



> Retouradres

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA DEN HAAG

**DG Openbaar Bestuur &
Democr Rechtsstaat**
DGOBDR-BFR-Bekostiging
Binnenl. Bestuur
BBB

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag

Onze referentie
2025-0000306956

Uw referentie
175830U

Datum 9 mei 2025
Betreft Verzoek Overzicht financiële impact bestaand en nieuw
rijksbeleid op decentrale overheden

Mede namens de staatsecretaris Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane doe ik u hierbij een antwoord toekomen op uw brief van 29 januari 2025. In deze brief verzoekt u mij om één samenvattend overzicht te geven dat uw leden inzicht geeft in de financiële impact van bestaand beleid van de rijksoverheid op decentrale overheden (i.e. van rijksbeleid dat in de afgelopen circa 15 jaar tot stand is gekomen) én van beleidsvoornemens van het Rijk die consequenties hebben voor de taken van decentrale overheden en daardoor financiële effecten sorteren op lokaal niveau.

Zoals in het Overhedenoverleg van 21 november jl. van kabinetszijde is erkend, staat de balans tussen de ambities, taken, middelen en uitvoeringskracht onder druk. Als kabinet willen we met de medeoverheden een weg naar voren bewandelen. Ik schreef in mijn brief van 29 november aan uw Kamer (Kamerstukken 2024-2025, 36600 B nr. 22) dat het gesprek hierover wel zorgvuldig en precies moet worden gevoerd. Zoals ook in die brief aangegeven, streeft het kabinet ernaar om, in goede interbestuurlijke samenwerking bij de uitwerking van het Regeerprogramma, samen met de medeoverheden tot een goede balans te komen. Hier is verder over gesproken in het Overhedenoverleg van 16 april jl. De uitkomsten hiervan zijn opgenomen in de Voorjaarsnota en zijn voor de jeugdzorg en de Wet maatschappelijke ondersteuning in deze brief onder het kopje "4. Impact bestaand beleid met betrekking tot het gemeentefonds" nader toegelicht. Ik heb uw Kamer conform uw verzoek ook nog middels een separate brief geïnformeerd over de uitkomsten van het Overhedenoverleg van 16 april jl (Kamerstukken II, 2024-2025, 36 600-VII, nr. 136).

Deze brief mag u als eerste stap zien in de beantwoording van de vragen die in uw Kamer en de Tweede Kamer leven ten aanzien van de balans tussen ambities, taken, middelen en uitvoeringskracht. Zoals ten eerste uw vraag in de aangenomen motie Fiers (GroenLinks – PvdA) c.s. (Kamerstukken I, 2024 – 2025, 36 600-B nr. E) waarin u verzoekt om bij de aanbidding van de begroting gemeentefonds 2026 aan het parlement expliciet te onderbouwen hoe de diverse te onderscheiden medebewindstaken adequaat gefinancierd zijn én 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.

Ten tweede mijn toezegging aan uw Kamer in het debat van 8 april jl. over de begroting van het gemeentefonds om u mijn reflectie te doen toekomen op het advies 'Afrekenen met disbalans' van 25 maart jl. van de Raad voor Openbaar

Datum
9 mei 2025

Onze referentie
2025-000036956

Bestuur (ROB) en daarbij tevens te reflecteren op het nog op verzoek van uw Kamer te verschijnen ROB advies over de opzet en werkwijze van een jaarlijkse monitor die inzicht moet geven in de financiële verhoudingen tussen het Rijk en medeoverheden, in lijn met de aangenomen motie van het lid Wingelaar (NSC) (Kamerstukken II, 2024–2025, 36 600 VII, nr. 2) tijdens het begrotingsdebat in de Tweede Kamer.

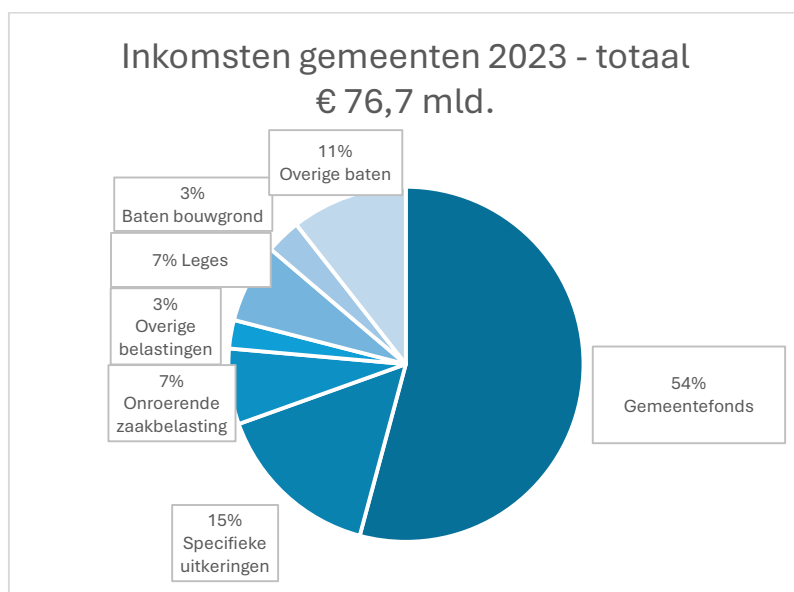
Ten derde de aangenomen motie van de leden De Vries (VVD) en Van Eijk (VVD) (Kamerstukken II, 2024–2025, 36 600 B, nr. 42), naar aanleiding van het commissiedebat Financiën decentrale overheden in de Tweede Kamer, waarin wordt verzocht in kaart te brengen wat gemeenten nu al aan instrumenten en sturingsmogelijkheden hebben om de kosten te beperken en daartoe een overzicht met best practices op te stellen.

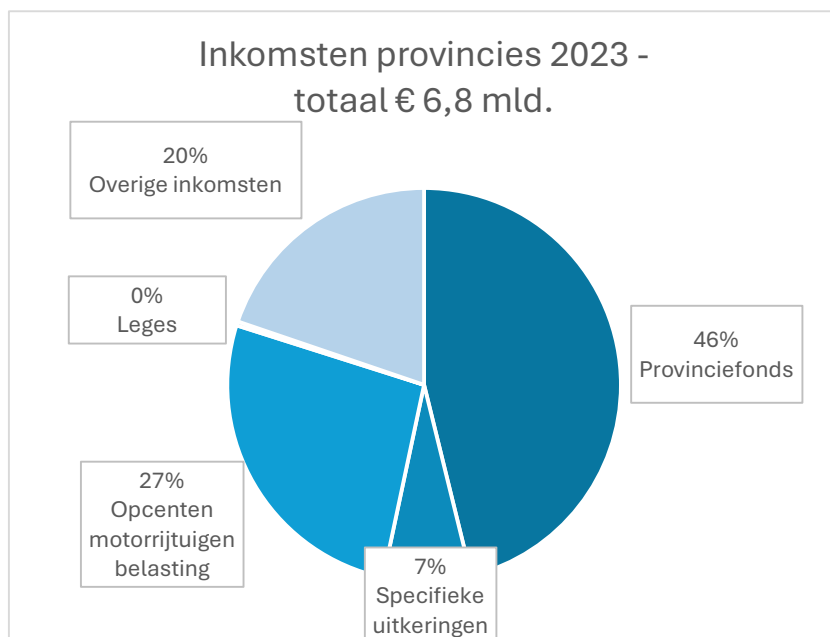
In deze brief zal ik allereerst een korte toelichting geven op de door u gevraagde overzichten, die als bijlagen bij deze brief zijn gevoegd. Vervolgens zal ik ingaan op de impact van bestaand beleid in zijn algemeenheid en daarna meer specifiek met betrekking tot de taken van provincies en gemeenten.

1. De overzichten

De bijgevoegde overzichten in bijlage 1 tot en met 3 zijn vergelijkbaar met dat genoemd in de gewijzigde motie van de leden Van der Graaf en Van der Molen (Kamerstukken II, vergaderjaar 2019-202, 35.300 VII, nr. 46) die eerder door de Tweede Kamer is aanvaard. Met deze brief doe ik dit verzoek (en de genoemde motie) gestand.

Ter achtergrond geef ik in onderstaande grafieken weer welk aandeel de inkomsten uit het gemeente- en provinciefonds vormen in de totale inkomsten van respectievelijk gemeenten en provincies.





In de bijlagen is een overzicht gegeven van de boekingen die zijn gedaan in het provinciefonds (bijlage 1) en het gemeentefonds (bijlage 2) in de afgelopen 15 jaar. Deze overzichten kennen een uitsplitsing naar boekingen met betrekking tot de algemene uitkering van het provinciefonds en het gemeentefonds en boekingen met betrekking tot decentralisatie-uitkeringen en integratie-uitkeringen.

De boekingen ten aanzien van de algemene uitkering van het provinciefonds en het gemeentefonds zijn gegroepeerd naar thema en onderverdeeld in:

- algemene boekingen waar geen taken tegenover staan zoals accres en afrekening BTW-compensatiefonds (BCF);
- structurele taakmutaties (boekingen waar taken tegenover staan): dat zijn taakmutaties vanaf 2010 die nu nog doorlopen;
- incidentele taakmutaties; dat zijn tijdelijke taakmutaties waaronder ook taakmutaties in verband met onder andere corona

Ook de decentralisatie-uitkeringen en integratie-uitkeringen zijn onderverdeeld naar thema en naar structurele en incidentele uitkeringen.

Naast de middelen uit de fondsen krijgen gemeenten en provincies ook middelen via specifieke uitkeringen. Bijlage 3 geeft een overzicht van de structurele en incidentele specifieke uitkeringen naar thema.

2. Algemeen: Impact bestaand beleid

Gemeenten en provincies oefenen zowel taken uit in medebewind als in autonomie. Onder autonomie wordt verstaan de uitoefening van bevoegdheden door het gemeentebestuur of provinciebestuur zonder dat hiervoor een wettelijke verplichting bestaat. Gemeenten en provincies moeten financieel in staat worden gesteld om zowel hun autonome taken als hun medebewindstaken naar behoren uit te kunnen voeren.

In medebewind wordt van het provincie- en gemeentebestuur gevorderd dat deze uitvoering geven aan rijksbeleid. Dat gebeurt altijd bij of krachtens een andere wet dan de Provinciewet of de Gemeentewet.

Ik zal in de kabinetsreactie op het voornoemde ROB-advies ook nader ingaan op hetgeen artikel 108, derde lid, van de Gemeentewet nu precies bepaalt. Hier vroeg uw Kamer eveneens om tijdens de begrotingsbehandeling van het gemeentefonds op 8 april jl.

Op het Rijk rust de verplichting toereikende middelen aan gemeenten te verstrekken voor medebewindstaken voor zover deze lasten voor rekening van gemeenten blijven. Dit uitgangspunt is expliciet opgenomen in art. 108, lid 3, Gemeentewet. Deze middelen dienen voldoende te zijn voor een doelmatige uitvoering van deze taken. De vraag wat hiervoor voldoende is, wordt niet door alle partijen gelijk beantwoord en dit is daarom vaak onderwerp van gesprek tussen Rijk en gemeenten.

Voor autonomie is de regel minder vastomlijnd: Zowel de Grondwet als het Europees Handvest inzake lokale autonomie veronderstellen dat hiervoor een substantieel budget beschikbaar is. De Grondwet bevat hiervoor geen concrete normen en ook het Handvest laat zeer veel ruimte aan de invulling door de nationale regeringen en parlementen. Regering en parlement dienen dus invulling te geven aan deze algemeen geformuleerde regels.

Op welke wijze deze verhoudingen in ons constitutioneel recht zijn verankerd ben ik ingegaan in mijn brief van 6 februari 2025 (Kamerstukken II, 2024–2025, 33047, nr. 29).

Gemeenten en provincies hebben over de besteding van de middelen uit het gemeentefonds/provinciefonds geen verantwoordingsplicht richting het Rijk. Ze zijn weliswaar verplicht om de benodigde middelen voor medebewindstaken in de begroting op te nemen (art. 193 Gemeentewet), maar hierbij geldt wel een aanzienlijke ruimte voor effectief en doelmatig beleid. Omdat de middelen uit de fondsen zelf niet geoormerkt zijn, is het mogelijk dat er integraal beleid wordt gemaakt over de taakvelden heen. Dit laatste doen gemeenten en provincies dan ook, bijvoorbeeld door gemeenten in het sociaal domein. De 'Contourennota financieringssysteem medeoverheden' (Kamerstukken II, 2021-2022, 35925 VII, nr. 170) beschrijft uitgangspunten voor de financiering van medeoverheden. Het financieel arrangement – waaronder de wijze van bekostiging, verantwoording en monitoring – moet passend zijn bij de ruimte om beleidskeuzes te maken. De taken die via het gemeentefonds/provinciefonds worden bekostigd kennen een zekere mate van beleidsruimte. Afstappen van deze vrije besteedbaarheid zou een fundamentele wijziging zijn van het stelsel, die zou ingrijpen in de beleidsruimte van gemeenten. Ook vermindert daardoor de ruimte voor het autonoom aanvullen van medebewindstaken. Ook de democratische legitimatie is hierbij een belangrijk punt: welke overheidslaag is waarvoor door de burger aan te spreken. Het is van belang dat provincies en gemeenten over voldoende middelen (financieel als qua bevoegdheden) en uitvoeringskracht (menskracht, praktisch uitvoerbaar/organisatie) beschikken bij de uitvoering van hun taken. Gemeenten

en provincies moeten op grond van de Gemeente- en Provinciewet betrokken worden bij de beleidsontwikkeling en de besluitvorming over taken die door het Rijk bij gemeenten en provincies worden neergelegd. Bij uitbreiding van of bij nieuwe taken wordt van oudsher artikel 2 Financiële-verhoudingswet of als er sprake van nieuwe of aangepaste medebewindstaken artikel 108 lid 3 Gemeentewet dan wel artikel 105 lid 3 Provinciewet toegepast. Hierin is vastgelegd dat de financiële gevolgen van beleidsvoornemens onderzocht moeten worden en kwantitatief onderbouwd in de toelichting moeten worden beschreven. Is er sprake van het vorderen van medebewind, dan moeten de kosten door het Rijk vergoed worden.

Over het functioneren in de praktijk van de interbestuurlijke verhoudingen bestaan veel zorgen. Met name de gemeentelijke autonomie is daarbij punt van aandacht. In de bijlagen is aangegeven welke mutaties in het gemeente- en provinciefonds hebben plaats gevonden. Deze lijst is uitputtend. Het is echter niet mogelijk om een uitputtend overzicht te geven van de taken van gemeenten en provincies, aangezien sommige taken al van oudsher bij gemeenten en provincies zijn belegd. Evenmin is het mogelijk om aan te geven of de financiering van taken van gemeenten en provincies adequaat is. Het wezenskenmerk van de autonomie van gemeenten en provincies is immers dat de decentrale volksvertegenwoordiging zelf bepaalt wat de onderwerpen van overheidszorg zijn waarvoor zij zich in wil spannen. Wel is duidelijk dat gemeenten steeds meer taken in wettelijk gevorderd medebewind hebben gekregen en dat hierbij zoals boven vermeld de balans tussen ambities, taken, middelen en uitvoeringskracht onder druk is komen te staan.

Het huidige regeerprogramma benadrukt dat medeoverheden vroegtijdig en goed betrokken moeten worden in landelijk beleid om de inzichten van de uitvoeringspraktijk over wat wel en niet werkt goed te kunnen betrekken. Met het oog hierop intensificeert BZK als coördinerend departement de inzet op de Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (UDO). In de afgelopen periode zijn de eerste ervaringen opgedaan met het toepassen van de UDO. Het ministerie van BZK is betrokken geweest bij ongeveer 60 UDO trajecten waarvan een klein gedeelte inmiddels is afgerond. Deze trajecten variëren in grootte en intensiteit. (Kamerstukken II, 2024-2025, 33047, nr. 32). Het kabinet vindt het belangrijk om hier op in te blijven zetten en waar nodig tot verbeteringen te komen.

Sinds 2023 wordt in het kader van de UDO stelselmatig bij nieuw beleid of aanpassing van bestaand beleid nagegaan, of deze balans is tussen ambitie, taken, middelen (financieel als qua bevoegdheden) en uitvoeringskracht (menskracht, praktisch uitvoerbaar/organisatie) er is. Uitgangspunt hierbij is dat de (koepels van) decentrale overheden vanaf de start betrokken worden om mee te denken over de vormgeving van het beleid en daarbij bovengenoemde balans te bewaken. Waar nodig worden uitvoeringstoetsen uitgevoerd, zodat duidelijk wordt of en hoe het nieuwe beleid uitvoerbaar is voor gemeenten en provincies. Bij nieuwe of aangepaste beleidsvoornemens met gevolgen voor gemeenten wordt als onderdeel van de UDO, zoals al van oudsher gebruikelijk was, ook artikel 2 Financiële-verhoudingswet toegepast of in geval van medebewindstaken artikel 108 lid 3 Gemeentewet dan wel artikel 105 lid 3 Provinciewet. De uitkomsten van

een UDO – inclusief achterliggende onderzoeken, zoals een uitvoeringstoets – zijn openbaar en worden met de Kamer gedeeld bijvoorbeeld doordat ze zijn opgenomen in de Memorie van Toelichting of in een brief aan de Kamer over het onderwerp waar de UDO betrekking op heeft. Het overzicht van de lopende UDO's zal conform een separate toezegging uiterlijk 1 juli aan uw kamer worden verzonden.

3. Impact bestaand beleid met betrekking tot het provinciefonds

De voornaamste taken van de provincies zitten op het gebied van bestuur en ondersteuning, (vaar-)wegenbeheer, exploitatie openbaar vervoer, water en milieu, natuurbeheer, wegenprojecten, projecten openbaar vervoer, natuurontwikkeling, economie, ruimte, cultuur en maatschappij

Uit het bijgevoegde overzicht van de structurele taakmutaties in het provinciefonds (bedragen groter dan +/- één miljoen zijn groen gearceerd, taken die vervallen zijn, zijn rood gearceerd) blijkt dat voor provincies met name de taken op de domeinen OV, natuur en Wet open overheid in ontwikkeling zijn. Zoals in de Voorjaarsnota 2024 staat aangegeven, hebben kabinet en IPO erkend dat er onderzoek nodig is naar de vraag of de bbp-systematiek evenredig meebeweegt met de ontwikkeling van de kosten op deze drie beleidsterreinen. Daarbij dient goed gekeken te worden naar uitvoeringscapaciteit, trends, ontwikkelingen en prognoses, juridische en financiële obstakels. Waarbij dit ook in het licht van de gehele overheidsfinanciën wordt bekeken. Op deze dossiers is daarom in het kader van de Voorjaarsnota 2024 afgesproken dat deze vraagstukken nader worden uitgewerkt, waarbij het gaat om de balans tussen ambities, taken, middelen en uitvoeringskracht. Daarbij zal zowel gekeken worden naar de financiële aspecten, de inhoudelijke sturing als de rolneming door zowel Rijk als medeoverheden. Deze onderzoeken lopen momenteel. Zodra de onderzoeken zijn afgerond zal ik uw Kamer nader informeren.

4. Impact bestaand beleid met betrekking tot het gemeentefonds

De voornaamste taken van gemeenten zitten op het gebied van het sociaal domein (participatie, jeugdzorg en Wmo), bestuur en ondersteuning, orde en veiligheid, onderwijs, sport, cultuur en recreatie, infrastructuur, ruimte en milieu.

Voor het gemeentefonds geldt, zoals in bijlage 2 is te zien, dat er sinds 2010 met name structurele taken bij zijn gekomen op de beleidsterreinen jeugd, Wmo en participatie (bedragen groter dan +/- 10 miljoen groen gearceerd, taken die vervallen zijn, zijn rood gearceerd). Zoals hiervoor aangegeven heeft het kabinet in het Overhedenoverleg van 21 november jl. erkend dat de balans tussen de ambities, taken, middelen en uitvoeringskracht onder druk staat en deze serieus neemt. Zoals vermeld in de Voorjaarsnota 2025 hebben het Rijk en medeoverheden de afgelopen maanden intensieve gesprekken gevoerd om invulling te geven aan onze gezamenlijke verantwoordelijkheid. Jeugdzorg en de financiële situatie van gemeenten zijn daarbij nadrukkelijk onderwerp van gesprek geweest met gemeenten.

Zoals vermeld in de Voorjaarsnota 2025 zet het kabinet in op beheersbare jeugdzorg en een gezonde financiële positie voor gemeenten. Voor 2025 tot en

Datum
9 mei 2025

Onze referentie
2025-000036956

met 2027 komt daarom in totaal circa 3 miljard euro cumulatief beschikbaar voor jeugdzorg en gemeenten, waarvan ook middelen voor de terugval in 2026 in het Gemeentefonds. Voor 2028 en verder worden de beheersmaatregelen uit de Hervormingsagenda Jeugd versterkt en worden aanvullende maatregelen uitgewerkt. Hierbij wordt ook van gemeenten verwacht dat zij werken aan een adequate en doelmatige uitvoering van de Jeugdwet.

Hiernaast werken Rijk en de VNG door aan nieuwe financiële arrangementen voor Jeugdzorg en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) die (beter) aansluiten bij de (financieel)bestuurlijke verhoudingen en meer duidelijkheid en voorspelbaarheid voor beide partijen bieden. In afwachting van deze uitwerking is voor de Wmo bij Voorjaarsnota 2024 een reeks van jaarlijks 75 miljoen euro oplopend naar 300 miljoen euro in 2029 gereserveerd voor aanvullende indexatie voor demografie/vergrijzing. Het Kabinet voegt hier voor 2030 een extra tranche van 75 miljoen euro aan toe. Voor 2030 is daarmee nu 375 miljoen euro gereserveerd, structureel.

5. Informatiestromen

De Eerste Kamer en de Tweede Kamer worden jaarlijks geïnformeerd over de financiële positie, inkomsten, uitgaven en verantwoording van gemeenten en provincies in respectievelijk het Integraal Overzicht Financiën Gemeenten en het Integraal Overzicht Financiën Provincies. Afgelopen oktober heb ik toegezegd te bezien hoe de Integrale Overzichten voor de toekomst verrijkt kunnen worden, bijvoorbeeld met meer inzicht in de – met onzekerheden omgeven – toekomstige ontwikkeling van de financiële positie van medeoverheden.¹ In mijn reflectie op het door uw Kamer aangevraagde ROB advies betreffende de opzet en werkwijze van een jaarlijkse monitor die inzicht moet geven in de financiële verhoudingen tussen het Rijk en medeoverheden zal ik te zijner tijd nader ingaan op hoe ik uw Kamer in de toekomst zal informeren. Ik ben in ieder geval bereid de overzichten opgenomen in de bijlagen bij deze brief voortaan met u te delen bijvoorbeeld door ze standaard op te nemen als bijlage bij het Integraal Overzicht Financiën Gemeenten en het Integraal Overzicht Financiën Provincies.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

J.J.M. Uitermark

¹ Kamerstukken 2024-2025, 36600-B-9