

Vergaderjaar 2025–2026

36 800 B

Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2026

H

VERSLAG VAN EEN NADER SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 9 juni 2026

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken¹ heeft nader schriftelijk overleg gevoerd met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de **nahang van het besluit Financiële verhoudingen 2001 in verband met wijzigingen van de maatstaven van de algemene uitkering van het gemeentefonds, integraal overzicht financiën gemeenten en provincies en preventief toezicht gemeenten 2026**. Bijgaand brengt de commissie hiervan verslag uit. Dit verslag bestaat uit:

- De uitgaande brief van 29 april 2026;
- De antwoordbrief van 8 juni 2026.

De griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken,
Bergman

¹ Samenstelling:

Beukering (Fractie-Beukering), Dessing (FVD), Dittrich (D66), Doornhof (CDA), Fiers (GroenLinks-PvdA), Van Gasteren (Fractie-Van Gasteren), Van der Goot (OPNL), Griffioen (D66), Van Gurp (GroenLinks-PvdA), Van Hattem (PVV), Janssen (SP), Janssen-van Helvoort (GroenLinks-PvdA), Karaaslan (D66), Kroon (BBB), Lagas (BBB) (voorzitter), Van Langen-Visbeek (BBB), Lieveense (BBB), Meijer (VVD) (ondervoorzitter), Moonen (D66), Nicolai (PvdD), Perin-Gopie (Vlt), Recourt (GroenLinks-PvdA), Van Rooijen (50PLUS), Roovers (GroenLinks-PvdA), Van de Sanden (Fractie-Van de Sanden), Schalk (SGP), Straus (VVD), Talsma (ChristenUnie), Van Toorenburg (CDA), Visseren-Hamakers (Fractie-Visseren-Hamakers), Walenkamp (Fractie-Walenkamp)

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN

Aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Den Haag, 29 april 2026

De leden van de vaste commissie van Binnenlandse Zaken hebben met belangstelling kennisgenomen van uw brieven van 24 maart 2026 en 26 maart 2026 over het nagehangen Besluit financiële verhouding 2001 in verband met wijzigingen van de maatstaven van de algemene uitkering van het gemeentefonds en het integraal overzicht financiën gemeenten en provincies en het overzicht van gemeenten onder preventief toezicht 2026.² Naar aanleiding van deze brieven hebben de leden van de fracties van de **BBB** en **PVV** nog enkele nadere vragen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de BBB

Uit de tabellen in de bijlagen blijkt dat vrijwel iedere gemeente meer geld ontvangt voor migratie en taalachterstand.³ Het totaalbedrag van alle gemeenten samen staat niet in de tabel in Bijlage 1, maar om een redelijke indruk te geven: in 2027 zullen Amersfoort € 17 miljoen, Amstelveen € 17 miljoen, Amsterdam € 206 miljoen, Apeldoorn € 11 miljoen, Arnhem € 24 miljoen en Assen € 4 miljoen krijgen. Kunt u alsnog per jaar de totaalbedragen van alle gemeenten samen sturen?

U geeft aan dat over dit budget door de gemeenten geen verantwoording afgelegd hoeft te worden. Hoe gaat u aan de belastingbetaler verantwoorden dat dit aanzienlijke bedrag daadwerkelijk is besteed aan zichtbare uitvoering op straat en in de klas en het geld niet blijft hangen in stuur- en overleggroepen? Zijn er bijvoorbeeld resultaatverplichtingen afgesproken met gemeenten? Deze leden lezen hier graag een toelichting op.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PVV

1. De leden van de fractie van de PVV hebben u gevraagd in hoeverre er rekening wordt gehouden met de voor gemeenten financieel perverse prikkel om inkomsten via het gemeentefonds middels de maatstaf «migratieachtergrond» op te schroeven.⁴ U laat weten dat een groter aantal migranten op landelijk niveau niet per definitie leidt tot een hogere uitkering uit het gemeentefonds. Uw bespiegeling is in theorie correct, maar gaat voorbij aan de centrale vraag in hoeverre u rekening houdt met het feit dat het verdeelmodel financieel perverse prikkels bevat ten aanzien van de opvang van allerlei migrantengroepen. Kunt u aangeven waarom u het wenselijk acht dat het verdeelmodel deze perverse financiële prikkels bevat?

U antwoordt op de vraag in hoeverre er getoetst wordt of uitkeringen via het gemeentefonds daadwerkelijk effect hebben op de aanpak van onderwijsachterstanden dat hiervan geen sprake is in verband met de beleids- en bestedingsvrijheid van middelen in het gemeentefonds.

2. Klopt het dat middelen voor onderwijsachterstanden bijvoorbeeld via de specifieke uitkering (SPUK) voor voor- en vroegschoolse educatie (VVE) beschikbaar worden gesteld in het gemeentefonds? Zo nee, hoe dan wel?

² Kamerstukken I 2025/26, 36 800 B, D; Kamerstukken I 2025/26, 36 800 B, 36 600, B, 36 800 C, C.

³ Bijlage bij Kamerstukken I 2025/26, 36 800 B, D

⁴ Kamerstukken I 2025/26, 36 800 B, D.

3. Klopt het dat de gemeenten resultaatplichtig zijn, bijvoorbeeld ten aanzien van overleggen met organisaties over de onderwijsachterstanden?
4. Klopt het dat de Onderwijsinspectie onderzoek doet naar (resultaten van) het onderwijsachterstandenbeleid van de gemeenten?
5. Kunt u uitleggen waarom er dan geen toetsing zou kunnen plaatsvinden of de specifieke uitkeringen die bedoeld zijn voor het tegengaan van onderwijsachterstanden ook daadwerkelijk tot beoogde effecten en resultaten leiden?
6. Deze leden stelden u daarnaast de vraag in hoeverre u het doorlenen van middelen tussen overheden wenselijk acht, mede gelet op de bestaande afspraken over verplicht schatkistbankieren.⁵ In de beantwoording heeft u niet op deze vraag gereflecteerd. Kunt u deze vraag alsnog beantwoorden?

In uw reactie op deze vraag stelt u: «Over het algemeen geldt dat gemeenten en provincies hun belangrijkste risico's opnemen in de paragraaf weerstandsvermogen en risicomanagement van hun begroting en deze risico's afzetten tegen de aanwezige buffer (weerstandscapaciteit). De provinciale financiële toezichthouders toetsen dit bij gemeenten en BZK bij provincies.»⁶

7. Kunt u duiden wat u bedoelt met «over het algemeen»? Zijn bij u gevallen bekend van gemeenten en/of provincies die de risico's niet in beeld hebben gebracht? Zo ja, welke?
8. Welke actie is ondernomen als gemeenten en/of provincies niet aan deze verplichting hebben voldaan?
9. Wat bedoelt u concreet met «belangrijkste risico's» die moeten worden opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen? In hoeverre is dit te rijmen met artikel 11 lid 2 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) «De paragraaf betreffende het weerstandsvermogen en risicobeheersing bevat ten minste: [...] b. een inventarisatie van de risico's; [...]»?
10. Kunt u uiteenzetten wat de bevindingen ten aanzien van de uitgevoerde toetsen bij gemeenten en provincies waren in de afgelopen 3 jaren?

Deze leden vroegen u in hoeverre privaatrechtelijke organisaties, zoals het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), een daadwerkelijk democratisch mandaat hebben om het overleg te voeren met het Rijk namens de provincies en gemeenten. U geeft aan dat het overleg met de koepels al heel lang plaatsvindt en dat de overlegverplichting is opgenomen in de wet.⁷

11. U heeft geen reflectie gegeven op de gestelde vraag in hoeverre de betreffende privaatrechtelijke organisaties een democratisch mandaat hebben om dit overleg te kunnen voeren. Kunt u deze vraag beantwoorden?
12. De overlegverplichting waar u aan refereert schrijft niet voor dat het overleg gevoerd wordt met de koepels, maar met de colleges of een instantie die voor deze representatief kan worden geacht. Vanuit welke rechtsgrond kunnen de privaatrechtelijke organisaties IPO en VNG representatief worden geacht ten behoeve van deelname aan de publiekrechtelijke overlegvorm?
13. Op welke wijze is deze representatie door een privaatrechtelijke organisatie te verenigen met het publiek belang?
14. Op welke wijze is deze representatie te verenigen met de openbaarheid van bestuur, als de koepels niet Woo-plichtig zijn, waardoor

⁵ Kamerstukken I 2025/26, 36 800 B, 36 600, B, 36 800 C, C.

⁶ Kamerstukken I 2025/26, 36 800 B, 36 600, B, 36 800 C, C, p. 14.

⁷ Kamerstukken I 2025/26, 36 800 B, 36 600, B, 36 800 C, C.

volksvertegenwoordigers hun controlerende taken niet kunnen vervullen?

15. Kunt u de genoemde afsprakenlijsten van de reeds gevoerde Overhedenoverleggen aan de Kamer sturen?⁸

Deze leden vroegen of u herkent dat gemeenten en provincies steeds méér beleid maken. U meldt hierover: «In algemene zin is het takenpakket van vooral gemeenten de laatste jaren gegroeid.»⁹

16. Het feit dat het takenpakket van vooral gemeenten is toegenomen is onvoldoende verklaring voor het feit dat gemeenten en provincies steeds meer beleid maken. Het is bijvoorbeeld onduidelijk of en in hoeverre de toegenomen beleidsdrukte bij decentrale overheden toe te schrijven is aan een toename of complexiteitsgroei van wettelijke taken en medebewindtaken, of juist aan meer autonoom beleid. De rapporten van de Raad voor het Openbaar Bestuur over medebewind en disbalans spreken wat dat betreft boekdelen.¹⁰ Kunt u een bespiegeling geven op de onderscheidelijke groei in wettelijk, medebewind en autonoom beleid bij gemeenten en provincies?
17. Kunt u aangeven of u van mening bent dat een groei in beleidsdrukte en gelijktijdige krapte op de arbeidsmarkt aanleiding zou moeten zijn voor een gedegen taken- en doelmatigheidsanalyse?
18. De cijfers over begrote en gerealiseerde kosten voor externe inhuur bij gemeenten en provincies zijn schokkend te noemen.¹¹ Kunt u deze afzetten tegen de begrote en gerealiseerde programmalasten van gemeenten en provincies?
19. U verwijst naar rekenkamers van decentrale overheden ten behoeve van het maken van een doelmatigheidsanalyse.¹² Kunt u aangeven of u bereid bent om een doelmatigheidsanalyse uit te voeren op de samenhang tussen beleidsambities, met onderscheid in wettelijke, medebewind en autonome taken, en uitvoeringskracht, waarbij met name ook de verhouding tussen de programmalasten en de benodigde personele lasten en lasten van externe inhuur onderwerp van onderzoek zijn? Deze leden vragen u dit met het oog op uw toezichthoudende rol en gelet op de budgetrol van de Kamer ten aanzien van het gemeente- en provinciefonds.

De commissie voor Binnenlandse Zaken ziet met belangstelling uit naar uw reactie en ontvangt deze graag binnen vier weken na dagtekening van deze brief.

Voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken,
I.M. Lagas MDR

⁸ Kamerstukken I 2025/26, 36 800 B, 36 600, B, 36 800 C, C.

⁹ Kamerstukken I 2025/26, 36 800 B, 36 600, B, 36 800 C, C, p. 15.

¹⁰ ROB, *Afrekenen met disbalans: advies over medebewindtaken*, 2025; ROB, *Meters maken met medebewind. Over het parlementair budgetrecht en de gemeentefinanciën*, 2025.

¹¹ Kamerstukken I 2025/26, 36 800 B, 36 600, B, 36 800 C, C, p. 16.

¹² Kamerstukken I 2025/26, 36 800 B, 36 600, B, 36 800 C, C.

BRIEF VAN De Minister van BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 juni 2026

Hierbij zend ik u, mede namens de medefondsbeheerder, de Staatssecretaris van Financiën, de antwoorden op de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van BBB en PVV van de Eerste Kamer, naar aanleiding van de nahang van het besluit Financiële verhoudingen 2001 in verband met wijzigingen van de maatstaven van de algemene uitkering van het gemeentefonds, integraal overzicht financiën gemeenten en provincies en preventief toezicht gemeenten 2026¹³.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
P.E. Heerma

¹³ Kenmerk 180777

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de BBB

Wijziging van de maatstaven van de algemene uitkering van het gemeentefonds

Vraag 1.

Uit de tabellen in de bijlagen blijkt dat vrijwel iedere gemeente meer geld ontvangt voor migratie en taalachterstand. Het totaalbedrag van alle gemeenten samen staat niet in de tabel in Bijlage 1, maar om een redelijke indruk te geven: in 2027 zullen Amersfoort € 17 miljoen, Amstelveen € 17 miljoen, Amsterdam € 206 miljoen, Apeldoorn € 11 miljoen, Arnhem € 24 miljoen en Assen € 4 miljoen krijgen. Kunt u alsnog per jaar de totaalbedragen van alle gemeenten samen sturen?

Antwoord:

Hieronder vindt u de totaalbedragen. Voor de volledigheid, dit zijn geen middelen voor migratie en taalachterstand, maar voor het feit dat gemeenten die meer migranten of meer mensen met een taalachterstand hebben, vaak meer uitgaven hebben.

Zoals ik reeds in de eerdere beantwoording op 26 maart jl. bij vraag 4 heb aangegeven (Eerste Kamer der Staten-Generaal) heeft: «Het verdeelmodel van de algemene uitkering van het gemeentefonds heeft als doel om iedere gemeente een gelijkwaardige financiële uitgangspositie te geven, zodat gemeenten een gelijkwaardig voorzieningenniveau kunnen realiseren tegen gelijke belastingdruk. Aan de uitgavenkant wordt daarom bij de verdeling van de middelen van het gemeentefonds rekening gehouden met de kosten die gemeenten moeten maken, gegeven de objectieve kostenbepalende kenmerken van elke gemeente (kostenoriëntatie). Aan de inkomstenkant van de verdeling wordt daarom rekening gehouden met verschillen in de mogelijkheden die gemeenten hebben om een deel van hun uitgaven uit eigen middelen te bekostigen (inkomstenverevening). Zo ontvangen gemeenten waar bijvoorbeeld relatief veel mensen in de bijstand zitten of relatief veel ouderen wonen, of gemeenten die relatief veel last hebben van verzakking van de infrastructuur door een slappere bodem (via de verschillende verdeelmaatstaven) hogere bijdragen uit de algemene uitkering van het gemeentefonds.» Twee van deze objectieve kostenbepalende kenmerken in de verdeling zijn de maatstaf «Migratieachtergrond.» en de maatstaf «onderwijsachterstand».

	Gemeentefonds model t/m 20		Gemeentefonds herzien model 2023 en verder				
	Maatstaven: Minderheden en		Maatstaf: Migratieachtergrond				
	Minderheden met drempel						
Gemeente	Bedrag 2021	Bedrag 2022	Bedrag 2023	Bedrag 2024 Voorlopig	Bedrag 2025 Voorlopig	Bedrag 2026 Raming	Bedrag 2027 Raming
Totaal	909.938.265	977.568.010	1.333.724.180	1.501.516.497	1.635.005.914	1.609.078.572	1.696.846.253

	Maatstaf: Onderwijsachterstand				
	Bedrag 2023	Bedrag 2024 voorlopig	Bedrag 2025 voorlopig	Bedrag 2026 raming	Bedrag 2027 raming
Gemeente					
Totaal	185.705.212	201.399.953	210.087.425	209.851.479	215.223.516

Vraag 2.

U geeft aan dat over dit budget door de gemeenten geen verantwoording afgelegd hoeft te worden. Hoe gaat u aan de belastingbetaler verantwoorden dat dit aanzienlijke bedrag daadwerkelijk is besteed aan zichtbare uitvoering op straat en in de klas en het geld niet blijft hangen in

stuur- en overleggroepen? Zijn er bijvoorbeeld resultaatverplichtingen afgesproken met gemeenten? Deze leden lezen hier graag een toelichting op.

Antwoord:

Zoals bij vraag 1 aangegeven, zijn dit geen middelen voor migratie en taalachterstand, maar voor het feit dat gemeenten die meer migranten hebben, of meer mensen met een taalachterstand, vaak meer uitgaven hebben.

Over de besteding van de middelen leggen gemeenten lokaal verantwoording af aan gemeenteraden.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PVV

Wijziging van de maatstaven van de algemene uitkering van het gemeentefonds

Vraag 3.

De leden van de fractie van de PVV hebben u gevraagd, in hoeverre er rekening wordt gehouden met de voor gemeenten financieel perverse prikkel om inkomsten via het gemeentefonds middels de maatstaf «migratieachtergrond» op te schroeven. U laat weten dat een groter aantal migranten op landelijk niveau niet per definitie leidt tot een hogere uitkering uit het gemeentefonds. Uw bespiegeling is in theorie correct, maar gaat voorbij aan de centrale vraag, in hoeverre u rekening houdt met het feit dat het verdeelmodel financieel perverse prikkels bevat ten aanzien van de opvang van allerlei migrantengroepen. Kunt u aangeven waarom u het wenselijk acht dat het verdeelmodel deze perverse financiële prikkels bevat?

Antwoord:

Zoals bij vraag 1 aangegeven, zijn dit geen middelen voor migratie en taalachterstand, maar voor het feit dat gemeenten die meer migranten hebben, of meer mensen met een taalachterstand, vaak meer uitgaven hebben. Kortom tegenover de extra inkomsten staan ook extra uitgaven.

U antwoordt op de vraag, in hoeverre er getoetst wordt of uitkeringen via het gemeentefonds daadwerkelijk effect hebben op de aanpak van onderwijsachterstanden, dat hiervan geen sprake is in verband met de beleids- en bestedingsvrijheid van middelen in het gemeentefonds.

Vraag 4.

Klopt het dat middelen voor onderwijsachterstanden, bijvoorbeeld via de specifieke uitkering (SPUK) voor voor- en voorschoolse educatie (VVE), beschikbaar worden gesteld in het gemeentefonds? Zo nee, hoe dan wel?

Antwoord:

De specifieke uitkering gaat rechtstreeks naar gemeenten en wordt uitgekeerd via de begroting van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). Deze middelen lopen dan ook niet via het gemeentefonds.

Vraag 5.

Klopt het dat de gemeenten resultaatplichtig zijn, bijvoorbeeld ten aanzien van overleggen met organisaties over de onderwijsachterstanden?

Antwoord:

Voor de middelen die via de specifieke uitkering worden uitgekeerd, geldt dat gemeenten verantwoording moeten afleggen aan het Ministerie van OCW. Gemeenten hebben daarnaast een aantal inspanningsverplicht-

tingen als het gaat om onderwijsachterstandenbeleid, zie de Wet op het Primair Onderwijs, artikel 167, maar geen resultaatverplichtingen.

Vraag 6.

Klopt het dat de Onderwijsinspectie onderzoek doet naar (resultaten van) het onderwijsachterstandenbeleid van de gemeenten?

Antwoord:

De inspectie monitor jaarlijks de uitvoering van de gemeentelijke taken op het gebied van de Lokale Educatieve Agenda (LEA) en VVE en rapporteert daarover ook jaarlijks: Landelijk Rapport gemeentelijke taakuitvoering kinderopvang-onderwijs 2025 | Rapport | Rijksoverheid.nl.

Vraag 7.

Kunt u uitleggen waarom er dan geen toetsing zou kunnen plaatsvinden, of de specifieke uitkeringen die bedoeld zijn voor het tegengaan van onderwijsachterstanden ook daadwerkelijk tot beoogde effecten en resultaten leiden?

Antwoord:

Er is wel monitoring mogelijk, maar geen harde, causale toetsing. Een belangrijke reden is dat gemeenten veel beleidsvrijheid hebben voor wat betreft het tegengaan van onderwijsachterstanden, waarbij afstemming kan plaatsvinden op de lokale context en integraal beleid kan worden gevoerd. Het gevoerde beleid en de inzet van middelen verschillen daardoor sterk per gemeente.

Financieel toezicht

Vraag 8.

Deze leden stelden u daarnaast de vraag, in hoeverre u het doorlenen van middelen tussen overheden wenselijk acht, mede gelet op de bestaande afspraken over verplicht schatkistbankieren. In de beantwoording heeft u niet op deze vraag gereflecteerd. Kunt u deze vraag alsnog beantwoorden?

Antwoord:

In mijn eerdere antwoord heb ik u aangegeven, wat wettelijk mogelijk is. Op grond van de Wet Financiering decentrale overheden (Fido) mogen gemeenten en provincies ten behoeve van de uitoefening van de publieke taak leningen aangaan, middelen uitzetten of garanties verlenen. Daarnaast mogen gemeenten en provincies hun liquide middelen in de vorm van leningen uitzetten bij andere openbare lichamen, met dien verstande dat openbare lichamen geen leningen kunnen verstrekken aan openbare lichamen ten aanzien waarvan zij met het financiële toezicht zijn belast. Voor het overige houden zij hun liquide middelen in 's Rijks schatkist aan. Doorlenen van middelen tussen de overheden is dus in beginsel mogelijk en ik zie geen redenen waarom dit onwenselijk is.

Vraag 9.

Kunt u duiden wat u bedoelt met «over het algemeen»? Zijn bij u gevallen bekend van gemeenten en/of provincies die de risico's niet in beeld hebben gebracht? Zo ja, welke?

Antwoord:

Met «over het algemeen» wordt bedoeld dat gemeenten en provincies hun risico's in kaart brengen op verschillende terreinen, dus niet alleen op het vlak van het uitzetten van middelen. Er zijn bij mij geen gevallen bekend van provincies of gemeenten die hun risico's niet in beeld brengen.

Vraag 10.

Welke actie is ondernomen als gemeenten en/of provincies niet aan deze verplichting hebben voldaan?

Antwoord:

Zoals bij de vorige vraag is aangegeven, zijn er mij geen gevallen bekend van provincies of gemeenten die hun risico's niet in beeld brengen.

Vraag 11.

Wat bedoelt u concreet met «belangrijkste risico's» die moeten worden opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen? In hoeverre is dit te rijmen met artikel 11 lid 2 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV): «De paragraaf betreffende het weerstandsvermogen en risicobeheersing bevat ten minste: [...] b. een inventarisatie van de risico's; [...]»?

Antwoord:

Niet alle risico's moeten worden opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing. Het gaat er in deze paragraaf om dat die risico's inzichtelijk worden gemaakt, die relevant zijn voor het weerstandsvermogen. Het weerstandsvermogen wordt daarbij gedefinieerd als de weerstandscapaciteit in relatie tot de risico's. De weerstandscapaciteit bestaat dan uit de middelen en mogelijkheden waarover de gemeente of provincie beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten te dekken. Reguliere risico's – risico's die zich regelmatig voordoen en die veelal vrij goed meetbaar zijn – kunnen worden opgevangen door het afsluiten van verzekeringen of door het vormen van voorzieningen. Voorbeelden van risico's die opgevangen worden door het weerstandsvermogen zijn ondernemersrisico's (of bedrijfsrisico's) en hangen vooral samen met grondexploitatie, gebiedsuitbreiding, publiek – private samenwerking (PPS), sociale structuur, de algemene uitkering en open-einde regelingen. Wat in gemeenten of provincies tot de weerstandscapaciteit wordt gerekend en welke risico's relevant zijn, kan niet in zijn algemeenheid worden aangegeven. Gemeenten dienen de weerstandscapaciteit en de risico's zelf na te lopen en in kaart te brengen. Doordat de risico's die gemeenten lopen verschillen, is het niet mogelijk een algemene norm te stellen voor een goede relatie tussen de weerstandscapaciteit en de risico's. Het is aan de gemeenten zelf om een beleidslijn te formuleren over de in de organisatie noodzakelijk geachte weerstandscapaciteit in relatie tot de risico's.

Vraag 12.

Kunt u uiteenzetten wat de bevindingen ten aanzien van de uitgevoerde toetsen bij gemeenten en provincies waren in de afgelopen drie jaren?

Antwoord:

Het toetsen van de paragraaf weerstandsvermogen en risicomanagement is geen doel op zich, maar onderdeel van een brede toetsing door de toezichthouders. Op grond van de Gemeentewet en Provinciewet toetsen de financieel toezichthouders, of er sprake is van structureel en reëel evenwicht (SRE). Dat is een brede toetsing en houdt in dat SRE het vertrekpunt is voor het toezichtregime, maar dat het oordeel over «structureel en reëel» steeds wordt geplaatst in de bredere financiële context van de gemeente of provincie. Daarbij wordt onder meer gekeken naar de plausibiliteit van de ramingen en de dekking (waaronder de gehanteerde uitgangspunten en aannames, zoals loon- en prijsontwikkelingen, en het realiteitsgehalte en de uitvoerbaarheid van bezuinigingen en taakstellingen, mede in het licht van ervaringen uit eerdere jaren). Voorts worden de financiële kengetallen zoals opgenomen in het BBV in samenhang betrokken (waaronder in ieder geval netto schuldquote,

solvabiliteitsratio, structurele exploitatieruimte, grondexploitatie en belastingcapaciteit), evenals de ontwikkeling en inzetbaarheid van reserves en voorzieningen en de omvang en beheersing van (geïnventari-seerde) risico's in relatie tot de beschikbare weerstandscapaciteit.

Koepels medeoverheden

Deze leden vroegen u in hoeverre privaatrechtelijke organisaties, zoals het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), een daadwerkelijk democratisch mandaat hebben om het overleg te voeren met het Rijk namens de provincies en gemeenten. U geeft aan dat het overleg met de koepels al heel lang plaatsvindt en dat de overlegverplichting is opgenomen in de wet.

Vraag 13.

U heeft geen reflectie gegeven op de gestelde vraag, in hoeverre de betreffende privaatrechtelijke organisaties een democratisch mandaat hebben om dit overleg te kunnen voeren. Kunt u deze vraag beantwoorden?

Antwoord:

De vraag legt de nadruk op de privaatrechtelijke rechtsvorm van de koepels en vooronderstelt dat voor het voeren van overleg altijd een min of meer direct democratisch mandaat vereist is. Daarin lijkt weer de vooronderstelling te bestaan dat het overleg tot besluitvorming leidt. Ik ben het ten principale niet eens met deze vooronderstellingen en licht dat graag toe. Het overleg dat plaatsvindt tussen het Rijk en decentrale overheden is er op gericht dat kan worden gezien over welke punten gemeenten, provincies en Rijk in zeer algemene zin overeenstemming kunnen vinden. Veel zaken vereisen immers inzet op alle niveaus. Dat die overeenstemming lang niet altijd gevonden kan worden is tegelijkertijd evident. Of er nu overeenstemming bestaat of niet, uiteindelijk is het de wetgever die over de belangrijkste zaken beslist. Over taaktoedeling en ook over de omvang van de begroting van de fondsen. In die zin kunnen de koepels trachten invloed uit te oefenen namens hun leden, maar is er geen sprake van besluitvorming die een rechtstreeks democratisch mandaat vereist. Daarbij merk ik graag op dat mijn indruk is dat de verenigingen er alles aan doen om recht te doen aan het feit dat zij uiteenlopende gemeenten en provincies vertegenwoordigen, dat daarin volksvertegenwoordigers actief zijn met zeer uiteenlopende politieke opvattingen, en dat ook de bestuurders die zij vertegenwoordigen anders denken over de problemen en de oplossingen voor die problemen in dit land. Daarbij moet nog worden opgemerkt dat de verenigingen hun leden op geen enkele wijze kunnen binden. Het staat afzonderlijke gemeenten en provincies dan ook geheel vrij een ander geluid te laten horen.

De gemeenten zijn vrijwillig lid van de VNG. Alle 342 Nederlandse gemeenten zijn vrijwillig aangesloten. De VNG treedt op als belangenbe-hartiger en onderhandelingspartner namens de leden in overleg met het Rijk, waarbij de VNG tijdens algemene ledenvergaderingen en in direct contact met de leden een mandaat vraagt aan de gemeenten om bepaalde standpunten in te nemen. Bestuursakkoorden en convenanten die de VNG sluit (zoals het Interbestuurlijk Programma) zijn politiek-bestuurlijk gezaghebbend, maar niet juridisch bindend voor individuele gemeenten. Individuele gemeenten kunnen eigen afwegingen maken. Gemeenten zijn immers zelfstandige bestuurslagen met autonomie (verankerd in de Gemeentewet en de Grondwet). Hetzelfde geldt voor de provincies in relatie tot het IPO.

Vraag 14.

De overlegverplichting waar u aan refereert schrijft niet voor dat het overleg gevoerd wordt met de koepels, maar met de colleges of een instantie die voor deze representatief kan worden geacht. Vanuit welke rechtsgrond kunnen de privaatrechtelijke organisaties IPO en VNG representatief worden geacht ten behoeve van deelname aan de publiekrechtelijke overlegvorm?

Antwoord:

Dat met de formulering «een instantie die voor deze representatief kan worden geacht» wordt bedoeld op de VNG, is reeds bij introductie van de bepaling in de Gemeentewet onderkend (Kamerstukken II, 1985–1986, 19 403, nr. 3, p. 25). Alle gemeenten in Nederland zijn vrijwillig lid van de VNG, alle provincies van het IPO. Via de ledenstructuur van deze verenigingen kunnen deze via het stemrecht invloed uitoefenen op de publieke stellingnames van deze verenigingen.

Vraag 15.

Op welke wijze is deze representatie door een privaatrechtelijke organisatie te verenigen met het publiek belang?

Antwoord:

Wat in het publiek belang is, wordt niet bepaald door de koepels waarover we hier spreken. Wat in het publiek belang is, wordt op gemeentelijk, provinciaal en landelijk niveau bepaald door de rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordiging. Veel van deze keuzes landen uiteindelijk in wet- en regelgeving en in begrotingen. Daarover vindt continu overleg plaats, juist om te bewaken dat oplossingen in het publiek belang ook daadwerkelijk effect sorteren. Daarvoor is de inbreng van decentrale overheden op besluitvorming op niveau van het Rijk onontbeerlijk.

Vraag 16.

Op welke wijze is deze representatie te verenigen met de openbaarheid van bestuur, als de koepels niet Woo-plichtig zijn, waardoor volksvertegenwoordigers hun controlerende taken niet kunnen vervullen?

Antwoord:

De koepels zijn geen bestuur zoals dat wordt verstaan onder de Wet Open Overheid (Woo). Er vindt bij of door de koepels geen formele besluitvorming plaats, zoals in de vorm van voor burgers bindende besluiten of beslissingen. Zoals aangegeven, kunnen koepelverenigingen hun leden ook op geen enkele wijze binden. Individuele gemeenten en provincies kunnen eigen afwegingen maken. Gemeenten en provincies zijn immers zelfstandige bestuurslagen met autonomie (verankerd in de Grondwet, Provinciewet en Gemeentewet). Er is ook geen sprake van belemmering van het functioneren van volksvertegenwoordigers op landelijk niveau. Het staat volksvertegenwoordigers op nationaal, provinciaal en gemeentelijk niveau altijd vrij hun eigen bestuurders ter verantwoording te roepen. Dat kan ook gaan over diens inbreng in welk overleg dan ook. De Woo is voorts geen wet die is bedoeld volksvertegenwoordigers in staat te stellen over voldoende informatie te beschikken. Daarvoor kennen Grondwet, Provinciewet en Gemeentewet eigen bepalingen.

Overhedenoverleg

Vraag 17.

Kunt u de genoemde afsprakenlijsten van de reeds gevoerde Overhedenoverleggen aan de Kamer sturen?

Antwoord:

De afsprakenlijst die wordt bijgehouden, is direct verwerkt in een Kamerbrief (zie Kamerstukken 33 047, nr. 30; 33 047, nr. 30; 36 600 VII, nr. 136). Er heeft tot nu toe geen andersoortige verslaglegging van de overleggen plaatsgevonden.

Financiële positie van medeoverheden en balans tussen taken en middelen

Deze leden vroegen of u herkent dat gemeenten en provincies steeds méér beleid maken. U meldt hierover: «In algemene zin is het takenpakket van vooral gemeenten de laatste jaren gegroeid.»

Vraag 18.

Het feit dat het takenpakket van vooral gemeenten is toegenomen is onvoldoende verklaring voor het feit dat gemeenten en provincies steeds meer beleid maken. Het is bijvoorbeeld onduidelijk, of en in hoeverre de toegenomen beleidsdrukke bij decentrale overheden toe te schrijven is aan een toename of complexiteitsgroei van wettelijke taken en medebewindtaken, of juist aan meer autonoom beleid. De rapporten van de Raad voor het Openbaar Bestuur over medebewind en disbalans spreken wat dat betreft boekdelen. Kunt u een bespiegeling geven op de onderscheidenlijke groei in wettelijk, medebewind en autonoom beleid bij gemeenten en provincies?

Antwoord:

De onderscheidenlijke groei van wettelijk, medebewind en autonoom beleid is niet direct in beeld te brengen. Het wettelijke uitgangspunt is dat wordt gestreefd naar een zo groot mogelijke beleidsvrijheid, ook wanneer sprake is van medebewind. Het kabinet zet wel stappen om hier meer zicht op te krijgen, met de verkenning die in de kabinetsreactie op de ROB-rapporten «Afrekenen met Disbalans» en «Meters maken met Medebewind» is aangekondigd. In de verkenning zullen verschillende varianten uitgewerkt worden, die als doel hebben het inzicht in en overzicht van medebewindstaken te verkrijgen, te versterken en te borgen. De aanbevelingen van de ROB, de daarop gebaseerde kabinetsreactie en het wettelijk kader van de Gemeente- en Provinciewet en de Financiële-verhoudingswet zijn hierin leidend. Het gaat hierbij om het vinden van een balans tussen enerzijds de wens en gevoelde urgentie om te komen tot een gezamenlijke feitenbasis en inzicht. En anderzijds het belang om niet te treden in de autonomie van medeoverheden, de mogelijkheden tot het voeren van integraal beleid en beperking van de administratieve lasten. Uw Kamer zal deze zomer nader hierover worden geïnformeerd.

Vraag 19.

Kunt u aangeven of u van mening bent dat een groei in beleidsdrukke en gelijktijdige krapte op de arbeidsmarkt aanleiding zou moeten zijn voor een gedegen taken- en doelmatigheidsanalyse?

Antwoord:

Bij toedeling of wijziging van taken aan gemeenten of provincies wordt van tevoren nagegaan of en hoe de taak bij medeoverheden uitpakt, middels de Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (UDO), die in samenspraak met de koepel van de betreffende overheden wordt uitgevoerd. In bijvoorbeeld de memorie van toelichting op wetsvoorstellen worden de uitkomsten van de UDO ook gedeeld met het parlement, die op basis hiervan zelfstandig kan beoordelen of het financiële kader toereikend is, welke bevoegdheden gewenst zijn en of de taak uitvoerbaar is.

Verder is de balans tussen ambities, taken, middelen en uitvoeringskracht voortdurend onderwerp van gesprek binnen de interbestuurlijke verhoudingen. Het gesprek over de doelmatigheid van gemeenten is aan de raden en colleges van gemeenten.

Vraag 20.

De cijfers over begrote en gerealiseerde kosten voor externe inhuur bij gemeenten en provincies zijn schokkend te noemen. Kunt u deze afzetten tegen de begrote en gerealiseerde programmalasten van gemeenten en provincies?

Antwoord:

Bij deze.

Tabel 1. Uitgaven gemeenten externe inhuur als procent van totale lasten excl. mutatie reserves

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Begroot	1,1%	1,3%	1,3%	1,3%	1,3%	1,3%	1,2%	1,4%
Gerealiseerd	3,2%	3,2%	3,3%	3,2%	3,5%	3,8%	4,0%	4,0%

Tabel 2. Uitgaven provincies externe inhuur als procent van totale lasten excl. mutatie reserves

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Begroot	0,9%	0,8%	1,0%	0,9%	1,1%	1,1%	1,2%	0,9%
Gerealiseerd	2,7%	2,8%	3,2%	3,5%	2,9%	3,1%	3,2%	3,1%

Vraag 21.

U verwijst naar rekenkamers van decentrale overheden ten behoeve van het maken van een doelmatigheidsanalyse. Kunt u aangeven of u bereid bent om een doelmatigheidsanalyse uit te voeren op de samenhang tussen beleidsambities, met onderscheid in wettelijke, medebewind en autonome taken, en uitvoeringskracht, waarbij met name ook de verhouding tussen de programmalasten en de benodigde personele lasten en lasten van externe inhuur onderwerp van onderzoek zijn? Deze leden vragen u dit met het oog op uw toezichthoudende rol en gelet op de budgetrol van de Kamer ten aanzien van het gemeente-en provinciefonds.

Antwoord:

Zoals aangegeven bij het antwoord onder vraag 17, is het gesprek over de doelmatigheid van gemeenten aan de raden en colleges. Hetzelfde geldt voor de externe inhuur. Waarbij de begroting van gemeenten overigens wel reëel en structureel sluitend moet zijn, iets waar – naast de raad – provinciale toezichthouders op toezien.

In de verkenning naar aanleiding van de adviezen van de Raad voor Openbaar Bestuur (ROB) «Afrekenen met Disbalans» en «Meters maken met medebewind», zal worden ingegaan op hoe het gesprek over de balans tussen ambities, taken, middelen (financieel en bevoegdheden) en uitvoeringskracht beter gevoerd kan worden, door de informatiepositie en voorziening te verbeteren, en hoe monitoring beter kan bijdragen aan het verbeteren van het gesprek over de balans tussen taken en middelen, en waar nodig verder ontwikkeld kan worden.