
Vergaderjaar 2025-2026

36 800 B Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2026

G **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**
Ontvangen 15 mei 2026

Inleidende opmerkingen

Met belangstelling hebben wij kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken over het wetsvoorstel tot Vaststelling van de begrotingsstaten van het Gemeentefonds voor het jaar 2026. We danken de leden voor hun inbreng en gaan graag in op de in het verslag gestelde vragen.

In deze nota zijn de vragen en opmerkingen uit het verslag integraal opgenomen in cursieve tekst en de beantwoording van de vragen in gewone typografie. Daarbij is de volgorde van het verslag aangehouden.

1. Inleiding

*De leden van de fracties van **GroenLinks-PvdA, BBB, D66, SP, PvdD, OPNL** en **fractie-Walenkamp** hebben met belangstelling kennisgenomen van de **Begrotingsstaat gemeentefonds***

2026. Deze leden hebben hier gezamenlijk nog enkele vragen over. Daarnaast hebben de leden van de fractie van de BBB nog aanvullende vragen.

2. Beleidsartikelen

Op 8 april 2025 vond in de Eerste Kamer het debat plaats over de begroting van het gemeentefonds 2025. Tijdens deze begrotingsbehandeling is uitgebreid gesproken over het ontbreken van adequaat inzicht voor de leden van de Eerste Kamer om de begroting gemeentefonds te toetsen aan artikel 2 van de Financiële verhoudingswet (Fvw) en artikel 108, lid 3 van de Gemeentewet.

In het debat is het rapport "Afrekenen met disbalans: advies over medebewindstaken" van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) veelvuldig geciteerd.¹ In dit rapport wordt geconstateerd dat volksvertegenwoordigers onvoldoende inzicht hebben in de medebewindstaken en de bijbehorende financiering uit het gemeentefonds.

*Dit gebrek aan adequaat inzicht maakt het voor de Eerste Kamer niet mogelijk om na te gaan in hoeverre niet-gedekte kosten voor de medebewindstaken, zoals bijvoorbeeld voor de jeugdzorg, de financiële ruimte voor autonome taakuitoefeningen van een gemeente opsouperen. Dit maakt dat de Eerste Kamer niet kan nagaan of er voldoende (financiële) autonomie resteert voor gemeenten, zoals vereist conform artikel 124 van de Grondwet. Daarom werd de regering bij de begrotingsbehandeling van het gemeentefonds 2025 in een zeer breed gesteunde motie verzocht om "bij de aanbidding van de begroting gemeentefonds 2026 aan het parlement expliciet te onderbouwen hoe de diverse te onderscheiden medebewindstaken adequaat gefinancierd zijn en inzichtelijk te maken hoe er voldoende budget resteert voor de autonome taak van gemeenten conform artikel 124 Grondwet en artikel 9 van het Europees Handvest inzake lokale autonomie".² Hierover hebben de leden van de fracties van **GroenLinks-PvdA, BBB, D66, SP, PvdD, OPNL** en **fractie-Walenkamp** gezamenlijk enkele vragen, omdat de gevraagde onderbouwing niet is geleverd.*

Deelt de regering de overwegingen en constateringen in deze motie? Deze leden lezen graag een reactie en toelichting per overweging en/of constatering.

Hierbij vindt u mijn reactie op de in de motie Fiers genoemde overwegingen en constateringen.

De overwegingen dat in de Grondwet is verankerd dat Nederland een gedecentraliseerde eenheidsstaat is en dat gemeenten veel taken in medebewind uitvoeren, kan ik onderschrijven.

De constatering dat er geen overzicht is van de taken die gemeenten in medebewind uitvoeren en wat de kosten hiervan zijn, kan ik deels onderschrijven. Zoals de motie ook aangeeft in de constateringen wordt bijvoorbeeld op jeugdzorg, wel degelijk het gesprek gevoerd over de balans tussen taken, middelen en uitvoeringskracht. Ditzelfde geldt bijvoorbeeld ook voor de WMO en voor de terreinen Natuur, Openbaar vervoer en Infrastructuur.

Artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet schrijft voor dat bij nieuwe of herziene beleidsvoornemens die decentrale overheden raken de financiële gevolgen in kaart worden gebracht en dat wordt aangegeven via welke bekostigingswijze de financiële gevolgen kunnen worden opgevangen. Op het moment dat wordt gekozen voor bekostiging via het gemeentefonds worden hiervoor middelen aan het fonds toegevoegd. De middelen in het gemeentefonds zijn beleids- en bestedingsvrij. De gemeenten leggen over de besteding van deze middelen dan ook geen verantwoording af aan het Rijk. Het is bij het Rijk dan ook niet precies bekend hoe middelen uit het gemeentefonds door gemeenten worden besteed en wat het effect van het gemeentelijk beleid is.

Uw Kamer wordt over de toevoeging van middelen aan het gemeentefonds geïnformeerd via de begrotingsstukken en de daarbij behorende circulaires.

De omvang van de fondsen volgt sinds 2024 de ontwikkeling van het nominaal bruto binnenlands product (bbp). De totale groei van het fonds kan dan ook niet zonder meer aan specifieke taken worden toegerekend. Meer algemeen komen de uitkeringen ten goede aan de algemene middelen van de gemeente. Over de besteding van de middelen vanuit het gemeentefonds dan wel provinciefonds hoeven gemeenten en provincies geen verantwoording af te leggen aan het Rijk. Zij zijn weliswaar verplicht om de benodigde middelen voor medebewindstaken in de begroting op te nemen (art. 193 Gemeentewet), maar hierbij geldt een aanzienlijke ruimte voor effectief en doelmatig beleid. Omdat de middelen uit de fondsen zelf niet geoormerkt zijn, is het mogelijk dat gemeenten en provincies integraal beleid maken over de taakvelden heen. Dit laatste doen gemeenten en provincies dan ook, bijvoorbeeld door gemeenten in het sociaal domein. Over de besteding van de middelen leggen gemeenten en provincies lokaal verantwoording af aan gemeenteraden dan wel provinciale staten.

In de afgelopen periode heeft het kabinet, in samenspraak met gemeenten en provincies, stappen gezet om de balans tussen ambities, taken, middelen (financieel en bevoegdheden) en uitvoeringskracht te verbeteren. Het kabinet is in gesprek gegaan met de (koepels van) medeoverheden om tot afspraken ter verbetering van die balans te komen. Er is nu sprake van een werkbare financiële situatie voor gemeenten, wat een belangrijke stap is in het versterken van de samenwerking tussen rijk en gemeenten.

Kan de regering aan deze leden aangeven waarom deze motie (nog) niet is uitgevoerd? Op welke termijn is de regering voornemens dit wel te doen? Wat is de planning die de regering voor ogen heeft?

Uw Kamer is op 9 mei 2025 reeds geïnformeerd over de uitvoering van de motie Fiers.¹ Op 9 januari jongstleden is de kabinetsreactie op de ROB adviezen "Afrekenen met disbalans" en Meters maken met Medebewind " met uw Kamer gedeeld². In de kabinetsreactie is een verkenning aangekondigd. Daarin zal worden verkend 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. De uitkomst van de verkenning zal in de zomer met uw Kamer worden gedeeld.

¹ Kamerstukken I 2024/25, 36600 B, K.

² Kamerstukken I, 2025/2026, 33.047

Welke initiatieven heeft de regering het afgelopen jaar concreet ondernomen om tot het gevraagde adequate inzicht te komen? Deze leden lezen graag een uitgebreide toelichting.

De kabinetsreactie op de adviezen van de ROB gaat in op het gesprek over balans tussen taken, middelen en uitvoeringskracht en de rol die informatievoorziening en monitoring daarin kan spelen. Zoals in de beantwoording van vraag 2 aangegeven wordt er momenteel een verkenning uitgevoerd welke moet leiden tot een voorstel hoe monitoring kan bijdragen aan het gesprek over balans. Zoals aangegeven in de beantwoording op vraag 1 zijn het afgelopen jaar op verschillende terreinen afspraken gemaakt om de balans tussen taken middelen en uitvoeringskracht te verbeteren.

Hoe verhoudt het uitvoeren van de breed gesteunde motie zich tot de reactie van de regering op het ROB-rapport "Meters maken met medebewind. Over het parlementair budgetrecht en de gemeentefinanciën" met daarin concrete aanbevelingen om tot dit inzicht te komen?³

Zoals aangegeven in de beantwoording van voorgaande vragen wordt op dit moment een verkenning uitgevoerd naar aanleiding van de kabinetsreactie op de ROB-adviezen. In de verkenning is ook aandacht voor de informatiepositie van de Kamer en het parlementair budgetrecht.

*Kan de regering aan de leden van de fractie van de **BBB** uiteenzetten of de huidige verdeling van het gemeentefonds voldoet als het wordt getoetst aan de uitkomsten van het rapport "Elke regio telt"⁴ Deze leden lezen hier graag een toelichting op.*

Het rapport 'Elke regio telt' gaat in op de vraag of de huidige verdeling van het gemeentefonds recht doet aan kostenverschillen tussen gemeenten die het gevolg zijn van onder meer sociaal-economische kenmerken.

In het rapport komen onderstaande conclusies naar voren:

Pagina 7:

"Het meeste geld is afkomstig uit het Gemeentefonds. Deze budgetten zijn vooral bedoeld voor het in stand houden van het lokale voorzieningenniveau en om zorg en ondersteuning te bieden aan inwoners. Via het Gemeentefonds wordt getracht verschillen tussen gemeenten te verkleinen, door gemeenten die te maken hebben met achterstanden een relatief grotere uitkering te geven.

Pagina 32:

"Bij de verdeling van de algemene uitkering wordt behalve met de hogere kosten ook rekening gehouden met de mogelijkheden van gemeenten om zelf inkomsten te verwerven, door middel van belastingen (vooral onroerendzaakbelasting).

Dat 'perifere' regio's relatief veel geld uit het Gemeentefonds ontvangen, is niet verrassend. De verdeelsleutel die het Rijk hanteert voor het Gemeentefonds is namelijk ontworpen om tegemoet te komen aan kostenverschillen tussen gemeenten die het gevolg zijn van onder meer sociaal-economische kenmerken. Gemeenten waar sprake is van meervoudige achterstanden op het gebied van arbeidsparticipatie, inkomen, ouderenzorg, jeugdhulp, doelgroepenvervoer, culturele voorzieningen enzovoort, hebben logischerwijs te maken met hogere kosten en ontvangen om die reden dus ook hogere bijdragen uit het Gemeentefonds. Het is daarmee de weerspiegeling van de achterstanden in die regio's: omdat ze structureel achterlopen krijgen gemeenten meer geld om zorg en ondersteuning te bieden en de negatieve effecten van de achterstanden te compenseren. Ook is de waarde van de onroerende zaken in die gebieden doorgaans lager, waardoor de algemene uitkering uit het Gemeentefonds hoger is."

3. Bijlagen

*De ROB stelt terecht dat de verdeling van het gemeentefonds te veel een technische exercitie uit de 'systeemwereld' is en te weinig aansluit bij de 'leefwereld' van de inwoners en lokale voorzieningen.⁵ Kan de regering aan de leden van de **BBB***

toelichten hoe de regering de leefwereld gaat betrekken bij deze herverdeling?

Op korte termijn zal ik uw Kamer informeren over de vervolgstappen aangaande de verdeling van de middelen van de algemene uitkering van het gemeentefonds. Daarbij zal ik dan ook ingaan op het van de ROB ontvangen advies.

De huidige verdeling is complex en dit heeft nogal wat gevolgen voor de uitvoering. Heeft de regering ooit de opdracht gegeven om te kijken naar een versimpeling? Zo nee, waarom heeft de regering dit niet gedaan?

Zoals in de brief van 6 april 2022 aan uw Kamer³ vermeld, geldt dat bij de herziening van het model, mede op verzoek van de Tweede Kamer, is gekeken naar hoe het model eenvoudiger kon worden gemaakt. De per 1 januari 2023 ingevoerde verdeling is eenvoudiger dan voorheen. Zo is het aantal parameters per 1 januari 2023 teruggebracht van 89 maatstaven naar 49 maatstaven.

Uit het ROB-advies blijkt dat de 'aftopping' van de Waardering Onroerende Zaken (WOZ)-waarde voor niet-woningen een voordeel van ruim € 100 miljoen oplevert voor Amsterdam, wat door alle andere gemeenten in Nederland moet worden opgebracht.⁶ Hoe beoordeelt u dit voordeel en bent u bereid dit te schrappen in het voordeel van de gemeenten in de regio?

Zoals bij vraag 6 aangegeven zal ik uw Kamer op korte termijn informeren over de vervolgstappen aangaande de verdeling van de middelen van de algemene uitkering van het gemeentefonds. Daarbij zal ik dan ook ingaan op het van de ROB ontvangen advies.

De ROB adviseert om de extra financiële compensatie voor Waddengemeenten op termijn af te schaffen, omdat zij door toerisme veel eigen inkomsten genereren.⁷ Wordt hiermee ondernemendheid en zelfredzaamheid niet ten onrechte afgestraft? Wat zijn de gevolgen van het schrappen van de compensatie voor de fysieke bereikbaarheid en leefbaarheid op de eilanden?

Deze leden lezen hier graag een toelichting op.

Zoals bij vraag 6 aangegeven zal ik uw Kamer medio mei informeren over de vervolgstappen aangaande de verdeling van de middelen van de algemene uitkering van het gemeentefonds. Daarbij zal ik dan ook ingaan op het van de ROB ontvangen advies.

De ROB adviseert om het zogenaamde 'ingroeipad' voor de herverdeling voorlopig te bevriezen, vanwege grote onduidelijkheid over welke gemeenten nu precies welk deel moeten krijgen.⁸ In hoeverre is het huidige systeem nog toereikend gezien dit soort onduidelijkheden? Deze leden lezen hier graag een toelichting op.

Zoals bij vraag 6 aangegeven zal ik uw Kamer op korte termijn informeren over de vervolgstappen aangaande de verdeling van de middelen van de algemene uitkering van het gemeentefonds. Daarbij zal ik dan ook ingaan op het van de ROB ontvangen advies.

Het cluster Jeugd beslaat maar liefst €8,5 miljard, maar het voorgestelde rekenmodel zorgt ervoor dat gemeenten in het ene deel van Nederland straks veel meer krijgen dan ze uitgeven, terwijl gemeenten in een ander deel fors minder krijgen. Erkent de regering dat deze voorgestelde verdeling minder gunstig uitpakt voor de regiogemeenten, die nu al voorzieningen moeten schrappen vanwege de stijgende jeugdzorgkosten? Wanneer kunnen de betreffende gemeenten een aanpassing verwachten? De regering geeft aan dat de nieuwe bbp-systematiek een achtjarig historisch gemiddelde gebruikt om de volumeontwikkeling stabiel te maken. Maakt een historisch gemiddelde het verschil met de oplopende tekorten in de jeugdzorg juist niet groter? Deze leden lezen hier graag een toelichting op.

Zoals bij vraag 6 aangegeven zal ik uw Kamer op korte termijn informeren over de vervolgstappen aangaande de verdeling van de middelen van de algemene uitkering van het gemeentefonds.

³ Kamerstukken I, 2022/2023, 35.925 B

De regering geeft aan dat de nieuwe bbp-systematiek een achtjarig historisch gemiddelde gebruikt om de volumeontwikkeling stabiel te maken. Maakt een historisch gemiddelde het verschil met de oplopende tekorten in de jeugdzorg juist niet groter? Deze leden lezen hier graag een toelichting op.

Het gaat er om dat de omvang van het gemeentefonds als geheel de ontwikkeling van het bbp volgt. De historische ontwikkeling van het bbp staat los van de ontwikkeling van de tekorten in de jeugdzorg. De stijging van de jeugdzorgkosten die bij gemeenten plaats heeft gevonden heeft bijvoorbeeld te maken met de toename van het aantal jongeren in de jeugdzorg of de kosten van een traject.

Hoe controleert de regering dat de gelden voor het aanpakken van onderwijsachterstanden die door het Rijk 'beleids- en bestedingsvrij' gemaakt zijn door de gemeenten ook echt effectief worden ingezet voor de kinderen die dit nodig hebben? Deze leden lezen hier graag een toelichting op.

De middelen in het gemeentefonds zijn beleids- en bestedingsvrij. De gemeenten leggen over de besteding van deze middelen dan ook geen verantwoording af aan het Rijk. Het is bij het Rijk dan ook niet bekend hoe middelen uit het gemeentefonds door gemeenten worden besteed en wat het effect van het gemeentelijk beleid is. Het is aan de gemeenten om binnen de landelijke kaders lokaal beleid te maken, waarbij de gemeenteraad het beleid vaststelt en het college controleert.

Naast uitkeringen uit het gemeentefonds ontvangen gemeenten specifieke uitkeringen van de beleidsdepartementen. Zo ontvangen gemeenten via een specifieke uitkering vanaf de begroting van OCW middelen voor de aanpak van onderwijsachterstanden, de specifieke uitkering Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid (GOAB). Dit beleid wordt periodiek geëvalueerd.

Op 27 juni 2024 heeft de minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs uw Kamer geïnformeerd over de uitkomsten van de evaluatie van de GOAB (Kamerstuk 31.293, nr. 738).

Mede namens de staatssecretaris van Financiën,

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Pieter Heerma

-
- 4 RLI, ROB, *Elke regio telt, 2023.*
5 ROB, *Herverdeling gemeentefonds 2027, 2026.*
6 ROB, *Herverdeling gemeentefonds 2027, 2026.*
7 ROB, *Herverdeling gemeentefonds 2027, 2026.*
8 ROB, *Herverdeling gemeentefonds 2027, 2026.*