Vooral risico's rondom sterk oplopende prijzen (zoals begin 2026 bij olie en gas) moeten daardoor zelf opgevangen worden.

Als derde de onzekerheid rondom het sociaal domein (ravijnjaar). De eerder omschreven decentralisaties (vooral rondom/in het sociaal domein) zijn zonder een normale risicobuffer aan gemeenten overgedragen. Want het zou toch direct beter en goedkoper worden? Een overdracht van een dergelijk groot beleidsterrein brengt – veel gemeenten hebben dat tot hun schade en schande moeten ondervinden – veel verborgen gebreken en risico's met zich mee. Bij de decentralisaties werden de risico's door onderzoek van VNG en het ministerie van Binnenlandse Zaken, vooraf geïnventariseerd en in handreikingen met gemeenten gedeeld. Helaas werden de risico's niet gekwantificeerd en was er ook geen risicoreserve voor ingesteld. Geleerd had destijds moeten worden van fusies en overnames in het bedrijfsleven waar een 'lijken uit de kast'-analyse (*due diligence*) gemeengoed is en het als onbehoorlijk bestuur wordt bestempeld indien wordt nagelaten deze uit te voeren. Het is toch bijzonder dat een infrastructureel project werkt met een post onvoorzien/risicoreserve van 15%, terwijl een veel complexer project sociaal domein geen risicoreserve meekrijgt.

3 De Kruijf, J., Peters, K., & Vanhommerig, I. (2026). *Schipperen tussen Crises en Ambitie. Over (onvoorspelbare?) meevallers in het decentraal openbaar bestuur*. Radboud Universiteit.

Een vierde oorzaak van risicomijdend gedrag binnen gemeenten is de toenemende verantwoordingsdrift. De opeenstapeling van regels, controles en verantwoordingsverplichtingen duwt de publieke sector geleidelijk in een risicomijdende richting – niet omdat ambtenaren dat willen, maar omdat het systeem hen daartoe dwingt. Een sprekend voorbeeld zijn de specifieke uitkeringen, de zogeheten SPUK-regelingen. De versnipperde verantwoordingseisen die hieraan verbonden zijn, gecombineerd met meer controles en de reële dreiging van terugvordering bij fouten en de daarbij behorende negatieve aandacht in de media, maken dat gemeenten uiterst voorzichtig opereren. Dit staat op gespannen voet met het uitgangspunt van *single information, single audit (SISA)*, dat nu juist beoogde de verantwoordingslast te beperken. De angst om achteraf te moeten terugbetalen, weegt zwaarder dan de ambitie om resultaat te boeken.

Een ander recent voorbeeld speelt bij de Wet DBA (schijnzelfstandigheid) en de strengere handhaving op de inhuur van externe capaciteit. Gemeenten worden terughoudender in het inzetten van specialisten en tijdelijke krachten, uit vrees voor juridische en financiële consequenties. Juist op momenten dat innovatie of opschaling nodig is – en door het toenemende personeelstekort is dat steeds vaker het geval – beperkt deze terughoudendheid de uitvoeringskracht van gemeenten aanzienlijk. Ten slotte zorgen de strikte eisen rondom begrotingsrechtmatigheid ervoor dat budgethouders structureel conservatief begroten. Zij houden liever middelen over dan dat zij het risico lopen op een overschrijding die als onrechtmatig (kan) wordt aangemerkt.

Alles bij elkaar ontstaat een systeem waarin gemeenten steeds minder ruimte ervaren om risico's te nemen. Deze afnemende risicobereidheid vertaalt zich direct in een lagere realisatiekracht: projecten worden uitgesteld, ambities bijgesteld en innovaties geremd. Daarmee komt niet alleen de effectiviteit van lokaal beleid onder druk te staan, maar ook de maatschappelijke waarde die gemeenten beogen te creëren.

NAAR EEN GEZONDERE RISICOCULTUUR

Als we willen dat gemeenten weer meer maatschappelijke waarde gaan creëren, moet de risicobereidheid en de daarmee verbonden realisatiekracht omhoog. Ik geef een aantal suggesties.

1 *Geef gemeenten ruimte risico's te nemen en fouten te maken*

Gemeenten en provincies zijn risicoteknisch zeer pluriforme organisaties, maar dit betekent niet dat de verantwoording ook zo pluriform moet zijn. Sloop de door de risicoregelreflex opgebouwde controletoeren (vanuit meerdere ministeries) en vertrouw meer op de eigen verslaglegging van gemeenten en op de accountant die beoordeelt of er getrouw en voor SISA rechtmatig is gehandeld. Bovendien wil de raad/staten/algemeen bestuur goed geïnformeerd worden om goede afwegingen te kunnen maken. En als een gemeente in de problemen komt

door een innovatief project of innovatieve aanpak binnen de jeugdzorg, reken dan als Rijksoverheid die gemeente daar niet op af, maar steun deze gemeente en deel de geleerde lessen met de andere gemeenten.

2 *Verbreed de uitvoeringstoets*

In de private sector is het vanzelfsprekend dat bij grote veranderingen een *due diligence* wordt uitgevoerd waarin risico's worden geïdentificeerd en gekwantificeerd. Het instrument dat hier vanuit de publieke sector het meest bij aansluit, is de uitvoeringstoets.

De uitvoeringstoets is een instrument waarmee gemeenten en provincies nieuw rijksbeleid beoordelen voordat het wordt ingevoerd. Ze kijken of het uitvoerbaar is, of het te handhaven valt en of er voldoende geld bij komt. Daarmee is de toets in de kern een risicoanalyse – maar wel één zonder getallen. Risico's worden wel benoemd maar niet gekwantificeerd. En omdat niemand uitrekent hoe groot de kans op tegenvallers is of wat die zouden kosten, wordt er ook geen financiële buffer meegegeven om die tegenvallers op te vangen. Juist die stap – risico's kwantificeren en daar een risicoreserve aan koppelen – zou de toets sterker maken. En meer dan dat: het zou laten zien dat het Rijk de uitvoeringsverantwoordelijkheid van gemeenten écht serieus neemt, wat het vertrouwen tussen beide partijen ten goede zou komen.

3 *Nieuwe paragraaf risicomanagement en risicobereidheid*

De paragraaf weerstandsvermogen heeft gemeenten veel gebracht: risicomanagement leeft. Juist door risicomanagement expliciet en zelfstandig in te richten, is het onderwerp structureel onderdeel geworden van de bestuurlijke en financiële cyclus. Het heeft gezorgd voor meer bewustzijn, betere onderbouwing van reserves en een stevigere basis voor politieke besluitvorming. Die ervaring is waardevol en vormt het vertrekpunt voor een logische volgende stap: de verbreding naar een paragraaf risicomanagement en risicobereidheid.

Risico's beperken zich immers niet tot de financiële sfeer. Ook op het gebied van bedrijfsvoering, dienstverlening, het sociaal domein en bestuurlijke integriteit dragen gemeenten risico's die expliciete aandacht verdienen. Door risicobereidheid centraal te stellen, maken gemeenten niet alleen inzichtelijk welke risico's zij lopen, maar ook welke risico's zij bewust willen nemen. Dat is een politiek-bestuurlijke keuze die thuishoort in het hart van de begrotingscyclus en vraagt om een eigen, herkenbare plek in de begroting.

Daarnaast zou de paragraaf inzicht moeten geven in het proces achter het risicomanagement: hoe worden risico's – financieel én niet-financieel – gesignaleerd, wie zijn daarbij betrokken en hoe vertaalt dit zich naar beleid en begroting? Door dit proces zichtbaar te maken, wordt risicomanagement een levend onderdeel van de planning- en controlcyclus in plaats van een jaarlijkse momentopname.

Ten slotte zou de paragraaf altijd stijgers en dalers moeten aangeven: welke risico's zijn ten opzichte van de vorige begroting toegenomen en welke zijn afgenomen? Dit maakt de dynamiek van het bredere risicoprofiel zichtbaar en stelt raadsleden in staat trends te herkennen en tijdig bij te sturen – ook buiten het puur financiële domein. Wat ooit begon als een financieel instrument, groeit zo uit tot een integraal sturingsinstrument voor de gemeentelijke organisatie in de volle breedte.

CONCLUSIE

Uiteindelijk draait het om vertrouwen. Gemeenten moeten erop kunnen vertrouwen dat nieuwe taken realistisch worden gefinancierd en dat risico's eerlijk worden verdeeld. Het Rijk moet er op zijn beurt op kunnen vertrouwen dat gemeenten zorgvuldig omgaan met publieke middelen.

Wanneer dat vertrouwen ontbreekt, ontstaat een systeem waarin iedereen zich indekt. Het Rijk eist meer verantwoording, gemeenten bouwen reserves op, plannen voorzichtig en nemen minder risico. Tegelijkertijd blijven middelen soms onbenut omdat plannen niet uitvoerbaar blijken.

Een overheid zonder risico's bestaat echter niet. En een overheid die geen risico's durft te nemen, loopt misschien wel het grootste risico van allemaal: stilstand.

Als gemeenten hun rol als motor van maatschappelijke ontwikkeling willen blijven vervullen, zullen zij ruimte moeten krijgen om op een verantwoorde wijze risico te nemen. Dat vraagt om duidelijkheid, voorspelbaarheid en vooral wederzijds vertrouwen tussen Rijk en gemeenten.

De BUIG-systematiek als blauwdruk voor andere medebewindstaken

Dylan Jong¹

INTRODUCTIE

De afgelopen decennia heeft het Nederlandse binnenlands bestuur een ingrijpende transformatie ondergaan. Centraal hierin staat de gedachte dat lokale overheden beter in staat zijn om maatwerk te leveren aan burgers. Met de verschuiving van taken naar gemeenten is de vraag over de bekostiging en financiële risico's in de financiële verhoudingen urgenter geworden. Een specifiek en schijnbaar succesvol instrument in dit landschap is de Bundeling van Uitkeringen Inkomensvoorziening aan Gemeenten (BUIG), inclusief de bijbehorende vangnetregeling. Dit instrument combineert prikkels voor doelmatigheid met bescherming tegen exogene schokken.

In dit essay onderzoek ik in hoeverre de BUIG-systematiek als blauwdruk kan dienen voor andere medebewindstaken. Ik begin met een beschrijving van de werking van de BUIG. Vervolgens bespreek ik kort de bekostigingsproblematiek bij medebewindstaken via de algemene uitkering en verken ik welke onderdelen van de BUIG-systematiek daarvoor bruikbare inzichten bieden.

HOE WERKT DE BUIG?

Het Rijk stelt jaarlijks een macrobudget vast conform een vastgelegde systematiek op basis van objectieve en exogene maatstaven.² Hiermee draagt het Rijk dan ook het risico voor een verandering in de omstandigheden waardoor een wijziging in het budget nodig is.

Het macrobudget wordt vervolgens via een vaste verdeelsystematiek onder de gemeenten verdeeld. Dat budget is niet geormerkt: een gemeente mag een overschot vrij besteden, een tekort moet ze in beginsel ook zelf opvangen. Gemeenten met grote tekorten kunnen een gedeeltelijke compensatie krijgen: de vangnetuitkering. Vervolgens wordt bij het opstellen van het macrobudget twee jaar later een uitname voor de vangnetregeling gereserveerd. Gemeenten betalen deze vangnetregeling daarom dus ook gezamenlijk.

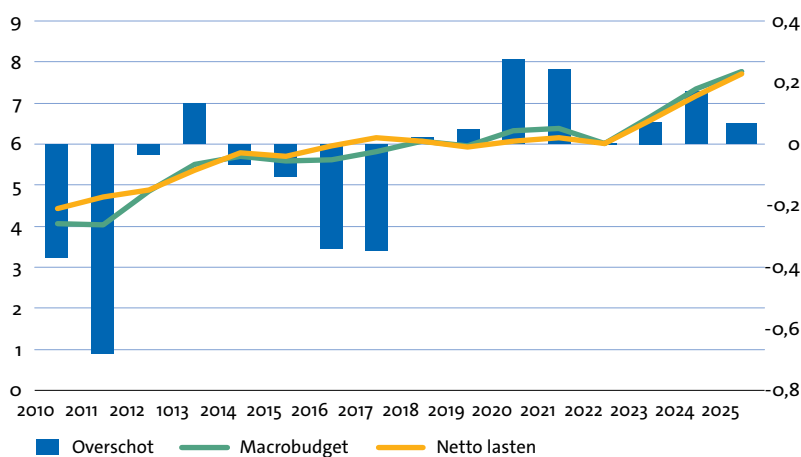
Het beschikbare macrobudget was de afgelopen jaren toereikend. Figuur 1 toont aan dat het totale macrobudget sinds 2018 hoger was dan de totale nettolas-

1 D.M.O. (Dylan) Jong, PhD is universitair docent aan de Faculteit Economie en Bedrijfskunde van de Rijks Universiteit Groningen.

2 Zie de Memorie van Toelichting van de WWB (*Kamerstukken II 2002/03, 28870, nr. 3*) en in een brief aan de Tweede Kamer van 2 juli 2004 (*Kamerstukken II 2003/04, 28870, nr. 117*).

ten (lasten minus baten) van alle gemeenten samen. Vóór 2018 was er vaak een tekort,³ maar door de tijd heen is de raming steeds beter geworden. Het daadwerkelijke uitgavniveau geldt als uitgangspunt, met daarop bijstellingen op basis van ramingen van het CPB. Desondanks zullen er altijd enige afwijkingen tussen het macrobudget en de werkelijke lasten blijven bestaan.

Figuur 1 Totale macrobudget, nettolasten en het verschil daarin (overschot) van alle gemeenten bij elkaar (in miljarden euro's)



Bron: eigen berekeningen op basis van data van het budgetoverzicht van de Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2016/02/23/budgetoverzicht-vanaf-2004>

Nadat het macrobudget is vastgesteld, wordt het verdeeld via een verdeelmodel.⁴ Sommige gemeenten hebben meerjarig te maken met forse tekorten (of overschotten), ook in jaren waarin er een macro-overschot is (of vice versa). Dit kan een bewuste beleidskeuze zijn, maar kan ook te maken hebben met een verdeelmodel dat niet goed aansluit bij de daadwerkelijke lasten. Onderzoek laat zien:

‘Voor (slechts) iets meer dan de helft van de gemeenten kan hun tekort of overschot redelijk tot goed verklaard worden op basis van hun keuzes. Voor de andere gemeenten kunnen we het tekort of overschot beperkt of nauwelijks verklaren. Dit betekent dat er ook andere factoren

3 Een belangrijke oorzaak was dat statushouders met recht op bijstand destijds niet werden meegenomen in de raming van het macrobudget. Zie: <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/actueel/nieuws/2018/06/21/raming-bijstandsbudget-moet-aangepast>.

4 Er is ook een handige rekentool: <https://atlasresearch.shinyapps.io/rekentool-bijstandsverdeelmodel/>.

in het spel moeten zijn, die het tekort of overschot veroorzaken, bijvoorbeeld dat de verdeling onvoldoende tegemoet komt aan de specifieke situatie van de betreffende gemeente, of de beperkingen van elk mogelijk econometrisch model dat een zeer complexe werkelijkheid probeert te vangen.⁵

Aanvragen voor de vangnetregeling worden doorgaans goedgekeurd. Zo werden 38 van de 39 verzoeken over 2023 en alle 23 verzoeken over 2024 goedgekeurd. Dit suggereert dat deze gemeenten (deels) buiten hun eigen schuld om een te lage vergoeding ontvingen voor hun taken. Hoewel het met de vangnetregeling gemoeide bedrag relatief beperkt is afgezet tegen het totale macrobudget, kan het voor individuele gemeenten wel om substantiële bedragen gaan. Daar komt bij dat de aanvraagprocedure telkens opnieuw doorlopen moet worden, wat een structurele administratieve last met zich meebrengt.

Deze afwijkingen kunnen geaccepteerd worden zolang de voordelen van de juiste prikkels hiertegen opwegen. De vraag is in welke mate dit het geval is. De prikkel beoogt gemeenten aan te zetten tot betere sturing op instroom, bestandsbeheer en uitstroom. Uit onderzoek blijkt dat de prikkel voor een deel van de gemeenten ook daadwerkelijk werkt, maar dat dit bij een ander deel niet het geval is, doordat het financiële resultaat nauwelijks doorwerkt in de begroting of omdat gemeenten niet weten hoe zij er effectief op kunnen sturen.⁶ Daar komt bij dat de beleidsruimte structureel kleiner is geworden (het bijstandsbestand bestaat steeds vaker uit langdurige gevallen waarvoor uitstroom naar werk moeilijk te realiseren is) en dat de financiële prikkel op gespannen voet kan staan met de bredere participiedoelen van de wet.

LESSEN UIT DE BUIG VOOR MEDEBEWINDSTAKEN

De meeste medebewindstaken worden bekostigd via de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Iedereen heeft de afgelopen jaren kunnen lezen dat gemeenten aangeven dat ze te weinig middelen ontvangen voor hun medebewindstaken.⁷ Er werd vaak gesproken over een ravijnjaar, dat vervolgens telkens een klein beetje opschoof, maar ook in algemene zin zijn er tekenen dat de balans zoek is tussen het gemeentelijke takenpakket en de hoeveelheid financiële mid-

5 De Beleidsonderzoekers & AEF. (2023). *Verklaringen voor tekorten en overschotten op het bijstandsbudget: Uitkomsten onderzoek bij 15 gemeenten met meerjarige tekorten en overschotten (Ref. GS85)*. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/10/09/rapport-verklaringen-voor-tekorten-en-overschotten-op-het-bijstandsbudget>.

6 De Beleidsonderzoekers & AEF. (2023).

7 <https://vng.nl/artikelen/gemeenten-vallen-in-financieel-ravijn>.

delen die ze daarvoor krijgen.⁸ Tegelijkertijd hebben gemeenten vaak aan het eind van het jaar juist overschotten en groeiende reserves.⁹ Hoewel hier goede verklaringen voor zijn,¹⁰ resulteert dit enigszins in een welles-nietesdiscussie over de vraag of gemeenten voldoende middelen ontvangen. Het is dan ook logisch dat onder andere de ROB aanbeveelt dat er een duidelijk en volledig overzicht moet komen van de medebewindstaken, waarbij duidelijk moet zijn ‘welke budgetten door het Rijk voor deze medebewindstaken worden vrijgemaakt en wat globaal de noodzakelijke kosten zijn van gemeenten om deze medebewindstaken doelmatig uit te voeren’.¹¹

Een belangrijk verschil tussen de algemene uitkering en de BUIG is dat gebruikgemaakt wordt van een macronorm. Volgens een vaste systematiek wordt een budget vastgesteld, waarna dit ook nog eens afgezet kan worden tegen de daadwerkelijke lasten. Bij de algemene uitkering wordt zo'n schatting niet gemaakt en gaat men simpelweg uit van een langdurige stijging van het BBP. Het instellen van een macronorm die rekening houdt met de daadwerkelijke lasten, zou kunnen zorgen voor een betere aansluiting van het budget bij de lasten.

Hiermee verschuift het risico ook naar de Rijksoverheid. Die draait dan op voor een verandering van omstandigheden waardoor een groter budget noodzakelijk geacht wordt. Andersom bespaart het Rijk op andere momenten juist ook meer wanneer blijkt dat de lasten minder hard toenemen. Dit illustreert tegelijkertijd het grote voordeel van het langdurige BBP-systeem, waarbij de jaarlijkse algemene uitkering redelijk stabiel is. Hierbij valt een afweging te maken tussen een stabiele uitkering (die idealiter met enige regelmaat goed geïndexeerd wordt) en een systeem dat zo dicht mogelijk bij de werkelijke lasten probeert te komen maar daarmee een stuk meer kan schommelen.

Zoals de BUIG illustreert, blijven problemen met onvoldoende middelen ook spelen bij het gebruik van een macronorm. Zelfs wanneer er op macroniveau voldoende middelen beschikbaar gesteld worden, blijkt een deel van de gemeenten via het verdeelsysteem onvoldoende middelen te ontvangen. Bij de BUIG gaat het nog om een zeer nauw omschreven taak: het recht op uitkering ligt wettelijk vast,

8 Allers, M.A. (2024). *Gespreksnotitie ten behoeve van het rondetafelgesprek van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer over de financiële positie van gemeenten op 26 september 2024*. COELO/ Rijksuniversiteit Groningen. https://www.coelo.nl/images/rapporten/Position_paper_M._Allers_t.b.v._rondetafelgesprek_Financiële_positie_van_gemeenten_d.d._26_september_2024.pdf.

9 BDO Nederland (2026). *BDO Benchmark Nederlandse Gemeenten 2026; Schijn bedriegt, Positieve cijfers verhullen structurele uitdagingen*.

10 Zie het recente onderzoek in opdracht van de Vereniging voor Rekenkamers: *Schipperen tussen Crises en Ambitie Over (onvoorspelbare?) meevallers in het decentraal openbaar bestuur*: <https://www.rekenkamers.nl/wp-content/uploads/2026/03/Eindrapport-DoeMee-2025-Onderbesteding.pdf>.

11 Raad voor het Openbaar Bestuur (2025). *Meters maken met medebewind: Over het parlementair budgetrecht en de gemeentefinanciën*. <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/2025/7/1/meters-maken-met-medebewind> en Raad voor het Openbaar Bestuur. (2025). *Afrekenen met disbalans*. <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/2025/3/25/afrekenen-met-disbalans>.

er is nauwelijks ruimte voor eigen afwegingen en de vrijheid beperkt zich vooral tot de uitvoering. Maar zelfs daar zorgt de bekostigingsmethode voor een deel van de gemeenten voor onvoldoende middelen.

Hier speelt een belangrijk statistisch principe. Bij het inschatten van de kosten van één geïsoleerde taak, zoals de BUIG, zijn relatieve afwijkingen al snel groot, omdat elke schattingsfout volledig doorslaat in het budget voor die taak. Bij een bundeling van veel taken werkt dit anders: incidentele tegenvallers bij de ene taak worden statistisch geneutraliseerd door meevallers bij de andere, waardoor de relatieve onzekerheid over het totaal afneemt. Dit is precies waarom ontschotting en bundeling in een algemene uitkering niet alleen administratief aantrekkelijk zijn, maar ook een robuustere bekostiging opleveren. De ervaren problemen bij de BUIG, waar zelfs op taakniveau afwijkingen optreden ondanks een verfijnd verdeelmodel, illustreren daarmee juist de kwetsbaarheid van taakspecifieke bekostiging. Het argument om medebewindstaken via de algemene uitkering te bekostigen is dus niet alleen een kwestie van beleidsvrijheid of administratieve lastenverlichting, maar ook van statistische robuustheid.

Naast de macronorm biedt de BUIG nog een tweede element ter overweging: de vangnetregeling. De algemene uitkering kent met de artikel 12-procedure al een vergelijkbaar mechanisme voor gemeenten met een structureel en aanmerkelijk tekort. Een aanvullende vangnetregeling specifiek voor medebewindstaken stuit echter op een fundamenteeler bezwaar. Bij veel medebewindstaken is bewust enige beleidsvrijheid ingebouwd, waardoor het conceptueel lastig is om vast te stellen wat als daadwerkelijke, dat wil zeggen onvermijdbare lasten gelden. Een lichtere tussenvorm is denkbaar, maar ook die veronderstelt minimaal dat helder is wat de wettelijke eisen zijn en wat de bijbehorende verwachte kosten zijn.

CONCLUSIE

De BUIG-systematiek biedt geen kant-en-klare blauwdruk voor de bekostiging van medebewindstaken, maar bevat wel bruikbare inzichten. Het meest waardevol is het principe van de macronorm: een systematische koppeling van het budget aan de verwachte lasten die periodiek getoetst kan worden aan de werkelijkheid. In principe zouden de macrokosten in een basisjaar als uitgangspunt kunnen dienen, met correcties voor inflatie en beleidsmaatregelen die het volume beïnvloeden. Dit biedt een betere aansluiting op de daadwerkelijke kostenontwikkeling van gemeentelijke taken dan het huidige BBP-systeem, dat die ontwikkeling niet volgt.

Een tweede element is de vangnetregeling, maar de algemene uitkering kent met de artikel 12-procedure al een vergelijkbaar mechanisme voor gemeenten met een structureel en aanmerkelijk tekort. De meerwaarde van een aanvullende vangnetregeling specifiek voor medebewindstaken is daarmee beperkt en de toepasbaarheid ervan stuit op meer dan alleen een informatieprobleem. Bij veel

medebewindstaken is bewust enige beleidsvrijheid ingebouwd, waardoor het conceptueel lastig is vast te stellen wat als onvermijdbare lasten gelden. Zonder dat onderscheid wordt een vangnet al snel ofwel te ruim, en daarmee een vrijbrief voor inefficiëntie, ofwel te smal om gemeenten die buiten hun schuld met tekorten kampen, werkelijk te beschermen. Een lichte variant, waarbij gemeenten kunnen aantonen structureel onvoldoende middelen te ontvangen zonder volledige taakverantwoording, is het meest realistisch, maar ook die variant veronderstelt minimaal transparantie over taken en verwachte kosten, die nu ontbreekt.

De prikkelwerking van de BUIG, gebaseerd op het principe van niet-geoordeelde middelen waarbij overschotten vrij besteedbaar zijn en tekorten in beginsel voor eigen rekening komen, bestaat structureel al bij de algemene uitkering. Het heeft dan ook weinig zin om voor andere medebewindstaken een vergelijkbaar prikkelontwerp te introduceren. Sterker nog, doordat de algemene uitkering een groot aantal taken bundelt, is de beleidsruimte om daadwerkelijk op het financiële resultaat te sturen groter dan bij een geïsoleerde taak als de bijstand. De prikkel zou in die zin bij de algemene uitkering onder betere condities moeten werken dan bij de BUIG.

De werkelijke les van de BUIG is niet dat het model gekopieerd moet worden, maar dat de huidige bekostiging via de algemene uitkering te weinig transparantie kent over wat taken daadwerkelijk kosten en hoe het risico verdeeld is als dat tegenvalt. Niet de BUIG-systematiek als zodanig, maar de onderliggende principes (een heldere macronorm, periodieke toetsing en heldere afspraken over wie het risico draagt als ramingen tegenvallen) verdienen een bredere toepassing. Daarvoor is eerst nodig wat de ROB terecht bepleit: een volledig en controleerbaar overzicht van taken, kosten en verantwoordelijkheden. Zonder die basis blijft de wettelijke verplichting om medebewindstaken toereikend te bekostigen een papieren garantie.

BIJLAGE I

Samenstelling Raad voor het Openbaar Bestuur

Drs. Mariëtte Hamer, voorzitter

Regeringscommissaris seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld

Prof. dr. Caelesta Braun, vicevoorzitter

*Hoogleraar Openbaar Bestuur en Maatschappelijke Democratie,
Universiteit Leiden*

Drs. Salima Belhaj

Oud-Tweede Kamerlid

Kustaw Bessems, expertlid

Adviseur voor overheden, schrijver, spreker en columnist

Dr. Martiene Branderhorst

Algemeen directeur, gemeente Den Haag

Prof. mr. dr. Jurgen Goossens

Hoogleraar Recht, Economie, Bestuur en Organisatie, Universiteit Utrecht

Prof. dr. Frank Hendriks

Hoogleraar Vergelijkende bestuurskunde, Tilburg University

Drs. Annelies Kroeskamp, expertlid

Gemeentesecretaris en algemeen directeur bij gemeente Pijnacker-Nootdorp

Prof. dr. Ronald van Raak

Hoogleraar Filosofie in Nederland, Erasmus Universiteit Rotterdam

Drs. Peter Verheij

Zelfstandig adviseur en interim-professional publieke sector

