

Vergaderjaar 2024–2025

36 600 B

Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2025

C

TWEEDE VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN¹

Vastgesteld 25 februari 2025

1. Inleiding

De leden van de fracties van **GroenLinks-PvdA, D66, OPNL, SP, PvdD, Volt, CDA** en **ChristenUnie** hebben vervolgvragen over de Begrotingsstaat gemeentefonds. De leden hebben de vragen verdeeld in 11 hoofdonderwerpen.

De leden van de **CDA**-fractie hebben nog een aanvullende vraag over financiële problematiek.

2. Disbalans

Het algemene beeld is dat de balans tussen het gemeentelijke takenpakket en de hoeveelheid financiële middelen die gemeenten daarvoor beschikbaar krijgen, zoek is. De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) stelt «*Het is noodzakelijk de disbalans te herstellen van taken, organisatie, bevoegdheden en bekostiging.*».²

Hierover hebben de leden van de genoemde fracties de volgende vragen:

- Deelt de regering deze analyse?
 - Zo nee, graag het antwoord motiveren? Op welke onderdelen deelt de regering deze analyse niet?

¹ Samenstelling:

Kemperman (BBB), Lagas (BBB) (*voorzitter*), Kroon (BBB), Van Langen-Visbeek (BBB), Lieverse (BBB), Fiers (GroenLinks-PvdA), Recourt (GroenLinks-PvdA), Janssen-Van Helvoort (GroenLinks-PvdA), Van Gurp (GroenLinks-PvdA), Roovers (GroenLinks-PvdA), Geerdink (VVD), Van de Sanden (VVD), Meijer (VVD) (*ondervoorzitter*), Doornhof (CDA), Prins (CDA), Van Toorenburg (CDA), Dittrich (D66), Aerdts (D66), Van Hattem (PVV), Nicolai (PvdD), Nanninga (JA21), Janssen (SP), Talsma (CU), Dessing (FVD), Schalk (SGP), Perin-Gopie (Volt), Van Rooijen (50PLUS), Van der Goot (OPNL)

² ROB, Positon paper toekomstbestendige financiële verhoudingen Voor de deskundigenbijeenkomst bestuurlijke en financiële verhoudingen tussen Rijk en decentrale overheden, 16 april 2024 Commissie Binnenlandse Zaken van de Eerste Kamer.

- Zo ja, graag het antwoord motiveren en aangeven hoe de regering voornemens is om deze disbalans, gezien de grote gevolgen, concreet op te lossen voor het ravijnjaar 2026?

Maarten Allers, hoogleraar economie van decentrale overheden aan de Rijksuniversiteit Groningen en directeur van het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO) stelt dat primair de verkeerde discussie wordt gevoerd. Hij noemt als voorbeeld: «We vinden jeugdzorg bijvoorbeeld belangrijk, en gemeenten worstelen daarbij met tekorten. Dan moet de vraag beantwoord worden: hoeveel geld hebben we hier als maatschappij voor over?».³

- Deelt de regering zijn analyse? Graag een motivering van het antwoord.
- Hoe beoordeelt de regering de huidige gesprekken met VNG over het gemeentefonds in relatie tot deze stellingname? Wordt het juiste gesprek gevoerd? Hoe ziet de regering haar eigen aandeel hierin?
- Moet het gesprek niet primair gaan over het belang van bepaalde taken en daarvan afgeleid de omvang van het gemeentefonds?

3. Verhoudingen binnen de overheid

Maarten Allers stelt in een 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: «*Er bestaat een grote discrepantie tussen retoriek (alle overheden zijn gelijkwaardig, we doen het samen, we zijn één overheid) en de praktijk, waarin het Rijk gemeenten vaak behandelt als uitvoeringskantoren.*».⁴

Hierover hebben de leden de volgende vragen:

- Herkent de regering deze waarneming? Graag een degelijke onderbouwing van het standpunt.
- Welke rol wil de regering spelen in het verminderen van deze discrepantie? Hoe ziet de regering dat concreet voor zich?

4. De waarde van het decentraal openbaar bestuur.

De ROB stelt «een krachtig decentraal bestuur vervult een wezenlijke waarde binnen een democratisch geordend openbaar bestuur, vanwege vijf belangrijke redenen:

1. Het brengt politiek dicht bij de burger.
2. Het is een laagdrempelig overheidsloket.
3. Het kan door zijn lokale binding en kennis wendbaar inspelen op de ontwikkelingen in de samenleving.
4. Decentrale overheden zijn daarbij nodig voor het bereiken van landelijke doelen.
5. Maar vooral is het decentraal bestuur een onmisbaar onderdeel van de checks and balances (macht en tegenmacht).».⁵

Hierover hebben de leden van de genoemde fracties de volgende vragen:

- Deelt de regering deze visie? Graag een onderbouwing van het standpunt.

³ Position paper M. Allers t.b.v. het rondetafelgesprek van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer over de financiële positie van gemeenten op 26 september 2024, via https://www.coelo.nl/images/rapporten/Position_paper_M_Allers_t.b.v._rondetafelgesprek_Financiële_positie_van_gemeenten_d.d._26_september.

⁴ *Ibidem*.

⁵ Advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur, *Rust-reinheid-regelmaat. Evenwicht in de bestuurlijk-financiële verhoudingen*, 11 maart 2021.

- In hoeverre wordt deze waarde van het decentraal openbaar bestuur door de effecten van het ravijnjaar beïnvloed? Graag een onderbouwing van het standpunt.
- Hoe ernstig zijn deze effecten volgens de regering?

5. Effecten ravijnjaar

In het BMC-rapport *Taken en middelen in balans. Onderzoek naar de gevolgen van tekortschietende rijksmiddelen voor de gemeentebegrotingen*, opgesteld in opdracht van VNG, wordt een zorgwekkend toekomstbeeld van de effecten.⁶ In hoofdstuk 2 worden de effecten op de gemeentelijke taken weergegeven.

Hierover hebben de leden van de genoemde fracties de volgende vragen:

- Deelt de regering deze conclusies? Graag een onderbouwing van het standpunt. Hierbij graag een reactie op alle effecten per genoemde opgave.
- Is de regering van mening dat het noodzakelijk is om de effecten op de gemeentelijke taken (op hoofdlijnen) in beeld te hebben alvorens een besluit te nemen over de omvang van het gemeentefonds 2026? Graag een onderbouwing van het standpunt.

Er worden, in hoofdstuk 3, ook effecten van het ravijnjaar 2026 op opgaven en doelen van het Rijk benoemd, zoals:

- Forse vertraging bij de realisatie van 900.000 woningen.
- Doelstellingen uit het Klimaatakkoord worden niet of laat gehaald.
- Langere wachtlijsten voor zorg, ondersteuning en dienstverlening aan inwoners.
- Afname van preventieve zorg met groot effect op de lange termijn.
- Minder capaciteit voor handhaving, afname van toezicht in de openbare ruimte.

Hierover hebben de leden van de genoemde fracties de volgende vragen:

- Deelt de regering deze conclusies? Graag een onderbouwing van het standpunt per genoemde opgave (hoofdstuk 3).
- In hoeverre zijn deze effecten voor de eigen beleidsambities van de regering voldoende duidelijk in beeld gebracht?
 - In hoeverre is het voor de regering noodzakelijk om, alvorens tot geplande bezuinigingen voor 2026 over te gaan, meer duidelijkheid te hebben over de effecten op de eigen beleidsambities uit het Regeerakkoord?
 - Indien dit niet noodzakelijk is, dan graag een onderbouwing waarom dit niet noodzakelijk is.
 - Indien dit volgens de regering wel noodzakelijk is, dan stellen deze leden graag de vraag hoe de regering dit inzichtelijk gaat maken voor ravijnjaar 2026.

Het Sociaal en Cultureel Planbureau heeft aangegeven te vrezen dat de bezuinigingen die het kabinet wil doorvoeren op de gemeenten, mensen met achterstanden rechtstreeks zullen raken. Daardoor dreigt de ongelijkheid groter te worden en kan het toch al lage vertrouwen in de politiek verder beschadigd raken. Het advies luidt: «Als je de ongelijkheid niet wilt vergroten, bezuinig dan niet op gemeenten. (...) Zorg dat die hun sociale rol kunnen behouden.»⁷

- Deelt de regering deze conclusies?

⁶ BMC yacht group, *Taken en middelen in balans. Onderzoek naar de gevolgen van tekortschietende rijksmiddelen voor de gemeentebegrotingen*, rapport 9 augustus 2023.

⁷ NOS Nieuws, SCP waarschuwt voor gevolgen van nieuwe bezuinigingen op gemeenten, 18 februari 2025.

- Wat is de regering voornemens te doen met dit indringende rapport?

Ook de BDO-Benchmark Nederlandse Gemeenten 2025 geeft aan dat driekwart van de gemeenten de komende vier jaar de begroting niet rond krijgt.

- Heeft de regering een beeld van het aantal gemeenten dat vanwege het ravijnjaar mogelijk de artikel-12-status krijgt? Zijn hier ramingen van gemaakt? Zo ja, wat blijkt hieruit?

6. Omvang van de taken die in medebewind worden uitgevoerd?

In antwoord op de eerdere vraag om een overzicht van de taken die gemeenten in medebewind uitvoeren stelt de regering *«Het is echter niet mogelijk om een uitputtend overzicht te geven van de taken van gemeenten en of de financiering daarvan adequaat is.»*⁸

De leden van de genoemde fracties vinden dit nogal schokkend, omdat dit noodzakelijk is om überhaupt iets zinnigs te zeggen over de vraag of de financiering adequaat is».

Daarom de volgende vragen:

- Deelt de regering onze visie dat dit overzicht van medebewindstaken noodzakelijk is om de omvang van het gemeentefonds te kunnen bepalen? Graag een motivatie van het standpunt.
- Er is blijkbaar geen uitputtend overzicht te geven. Daarom verzoeken wij de regering om op hoofdlijnen inzicht te geven in de taken die gemeenten in medebewind worden uitgevoerd.
 - Indien de regering ook dit niet kan geven, dan is de vraag hoe de regering zonder dit inzicht in staat is om te voldoen aan het gestelde in artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet (Fvw) en artikel 108 lid 3 van de Gemeentewet, waarin het compensatiebeginsel is vastgelegd?

Douwe Jan Elzinga, emeritus hoogleraar staatsrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen, stelt in een recente publicatie dat 85% van de taken van de overheden kwalificeren als medebewindstaken.

- Wat is volgens de regering de omvang van gemeentelijke taken die onder de medebewindstaken vallen ten opzichte van het geheel? Is hier onderzoek naar gedaan? Welke onderzoeken zijn bij de regering bekend?

7. Wetgevend kader

Is de regering van mening dat de begroting gemeentefonds 2026, met de voorziene tekorten, in overeenstemming is met artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet (*«Indien gemeenten taken opgelegd krijgen wordt met kwantitatieve gegevens gestaafd aangegeven via welke bekostigingswijze de financiële gevolgen worden opgevangen»*) en artikel 108 lid 3 van de Gemeentewet (*«De kosten, die verbonden zijn aan de door het Rijk voor gemeenten verplichte taken, worden door het Rijk vergoed»*)?

- Graag ontvangen wij een onderbouwde motivatie van dit standpunt. Wij verzoeken de regering om bij de motivatie concreet aan te geven hoe bepaald is dat de uitvoering van medebewindstaken voldoende financiering beschikbaar is gesteld.

De ROB stelt dat «artikel 108 lid 3 Gemeentewet is verstrekkender en dwingender dan artikel 2 Fvw. Dit artikel bepaalt namelijk dat als er sprake is van medebewindstaken (wat verder gaat dan «beleidsvoornemens»),

⁸ Kamerstukken I 2024/25, 36 600 B, B, p. 5.

het Rijk de kosten die ten laste van gemeenten blijven aan hen dient te vergoeden.» Een consequente en eenduidige toepassing van het compensatiebeginsel voorkomt dat overheden in een permanente staat van onderhandeling met elkaar verkeren. Zeker bij medebewindstaken geldt dat het Rijk ook zicht moet houden op de kostenontwikkeling van deze taak. Het monitoren van de financiële gevolgen is daarbij noodzakelijk om te volgen of de middelen en de ontwikkeling van de vrije bestedingsruimte van decentrale overheden toereikend zijn.

- Graag ontvangen de leden de genoemde fracties een onderbouwde reflectie van de regering hierop. Met name het verzoek om te reageren op de stellingname dat het in het kader van de artikel 108, lid 3 gemeentewet noodzakelijk is om te volgen of de middelen en de ontwikkelingen in de vrije bestedingsruimte toereikend zijn. Deelt de regering deze visie?

De heer Elzinga concludeert dat de bezuinigingen van het rijk op het gemeentefonds en het daaruit volgende ravijnjaar onrechtmatig zijn. De Grondwet (artikel 124) beschermt de autonomie van lokale overheden en deze wordt bevestigd door de Raad van Europa, maar volgens Elzinga bestaat de lokale autonomie door het ravijnjaar bijna niet meer.

- Graag ontvangen de leden van de genoemde fracties een juridisch onderbouwde reflectie van de regering hierop.
- Acht de regering een rechtsgang van gemeenten juridisch kansrijk? Graag een motivering van het antwoord.

De ROB stelt: *«Maar het gemeentefonds wordt steeds meer een bekostigingsinstrument voor medebewindstaken met weinig beleidsvrijheid en beleidsvoornemens vanuit het Rijk.»*⁹

En: *«De afgelopen jaren heeft dit geresulteerd in oplopende tekorten bij gemeenten in met name de jeugdzorg en een toenemend beslag van de uitgaven van het sociaal domein op de gemeentelijke begroting. ... De gemeentelijke zorgtaken ontpoppen zich hiermee als een koekoeksjong dat het budget voor de beleidsvrije(re) taken leegzet.»*¹⁰

- Graag ontvangen de leden van de genoemde fracties een onderbouwde reflectie van de regering hierop. Deelt de regering deze visie?

8. Zorgen over jeugdzorg

Bij gemeenten zijn terecht grote zorgen over de bekostiging van jeugdzorg de komende jaren.

Daarom de volgende vragen hierover:

- Deelt de regering de stelling dat het bij jeugdzorg om een zuivere vorm van medebewind gaat en dat daarom de rechtsplicht van art. 108 lid 3 Gemeentewet in werking treedt en er een adequate kostenvergoeding wordt gegeven? Graag een onderbouwing van het antwoord.

Indien de bekostiging achterwege blijft, zijn de gemeenten genoodzaakt om financiële middelen die zijn bedoeld voor de uitoefening van de lokale autonomie of ontleend aan andere medebewindsvrijheden aan te wenden voor het compenseren van deze medebewindstekorten.

- Deelt de regering deze stelling? Graag een onderbouwing van het antwoord.

⁹ Advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur, *Rust-reinheid-regelmaat. Evenwicht in de bestuurlijk-financiële verhoudingen*, 11 maart 2021, p. 10.

¹⁰ ROB, Positon paper toekomstbestendige financiële verhoudingen Voor de deskundigenbijeenkomst bestuurlijke en financiële verhoudingen tussen Rijk en decentrale overheden, 16 april 2024 Commissie Binnenlandse Zaken van de Eerste Kamer.

De arbitragecommissie Jeugdzorg betoogde dat een adequate kostenvergoeding niet alleen als zodanig geboden is, maar ook vanwege de mogelijke nadelige effecten op de autonome ruimte van de gemeenten.

- Deelt de regering deze redeneerlijn? Graag een onderbouwing van het antwoord.

De commissie van Ark heeft hierover recent een rapport uitgebracht.¹¹ De commissie adviseert om de besparingen voorlopig terug te draaien en gemeenten voldoende geld te geven om de jeugdzorgtaken gewoon uit te kunnen voeren. De regering heeft aangegeven «*dit advies heel serieus te nemen, waarbij geldt dat voor medebewindstaken adequate middelen dienen te zijn (art. 108 Gemeentewet, lid 3)*».

Hierover de volgende vragen:

- Kan de regering bevestigen dat het hier een zuivere vorm van medebewindstaak betreft? Is er volgens de regering ook deels sprake van taken die niet gezien worden als medebewindstaken? Zo ja welke?
- Wat betekent heel serieus nemen concreet? Is de regering van mening dat zonder substantieel extra financiële middelen voldaan kan worden aan artikel 108, lid 3 gemeentewet en artikel 2 van de Financiële verhoudingswet. Graag een motivering van dit standpunt.

In de ledenbrief van de VNG staat de interpretatie van VNG over de financiële aanbevelingen uit dit rapport.¹²

- Herkent deze regering deze financiële vertaling? Graag een onderbouwing van het standpunt. Zo nee, dan ontvangen deze leden graag de interpretatie van de regering van de financiële aanbevelingen uit het rapport.

9. Termijn van duidelijkheid voor begrotingen 2026

De gemeenten dienen bij de voorjaarsnota de financiële keuzes te maken voor 2026 en de jaren daarna. Snelle duidelijkheid is dus noodzakelijk.

Hierover hebben de leden van de genoemde fracties de volgende vragen:

- Deelt de regering de urgentie om gemeenten snel duidelijkheid te geven over de omvang van het gemeentefonds 2026 in relatie tot de taken? Graag een toelichting.
- Wat is volgens de regering de uiterste datum om die duidelijkheid aan gemeenten te geven (in het licht van de voorjaarsnota's voor gemeenten)?
- Wat zijn volgens de regering de gevolgen als deze duidelijkheid uitblijft? Hoe ernstig schat de regering deze situatie in?
- Is de regering van mening dat gemeenten reële begrotingen 2026 kunnen opstellen indien er geen duidelijkheid is over de omvang van het gemeentefonds?
- Wat gaat de regering concreet doen om die duidelijkheid te geven?
- Het overheden-overleg op 11 maart 2025 is een belangrijk moment om die duidelijkheid te geven.
 - Wat is de inzet van de regering tijdens dit overleg?
 - Is de regering bereid om gezien de urgentie op 11 maart 2025, vooruitlopend op de eigen voorjaarsnota, (op onderdelen) duidelijkheid te geven?

¹¹ Advies Deskundigencommissie Hervormingsagenda Jeugd, *Groeipijn*, 30 januari 2025.

¹² Ledenbrief Uitspraak Deskundigencommissie Jeugd I Hervormingsagenda, 6 februari 2024 via <https://vng.nl/sites/default/files/2025-02/20250206-ledenbrief-uitspraak-deskundigencommissie-jeugd-hervormingsagenda.pdf>

10. Geschillenbeslechting

Gezien de enorme, te overbruggen, financiële verschillen is het niet uit te sluiten is dat partijen niet tijdig tot overeenstemming komen binnen het regulier overleg.

- Ziet de regering dit als een reëel risico?
- Hoe ziet de regering de geschillenbeslechting voor zich?
- Is de regering voornemens om (op onderdelen) een onafhankelijke arbitrage-commissie in te stellen, zoals eerder is gedaan? Graag een motivatie van het standpunt.

11. Rolvermenging

Het Ministerie van BZK vervult twee rollen, namelijk de rol van schatkistbewaarder en fondsbeheerder. Hierover hebben de leden van de genoemde fracties de volgende vragen:

- Ligt in deze combinatie een risico besloten? Graag een toelichting op het antwoord.
- Zijn deze rollen binnen Financiën gescheiden? Zo ja, hoe is dit geborgd?

12. Voorbeeld

De ROB geeft in haar briefadvies «Raamwerk voor toekomstbestendige bestuurlijke verhoudingen» een sprekend voorbeeld.¹³

«Voorbeeld: bekostiging sociaal domein en lokale belastingdruk.

Stel, het nieuwe kabinet blijft van mening dat gemeenten de oplopende kosten van jeugdzorg en vergrijzing deels zelf moeten opvangen, vanuit indexatie van de algemene uitkering met het bbp. Als blijkt dat de zorgkosten vanwege bijvoorbeeld vergrijzing harder stijgen dan het bbp, dan hebben gemeenten twee manieren om dat op te vangen. Ofwel bezuinigen op de autonome taken of de lokale belastingen verhogen (of een combinatie hiervan). Dat laatste ligt gevoelig, zoals ook uit recente berichtgeving blijkt.

Maar stel, het nieuwe kabinet geeft expliciet ruimte om de kostenstijgingen op die taken met lokale belastingen op te vangen. Dan zijn er twee politieke scenario's. In het eerste politieke scenario mogen er weinig verschillen in gemeentelijke zorg zijn. In gemeenten met een hoge zorgvraag en/of een lage belastingcapaciteit zullen de lokale lasten grofweg hoger worden. Dit moet dan wel politiek geaccepteerd worden. In het tweede politieke scenario worden verschillen in lokale lastendruk niet geaccepteerd. Dan kunnen gemeenten met een hoge zorgvraag en/of lage belastingcapaciteit de stijgende zorgkosten mogelijk niet bijbenen. Dan zullen verschillen tussen gemeenten toegestaan moeten worden.

Als het nieuwe kabinet dit beide niet wil (dus geen verschillen in lastendruk en ook niet in geleverde zorg) dan is er nog maar één uitweg: medebewindstaken rond zorg anders bekostigen, met mogelijk een andere indexatie. Dat vereist goede afspraken over beleidsvrijheid en deling van financiële risico's. Bij iets grotere beleidsvrijheid ligt bekostiging via een decentralisatieuitkering in het gemeentefonds, met een andere indexatie dan het bbp, in de rede. Bij weinig beleidsvrijheid een specifieke uitkering, met het risico deels bij gemeenten, deels bij het Rijk. Bij de bekostiging van de bijstand (Participatiewet) gebeurt dit al».

¹³ Briefadvies van de Raad voor het Openbaar Bestuur, Raamwerk voor toekomstbestendige bestuurlijke verhoudingen, februari 2024.

Hierover hebben de leden van de genoemde fracties de volgende vragen:

- Kan de regering een reflectie geven op deze situatieschets, en de relatie tussen de beleidsvrijheid en de financiële risico's vanuit een duidelijke eigen positiebepaling?
- Hoe ziet de regering de, in het voorbeeld geschetste relatie tussen de beleidsvrijheid en de financiële risico's, in het kader van de besluitvorming over het ravijnjaar 2026?

13. Financiële problematiek

Veel gemeenten hebben te kampen met structurele en oplopende financiële tekorten, maar gemeenten in de directe nabijheid van een grote centrumstad ervaren extra financiële problematiek. De reden daarvoor is gelegen in het verdeelmodel en dan met name in de maatstaf «regionale centrumfunctie» die ervoor zorgt dat gemeenten met een geografische centrumfunctie significant meer per inwoner voor voorzieningen in het sociaal domein ontvangen, dan gemeenten zonder centrumfunctie, terwijl er in feite geen verbinding is tussen centrumfunctie en kosten in het sociaal domein. Dit klemt temeer daar deze omliggende gemeenten vaak nauwelijks mogelijkheden hebben om zelf inkomsten te genereren. (Genoemde problematiek is ook onderwerp van onderzoek door Adersson Eiffers Felix en Cebeon.) De leden van de **CDA**-fractie hebben begrepen dat deze schrijnende problematiek ook door de Minister wordt erkend, maar wat is de regering voornemens hieraan te doen?

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken ziet met belangstelling uit naar de nota naar aanleiding van het verslag en ziet deze graag uiterlijk vrijdag 28 februari 2025, 10.00 uur, tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken,
Lagas

De griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken,
Bergman