

## RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR

> Retouradres Korte Voorhout 7 2511 CW Den Haag

De Eerste Kamer der Staten-Generaal  
T.a.v.: De Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal  
Postbus 20017  
2500 EA Den Haag

**Raad voor het Openbaar Bestuur**  
Korte Voorhout 7  
2511 CW Den Haag  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag  
[www.raadopenbaarbestuur.nl](http://www.raadopenbaarbestuur.nl)  
Raad\_ROB

**E-mail:**  
[info@raadopenbaarbestuur.nl](mailto:info@raadopenbaarbestuur.nl)  
T 070-4267540

Datum 1 juli 2025  
Betreft Reactie ROB op adviesaanvraag Eerste Kamer (EK 29.362 N)

**Kenmerk**  
2025-0000406613

**Uw kenmerk**  
EK 29.362 N

**Bijlage(n)**  
1

Geachte Voorzitter van de Eerste Kamer,


Hierbij ontvangt u het advies *Meters maken met medebewind: Over het parlementair budgetrecht en de gemeentefinanciën* dat de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) op 1 juli heeft aangeboden aan de voorzitter van uw Commissie voor Binnenlandse Zaken. Het advies is onze reactie op de adviesvraag van de Eerste Kamer der Staten-Generaal (documentnummer: EK 29.362 N).

De Eerste Kamer heeft aan de ROB de vraag voorgelegd of een monitor over de financiële positie van decentrale overheden hun behulpzaam kan zijn door inzicht te geven in de mate waarin de beschikbare financiële middelen van decentrale overheden toereikend zijn voor hun taken. De ROB is de Eerste Kamer erkentelijk voor deze adviesaanvraag en bevestigt dat de Eerste Kamer inzicht nodig heeft in de balans tussen de taken en financiële middelen van decentrale overheden. Dit inzicht heeft het parlement nodig om zijn verantwoordelijkheden bij o.a. het gemeentefonds te kunnen vervullen. Echter, de ROB analyseert in het advies dat een monitor over de financiële positie van decentrale overheden het vereiste inzicht niet gaat bieden. Om het vereiste inzicht wel te verkrijgen en om de balans in de financiële verhoudingen te herstellen adviseert de ROB om eerst meters te maken met het inzichtelijk maken van de medebewindstaken. De ROB denkt graag verder mee met de Eerste Kamer, de minister van BZK - als meest aangewezen bewindspersoon -, decentrale overheden en andere partijen over hoe dit inzicht kan worden verkregen.

Het advies is te downloaden via de website: [www.raadopenbaarbestuur.nl](http://www.raadopenbaarbestuur.nl). Wilt u meer informatie over het advies of hebt u vragen of opmerkingen, dan kunt u contact opnemen via [info@raadopenbaarbestuur.nl](mailto:info@raadopenbaarbestuur.nl) of 070 - 426 75 40. Het door u gevraagde advies is ook toegezonden aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Met vriendelijke groeten,

5.1.2.e



Iris Sluiter,  
Secretaris-directeur

# METERS MAKEN MET MEDEBEWIND

OVER HET PARLEMENTAIR BUDGETRECHT  
EN DE GEMEENTEFINANCIEN



## **DE RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR**

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

## **WETTELIJKE VERANKERING**

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

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

## **WERKWIJZE**

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

## **SAMENSTELLING**

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

## **STAF**

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

## **ADRESGEGEVENS**

Bezoekadres: Korte Voorhout 7  
Postadres: Postbus 20011  
2500 EA Den Haag  
T 070 426 75 40  
E [info@raadopenbaarbestuur.nl](mailto:info@raadopenbaarbestuur.nl)  
[www.raadopenbaarbestuur.nl](http://www.raadopenbaarbestuur.nl)  
[@Raad\\_ROB](https://twitter.com/Raad_ROB)

## Voorwoord

Het afgelopen jaar heeft de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) zich in verschillende adviezen verdiept in de disbalans tussen taken, middelen, bevoegdheden en de democratische controle daarop bij decentrale overheden. In het rapport *Afrekenen met disbalans* (2025a) was de analyse dat het inconsequent of slordig beleggen van medebewindstaken heeft bijgedragen aan deze disbalans. In de reactie van de ROB op het *Wetsvoorstel herziening uitkeringsstelsel financiële verhoudingen* (2025b) signaleert de ROB deze disbalans in de bestuurlijke verhoudingen en de inrichting van de financiële verhoudingen die daarmee samenhangen. In dit advies trekt deze disbalans opnieuw de aandacht, maar nu vanuit de taken en verantwoordelijkheden van het parlement bij het gemeentefonds.

Dit advies is tot stand gekomen in reactie op een adviesaanvraag vanuit de Eerste Kamer. De Eerste Kamer vraagt aan de ROB of een monitor over de financiële positie van gemeenten de volksvertegenwoordigers behulpzaam kan zijn om inzicht te verkrijgen in de mate waarin de financiële middelen van gemeenten toereikend zijn voor hun taken. Die adviesaanvraag was mede geïnspireerd op een eerder advies van de ROB.<sup>1</sup> De ROB is in dit adviestraject tot het oordeel gekomen dat zo'n monitor ontoereikend is om het parlement het benodigde inzicht te geven in de mate waarin gemeenten voldoende middelen krijgen voor hun taken. Het parlement zou met zo'n monitor slechts blijven aanmodderen bij het gemeentefonds. De aanbevelingen die de ROB in dit advies wel doet, zal de lezers van eerdere ROB-adviezen zoals *Afrekenen met disbalans* (2025a), *Rust, Reinheid en Regelmaat* (2021) en *Eerst de politiek, dan de techniek* (2017) niet verbazen. Er moeten meters worden gemaakt met medebewind.

Dit advies is voorbereid door een werkgroep met de raadsleden Ronald van Raak, Peter Verheij en Arno Visser. Harm Rienks ondersteunde de werkgroep vanuit de staf, met medewerking van Gerber van Nijendaal en Jan Verhagen.

Namens de Raad voor het Openbaar Bestuur,

5.1,2,E

Caelesta Braun  
Vicevoorzitter

5.1,2,E

Iris Sluiter  
Secretaris-directeur

<sup>1</sup> ROB. (2024).

# Inhoud

<b>Voorwoord</b>	<b>3</b>
<b>Advies: Meters maken met medebewind</b>	<b>5</b>
<i>Bijlage 1</i> De informatiepositie van de Staten-Generaal bij de omvang van het gemeentefonds	12
1. Omgang met de adviesaanvraag	12
2. Waarom een gemeentefonds?	13
3. Doelstellingen gemeentefonds	14
4. Achtergrondinformatie gemeentefonds	15
5. De evolutie van de taken die worden bekostigd vanuit het gemeentefonds	18
6. De taken en verantwoordelijkheden van het parlement bij het gemeentefonds	21
7. Zes instrumenten en activiteiten ter realisatie van een gemeentefonds met een adequate omvang	26
8. Vergelijking instrumenten ter realisatie voor een gemeentefonds van voldoende omvang 2005 en 2025	31
9. Een monitor over de financiële positie van gemeenten geeft het parlement onvoldoende inzicht	32
<i>Bijlage 2</i> Adviesaanvraag Eerste Kamer en motie van het Tweede Kamer lid Wingelaar	39
<i>Bijlage 3</i> Vergelijking instrumenten ter realisatie van een gemeentefonds met een adequate omvang in 2005 en 2025 en het FOG	42
<i>Bijlage 4</i> Beschikbare informatie over gemeentefinanciën	46
<i>Bijlage 5</i> Gesprekspartners	51
<i>Bijlage 6</i> Samenstelling Raad voor het Openbaar Bestuur	52

## Advies: Meters maken met medebewind

*Een monitor over de financiële positie van gemeenten is volstrekt ontoereikend om het parlement het benodigde inzicht te geven in de mate waarin gemeenten voldoende middelen krijgen voor hun taken.*

De Eerste Kamer heeft aan de ROB de vraag voorgelegd of een monitor over de financiële positie van gemeenten hun behulpzaam kan zijn door inzicht te geven in de mate waarin de beschikbare financiële middelen van gemeenten toereikend zijn voor de gemeentelijke taken. De Eerste Kamer geeft aan dat zij hierin geïnteresseerd is om te kunnen controleren of het Rijk gemeenten voldoende compenseert voor de taken die het Rijk middels wetgeving bij gemeenten belegt, de zogenoemde medebewindstaken. Ook heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen waarin zij, verwijzend naar deze adviesaanvraag, de regering vragen om hun informatiepositie bij het gemeentefonds te versterken.<sup>2</sup>

De ROB is het parlement erkentelijk voor deze adviesaanvraag en motie. De ROB bevestigt in dit advies dat parlementariërs in de Eerste en Tweede Kamer momenteel slecht inzicht hebben in de mate waarin gemeenten voldoende financiële middelen hebben om hun taken naar behoren te kunnen uitvoeren. Zonder dit inzicht kan het parlement zijn taken en verantwoordelijkheden bij het gemeentefonds niet waarmaken.<sup>3</sup> Het is nu onduidelijk bij de vaststelling van het gemeentefonds welke budgetten zijn gekoppeld aan welke medebewindstaken. Ook is het achteraf, bij de verantwoording, onduidelijk hoeveel geld gemeenten hebben uitgegeven aan medebewindstaken en of de wetten waarmee deze taken bij gemeenten zijn belegd doelmatig en doeltreffend hebben gefunctioneerd.

Een monitor over de financiële positie van gemeenten gaat deze zaken niet verduidelijken. De ROB concludeert dan ook dat zo'n monitor volstrekt ontoereikend is om het parlement te voorzien van de informatie die het nodig heeft om zijn taken bij het gemeentefonds uit te kunnen voeren. Het instrumentarium van het parlement om zijn wetgevende en controlerende taken uit te voeren bij het gemeentefonds moet fundamenteel beter. Om daarvoor een goede basis te leggen is het nodig om het ROB-advies *Afrekenen met disba-*

- 2 Zie bijlage 2 voor de adviesaanvraag van de Eerste Kamer en de Motie van het lid Wingelaar.
- 3 Omwille van de leesbaarheid spreekt de ROB in dit advies vaak van gemeenten en gemeentefonds terwijl er 'gemeenten en/of provincies' of 'gemeentefonds en/of provinciefonds' kan worden gelezen.

*lans* (2025a) en het ROB-briefadvies over de aanpassing van de Financiële Verhoudingswet (2025b) op te volgen. Hieronder en in bijlage 1 wordt dit verder toegelicht.

***Nederlandse gemeenten zijn voor de bekostiging van hun taken zeer afhankelijk van het Rijk en, in het bijzonder, het gemeentefonds.***<sup>4</sup>

Zowel de wet als de economische literatuur stellen dat het, in principe, de voorkeur heeft om één bestuurslaag, in dit geval de gemeenten, verantwoordelijk te maken voor de inkomsten waaruit zij hun taken bekostigen. Inkomsten en uitgaven in één hand bevordert doelmatigheid en versterkt de democratische controle.

De praktijk in Nederland is echter vaak anders. Gemeenten geven veel meer geld uit dan dat zij via eigen inkomsten binnen (kunnen) krijgen. In Europa zijn er slechts enkele landen, onder meer Litouwen en Estland, waarbij het verschil tussen de gemeentelijke uitgaven en belastinginkomsten groter is dan in Nederland. Deze belastingkloof wordt in Nederland veroorzaakt doordat het Rijk bijna alle belastingmiddelen int.

In 2025 waren de totale gemeentelijke inkomsten zo'n €80 miljard. Grofweg 15 procent van deze inkomsten komt vanuit het Rijk via specifieke uitkeringen en iets meer dan 50 procent van de gemeentelijke inkomsten komt vanuit het Rijk via het gemeentefonds. De omvang van de gemeentelijke inkomsten wordt dan ook voornamelijk op rijksniveau bepaald. Daardoor wordt de vraag of gemeenten voldoende middelen hebben voor hun taken ook voor een belangrijk deel op rijksniveau beantwoord.

***Het gemeentefonds is een van de grootste begrotingshoofdstukken op de rijksbegroting en valt onder het budgetrecht van het parlement.***<sup>5</sup>

Door de belastingkloof is een gemeentefonds nodig waarmee middelen worden overgeheveld van het Rijk naar gemeenten. In 2025 was de omvang van het gemeentefonds zo'n € 45 miljard. Daarmee is het gemeentefonds het op twee na grootste begrotingshoofdstuk (exclusief de premiegefinancierde sectoren) op de rijksbegroting na Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

De omvang van het gemeentefonds wordt vastgesteld door de begrotingswetgever en is dan ook onderdeel van het budgetrecht van het parlement. De doelstelling van het Rijk bij de omvang van het gemeentefonds is: gemeenten

4 Zie ook bijlage 1 paragraaf 2 voor een toelichting.

5 Zie ook bijlage 1 paragrafen 3 en 4 voor een toelichting.



voorzien van voldoende middelen zodat zij hun taken naar behoren kunnen uitvoeren. Voor een sterk budgetrecht bij de wet gemeentefonds heeft het parlement inzicht nodig in de samenhang tussen gemeentelijke taken en de daarvoor benodigde middelen.

Nadat op rijksniveau de omvang van het gemeentefonds is vastgesteld en over de gemeenten is verdeeld, vallen de middelen via de gemeentebegrotingen weer onder het budgetrecht van de gemeenteraden. De gemeente is binnen de wettelijke kaders vrij in de besteding van de middelen die via het gemeentefonds beschikbaar zijn gesteld. De gedachte is dat deze bestedingsvrijheid van de middelen uit het gemeentefonds een betere afweging tussen de bestedingsmogelijkheden door het gemeentebestuur mogelijk maakt.

***De taken van het parlement bij het gemeentefonds zijn veranderd doordat dit fonds steeds meer wordt gebruikt voor de bekostiging van uiteenlopende medebewindstaken.***

Oorspronkelijk was het gemeentefonds hoofdzakelijk bedoeld voor de bekostiging van autonoom gemeentebeleid. De afgelopen decennia is – mede als gevolg van vele decentralisaties – het gemeentefonds langzaam geworden tot een bekostigingsinstrument van hoofdzakelijk medebewindstaken. Hierdoor zijn de taken en de verantwoordelijkheden van het parlement bij de vaststelling van het gemeentefonds veranderd.<sup>6</sup>

De jaarlijkse bekostiging van autonoom gemeentebeleid van rijkswege is primair een politieke afweging van regering en parlement, waarbij het belang van gemeenten moet worden afgewogen tegen andere belangen op de rijksbegroting. Het parlement dient deze afweging als medewetgever mede vorm te geven, maar ook te controleren of de regering geen inbreuk maakt op de financiële middelen van gemeenten die zijn bedoeld voor autonoom beleid.

De bekostiging van medebewindstaken daarentegen dient te geschieden op basis van artikel 108 derde lid Gemeentewet, op basis waarvan het Rijk gemeenten compenseert voor de kosten van deze taken. Bij medebewindstaken dient het parlement te controleren of de regering dit artikel voldoende naleeft.<sup>7</sup>

***Niet alle medebewindstaken die via het gemeentefonds worden bekostigd zijn op een consequente wijze belegd.<sup>8</sup>***

6 Zie ook bijlage 1 paragraaf 5 voor een toelichting.

7 Zie ook bijlage 1 paragraaf 6 voor een toelichting.

8 Zie ook bijlage 1 paragraaf 5 voor een toelichting.

Overheidstaken moeten op een consequente wijze worden toebedeeld aan bestuurslagen. Dit geldt in het bijzonder voor medebewindstaken bij gemeenten. De bekostigingswijze van een medebewindstaak moet vervolgens aansluiten bij de mate van gemeentelijke beleidsvrijheid bij die taak. En dat moet weer aansluiten bij de partij die de financiële risico's die met die taak samenhangen draagt.

In het verleden zijn de staatsrechtelijke principes en (grond)wettelijke uitgangspunten bij het beleggen van medebewindstaken niet altijd nauwgezet gevolgd. Het gevolg daarvan is dat de medebewindstaken die worden bekostigd vanuit het gemeentefonds niet altijd op een consequente wijze zijn belegd, zoals bij veiligheidsregio's, beschut werk, of jeugdzorg. Het gemeentefonds is stapsgewijs verworden tot een duizend-en-een-dingendoekje van het Rijk voor de bekostiging van uiteenlopende medebewindstaken. Zie het recente ROB advies Afrekenen met disbalans (2025a) voor een verdere uitwerking van deze problematiek.

Als medebewindstaken op een slordige wijze zijn belegd, kunnen er onduidelijkheden zijn over wie moet opdraaien voor welke financiële risico's. Ook kan het onduidelijk zijn welke bestuurslaag precies waarvoor verantwoordelijk is – en welke volksvertegenwoordiging de controlerende macht is. Toepassing van artikel 108 derde lid Gemeentewet vereist dat duidelijk is welke bestuurslaag waarvoor verantwoordelijk is.

Zonder die duidelijkheid ontstaat de situatie dat het schier onmogelijk is inzicht te geven in hoeverre de middelen uit het gemeentefonds toereikend zijn voor het naar behoren uitvoeren van de gemeentelijke medebewindstaken. Een monitor over de financiële positie van gemeenten kan deze duidelijkheid niet verschaffen. Niet voor niets stelde de Algemene Rekenkamer al jaren geleden dat het Huis van Thorbecke meer doet denken aan 'een breinbrekend huis van Escher' – zo onduidelijk is de relatie tussen taken, bevoegdheden en financiële middelen.

*Het parlement kan zijn taken en verantwoordelijkheden als begrotingswetgever en controleur van de regering bij het gemeentefonds momenteel niet waarmaken.<sup>9</sup>*

Begrotingswetten en de informatie in memories van toelichtingen (MvT) daarbij zijn cruciaal voor een sterk budgetrecht van het parlement. Hierin wordt beschreven wat de beleidsdoelen zijn, welke instrumenten worden ingezet om die doelen te behalen, en welke budgetten daarvoor worden vrijgemaakt.

9 Zie ook bijlage 1 paragraaf 7 voor een toelichting.

Achteraf moeten de jaarstukken inzicht geven in de bereikte resultaten en de uitgaven. Niet alleen ter controle maar ook om van te leren, zodat er in de toekomst betere besluiten kunnen worden genomen.

De fondsbeheerders beschrijven in de meest recente MVT bij de begrotingswet gemeentefonds een zestal ‘instrumenten en activiteiten’ dat ervoor moet zorgen dat het gemeentefonds gemeenten voorziet van voldoende middelen voor hun taken. Dat zijn: *Normeringssystematiek; Artikel 2 financiële verhoudingswet; Bestuurlijk overleg financiële verhoudingen; Benchmark woonlasten; Artikel 12 gemeenten; Monitoring nieuwe middelen sociaal domein.*

De invulling van deze ‘instrumenten en activiteiten’ komt echter voor een belangrijk deel tot stand door bestuurlijke afspraken tussen het Rijk en de gemeenten. In de praktijk komt dit neer op afspraken tussen ministers of staatssecretarissen en de VNG, die tot stand komen in overleggen zoals het Bestuurlijke Overleg Financiële verhoudingen (BOFv).

Als de deelnemers aan deze overleggen er onderling uitkomen, dan is dat een belangrijk signaal aan het parlement als medewetgever bij zijn oordeel over de omvang van het gemeentefonds en of deze toereikend is voor het naar behoren uitvoeren van de gemeentelijke taken. In de praktijk is dit echter geen transparant proces dat voor volksvertegenwoordigers navolgbaar is. Bovendien: als de deelnemers aan het BOFv er niet uitkomen, dan heeft het parlement geen instrumenten om eigenstandig te kunnen beoordelen of het gemeentefonds gemeenten voorziet van voldoende middelen voor hun taken. Aldus kunnen zij hun verantwoordelijkheden als medewetgever bij het gemeentefonds en controleur van de regering dan niet adequaat vervullen. In de praktijk lijkt het oordeel van de regering dan bepalend te zijn voor de opvattingen op rijksniveau over wat een adequate omvang van het gemeentefonds is. Het parlement zou, gezien zijn onafhankelijke en controlerende functie, niet zo afhankelijk mogen zijn van de regering bij zijn oordeel over de omvang van het gemeentefonds.

***Een monitor over de financiële positie van gemeenten gaat het parlement niet voorzien van de informatie die het nodig heeft om zijn taken en verantwoordelijkheden bij het gemeentefonds waar te maken.<sup>10</sup>***

Het parlement heeft inzicht in gemeentelijke taken en middelen nodig voor een sterk budgetrecht bij het gemeentefonds. Ook moet het bij dit fonds kunnen controleren of de regering het artikel 108 derde lid Gemeentewet voldoende naleeft bij medebewindstaken.

10 Zie ook bijlage 1 paragraaf 5 voor een toelichting.

Hiervoor moet het parlement weten wat de medebewindstaken zijn die (deels) vanuit het gemeentefonds worden bekostigd en welke budgetten het voor deze medebewindstaken beschikbaar stelt. Ook moet het parlement globaal weten wat de noodzakelijke kosten zijn die voortvloeien uit een doelmatige uitvoering van deze medebewindstaken en hoe het Rijk monitort of deze wetten doeltreffend en doelmatig functioneren. Goed inzicht hierin vereist dat medebewindstaken consequent belegd zijn. Om te kunnen controleren of het gemeentefonds voldoende middelen bevat voor autonoom gemeentebestuur, moet het parlement weten welk deel van het gemeentefonds (minimaal) bedoeld is voor autonoom bestuur. Een monitor over de financiële positie van gemeenten, waarover de Eerste Kamer advies vraagt, gaat deze informatie niet leveren omdat dit fundamenteel andere informatie betreft.

*De financiële positie van gemeenten is een ontoereikende indicator om te bepalen of gemeenten voldoende middelen krijgen voor hun taken.<sup>11</sup>*

Informatie over gemeentefinanciën heeft slechts beperkte zeggingskracht bij het beoordelen van de mate waarin het gemeentefonds gemeenten voorziet van voldoende middelen. De gemeenteraad is immers op basis van artikel 189 van de Gemeentewet verplicht om ervoor zorgen dat de begroting structureel en reëel in evenwicht is, of dat dit in de eerstvolgende jaren tot stand zal worden gebracht. De provincies houden hier toezicht op. Gemeenten passen hun uitgaven dan ook aan op hun verwachte inkomsten en de beschikbare reserves en voorzieningen.

Met andere woorden: gemeenten kunnen in een financieel gezonde positie verkeren, maar tegelijkertijd toch (of juist daardoor) te weinig middelen inzetten om hun taken naar behoren uit te voeren. Omgekeerd kunnen gemeenten ook in een slechte financiële positie verkeren door andere oorzaken dan onvoldoende compensatie voor medebewindstaken.

Verder ontbreekt het aan eenduidige normen of criteria om de resultaten van een monitor over gemeentefinanciën te duiden. Een monitor kan, bijvoorbeeld, zichtbaar maken hoe het eigen vermogen van gemeenten zich ontwikkelt. Maar er zijn geen criteria om te bepalen wanneer het eigen vermogen van gemeenten te groot is of te klein. Dat neemt niet weg dat de jaarlijkse ontwikkelingen van financiële kengetallen wel een signaal kunnen geven. Zie bijlage 1 paragraaf 7 en bijlage 4 voor meer informatie hierover.

11 Zie ook bijlage 1 paragraaf 9 en bijlage 4 voor een toelichting.



***Hoe nu verder? De wetgever moet ervoor zorgen dat de medebewindstaken die worden bekostigd vanuit het gemeentefonds inzichtelijk worden gemaakt.*<sup>12</sup>**

De ‘instrumenten en activiteiten’ in de MvT bij de begrotingswet gemeentefonds ter realisatie van een gemeentefonds van voldoende omvang, verschaffen niet de informatie die het parlement nodig heeft. Om ervoor te zorgen dat het parlement zijn taken en verantwoordelijkheden als begrotingswetgever en controleur van de regering bij het gemeentefonds waar kan maken, moet er allereerst een duidelijk en volledig overzicht komen van de medebewindstaken die worden bekostigd vanuit het gemeentefonds. Dat is er nu niet.

Daarbij moet duidelijk zijn welke budgetten door het Rijk voor deze medebewindstaken worden vrijgemaakt en wat globaal de noodzakelijke kosten zijn van gemeenten om deze medebewindstaken doelmatig uit te voeren. Vervolgens moet duidelijk worden gemaakt op basis van welke wetten het Rijk deze medebewindstaken bij gemeenten belegt en hoe het Rijk monitort of deze wetten doeltreffend en doelmatig functioneren. Zo'n overzicht is passend bij een gemeentefonds dat in toenemende mate wordt gebruikt voor de bekostiging van medebewindstaken. Ten slotte, dient duidelijk te zijn welk deel van het gemeentefonds minimaal bedoeld is voor autonoom gemeentebeleid.

Dit overzicht moet inzicht geven in medebewindstaken aan het parlement zonder dat daarbij het budgetrecht van de gemeenteraad in het gedrang komt. Dit overzicht, of een samenvatting ervan, kan worden toegevoegd aan de reeds bestaande ‘instrumenten en activiteiten’ ter realisatie van een gemeentefonds van voldoende omvang. Overigens kunnen er ook bij de reeds bestaande ‘instrumenten en activiteiten’ verbeterlagen worden gemaakt. Zie hiervoor bijlage 1, paragraaf 7.

Meer inzicht in medebewindstaken is ook een belangrijke stap in het oplossen van de slordigheden in de wijze waarop medebewindstaken zijn belegd bij gemeenten. Er is al veel informatie beschikbaar om de medebewindstaken inzichtelijk te maken, zowel bij het Rijk als bij gemeenten.

De ROB denkt graag mee met alle betrokken partijen en de minister van BZK als meest aangewezen bewindspersoon, over de wijze waarop er meters kunnen worden gemaakt met het inzichtelijk maken van de medebewindstaken.

12 Zie ook bijlage 1 paragraaf 9 voor een toelichting.



## De informatiepositie van de Staten-Generaal bij de omvang van het gemeentefonds

### 1. OMGANG MET DE ADVIESAANVRAAG

De Eerste Kamer heeft aan de ROB de vraag voorgelegd of een monitor over de financiële positie van gemeenten, en in het bijzonder hun vrije bestedingsruimte, de volksvertegenwoordigers behulpzaam kan zijn om inzicht te verkrijgen in de mate waarin de financiële middelen van gemeenten toereikend zijn voor hun taken. De Eerste Kamer geeft daarbij aan dat zij willen kunnen controleren of artikel 108 derde lid van de Gemeentewet en artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet voldoende worden nageleefd door de regering.<sup>13</sup> De adviesaanvraag van de Eerste Kamer is deels ingegeven door een presentatie en een *position paper* van de ROB op basis van eerdere adviesrapporten.<sup>14</sup> In dezelfde periode verzoekt de Tweede Kamer de regering middels een motie van het lid Wingelaar: ‘... te reflecteren op de bevindingen [van het ROB advies] en de Kamer te informeren over de wijze waarop de informatiepositie van de Kamer versterkt zal worden, inclusief concrete stappen om de benodigde informatie structureel te borgen bij de beoordeling van de Gemeente- en Provinciefondsbeegroting’<sup>15</sup>. In bijlage 2 is de adviesaanvraag en de motie Wingelaar bijgevoegd.

De ROB heeft er voor gekozen om de adviesaanvraag en de motie van het lid Wingelaar te interpreteren als een verzoek van de Staten-Generaal voor *een advies over het versterken van de informatiepositie van de Staten-Generaal bij de omvang van het gemeentefonds teneinde zijn taken bij dit fonds beter te vervullen*. Deze interpretatie is ingegeven door de noodzaak om een dergelijke monitor in samenhang te bezien met het stelsel van de financiële verhoudingen en de disbalans die daarin is ontstaan.

#### Leeswijzer

In de paragrafen twee tot en met vijf van deze bijlage wordt ingegaan op het gemeentefonds en hoe dit fonds zich heeft ontwikkeld. In paragraaf zes wordt vervolgens beschreven welke taken en verantwoordelijkheden het parlement heeft bij het gemeentefonds. Paragrafen zeven en acht analyseren welke informatie het parlement krijgt om te beoordelen of het gemeentefonds een adequate omvang heeft. In paragraaf negen wordt de oorspronke-

13 EK. (2024).

14 ROB. (2024).

15 TK. (2024-2025c).

lijke adviesaanvraag beantwoord en wordt geschetst met welke informatie de ROB denkt dat het parlement wel geholpen is. Omwille van de leesbaarheid spreekt de ROB in dit advies vaak van gemeenten en gemeentefonds terwijl er ‘gemeenten en/of provincies’ of ‘gemeentefonds en/of provinciefonds’ kan worden gelezen.

## 2. WAAROM EEN GEMEENTEFONDS?

Nederlandse gemeenten hebben in vergelijking met andere Europese landen relatief veel taken. Voor de uitvoering van deze taken is geld nodig. De Memorie van Toelichting (MvT) bij de Financiële-verhoudingswet (Fvw) stelt dat de bekostiging van deze taken bij voorkeur geschiedt vanuit de eigen inkomsten van gemeenten, als onderdeel van de zogeheten ‘voorkeursvolgorde’. Dit wordt als volgt toegelicht: *‘Een zwaarder accent op de eigen inkomsten [...] bevordert niet alleen de doelmatige afweging, maar tevens de slagvaardigheid en zelfstandigheid van het bestuur, de betrokkenheid van de burger en de democratische controle’*.<sup>16</sup> Pas als bekostiging vanuit de eigen gemeentelijke inkomsten onmogelijk of onwenselijk is, dient de bekostiging van een taak via het gemeentefonds plaats te vinden. En als ook dat onmogelijk of onwenselijk is, dient de bekostiging via specifieke uitkeringen plaats te vinden.<sup>17</sup>

De voorkeuren in bekostigingswijze zoals die worden beschreven in de MvT bij de Fvw komen overeen met de inzichten hierover in de economische literatuur. Voor een doelmatige besteding van overheidsgeld moeten beslissen, betalen en genieten zo veel mogelijk in één hand liggen.<sup>18,19</sup> Zodra dat niet het geval is kunnen er op tal van manieren inefficiënties of ondoelmatigheden ontstaan, zoals door *free riding*.

Er kunnen goede redenen zijn om af te wijken van het uitgangspunt dat gemeenten hun taken bekostigen vanuit eigen inkomsten maar in vergelijking met andere EU-lidstaten is de belastingkloof in Nederland groot.<sup>20,21</sup> Nederlandse gemeenten geven veel meer geld uit dan dat zij via eigen inkomsten, zoals de onroerendzaakbelasting (OZB), binnenkrijgen. In Europa hebben enkel Litouwen, Estland en Slowakije een grotere kloof tussen de uitgaven van gemeenten en hun eigen inkomsten, zie figuur 1.<sup>22,23</sup>

16 TK. (1995-1996).

17 TK. (1995-1996).

18 Allers et al. (2022).

19 Norregaard. (1997).

20 ROB. (2017).

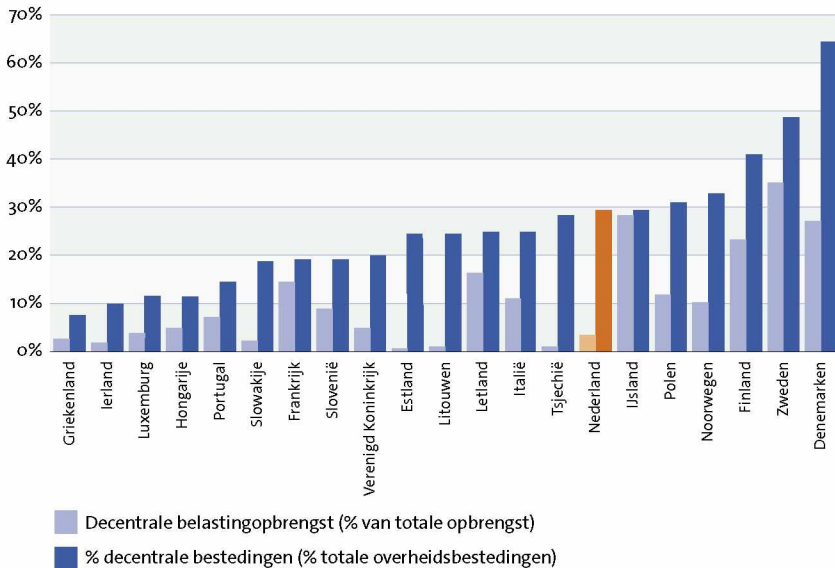
21 ROB. (2025a).

22 OESO, cijfers 2022.

23 Prorok en Calzola. (z.d.).

De belastingkloof in Nederland wordt veroorzaakt doordat het Rijk bijna alle belastingmiddelen int. Een gedeelte daarvan wordt vervolgens overgedragen aan gemeenten middels specifieke uitkeringen (grotendeels 15% van de totale gemeentelijke inkomsten) en het gemeentefonds (iets meer dan 50% van de gemeentelijke inkomsten). De omvang van de gemeentelijke middelen wordt dan ook voornamelijk op rijksniveau bepaald. Daardoor wordt de vraag of gemeenten voldoende middelen hebben voor hun taken ook voor een belangrijk deel op rijksniveau beantwoord.

**Figuur 1:** Omvang belastingkloof in Europese landen



### 3. DOELSTELLINGEN GEMEENTEFONDS

De Staten-Generaal stellen jaarlijks het gemeentefonds vast en geven daarmee een oordeel over de omvang van dit fonds.<sup>24</sup> In 2025 is de omvang van het gemeentefonds zo'n € 45 miljard. Daarmee is het gemeentefonds het op twee na grootste begrotingshoofdstuk (exclusief de premiegefinancierde sectoren) na Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. De doelstellingen van het gemeentefonds zijn al tientallen jaren hetzelfde en sluiten aan op artikel 9 van het Europees Handvest inzake lokale autonomie.<sup>25</sup> In de Memorie van Toelichting bij het gemeentefonds 2025 worden de doelstellingen als volgt omschreven:

<sup>24</sup> TK, 1995-1996: p. 12.

<sup>25</sup> Raad van Europa. (1985).

***Algemene doelstelling:***

*Via het gemeentefonds wordt bewerkstelligd dat de gemeenten middelen krijgen toebedeeld om hun taken naar behoren uit te voeren. Deze doelstelling valt uiteen in twee beleidsthema's:*

1. *gemeenten via het gemeentefonds voorzien van voldoende financiële middelen voor de uitvoering van hun taken;*
2. *een verdeling van de beschikbare financiële middelen over gemeenten, die elk van de gemeenten in staat stelt om hun inwoners een gelijkwaardig voorzieningenpakket tegen globaal gelijke lastendruk te kunnen leveren.<sup>26</sup>*

In het jaarverslag bij het gemeentefonds verantwoorden de fondsbeheerders in hoeverre het gemeentefonds functioneert zoals beoogd. In 2018 was hun oordeel hierover dat het gemeentefonds heeft 'gefunctioneerd zoals beoogd; gemeenten hebben middelen toebedeeld gekregen om hun taken naar behoren uit te voeren'.<sup>27</sup> Sinds 2018 concluderen de fondsbeheerders in het jaarverslag niet meer dat het gemeentefonds naar behoren functioneert. In het meest recente jaarverslag over het gemeentefonds concluderen de fondsbeheerders slechts: 'Vanuit het gemeentefonds hebben gemeenten in 2024 middelen toebedeeld gekregen om hun taken uit te voeren'.<sup>28</sup>

#### **4. ACHTERGRONDINFORMATIE GEMEENTEFONDS**

De uitgaven aan het gemeentefonds vallen onder het budgetrecht van het parlement. Nadat de omvang van het gemeentefonds is vastgesteld en is verdeeld over de gemeenten, vallen de middelen onder het budgetrecht van de gemeenteraad. Uitkeringen uit het gemeentefonds zijn, met inachtneming van wet- en regelgeving, vrij besteedbaar door de gemeentebesturen. Over de besteding is de decentrale overheid alleen verantwoording verschuldigd aan de eigen democratisch gekozen volksvertegenwoordiging.

Circa 70% van de inkomsten van gemeenten komt van het Rijk. In 2023 kwamen zo'n 55% van de totale inkomsten van gemeenten uit het gemeentefonds en 15% uit Specifieke Uitkeringen (SPUKs). Gemeenten hebben zelf maar een klein eigen belastinggebied; de OZB omvatte in 2023 circa € 5 miljard (zie tabel 1).

26 TK, (2024-2025a).

27 TK, 2018-2019a: p. 14.

28 TK, 2024-2025e: p. 15.

**Tabel 1:** Inkomsten gemeenten in 2023

Inkomstenbron gemeenten	in € mld.	in %
Gemeentefonds	41	54%
Specifieke uitkeringen	12	15%
OZB	5	7%
Overige belastingen	2	3%
Leges	5	7%
Baten bouwgrond	2	3%
Overige baten	8	11%
<i>Totaal</i>	<i>77</i>	<i>100%</i>

Bron: BZK, 2025

De omvang van het gemeentefonds wordt bepaald door de begrotingswetgever, net als andere begrotingshoofdstukken.<sup>29</sup> Toch heeft het gemeentefonds een bijzonder karakter binnen de rijksbegroting. Gemeentebesturen zijn *‘met inachtneming van de wet- en regelgeving, autonoom in het voeren van hun beleid bekostigd uit het gemeentefonds’*.<sup>30</sup> De fondsbeheerders, zijnde de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister (of staatssecretaris) van Financiën, zijn systeemverantwoordelijk voor het gemeentefonds.

Het gemeentefonds bestaat in 2025 uit een algemene uitkering (circa € 40 miljard), decentralisatie-uitkeringen (circa € 1 miljard) en integratie-uitkeringen (circa € 4 miljard). De algemene uitkering wordt verdeeld tussen de gemeenten op basis van objectieve verdeelmaatstaven, zoals het aantal inwoners. Bij decentralisatie-uitkeringen is het vaak nog duidelijk aan welke taak de beschikbaar gestelde budgetten zijn verbonden. Zo is er de decentralisatie uitkering ‘aankoop recreatieparken’ en de integratie-uitkeringen ‘beschermd wonen’. De verdeling van deze uitkeringen kan afwijken van die van de algemene uitkering. De middelen voor de taken in de integratie-uitkeringen worden geacht op enig moment op te gaan in de algemene uitkering.<sup>31</sup>

De omvang van het gemeentefonds wordt bepaald op basis van de omvang van het gemeentefonds in het voorgaande jaar. Veranderingen in de omvang van dit fonds komen voort uit de indexering van de uitkeringen voor onder

29 TK. (1995-1996).

30 TK. (2024-2025a).

31 TK. (2024-2025a).



andere inflatie op basis van een ‘normeringssystematiek’ en door mutaties. Mutaties kunnen plaatsvinden vanwege taakwijzigingen (taakmutaties), door wijziging van de bekostiging (bijvoorbeeld als een specifieke uitkering wordt overgebracht naar het gemeentefonds), of door algemene mutaties (zoals een korting of een algemene toevoeging).

De taken van gemeenten zitten voornamelijk 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. Er kan er een onderscheid worden gemaakt tussen twee soorten taken die worden bekostigd vanuit het gemeentefonds, zijnde enerzijds autonome taken en anderzijds medebewindstaken.<sup>32</sup>

Bij *medebewindstaken* gaat het om taken die via wetgeving door de rijksoverheid belegd zijn bij gemeenten. Gemeentebesturen beschikken bij de uitvoering van medebewindstaken over uiteenlopende maten van beleidsvrijheid, variërend van politiek medebewind tot aan mechanisch medebewind. Bij beleidsvrijheid gaat het om de vrijheid om binnen de bestaande wettelijke opdracht eigen beleidskeuzes en afwegingen te maken.<sup>33</sup>

Ook worden *autonome taken* bekostigd uit het gemeentefonds. Dit zijn taken die gemeentebesturen uit eigen beweging oppakken. In formele zin zijn gemeentebesturen bij autonome taken vrij om te beslissen wat ze willen. Informele factoren, zoals maatschappelijke opvattingen over wat een aanvaardbare kwaliteit van voorzieningen is die een burger van de overheid mag verwachten, beperken echter ook bij autonome taken de mate waarin lokale beleidskeuzes worden geaccepteerd.<sup>34</sup> Autonome taken zijn niet minder belangrijk dan medebewindstaken; het verschil is dat er geen wettelijke bepalingen voor zijn.

Naast het gemeentefonds zijn specifieke uitkeringen (SPUKs) een belangrijk instrument van het Rijk om gemeenten van middelen te voorzien voor taken. SPUKs worden verstrekt uit de begrotingen van de ministeries en moeten aan specifieke taken worden besteed. De financiële verantwoording over de besteding van SPUKs vindt plaats door de ontvangende gemeente aan het verstrekende ministerie, wat leidt tot extra administratieve lasten. Kenmerkend aan SPUKs is dat er door het ministerie beleids- en/of bestedingsvoorwaarden aan zijn verbonden.<sup>35</sup> Vanwege deze bestedingsvoorwaarden zijn gemeentebesturen beperkt in de wijze waarop ze deze middelen kunnen besteden, wat een optimale (lokale) afweging van bestedingsmogelijkheden in de weg kan zit-

32 BZK. (2025).

33 ROB. (2019).

34 ROB, 2019: p. 65.

35 Zie Artikel 15 lid 1 Fww.

ten. Dat neemt niet weg dat gemeenten bij SPUKs ook aanzienlijke beleidsvrijheid kunnen hebben.

## 5. DE EVOLUTIE VAN DE TAKEN DIE WORDEN BEKOSTIGD VANUIT HET GEMEENTEFONDS

De omvang van het gemeentefonds wordt nu bepaald door de begrotingswetgever, maar van oorsprong was dat niet het geval. Het gemeentefonds is ingesteld in 1929. De invoering ging gepaard met een forse verkleining van het gemeentelijk belastinggebied. Die verkleining werd destijds ervaren als een enorme inperking van de gemeentelijke autonomie, waaraan het nieuwe gemeentefonds enig tegengewicht moest bieden.<sup>36</sup> Oorspronkelijk werd het gemeentefonds gevoed vanuit een speciale gemeentefondsbelasting, waarbij de rol van het Rijk beperkt was tot innen en doorgeven. Het was vooral bestemd voor de bekostiging van autonome taken.<sup>37</sup> Later werd de omvang van het gemeentefonds bepaald door een bepaald percentage van de rijksbelastinginkomsten voor de voeding van het gemeentefonds af te zonderen. Ook de belastinginkomsten zijn als criterium voor de omvang van het gemeentefonds al geruime tijd losgelaten. Tegenwoordig wordt de omvang van het gemeentefonds bepaald door de begrotingswetgever, zonder dat criteria daarvoor zijn vastgelegd in wetgeving.<sup>38</sup>

Door de jaren heen is het aantal medebewindstaken dat wordt bekostigd vanuit het gemeentefonds fors toegenomen. Inmiddels is de verhouding omgedraaid en dient het gemeentefonds vooral ter bekostiging van medebewindstaken, en niet langer primair voor de bekostiging van autonoom gemeentebeleid. De omvangrijke decentralisaties uit 2015 hebben hierin een belangrijke rol gespeeld. Op basis van gegevens uit 2019 concludeerde het adviesbureau B&A, in navolging van ROB-onderzoek, dat circa 17% van de gemeentelijke lasten betrekking had op taakvelden met veel beleidsvrijheid, 63% op taakvelden met beperkte beleidsvrijheid, en 19% op taakvelden zonder beleidsvrijheid.<sup>39,40</sup>

36 Kaaij. (2012).

37 De Raad voor de Gemeentefinanciën typeert het oorspronkelijke gemeentefonds als volgt: *'Het Gemeentefonds is een zelfstandig fonds. De middelen uit het fonds zijn van oorsprong gemeentelijke middelen. Het Rijk is slechts intermediair om een egalisatie tussen gemeenten te waarborgen. De middelen zijn bedoeld als tegemoetkoming in de kosten van de gemeentelijke huishouding, ten einde deze in redelijkheid te kunnen voeren. Bovendien stelt het fonds de gemeenten in staat uitgaven 'in landsbelang' te doen; het Rijk eist immers toenemende arbeid van de gemeenten. De middelen zijn derhalve vooral bestemd voor autonome taken, maar ook voor de uitvoering van taken in medebewind.'* (Raad voor de Gemeentefinanciën, 1986: p. 42).

38 TK, 1995-1996: p. 13.

39 B&A. (2021).

40 ROB. (2019).

Medebewindstaken behoren op een consequente wijze te zijn belegd bij gemeenten. Zo moet de bekostigingswijze van een medebewindstaak aansluiten bij de mate van beleidsvrijheid die gemeenten hebben bij die taak. Daarbij moet dan weer rekening worden gehouden met de financiële risico's die gemeenten kunnen dragen. In het recente ROB-advies *Afrekenen met balans* (2025) is dit verder uitgewerkt.

In het verleden zijn de staatsrechtelijke principes en (grond)wettelijke uitgangspunten bij het beleggen van medebewindstaken niet altijd nauwgezet gevolgd. Het gevolg daarvan is dat de medebewindstaken die worden bekostigd vanuit het gemeentefonds niet altijd op een consequente wijze zijn belegd, zoals bij veiligheidsregio's, beschut werk, of jeugdzorg. De overheersende gedachte daarbij was destijds dat als de bekostiging via het gemeentefonds loopt, het budget vrij besteedbaar is en daarmee de sturingsmogelijkheden ook automatisch geborgd zouden zijn. Het gemeentefonds is zo verworden tot een duizend-en-een-dingendoekje van het Rijk voor de bekostiging van uiteenlopende medebewindstaken.<sup>41, 42, 43</sup>

Doordat medebewindstaken soms slordige belegd zijn, is het onduidelijk welke bestuurslaag precies waarvoor verantwoordelijk is – en welke volksvertegenwoordiging de controlerende macht is. Ook zijn er onduidelijkheden over wie moet opdraaien voor welke financiële risico's. Hierdoor is het schier onmogelijk inzicht te geven in welke kosten gemeenten maken voor de medebewindstaken (en welke kosten vallen onder autonoom beleid) en in hoeverre de middelen uit het gemeentefonds toereikend zijn voor het naar behoren uitvoeren van de gemeentelijke taken. Toepassing van artikel 108 derde lid Gemeentewet vereist dat duidelijk is welke overheid precies waarvoor verantwoordelijk is.

Al geruime tijd waarschuwen zowel de Raad van State<sup>44</sup>, de Algemene Rekenkamer<sup>45, 46</sup>, hoogleraren<sup>47</sup> en ook de ROB<sup>48, 49</sup> dat er hierdoor een verrommeling van het stelsel van uitkeringen aan decentrale overheden is ontstaan. De voorzitter van de Algemene Rekenkamer stelde in 2014 al dat het Huis van Thorbecke meer doet denken aan *'een breinbrekend huis van Escher'*<sup>50</sup> – zo onduidelijk is de relatie tussen taken, bevoegdheden en financiële middelen

41 ROB. (2017).

42 ROB. (2021).

43 ROB. (2025a).

44 Raad van State. (2009).

45 Algemene Rekenkamer. (2009).

46 Algemene Rekenkamer. (2016).

47 Elzinga. (2021).

48 Raad financiële verhoudingen. (2007).

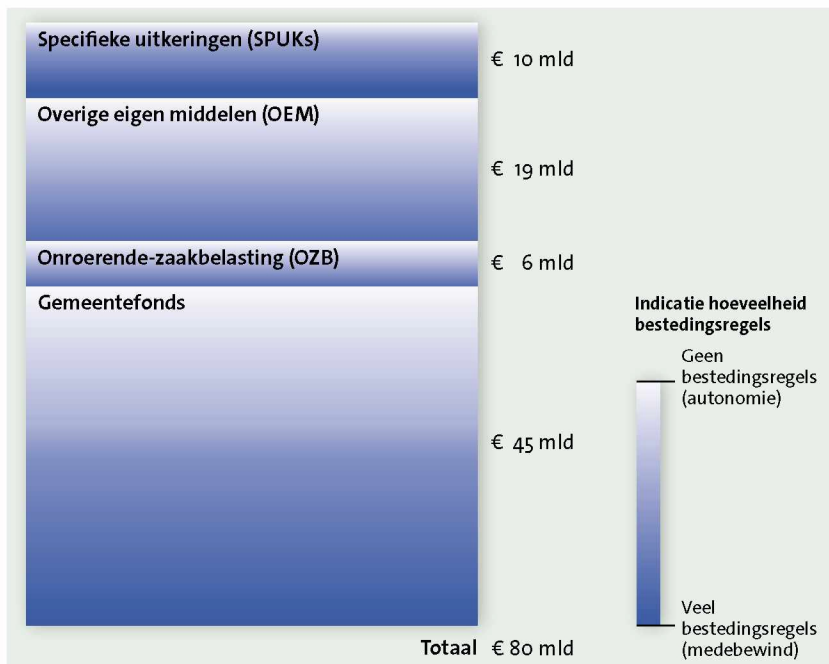
49 ROB. (2025a).

50 Algemene Rekenkamer, 2010: p. 4.

geworden. Daarbij ontbreekt het aan een overzicht van de medebewindstaken die uit het gemeentefonds worden bekostigd.<sup>51</sup>

De totale bekostiging van de gemeenten is echter nóg complexer. Gemeenten bekostigen een deel van hun taken met onroerende zaakbelasting en met 'overige eigen middelen' (oem); dit naast de rijksbijdragen van het gemeentefonds en specifieke uitkeringen. De verdeling van het gemeentefonds houdt rekening met de (potentie aan) inkomsten aan OZB en oem. Een deel van de medebewindstaken bekostigen de gemeenten dus met OZB en oem. Het is daarom niet zo dat de eigen belastinginkomsten louter dienen voor de bekostiging van autonoom beleid, zie figuur twee. Figuur twee illustreert de verrommeling van de wijze waarop de verschillende inkomstenbronnen worden gebruikt voor de bekostiging van taken met uiteenlopende mate van bestedingsregels.

**Figuur 2:** Hoeveelheid wettelijke bestedingsregels bij gemeentelijke uitgaven/taken naar inkomstenbron (cijfers 2025)



Dit advies beperkt zich tot het gemeentefonds. Maar een oordeel over de toereikendheid van het gemeentefonds moet overigens wel rekening houden met de andere inkomstenbronnen van de gemeenten.

51 TK. (2024-2025b). Motie Inge van Dijk c.s.



## 6. DE TAKEN EN VERANTWOORDELIJKHEDEN VAN HET PARLEMENT BIJ HET GEMEENTEFONDS

Dat er steeds meer medebewindstaken worden bekostigd vanuit het gemeentefonds, heeft consequenties voor de taken en verantwoordelijkheden van het parlement bij het gemeentefonds. Bijvoorbeeld, bij een gemeentefonds dat hoofdzakelijk wordt gebruikt voor de bekostiging van autonoom gemeentebeleid, is het direct duidelijk hoeveel middelen de Staten-Generaal voor autonoom beleid beschikbaar stellen. Bij een gemeentefonds dat hoofdzakelijk wordt gebruikt voor medebewindstaken is dit onduidelijk. Hieronder worden de belangrijkste taken van het parlement bij het gemeentefonds besproken. Wij hebben ons hierbij beperkt tot de taken die stevig wettelijk verankerd zijn en die aansluiten bij het gemeentefonds als bekostigingsinstrument voor gemeentelijke taken.<sup>52</sup>

### 1. Het budgetrecht van de Staten-Generaal bij het gemeentefonds

Het geheel van parlementaire rechten op het gebied van de rijksfinanciën wordt het budgetrecht genoemd.<sup>53</sup> Het budgetrecht heeft zijn oorsprong in artikel 105 van de Grondwet en is nader uitgewerkt in de Comptabiliteitswet. Het houdt in dat de Staten-Generaal er vooraf op toezien dat de middelen die door het Rijk worden geïnd, noodzakelijk zijn voor de publieke taken die moeten worden uitgeoefend. Achteraf moeten de Staten-Generaal kunnen controleren of die rijksmiddelen conform afspraak zijn besteed.<sup>54 55</sup> Niet alleen ter controle maar ook om van te leren, zodat in de toekomst betere besluiten kunnen worden genomen.

Voor een sterk budgetrecht<sup>56</sup> heeft het parlement vooraf inzicht nodig in de doelen, instrumenten en kosten en bij de verantwoording inzicht in de mate waarin deze doelen zijn bereikt, of de geplande instrumenten zijn ingezet, en wat dat heeft gekost.<sup>57</sup> Duidelijkheid hierover helpt het parlement om de verschillende alternatieve bestedingen van middelen tegen elkaar af te wegen, zodat er een gedegen en integrale politieke afweging kan plaatsvinden. De informatie die wordt aangeboden bij de begroting en

52 Het is mogelijk om andere taken te bedenken van het parlement bij het gemeentefonds, zoals het laag houden van de totale belastingdruk (dus inclusief lokale belastingen).

53 Schoneveld. (2015).

54 Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven. (2015).

55 Algemene Rekenkamer. (2019).

56 Het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (2015) maakt een onderscheid tussen een 'hard budgetrecht', wat het grondwettelijke recht betreft dat alle uitgaven die de regering wil doen voorafgaande toestemming van de Staten-Generaal vereisen in de vorm van een wet. Daarnaast onderscheiden zij een 'zacht budgetrecht' wat betekent dat de Kamer niet alleen ja of nee tegen een budget mag zeggen, maar ook weet waar het geld aan wordt uitgegeven en of dit zinnig en zuinig gebeurt. Wat wij in dit advies een 'sterk budgetrecht' noemen, noemen zij dus 'zacht budgetrecht'.

57 Schoneveld. (2015).



jaarstukken speelt dan ook een centrale rol bij het uitoefenen van het budgetrecht.<sup>58</sup>

De omvang van het gemeentefonds wordt bepaald door de begrotingswetgever en is dan ook onderdeel van het budgetrecht van het parlement.<sup>59</sup> De doelstelling van het Rijk met betrekking tot de omvang van het gemeentefonds is: gemeenten voorzien van voldoende middelen zodat zij hun taken naar behoren kunnen uitvoeren. Bij een sterk budgetrecht van het parlement bij het gemeentefonds kan het parlement eigenstandig beoordelen wanneer de middelen voldoende zijn. Om dit te kunnen beoordelen heeft de Staten-Generaal inzicht nodig in de omvang van het gemeentefonds en de taken die daaruit bekostigd worden. Via het gemeentefonds worden zowel medebewindstaken als autonome taken bekostigd. Bij medebewindstaken is er dan ook, vooraf, inzicht nodig in wat de medebewindstaken zijn en welke budgetten daarvoor beschikbaar worden gesteld. Achteraf, bij de verantwoording, is er inzicht nodig in wat de noodzakelijke kosten van gemeenten waren en of de wetten waarmee medebewindstaken bij gemeenten zijn belegd ook doelmatig en doeltreffend functioneren. Bij autonome taken moet het in ieder geval duidelijk zijn voor het parlement welk deel van het gemeentefonds hiervoor is bedoeld. Deze informatie is ook van belang bij twee andere controlerende taken van de Staten-Generaal bij het gemeentefonds.

## 2. Autonome taken: Het bewaken van de hoeveelheid middelen voor autonoom gemeentebestuur in het gemeentefonds

Een deel van het gemeentefonds is voor de bekostiging van autonoom gemeentebestuur. De gemeentelijke autonomie is in wetgeving gecodificeerd middels Artikel 124 Grondwet<sup>60</sup>, eerste lid Artikel 108 Gemeentewet<sup>61</sup> en in het Europees Handvest inzake lokale autonomie (1985). Het begrip lokale autonomie is daarbij gedefinieerd als: *‘... het recht en het vermogen van lokale autoriteiten, binnen de grenzen van de wet, een belangrijk deel van de openbare aangelegenheden krachtens hun eigen verantwoordelijkheid en in het belang van de plaatselijke bevolking te regelen en te beheren.’*<sup>62</sup> Artikel 9 van dit handvest bepaalt dat lokale autoriteiten daarbij recht hebben op voldoende eigen financiële middelen waarover zij vrijelijk kunnen beschikken. De Staten-Generaal controleren of de regering deze beginselen voldoende naleeft.<sup>63</sup>

58 TK. (2021).

59 TK. (1995–1996).

60 Artikel 124 van de grondwet stelt dat: *‘Voor provincies en gemeenten wordt de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake hun huishouding aan hun besturen overgelaten.’*

61 Artikel 108 lid 1 van de Gemeentewet stelt: *‘De bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake de huishouding van de gemeente wordt aan het gemeentebestuur overgelaten’*

62 Raad van Europa. (1985).

63 Van der Woude. (2013).

Gemeenten hebben een beperkt eigen belastinggebied<sup>64</sup>, en het gemeentefonds is de belangrijke inkomstenbron van gemeenten. Middels het gemeentefonds bepaalt de wetgever dan ook in belangrijke mate de financiële ruimte die gemeenten hebben voor autonoom beleid. Het is ook aan de wetgever, en dus ook de Staten-Generaal, om een politiek oordeel te hebben over de mate waarin het gemeentefonds gemeenten voldoende financiële middelen geeft voor hun autonome beleid.<sup>65, 66</sup> In het verleden heeft de Raad voor de Gemeentefinanciën (Rgf) als leidend beginsel voor de omvang van zo'n gemeentefonds voor autonome taken het volgende voorgesteld: *'Het leidende beginsel [voor de beoordeling van de omvang van de algemene uitkering] dient naar het oordeel van de raad te zijn het belang van een harmonische ontwikkeling van de nationale samenleving in al haar sectoren. Dit houdt in, dat de financiële capaciteit van de gemeenten tenminste voldoende zal moeten zijn voor een zodanige ontplooiing van activiteiten, als in overeenstemming is met de behoeften en de mogelijkheden van de andere sectoren in het nationale bestel. Deze structurele behoefte van de gemeenten aan geldmiddelen – die derhalve heel iets anders is dan een optelling van wenselijkheden uit een oogpunt van de belangen van de individuele gemeenten – dient eerste leidraad te zijn voor de vaststelling van het totaalbedrag der algemene uitkeringen [aan gemeenten] en der aanvullende bijdragen in enig jaar.'*<sup>67</sup>

Wil de wetgever echter een politiek oordeel vellen over de mate waarin het gemeentefonds gemeenten voorziet van voldoende financiële middelen voor autonoom beleid, dan dient eerst inzichtelijk te zijn welk deel van het gemeentefonds hiervoor minimaal is bedoeld. Momenteel is dat niet goed mogelijk, zoals ook blijkt uit vragen van senatoren bij de behandeling van het gemeentefonds voor 2025.<sup>68</sup> Professor Elzinga stelt daarbij dat *'deze autonomie thans functioneert als een soort "restcategorie", mede omdat de daarvoor beschikbare financiële middelen in steeds sterkere mate moeten worden besteed aan tekorten die uit het medebewind voortvloeien'*<sup>69</sup>

### 3. Medebewindstaken: het compensatiebeginsel en het gemeentefonds

Het compensatiebeginsel houdt in dat het Rijk zich rekenschap geeft van de financiële gevolgen van nieuwe of geïntensiverde medebewindstaken of -activiteiten voor decentrale overheden én deze in beginsel compenseert. Het compensatiebeginsel is in wetgeving gecodificeerd in artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet en, dwingender, in artikel 108, derde lid,

64 Dit belastinggebied wordt, bovendien, ook bepaald door de wetgever.

65 Van der Woude. (2013).

66 EK, 2024-2025b: p. 10.

67 Dussen, 1989: p. 4.

68 EK. (2024-2025b).

69 Elzinga, 2021: p. 13.

van de Gemeentewet. Hier staat dat *'de kosten, verbonden aan de uitvoering van het tweede lid [d.w.z. medebewindstaken], voor zover zij ten laste van de betrokken gemeenten blijven, door het Rijk aan hen [worden] vergoed.'* De kostendekking van artikel 108 Gemeentewet is van toepassing op macroniveau, dat wil zeggen, voor alle gemeenten samen en geldt ook nadat een taak is overgedragen.<sup>70</sup> In dit advies definiëren wij deze kosten die verbonden zijn aan de doelmatige uitvoering van medebewindstaken als de noodzakelijke kosten van gemeenten. Het compensatiebeginsel moet ervoor zorgen dat het Rijk niet zomaar besluiten kan nemen die voor rekening komen van gemeenten. Als dat wel zou gebeuren, dan wordt het Rijk daarmee *'ontslagen van de plicht een keuze te maken voor de meest zinvolle besteding van belastinggeld'*.<sup>71</sup>

De Staten-Generaal behoren te controleren of de regering de geldende wetgeving, en dus het compensatiebeginsel, naleeft. Op het moment dat het Rijk een taak overdraagt in medebewind of een medebewindstaak intensiveert, dan wordt er een Uitvoeringstoets Decentrale Overheden (UDO) uitgevoerd. Middels de UDO worden de Staten-Generaal van informatie voorzien om onder andere te controleren of de regering het compensatiebeginsel adequaat naleeft. Het is niet vereist dat de UDO leidt tot een aparte rapportage aan de Staten-Generaal. In plaats daarvan worden de uitkomsten van de UDO waar mogelijk geïntegreerd in bestaande documenten, zoals een Memorie van Toelichting.<sup>72</sup>

Het compensatiebeginsel is echter niet alleen van toepassing op het moment van taakoverdracht. Het blijft van toepassing op reeds overgedragen medebewindstaken.<sup>73, 74</sup> Bij het opstellen van wetgeving voor medebewindstaken worden aannames gedaan die, later, onjuist kunnen zijn, waardoor het budget voor een medebewindstaak niet meer aansluit bij de taak. Zo werd bij de decentralisatie van de jeugdzorg in 2015 aangenomen dat gemeenten deze taak beter en efficiënter kunnen organiseren, terwijl dat nu bediscussieerd wordt. Ook als de aannames correct zijn, kunnen externe ontwikkelingen ervoor zorgen dat de noodzakelijke kosten van

70 ROB. (2021).

71 Van Nijendaal, 2022: p. 57.

72 BZK. (2023).

73 De minister stelt: *'Het is een weergave van een structurele verplichting van het Rijk om de kosten verbonden aan de uitvoering van medebewind structureel te bekostigen wanneer de benodigde middelen door het gemeentebestuur niet op een andere wijze verkregen kunnen worden. Kostenontwikkelingen kunnen dus een rol spelen in de vervulling van deze verplichting.'* (EK, 2024-2025b: p. 10). Dit is ook in lijn met de wetsgeschiedenis van dit artikel, zie ROB (2025a).

74 Artikel 9 lid 4 van het handvest voor lokale autonome stelt iets soortgelijks: *'De financieringsstelsels op basis waarvan lokale autoriteiten middelen ter beschikking krijgen, dienen voldoende ... groeicapaciteit te hebben om hen in staat te stellen gelijke tred te houden ... met de werkelijke groei van de kosten van het uitvoeren van hun taken.'*

een medebewindstaak anders zijn dan oorspronkelijk voorzien, bijvoorbeeld vanwege demografische veranderingen, inflatie of maatschappelijke ontwikkelingen. Voor zover deze taken (deels) worden bekostigd vanuit de algemene uitkering uit het gemeentefonds, is de impliciete vooronderstelling dat de indexatie van het gemeentefonds, het accres, deze kostenontwikkelingen dekt. Als de noodzakelijke kosten voor de (gezamenlijke) medebewindstaken sneller stijgen dan het accres, is het waarschijnlijk dat niet aan de naleving van het compensatiebeginsel wordt voldaan.

Anders dan bij autonoom beleid is de bekostiging van medebewindstaken niet een politieke keuze. De minister van BZK formuleert dit als volgt: *‘Voor medebewind geldt artikel 108, derde lid, Gemeentewet dat kosten door het Rijk gecompenseerd moeten worden. De compensatie voor medebewindstaken moet toereikend zijn voor de uitvoering van de betreffende taak op een doelmatig niveau.’*<sup>75</sup> Omdat vanuit het gemeentefonds ook medebewindstaken worden bekostigd hebben de Staten-Generaal een taak bij dit fonds om de naleving van het compensatiebeginsel te controleren. Uit vragen van senatoren bij de behandeling van het gemeentefonds voor 2025 blijkt dat zij nog niet over de informatie hiervoor beschikken.<sup>76</sup>

Resumerend. Dat het gemeentefonds in toenemende mate wordt gebruikt voor de bekostiging van medebewindstaken heeft gevolgen voor de taken van het parlement bij dit fonds. De bekostiging van autonoom gemeentebeleid door het Rijk is primair een politieke afweging, waarbij het belang van gemeenten moet worden afgewogen tegen andere belangen. Het parlement dient deze afweging als medewetgever mede vorm te geven en te controleren of de regering geen inbreuk maakt op de middelen in het gemeentefonds voor de bekostiging van autonoom gemeentebeleid. De bekostiging van medebewindstaken daarentegen dient te geschieden op basis van artikel 108 derde lid van de Gemeentewet, op basis waarvan het Rijk gemeenten in beginsel compenseert voor de kosten van deze taken. Bij medebewindstaken dient het parlement dan ook te controleren of de regering dit artikel voldoende naleeft. Om deze verschillende wetgevende en controlerende taken te kunnen uitvoeren bij het gemeentefonds, moet het parlement o.a. inzicht hebben over welk deel van het gemeentefonds bedoeld is voor autonoom gemeentebeleid en welk deel bedoeld is voor medebewindstaken.

75 EK, 2024-2025b: p. 10.

76 EK, 2024-2025b.



## 7. ZES INSTRUMENTEN EN ACTIVITEITEN TER REALISATIE VAN EEN GEMEENTEFONDS MET EEN ADEQUATE OMVANG

Het is moeilijk om inzicht te verkrijgen in hoeverre het gemeentefonds gemeenten voorziet van voldoende middelen. Het parlement heeft dit inzicht wel nodig om te beschikken over een sterk budgetrecht, om te kunnen controleren of het gemeentefonds voldoende middelen bevat voor autonoom gemeentebestuur, en om te kunnen controleren of de regering het compensatiebeginsel voldoende naleeft bij medebewindstaken. De begroting en jaarstukken spelen een centrale rol bij het uitoefenen van het budgetrecht. In de Memorie van Toelichting bij de wet gemeentefonds 2025 worden zes ‘instrumenten en activiteiten’ beschreven die gezamenlijk een gemeentefonds van voldoende omvang dienen te realiseren. Deze zijn: *Normeringssystematiek; Artikel 2 financiële verhoudingswet; Bestuurlijk overleg financiële verhoudingen; Benchmark woonlasten; Artikel 12 gemeenten; Monitoring nieuwe middelen sociaal domein*.<sup>77</sup> Deze zes tezamen beschrijven voor het parlement hoe de wetgever ervoor zorgt dat de beleidsdoelstelling over de omvang van het gemeentefonds wordt gehaald.<sup>78</sup> Hieronder wordt de werking van deze instrumenten kort toegelicht:

### 1. Normeringssystematiek

De normeringssystematiek van het gemeentefonds is de wijze van bepalen van het jaarlijkse accres van het gemeentefonds voor loon-, prijs- en volumeontwikkelingen en voor ruimte/krapte op de rijksbegroting. Omdat gemeenten niet direct deelnemen in het begrotingsproces van het Rijk, om jaarlijks getouwtrek te voorkomen, en voor meer zekerheid voor gemeenten wordt er met een (meerjarige) normeringssystematiek gewerkt. Op basis van de normeringssystematiek wordt het jaarlijkse groeipercentage van het gemeentefonds bepaald, het accres. Momenteel is de normeringssystematiek verbonden aan de ontwikkeling van het bruto binnenlands product. Eerder waren dit de rijksuitgaven, de zogeheten ‘samen-trap-op, samen-trap-af systematiek’. De normeringssystematiek werd periodiek geëvalueerd, voor het laatst in 2020. Hiervoor werden de criteria evenredigheid, stabiliteit, actualiteit, beheersbaarheid en inzichtelijkheid gebruikt.<sup>79</sup>

Met betrekking tot de normeringssystematiek kan worden opgemerkt dat deze niet gericht is op de kostenontwikkelingen van medebewindstaken of autonome taken, al kunnen ze er wel mee correleren. Aangenomen wordt dat de groei in deze kosten voldoende wordt gedekt door de norme-

77 TK. (2024-2025a).

78 Uiteraard is de informatie over gemeenten en hun financiën aan de Staten-Generaal niet beperkt tot deze zestal instrumenten en activiteiten. Zie bijlage 4 voor andere informatiebronnen.

79 Werkgroep evaluatie normeringssystematiek (2020).



ringssystematiek. Over of dit zo is kan meer informatie worden gegeven, zoals blijkt uit rapportages zoals het Financieel overzicht gemeenten (zie bijlage 3) of *Financiële ruimte gemeenten 2022-2028* door Allers (COELO). Ook is relevant om op te merken dat het Rijk niet wettelijk verplicht is om gemeenten te betrekken bij het bepalen van de normeringssystematiek en eenzijdig kan besluiten tot het aanpassen van de systematiek.<sup>80</sup>

## 2. Artikel 2 Financiële verhoudingswet

Als beleidsvoornemens van het Rijk leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten van gemeenten, dan moeten de financiële gevolgen hiervan in kaart worden gebracht. Ook moet het Rijk uitleggen hoe gemeenten deze (extra) kosten kunnen dekken. Dit kan leiden tot toevoegingen aan het gemeentefonds ('taakmutaties'). Nieuwe of geïntensiverde medebewindstaken worden besproken in het Bestuurlijk Overleg Financiële verhoudingen (BOFv). Sinds enkele jaren wordt er bij dergelijke veranderingen in het takenpakket van gemeenten ook een UDO uitgevoerd, zoals eerder besproken.

Overigens wordt bij dit instrument enkel artikel 2 Financiële-verhoudingswet wordt genoemd, maar niet artikel 108 Gemeentewet.

## 3. Bestuurlijk overleg Financiële verhoudingen (BOFv)

Het BOFv vindt plaats tussen de fondsbeheerders, de VNG, het IPO en de Unie van Waterschappen (UvW) en vindt in principe twee keer per jaar plaats, rond het verschijnen van de Voorjaarsnota en de Miljoenennota. Sinds de verbreding van het BOFv rond 2005 kunnen ook andere bewindspersonen, zoals vakministers, deelnemen aan dit overleg. Het BOFv neemt een centrale plaats in bij het bepalen van een adequate omvang van het gemeentefonds. In de MvT bij het gemeentefonds voor 2005 t/m 2012 werd dit als volgt omschreven: *'De vraag of de omvang [van het gemeentefonds] als adequaat kan worden beschouwd, wordt beantwoord in het Bestuurlijk Overleg Financiële verhouding. ... Wanneer één van beide partijen (Rijk of VNG/IPO) de uitkomsten van de normeringssystematiek op enig moment onredelijk vindt, kan dit in het Bestuurlijk Overleg aan de orde worden gesteld.'*<sup>81</sup> Naast het BOFv is er ook het overhedenoverleg. Dit is een BOFv waarbij de minister-president aanwezig is. In het jaarverslag over het gemeentefonds 2024 wordt ook gerapporteerd over het overhedenoverleg.

80 In de nieuwe concept Fvw (2025) worden voorstellen gedaan om dit te veranderen. Zie ook ROB (2025b).

81 TK. (2011-2012).

#### 4. Benchmark woonlasten

De belangrijkste eigen inkomstenbron van gemeenten bestaat uit belastingen en heffingen die gerelateerd zijn aan wonen, zoals de OZB en de afvalstoffenheffing. Tot 2019 werd in plaats van deze benchmark de *macro-norm OZB* gemonitord. De verwachting achter de benchmark woonlasten is dat het stimuleren van de vergelijking van woonlasten tussen gemeenten het lokale debat over het heffen van lokale middelen en de inzet ervan stimuleert, en zodoende bijdraagt aan een gematigde ontwikkeling van lokale woonlasten. De resultaten van de benchmark woonlasten worden ook besproken in het BOFv.<sup>82</sup>

#### 5. Artikel 12 gemeenten

Indien een gemeente over langere tijd grote financiële tekorten op de begroting heeft dan kan de gemeente om een extra uitkering uit het gemeentefonds vragen. Deze extra middelen gaan ten koste van de inkomsten van de overige gemeenten. De gemeente die een artikel 12-status krijgt, komt onder preventief toezicht te staan van de provincie. Het Rijk ziet het aantal gemeenten met een artikel 12-status als een indicatie van de financiële positie van gemeenten en, in het verlengde daarvan, als indicatie voor de mate waarin het gemeentefonds toereikend is.

Opgemerkt kan worden dat deze indicator zeer weinig zegt over de mate waarin het gemeentefonds van voldoende omvang is. Naast het aantal artikel 12-gemeenten zijn er ook een aantal andere indicatoren die gebruikt kunnen worden voor de financiële positie van gemeenten. Veranderingen in lokale lasten en het aantal gemeenten met begrotingstekorten op hun meerjarenbegroting, zijn daarvan het meest relevant. Een mogelijkheid zou zijn om instrument 'Artikel 12 gemeenten' uit te breiden en aansluiting te zoeken bij een vernieuwde rapportage Integrale overzichten financiën gemeenten en provincies. Zie bijlage 4 voor een toelichting hierop.

#### 6. Monitoring nieuwe middelen sociaal domein

Sinds 2014 is deze monitor 'nieuwe' middelen sociaal domein onderdeel van de 'instrumenten en activiteiten' in de MvT gemeentefonds. Hiermee monitort het Rijk de uitvoering van de taken van het sociaal domein om zodoende de systeemverantwoordelijkheid van vakministers en fondsbeheerders beter te kunnen borgen. Het betreft geen verantwoordingsinformatie en op basis van deze informatie kan niet worden teruggevorderd.

Het gemeentefonds moet ervoor zorgen dat gemeenten voldoende middelen krijgen om hun taken naar behoren uit te voeren. Ter realisatie hiervan identificeert de MvT bij de begrotingswet voor het gemeentefonds voor 2025 een zestal instrumenten en activiteiten. De omvang van het gemeentefonds

82 TK. (2018-2019b).

wordt hoofdzakelijk bepaald op basis van bestuurlijke afspraken tussen het Rijk en gemeenten. In de praktijk worden deze afspraken primair vormgegeven middels afspraken tussen bewindspersonen vanuit het Rijk (ministers of staatssecretarissen) en de VNG in overleggen zoals het BOFv of het overhedenoverleg. De positieve uitkomsten van deze overleggen zijn voor de Staten-Generaal een cruciaal signaal voor het accorderen van een gemeentefonds met een toereikende omvang. Zolang het Rijk en de gemeenten geen grote meningsverschillen hebben over de omvang van het gemeentefonds kan dit goed werken, ook al is dit signaal niet de uitkomst van een transparant proces dat voor volksvertegenwoordigers navolgbaar is. Maar zodra de deelnemers aan het BOFv er niet uit komen, functioneren de waarborgen die de Staten-Generaal worden aangereikt in de MVT bij het gemeentefonds niet meer. Er bestaat geen geschillencommissie om verschillen van inzicht te beslechten.<sup>83</sup> De Staten-Generaal hebben dan geen informatie op basis waarvan zij eigenstandig tot een gefundeerd oordeel over de omvang van het gemeentefonds kunnen komen, om zo invulling te geven aan hun rol als medewetgever bij het gemeentefonds en controleur van de regering.

De Staten-Generaal tasten bij onenigheid tussen gemeenten en kabinet dus in het duister over de adequate omvang van het gemeentefonds. Zij beschikken niet over een instrument om eigenstandig te kunnen beoordelen of de middelen toereikend zijn. Zij kunnen hun taken als medewetgever bij het gemeentefonds en controleur van de regering feitelijk niet adequaat vervullen.

De afgelopen jaren zagen we dan ook een gestage stroom aan moties en adviesaanvragen vanuit de Staten-Generaal aan de regering, adviesraden en universiteiten over gemeentelijke taken en de bekostiging daarvan. Zie tabel 2 voor enkele adviesaanvragen en moties. Amendementen van leden van de Tweede Kamer voor het wijzigen van de omvang van het gemeentefonds, een belangrijk onderdeel van het budgetrecht, worden vrijwel nooit aangenomen.<sup>84, 85</sup>

83 Bij de bekostiging van de Jeugdzorg is overigens een speciaal aangewezen Commissie van Wijzen ingesteld die als arbitragecommissie dienstdeed.

84 TK. (2019-2020).

85 TK. (2024-2025d).

**Tabel 2:** Overzicht van enkele recente adviesaanvragen, moties en toezeggingen van Kamerleden over hun informatievoorziening omtrent gemeentefinanciën

Datum en indiener	Samenvatting adviesaanvraag/motie/toezegging
2024-10-03, motie Inge van Dijk c.s. <sup>86</sup>	Verzoek aan de regering voor een overzicht met alle door gemeenten uitgevoerde medebewindstaken met daarbij een inhoudelijke en financiële onderbouwing van hoe artikel 2 Financiële-verhoudingswet en artikel 108 lid 3 Gemeentewet zijn toegepast.
2024-09-10, adviesaanvraag Eerste Kamer.	Om als Kamer te kunnen controleren of het Rijk het compensatiebeginsel in voldoende mate en juist toepast denken de volksvertegenwoordigers dat het behulpzaam is om jaarlijks inzicht te verkrijgen in de toereikendheid van de (rijks)middelen en de ontwikkeling van de vrije bestedingsruimte van decentrale overheden voor hun (nieuwe of geïntensiveerde) taken.
2021, motie van Dijk en Grinwis.	Verzoek aan de regering om nadere regels te stellen zodat het voor de Kamer aantoonbaar en controlebaar is dat het Rijk het compensatiebeginsel naleeft. Tevens verzoek om wetsvoorstellen m.b.t. taakoverdrachten te laten ondertekenen door minister van BZK en bij budgetoverdracht ook door minister van Financiën.
2021-10-27, van Dijk e.a. Debat begroting BZK.	Verschillende vragen en moties over financiële positie gemeenten en in het bijzonder een 'minimum voorzieningenniveau' voor gemeenten.
2021-05-11, Nicolaï e.a. Debat EK over de verhouding centrale overheid en decentrale overheid.	Toegezegd verzoek aan de minister van BZK om een financiële beoordeling te maken van de middelen die nodig zijn voor de decentraal toebedeelde taken.
2020, motie van Van der Graaf en Van der Molen.	Verzoek aan de regering om, in overleg met gemeenten, de financiële impact van bestaande beleidsmaatregelen van de rijksoverheid op gemeenten in kaart te brengen voor 1 april 2020.
2017-06-29, motie Bergkamp. Wetgevingsoverleg jaarverslag VWS, later uitgewerkt in adviesaanvraag BZK van 2017-11-28.	Verzoek aan de regering om advies in te winnen bij ROB en AR over de wijze waarop informatie over decentralisaties sociaal domein op overzichtelijke wijze bij de Kamer kan komen.

De zes *'instrumenten en activiteiten'* in de MvT bij de wet gemeentefonds 2025 ter realisatie van een gemeentefonds van voldoende omvang, verschaffen niet de informatie die het parlement nodig heeft om hierover eigenstandig een oordeel te vormen. Deze instrumenten en activiteiten dienen geactualiseerd te worden. Er wordt via deze *'instrumenten en activiteiten'* geen inzicht gegeven in medebewindstaken of verwezen naar een rapportage die hierin wel inzicht geeft. Artikel 108 derde lid van de gemeentewet wordt niet genoemd. Inzicht in medebewindstaken heeft het parlement juist wel nodig om hun taken en verantwoordelijkheden bij het gemeentefonds te kunnen waarmaken.

86 TK. (2024-2025b).



Ook bij de reeds bestaande instrumenten en activiteiten kunnen, aanvullend op inzicht in medebewindstaken, verbeterlagen worden gemaakt. Opgemerkt wordt dat bij het instrument ‘normeringssystematiek’ geen inzicht wordt verschaft in hoe het accres zich verhoudt tot de groei in de kosten van taken van gemeenten. Rapportages die hierop inzoomen zijn het *Financieel overzicht gemeenten* (zie bijlage 3) of *Financiële ruimte gemeenten 2022-2028* door Allers (COELO).

Ook bij het instrument ‘Artikel 12 gemeenten’ kan een verbeterlag worden gemaakt. Er zijn meer indicatoren die iets zeggen over de financiële positie van gemeenten, zoals veranderingen in lokale lasten en het aantal gemeenten met begrotingstekorten op hun meerjarenbegroting. Zie ook de *Houdbaarheidstest gemeentefinanciën 2025* (VNG)<sup>87</sup> of de BDO *Benchmark Nederlandse gemeenten* (2024). Een mogelijkheid zou zijn om instrument ‘Artikel 12 gemeenten’ uit te breiden en daarbij aansluiting te zoeken met de rapportage *Integrale overzichten financiën gemeenten en provincies*. Zie ook bijlage 4 voor meer informatie hierover.

## **8. VERGELIJKING INSTRUMENTEN TER REALISATIE VOOR EEN GEMEENTEFONDS VAN VOLDOENDE OMVANG 2005 EN 2025**

Anno 2025 leveren de acties en instrumenten voor het realiseren van een gemeentefonds van voldoende omvang de Staten-Generaal onvoldoende informatie om hun wetgevende en controlerende rollen waar te maken wanneer het Rijk, primair het kabinet, en gemeenten onvoldoende overeenstemming bereiken over de omvang van dit fonds. Vanuit deze constatering is het van belang om na te gaan hoe de ‘acties en instrumenten’ ter realisatie van een gemeentefonds van voldoende omvang, zich ontwikkeld hebben. Hiertoe wordt de meest recente MvT van de wet gemeentefonds vergeleken met die van twintig jaren geleden, i.e., die van 2005 met die van 2005. Zie voor deze vergelijking bijlage 3.

Wanneer de MvT van het gemeentefonds 2025 wordt vergeleken met die van 2005 vallen vooral de overeenkomsten op. Er zijn echter ook enkele verschillen. Zo is er in 2025 de UDO, die bij nieuwe of geïntensiveerde taken kan helpen om ervoor te zorgen dat het compensatiebeginsel wordt nageleefd. Ook wordt in 2025 bijvoorbeeld gerapporteerd over het aantal artikel 12 Fw-gemeenten, terwijl dat in 2005 niet zo was. Het belangrijkste verschil is echter dat er in 2005 in de MvT werd gerapporteerd over het Financieel overzicht gemeenten (FOG).<sup>88</sup> Het FOG werd door de fondsbeheerders omschreven als

87 Zie ook Van der Lei. (2019).

88 FOG: Financieel Overzicht Gemeenten.



*‘een kwantitatieve onderbouwing van het oordeel over de toereikendheid van het gemeentefonds’.*<sup>89</sup> Dit soort informatie kan het parlement dan ook helpen om eigenstandig een oordeel te vormen over de omvang van het gemeenteronds. Dit verkleint de afhankelijkheid van het parlement op het kabinet bij het beoordelen van de omvang van het gemeentefonds. Bij de gemeentefonds-begroting voor 2016 is het FOG echter afgeschaft *‘gezien zijn beperkte gebruikswaarde’*.<sup>90</sup> In bijlage 3 is ook een korte toelichting gegeven op het FOG.

## **9. EEN MONITOR OVER DE FINANCIËLE POSITIE VAN GEMEENTEN GEEFT HET PARLEMENT ONVOLDOENDE INZICHT**

De Eerste Kamer heeft aan de ROB de vraag voorgelegd of een monitor over de financiële positie van gemeenten, en in het bijzonder hun vrije bestedingsruimte, de volksvertegenwoordigers behulpzaam kan zijn om inzicht te verkrijgen in de mate waarin de financiële middelen van gemeenten toereikend zijn voor hun (nieuwe, geïntensiveerde, of reeds bestaande) taken. De Eerste Kamer geeft daarbij aan dat zij willen kunnen controleren of artikel 108 derde lid van de Gemeentewet en artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet voldoende worden nageleefd door de regering. Ook heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen waarin zij, verwijzend naar deze adviesaanvraag, de regering vragen om hun informatiepositie bij het gemeentefonds te versterken.<sup>91</sup>

De ROB is het parlement erkentelijk voor deze adviesaanvraag en motie. De ROB bevestigt dat parlementariërs momenteel onvoldoende inzicht hebben in de mate waarin gemeenten voldoende financiële middelen hebben voor hun taken. De Kamers zouden hierin wel inzicht moeten hebben om hun taken en verantwoordelijkheden als begrotingswetgever en controleur van de regering bij het gemeentefonds waar te kunnen maken. De *‘instrumenten en activiteiten’* ter realisatie van een gemeentefonds van voldoende omvang, zoals genoemd in de MvT bij de begrotingswet gemeentefonds, verschaffen niet de informatie die het parlement hiervoor nodig heeft.

Het gemeentefonds dient ervoor te zorgen dat gemeenten voldoende middelen krijgen om hun taken naar behoren uit te voeren.<sup>92</sup> Voor een sterk budgetrecht<sup>93</sup> moeten de Staten-Generaal inzicht hebben in de omvang van het gemeentefonds en de taken die daaruit bekostigd worden. Bij medebewindstaken is er, vooraf, inzicht nodig in wat de medebewindstaken zijn, welke budgetten daarvoor beschikbaar worden gesteld, en wat de noodzakelijke

89 TK, 2013-2014: p. 9.

90 TK, 2014-2015: p. 4.

91 EK. (2024). Zie ook bijlage 2.

92 TK. (2024-2025a).

93 Zie Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (2015) over een sterk budgetrecht.

kosten van gemeenten zijn om deze taken doelmatig uit te voeren. Achteraf, bij de verantwoording, is er inzicht nodig in wat de noodzakelijke kosten van gemeenten waren en of de wetten waarmee medebewindstaken bij gemeenten zijn belegd ook doelmatig en doeltreffend functioneren. Bij autonome taken moet het in ieder geval duidelijk zijn voor het parlement, welk deel van het gemeentefonds hiervoor is bedoeld.

Inzicht hierin is nodig zodat het parlement kan controleren of de bekostiging van medebewindstaken geschiedt op basis van artikel 108 derde lid van de Gemeentewet. Ook zijn deze inzichten nodig om te kunnen controleren of de regering geen inbreuk maakt op de middelen in het gemeentefonds voor autonoom gemeentebeleid. Deze inzichten worden niet verkregen door de financiële positie van gemeenten te monitoren. Er is inzicht in medebewindstaken nodig.

Iets anders dat buiten het zicht blijft van een monitor over de financiële positie van gemeenten, zijn de inconsequenties die zijn ontstaan bij het beleggen van medebewindstaken bij gemeenten. Niet alle medebewindstaken zijn in het verleden volgens de staatsrechtelijke principes en (grond)wettelijke uitgangspunten belegd. Als medebewindstaken op een slordige wijze zijn belegd kunnen er onduidelijkheden zijn over wie moet opdraaien voor welke financiële risico's. Ook kan het onduidelijk zijn welke bestuurslaag precies waarvoor verantwoordelijk is.<sup>94</sup> Toepassing van artikel 108 derde lid Gemeentewet vereist dat duidelijk is welke overheid precies waarvoor verantwoordelijk is. Zonder duidelijkheid hierover ontstaat de situatie dat het schier onmogelijk is inzicht te geven in hoeverre de middelen uit het gemeentefonds toereikend zijn voor het naar behoren uitvoeren van de gemeentelijke medebewindstaken.

Informatie over gemeentefinanciën is ook geen afdoende meetlat voor het parlement om te bepalen of gemeenten voldoende middelen krijgen voor het naar behoren uitvoeren van hun taken. Gemeenten zijn volgens de Gemeentewet verplicht een sluitende begroting te hebben. Ze kunnen dan ook in een financieel gezonde positie verkeren maar toch (of juist daardoor) te weinig middelen inzetten om hun taken naar behoren uit te voeren. Bijvoorbeeld, in plaats van het verhogen van de lokale lasten kunnen gemeenten er ook voor kiezen om het voorzieningenniveau te verscalen, wat buiten het zicht blijft van een monitor over de financiële positie van gemeenten. Ook bij ontoereikende budgetten zullen veel gemeenten dus een sluitende begroting hebben. Zie bijlage 4 voor meer informatie hierover.

94 ROB. (2025a)

Een monitor over de financiële positie van gemeenten is dan ook volstrekt ontoereikend om het parlement het benodigde inzicht te geven in de mate waarin gemeenten voldoende middelen krijgen voor hun taken. De huidige *'instrumenten en activiteiten'* ter realisatie van een gemeentefonds van voldoende omvang in de MvT bij de begrotingswet gemeentefonds, verschaffen ook niet de informatie die het parlement nodig heeft. In paragraaf 7 van bijlage 1 en ook in bijlage 4 worden suggesties gedaan ter verbetering van deze *instrumenten en activiteiten*.

Als het parlement zichzelf beter in stelling wilt brengen om zijn taken bij het gemeentefonds uit te voeren, dan moeten eerst de medebewindstaken die worden bekostigd vanuit het gemeentefonds inzichtelijk worden gemaakt. De wetgever moet ervoor zorgen dat:

***De medebewindstaken die worden bekostigd vanuit het gemeentefonds inzichtelijk worden gemaakt.***

*Om ervoor te zorgen dat de Staten-Generaal hun taken en verantwoordelijkheden als begrotingswetgever en controleur van de regering bij het gemeentefonds kunnen waarmaken, moet er allereerst een duidelijk en volledig overzicht komen van de medebewindstaken die worden bekostigd vanuit het gemeentefonds. Dat is er nu niet.<sup>95</sup>*

*Vervolgens moet duidelijk zijn welke budgetten door het Rijk voor deze medebewindstaken worden vrijgemaakt en wat de noodzakelijke kosten zijn van gemeenten om deze medebewindstaken uit te voeren. Ook moet duidelijk worden gemaakt op basis van welke wetten het Rijk deze medebewindstaken bij gemeenten belegd en hoe het Rijk monitort of deze wetten ook doeltreffend en doelmatig functioneren.*

*Over deze medebewindstaken, of een samenvatting daarvan, kan jaarlijks worden gerapporteerd aan het parlement in de MvT bij het gemeentefonds. Een dergelijk toelichting past bij een gemeentefonds dat in toenemende mate wordt gebruikt voor de bekostiging van medebewindstaken.*

*De autonome taken van gemeenten die worden bekostigd vanuit het gemeentefonds, hoeven niet op dezelfde wijze inzichtelijk te worden gemaakt. Wel dient duidelijk te zijn welk deel van het gemeentefonds minimaal bedoeld is voor autonoom gemeentebeleid.*

95 TK. (2024-2025b).

Het parlement heeft de Minister van BZK het afgelopen jaar verschillende keren gevraagd om een lijst met medebewindstaken te verstrekken. De verschillende uitdagingen daarbij heeft de minister gedeeld met de beide Kamers.<sup>96</sup> De ROB erkent ook dat het uitdagend is om een volledig overzicht te geven van gemeentelijke medebewindstaken. Voor een dergelijk overzicht kan echter worden voortgebouwd op eerder onderzoek zoals de empirische verkenning ‘factsheet gemeenten’ (2021) door het adviesbureau B&A en professor Elzinga.<sup>97</sup> Gemeenten zelf maken ook overzichten van hun medebewindstaken.<sup>98</sup> Over de beleidsvrijheid van gemeenten bij medebewindstaken zijn in het verleden ook schattingen gemaakt, zowel door de ROB als door verschillende commerciële adviesbureaus.<sup>99</sup> Voor een rapportage aan het parlement zal er moeten worden gezocht naar een inzichtelijke manier om de medebewindstaken te aggregeren.

Inzichtelijk maken hoeveel budget het Rijk beschikbaar stelt voor een bepaalde medebewindstaak kan worden gedaan op basis van de circulaire van het gemeentefonds.<sup>100</sup> Ter illustratie: het is gebruikelijk dat wanneer een medebewindstaak binnen tien jaar weer opnieuw wordt gecentraliseerd, hiervoor het oorspronkelijke budget met toevoeging van het accres wordt onttrokken aan het gemeentefonds.<sup>101</sup> Het inzichtelijk maken van de budgetten helpt niet alleen bij het controleren van de naleving van Gemeentewet artikel 108 maar faciliteert ook het gesprek over de vraag hoeveel een bepaalde overheidstaak, zoals jeugdzorg, mag kosten.<sup>102</sup>

Het inzichtelijk maken van medebewindstaken voorziet het parlement niet enkel van belangrijke informatie voor het uitvoeren van hun taken bij het gemeentefonds. Het is ook de eerste stap in het herstellen van de inconsequenties bij het beleggen van medebewindstaken zoals uiteengezet in het recente ROB-advies *Afrekenen met disbalans* (2025a). De ROB denkt graag mee met de wetgever en BZK als meest aangewezen ministerie, over de wijze waarop er meters kunnen worden gemaakt met het inzichtelijk maken van de medebewindstaken voor het parlement. Anders blijft het aanmodderen.

96 Zie EK. (2024-2025c).

97 Zie de bijlages bij TK. (2021-2022).

98 Zie bijv. Gemeente Overbetuwe (2021).

99 ROB. (2019).

100 Zie ook BZK. (2025).

101 Bijvoorbeeld: in januari 2025 is bekendgemaakt dat het ministerie van BZK de taak ‘antidiscriminatievoorziening’ die bij gemeenten belegd was weer gaat centraliseren. Hiervoor zal € 12,9 miljoen + indexatie uit het gemeentefonds worden gehaald. De € 12,9 miljoen betreft € 6 miljoen uit 2009 bij de invoering van de medebewindstaak, € 6,9 miljoen vanwege een beleidsintensivering in 2021 en € 2,5 miljoen in 2024 (eenmalig). Bij recentralisatie van een medebewindstaak na meer dan tien jaar is het gebruikelijk om een onderzoek uit te voeren.

102 Allers. (2024).



## Literatuur

- Algemene Rekenkamer. (2009). *Financiële verhoudingen tussen de bestuurslagen; Geldstromen en verantwoordelijkheden bij decentraal uitgevoerd beleid*. Den Haag: SDU.
- Algemene Rekenkamer. (2010). *Slagvaardig en transparant: presteren en functioneren van het openbaar bestuur*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Algemene Rekenkamer. (2016). *Inzicht in publiek geld: Uitnodiging tot bezinning op de publieke verantwoording*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Algemene Rekenkamer. (2019). *Inzicht in publiek geld (deel 2): Naar een toekomstbestendige beleidsbegroting*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Allers, M. (2022). *Financiële ruimte gemeenten 2022-2028: Prognoses op basis van Voorjaarsnota en meicirculaire 2022*. Groningen: COELO.
- Allers, M. (2024). *Position paper 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*. Groningen: COELO.
- Allers, M., Budding, T., Munneke, S. en Peters, K. (2022). *Advies over het uitkeringsstelsel tussen Rijk en provincies en gemeenten*. Groningen: COELO.
- B&A. (2021). *Empirische verkenning organiek beleidskader*. Den Haag: B&A.
- BDO. (2024). *Benchmark Nederlandse gemeenten: onbalans taken en middelen bedreigt slagkracht gemeenten*.
- Berenschot. (2021). *Roeien met te korte riemen: onderzoek naar de financiële positie en beleidsruimte van gemeenten in Zuid-Holland*.
- Budding, T., Gradus, Y., Mol, A. (2025). Veel gemeenten kunnen met inzet onderuitputting en reserves ravijn oplossen. *ESB*, 110(4846).
- Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven. (2015). *De macht en kracht van het budgetrecht. Het budgetrecht van de Tweede Kamer: Ontwikkelingen en verbeteringsmogelijkheden*. Den Haag. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/blg-489100.pdf>
- BZK. (2004). *Financieel overzicht gemeenten 2004*. [www.kennisopenbaarbestuur.nl/site/binaries/site-content/collections/documents/2005/01/01/financieel-overzicht-gemeenten-2004/financieel-overzicht-gemeenten-2004.pdf](http://www.kennisopenbaarbestuur.nl/site/binaries/site-content/collections/documents/2005/01/01/financieel-overzicht-gemeenten-2004/financieel-overzicht-gemeenten-2004.pdf)
- BZK. (2023). *Handleiding Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden*. Den Haag: BZK.
- BZK. (2025). *Brief: Overzicht financiële impact bestaand en nieuw rijksbeleid op decentrale overheden*.
- Dussen (1989). *Het Gemeentefonds 1960-1973*. In: A.G.J. Haselbekke en A.P. Ros, *Een nieuwe norm voor het Gemeentefonds*.
- EK. (2024-2025a). Adviesaanvraag ROB. *Kamerstukken I, Vergaderjaar 2023-2024*, 29 362.
- EK. (2024-2025b). Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2025: Nota naar aanleiding van het verslag. *Kamerstukken I, vergaderjaar 2024-2025*, 36 600 B, D.
- EK. (2024-2025c). Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2025: Nota naar aanleiding van het verslag. *Kamerstukken I, vergaderjaar 2024-2025*, 36 600 B, B.
- Elzinga, D.J. (2021). *Naar nieuwe vormen van decentraal bestuur: Bouwstenen voor verbeterde interbestuurlijke betrekkingen en voor een effectief beleidskader decentraal bestuur*.
- Gemeente Overbetuwe (2021). *Lijst wettelijke en niet wettelijke taken*.

- Kaaij, M. van der. (2012). *Een eenzaam staatsman. Dirk de Geer, 1870-1960*. Hilversum: Uitgeverij Verloren.
- Norregaard, J. (1997). *Tax Assignment*. In *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. USA: International Monetary Fund. Geraadpleegd juni, 2025: <https://doi.org/10.5089/9781557756633.071.ch003>
- OESO. (2022). *OECD Fiscal decentralization database*. Geraadpleegd juni 2025: <https://www.oecd.org/en/data/datasets/oecd-fiscal-decentralisation-database.html>
- Prorok, T. en Calzola, S. (z.d.). *European Local Government Finances and Local Autonomy*. *KDZ European governance and urban policy blog*. Geraadpleegd juni 2025: <https://www.kdz.eu/en/news/blog/european-local-government-finances-and-local-autonomy>
- Raad van Europa. (1985). *Europees Handvest inzake lokale autonomie*. Straatsburg.
- Raad van State. (2009). *Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan; Tweede periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen*. Den Haag.
- Raad voor de financiële verhoudingen. (2007). *Advies wetsvoorstel specifieke uitkeringen*. Den Haag.
- ROB. (2017). *Eerst de politiek, dan de techniek: Spelregels voor toekomstbestendige financiële verhoudingen*. Den Haag: ROB.
- ROB. (2019). *Beleidsvrijheid Geduid*. Den Haag: ROB.
- ROB. (2024). *Position paper toekomstbestendige financiële verhoudingen*. Den Haag: ROB.
- ROB. (2025a). *Afrekenen met Disbalans*. Den Haag: ROB.
- ROB. (2025b). *Briefadvies: Consultatie wetsvoorstel herziening uitkeringsstelsel financiële verhoudingen*. Den Haag: ROB.
- Schoneveld, D. (2015). *Verantwoord Begroten en parlementaire controle*. TPC.
- TK. (1995-1996). MvT Financiële verhoudingswet. *Kamerstukken II, vergaderjaar 1995/96*, 24552, nr. 3.
- TK. (2003-2004). Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2016: Brief van de minister. *Kamerstukken II, vergaderjaar 2003-2004*, 29 200 B en 29 200 C, nr. 10.
- TK. (2004-2005). Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2005: Memorie van Toelichting. *Kamerstukken II, vergaderjaar 2004-2005*, 29 800 hoofdstuk B, nr. 2.
- TK. (2011-2012). Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2012: Memorie van Toelichting. *Kamerstukken II, vergaderjaar 2011-2012*, 33 000 B, nr. 2.
- TK. (2013-2014). Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2014: Memorie van Toelichting. *Kamerstukken II, vergaderjaar 2013-2014*, 33 750 B, nr. 2.
- TK. (2014-2015). Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2015: Memorie van Toelichting. *Kamerstukken II, vergaderjaar 2014-2015*, 34 000 B, nr. 2.
- TK. (2015-2016). Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2016: Memorie van Toelichting. *Kamerstukken II, vergaderjaar 2015-2016*, 34 300 B, nr. 2.
- TK. (2018-2019a). Rijksjaarsverslag 2018: B gemeentefonds. *Kamerstukken II, vergaderjaar 2018-2019*, 35 200 B, nr. 1.
- TK. (2018-2019b). Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2019: Brief van de minister. *Kamerstukken II, vergaderjaar 2018-2019*, 35 000 B, nr. 9.
- TK. (2019-2020). Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2020 (motie van het lid Van Raak). *Kamerstukken II 2019/20*, 35300 B, nr. 2.

- TK. (2021). Het grote begrotingsboek voor Kamerleden. Den Haag: Dienst Analyse en Onderzoek.
- TK. (2021-2022). Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2025: Brief van de minister. *Kamerstukken II, vergaderjaar 2021-2022, 35 925 VII, nr. 136*.
- TK. (2024-2025a). Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2025: Memorie van Toelichting. *Kamerstukken II, vergaderjaar 2024-2025, 36 600 B, nr. 1*.
- TK. (2024-2025b). Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Financiën (IXB) en de begrotingsstaat van Nationale Schuld (IXA) voor het jaar 2025 (motie van het lid van Inge van Dijk c.s.). *Kamerstukken II 2024/25, 36600 IX, nr. 12*.
- TK. (2024-2025c). Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2025: Motie van het lid Wingelaar. *Kamerstukken II, vergaderjaar 2024-2025, 36 600 VII, nr. 25*.
- TK. (2024-2025e). Jaarverslag en slotwet gemeentefonds 2024. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 36 740 B, nr. 1.
- TK. (2024-2025d). Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2025 (motie van het lid van Chakor c.s.). *Kamerstukken II 2024/25, 36600 VII, nr. 29*.
- Van der Lei, J. (2019). *Houdbare gemeentefinanciën: het bewaken van de financiële conditie in Nederland*. Amsterdam: Uitgeverij de Unie.
- Van der Woude, W. (2013). *Artikel 124 – Autonomie en medebewind. Nederlandse Rechtsstaat: over grondwet en rechtstaat*.
- Van Nijendaal, G.J. (2022). De betekenis van het compensatiebeginsel voor de wetgevingspraktijk. *Regelmaat, 38 (1)*.
- VNG. (2025). *Houdbaarheidstest gemeentefinanciën 2025 beschikbaar*. <https://vng.nl/nieuws/houdbaarheidstest-gemeentefinancien-2025-beschikbaar>
- Werkgroep evaluatie normeringssystematiek. (2020). *Evaluatie van de normeringssystematiek Gemeentefonds en Provinciefonds 2015-2020*.

## Adviesaanvraag Eerste Kamer en motie van het Tweede Kamer lid Wingelaar

Eerste Kamer der Staten-Generaal I

---

Vergaderjaar 2023-2024

---

29 362 Modernisering van de overheid

### N BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal Den Haag,  
10 september 2024

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken heeft op 16 april 2024 een openbare deskundigenbijeenkomst over bestuurlijke en financiële verhoudingen tussen Rijk en decentrale overheden georganiseerd.

De commissie ziet in de daar gevoerde gedachtewisseling en in het beraad in de commissie aanleiding de Kamer voor te stellen op grond van artikel 17 van de Kaderwet adviescolleges, advies te vragen aan de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) over een jaarlijkse monitor die inzicht kan bieden in de ontwikkeling van de financiële positie van decentrale overheden met name ook bij toedeling van nieuwe of geïntensiveerde taken door het Rijk.

Een conceptadviesaanvraag (zie bijlage) is ter vaststelling door de plenaire vergadering bijgevoegd.

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



**BIJLAGE: CONCEPTADVIESAANVRAAG ROB**

Aan de Voorzitter van de Raad voor het Openbaar Bestuur

In haar plenaire vergadering van dinsdag 10 september 2024 heeft de Eerste Kamer, op voorstel van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken, besloten op grond van artikel 17 van de Kaderwet adviescolleges advies te vragen aan de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) over opzet en werkwijze van een hieronder te schetsen nieuwe monitor ten behoeve van de Kamers der Staten- Generaal.

In artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet (Fvw) en artikel 108 lid 3 van de Gemeentewet is het compensatiebeginsel vastgelegd. Dit houdt kortgezegd in dat het Rijk zich rekenschap geeft van de financiële gevolgen van nieuwe of geïntensiveerde taken of activiteiten voor decentrale overheden.

Teneinde als Kamer te kunnen controleren of dit door het Rijk in voldoende mate en op de juiste wijze gebeurt, zou een jaarlijkse monitor de volksvertegenwoordigers behulpzaam kunnen zijn om inzicht te verkrijgen of de middelen en de ontwikkeling van de vrije bestedingsruimte van decentrale overheden toereikend zijn voor de (nieuwe of geïntensiveerde) taken van decentrale overheden.

De Kamer wordt graag door de ROB geadviseerd over een mogelijke opzet en werkwijze van een dergelijke monitor. Zij ziet het advies van de ROB met belangstelling tegemoet.

prof.dr. Jan Anthonie Bruijn  
Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

**Tweede Kamer der Staten-Generaal 2**

Vergaderjaar 2024–2025

**36 600 VII Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2025****NR. 25 MOTIE VAN HET LID WINGELAAR**

Voorgesteld 10 oktober 2024 De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende dat de Tweede Kamer bij de behandeling van de begrotingen van decentrale overheden moet beoordelen of de omvang van zowel het Gemeente- als Provinciefonds voldoende is voor het goed uitvoeren van alle taken door decentrale overheden;

constaterende dat de Eerste Kamer de Raad voor het Openbaar Bestuur heeft verzocht om advies uit te brengen over de opzet en werkwijze van een jaarlijkse monitor die toeziet op artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet en het compensatiebeginsel;

van mening dat een dergelijke jaarlijkse monitor kan bijdragen aan een betere informatiepositie van de Kamer bij de beoordeling van de financiële situatie van decentrale overheden;

verzoekt de regering om, na publicatie van het advies van de ROB, te reflecteren op de bevindingen en de Kamer te informeren over de wijze waarop de informatiepositie van de Kamer versterkt zal worden, inclusief concrete stappen om de benodigde informatie structureel te borgen bij de beoordeling van de Gemeente- en Provinciefondsbeegroting, en gaat over tot de orde van de dag.

Wingelaar

kst-36600-VII-25 ISSN 0921 - 7371

's-Gravenhage 2024 Tweede Kamer, vergaderjaar 2024–2025, 36 600 VII, nr. 25

## Vergelijking instrumenten ter realisatie van een gemeentefonds met een adequate omvang in 2005 en 2025 en het FOG

Het gemeentefonds is de afgelopen decennia geëvolueerd van een bekostigingsinstrument voor hoofdzakelijk autonoom gemeentebestuur in een bekostigingsinstrument voor hoofdzakelijk medebewindstaken. Anno 2025 leveren de ‘acties en instrumenten’ voor het realiseren van een gemeentefonds van een voldoende omvang het parlement onvoldoende informatie om zijn wetgevende en controlerende rollen waar te maken wanneer het rijk, primair het kabinet, en gemeenten onvoldoende overeenstemming bereiken over de omvang van dit fonds.

Vanuit deze constatering is het interessant om na te gaan hoe de ‘acties en instrumenten’ ter realisatie van een gemeentefonds van voldoende omvang zich ontwikkeld hebben. Hiertoe wordt de meest recente MvT van de wet gemeentefonds vergeleken met die van twintig jaren geleden, i.e., die van 2005 met die van 2005.

De omvang van het gemeentefonds voor 2005 betrof circa €13 miljard. In de MvT bij het gemeentefonds voor 2005 is de doelstelling van het gemeentefonds als volgt geformuleerd: *‘Dit beleidsartikel [gemeentefonds] kent als algemene doelstelling: te bewerkstelligen dat de gemeenten via het gemeentefonds de juiste middelen krijgen toebedeeld om hun taken naar behoren uit te voeren. Deze doelstelling valt uiteen in twee onderdelen: 1. De omvang van de middelen moet adequaat zijn. 2. De verdeling van de middelen moet adequaat zijn.’*<sup>103</sup> Ter operationalisering van de doelstelling voor de omvang van dit fonds worden de normeringssystematiek en taakmutaties besproken, waarbij niet expliciet wordt verwezen naar artikel 2 Fvw. Als prestatie-indicator voor deze doelstelling wordt het BOFv genoemd. Deze komen globaal overeen met de eerste drie instrumenten ter realisatie van een gemeentefonds van voldoende omvang in 2025: normeringssystematiek, artikel 2 Financiële-verhoudingswet, en Bestuurlijk Overleg Financiële verhoudingen.

In de MvT gemeentefonds 2005 is nog geen sprake van een ‘macronorm OZB’ dan wel een ‘benchmark lokale lasten’. Wel wordt het parlement geïnformeerd over de lokale lasten middels de ‘Monitor Inkomsten uit Lokale Heffingen’, waarbij ook naar de stijgingen in lokale lasten van provincies en waterschappen wordt gekeken. Ondanks dat in 2004 vijf gemeenten een artikel 12-status

<sup>103</sup> TK. (2004-2005).

hadden, wordt hierover niet gerapporteerd in de MvT gemeentefonds voor 2005. Uiteraard is er in 2005 geen sprake van een monitor middelen sociaal domein. Wel werd al gerapporteerd over de gebudgetteerde en gerealiseerde inkomsten en uitgaven van gemeenten en hun balans middels lv3-informatie.<sup>104</sup> Zie Tabel 2 voor een uitgebreidere vergelijking.

Wanneer de MvT van het gemeentefonds 2025 wordt vergeleken met die van 2005 vallen vooral de overeenkomsten op. Er zijn echter ook enkele verschillen. Zo is er in 2025 de UDO die bij nieuwe of geïntensiveerde taken kan helpen om ervoor te zorgen dat het compensatiebeginsel wordt nageleefd. Ook wordt in 2025 bijvoorbeeld gerapporteerd over het aantal artikel 12 Fvw-gemeenten, terwijl dat in 2005 niet zo was. Het belangrijkste verschil is echter dat er in 2005 in de MvT werd gerapporteerd over het Financieel overzicht gemeenten (FOG).<sup>105</sup> Het FOG werd door de fondsbeheerders omschreven als *'een kwantitatieve onderbouwing van het oordeel over de toereikendheid van het gemeentefonds'*.<sup>106</sup> Dit is dan ook het soort informatie dat het parlement kan helpen om eigenstandig een oordeel te vormen over de omvang van het gemeenteronds. Bij de gemeentefondsbegroting voor 2016 is het FOG echter afgeschaft *'gezien zijn beperkte gebruikswaarde'*.<sup>107</sup> Onder de tabel wordt het FOG kort besproken.

De vergelijking van de informatie in de MvT gemeentefonds 2025 met die van 2005 suggereert dat het parlement in 2025 minder informatie krijgt om zijn taken bij dit fonds uit te voeren dan in 2005. De rapportage die een kwantitatieve onderbouwing trachtte te geven over de toereikendheid van het gemeentefonds is afgeschaft. Verder valt op dat de informatie die wordt aangereikt in de MvT gemeentefonds 2005 grotendeels dezelfde is als die voor het gemeentefonds 2025.

104 Zie bijlage 4 voor meer informatie over lv3.

105 FOG: Financieel Overzicht Gemeenten.

106 TK. (2014-2015).

107 TK. (2015-2016).



**Tabel 3:** Waarborgen voor de Staten-Generaal in de MvT bij de Wet gemeentefonds om ervoor te zorgen dat gemeenten voldoende middelen hebben voor hun taken in 2025 en 2005

Om te realiseren dat gemeenten via het gemeentefonds voorzien zijn van voldoende financiële middelen voor de uitvoering van hun taken zijn er de volgende instrumenten en activiteiten vermeld in de MvT gemeentefonds:	
Gemeentefonds 2025	Gemeentefonds 2005?
Normeringssystematiek	Ja
Artikel 2 Financiële-verhoudingswet	Ja, onder noemer van taakmutaties
Bestuurlijk Overleg Financiële verhoudingen	Ja
Benchmark woonlasten	Ja, de Monitor Inkomsten uit Lokale Heffingen
Artikel 12-gemeenten	Nee
Monitoring nieuwe middelen sociaal domein	N.v.t.
Overige informatie verstrekt in de MvT bij het gemeentefonds	
Beleidsprioriteiten	Ja
Overzicht belangrijkste taakmutaties	Ja
Beleidsevaluatie	Nee
Doelstellingen gemeentefonds	Ja
Toelichting rol en verantwoordelijkheid Rijk (systeemverantwoordelijkheid)	Ja
Omschrijving instrumenten en activiteiten voor realiseren doelstellingen	Ja (zie hierboven)
Budgettaire gevolgen beleidswijzigingen	Ja
Geschatte budgetflexibiliteit	Ja
Toelichting financiële instrumenten	Ja (2.2.5). Tevens omschrijving instrumentarium, hoewel inhoudelijk anders
Uitgaven en ontvangen gemeentefonds (bijlage 1)	Ja, opbouw verplichtingen en uitgaven gemeentefonds
Integratie-uitkeringen (bijlage 2)	Ja
Overzicht specifieke uitkeringen	Ja
Overzicht inkomstenbronnen van gemeenten	Ja, eigen inkomsten gemeenten (samenvatting Monitor Inkomsten uit Lokale Heffingen)
Periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds (POG) (bijlage 5)	Ja
Opbrengsten lokale belastingen en heffingen	Ja, eigen inkomsten gemeenten (samenvatting Monitor Inkomsten uit Lokale Heffingen)
Decentralisatie-uitkeringen (bijlage 3)	N.v.t.
Overzicht moties en toezeggingen (bijlage 4)	Ja
Nee	Financieel Overzicht Gemeenten
Nee	EMU-tekort

### *Het Financieel Overzicht Gemeenten*

Het Financieel Overzicht Gemeenten (FOG) moest werken als ‘... een kwantitatieve onderbouwing van het oordeel over de toereikendheid van het gemeentefonds.’<sup>108</sup> en werd tussen 2000 en 2015 jaarlijks opgesteld. Het FOG keek zowel terug als vooruit en werd opgesteld door BZK. Terugkijkend beschreef het hoe de uitgaven en inkomsten van gemeenten jaarlijks veranderden bij verschillende uitgaven clusters en hoe het eigen en vreemd vermogen veranderden. Vooruitkijkend maakte het een schatting van de ontwikkeling van de financiële ruimte van gemeenten. Hierbij werden alle cijfers gecorrigeerd voor inflatie, beleidsveranderingen (‘taakmutaties’) en zaken als inwonertal, woonruimten, enzovoorts (‘areaalontwikkeling’) zodat de cijfers over verschillende jaren beter vergelijkbaar waren. Door vervolgens de verwachte kostenontwikkeling af te trekken van de verwachte inkomstenontwikkeling ontstond een beeld van de verwachte ontwikkeling van de financiële ruimte van gemeenten voor de komende vier jaar. Deze financiële ruimte gaf dan een indicatie van hoe de inkomsten zich ontwikkelden in relatie tot de taken van gemeenten.<sup>109</sup>

Het FOG is voortgekomen uit het Plan van Aanpak Transparantie in de Financiële Verhoudingen tussen Rijk en gemeenten (Plavat) vanwege de behoefte van de fondsbeheerders: ‘... aan betrouwbare, systematische informatie over de ontwikkelingen in de financiële positie van gemeenten om aldus de verantwoordelijkheid voor de financiële verhouding beter te kunnen waarmaken.’<sup>110</sup> Het FOG werd jaarlijks besproken in het BOFV en tot en met 2004 volledig aan de Tweede Kamer toegezonden. Tussen 2004 en 2015 werd er een samenvatting van het FOG opgenomen in de MvT bij het gemeentefonds. Bij de gemeentefonds begroting voor 2016 is het FOG afgeschaft ‘Gezien zijn beperkte gebruikswaarde’.<sup>111</sup>

108 TK. (2014-2015).

109 BZK, 2004: p. 12.

110 TK. (2003-2004).

111 TK. (2015-2016).

## Beschikbare informatie over gemeentefinanciën

Het parlement inzicht verschaffen in hoeverre het gemeentefonds gemeenten voorziet van voldoende financiële middelen voor het naar behoren uitvoeren van hun taken begint met inzicht in taken, zoals de kern van dit advies luidt, wat nader is uiteengezet in bijlage 1. Vanwege de groei aan medebewindstaken die worden bekostigd uit dit fonds is inzicht hierin des te belangrijker. Inzicht in medebewindstaken kan ook helpen om de weeffouten of incongruenties in de wijze waarop deze taken zijn belegd inzichtelijk te maken. Informatie over gemeentefinanciën kan deze informatie over taken niet vervangen, maar kan er wel aanvullend op zijn.

Informatie over gemeentefinanciën heeft namelijk slechts beperkte zeggingskracht bij het beoordelen van de mate waarin het gemeentefonds gemeenten voorziet van voldoende middelen. De gemeenteraad is op basis van artikel 189 van de Gemeentewet verplicht om ervoor zorgen dat de begroting structureel en reëel in evenwicht is of dat dit in de eerstvolgende jaren tot stand zal worden gebracht. Gemeenten passen hun uitgaven dan ook aan op hun verwachte inkomsten. De provincies zien erop toe dat de gemeentelijke begrotingen structureel en reëel in evenwicht zijn. Wanneer gemeenten een krap gemeentefonds verwachten, kan dit ertoe leiden dat gemeenten hun voorzieningenniveau versralen. Een dergelijke verschaling blijft buiten beeld van een monitor over gemeentefinanciën.

Daarnaast ontbreekt het aan normen of criteria om de resultaten van een monitor over gemeentefinanciën te duiden. Een monitor kan, bijvoorbeeld, zichtbaar maken hoe het eigen vermogen van gemeenten zich ontwikkelt. Maar er zijn geen criteria om te bepalen wanneer het eigen vermogen van gemeenten te groot is of te klein.<sup>112</sup> Cijfers over gemeentefinanciën aan het parlement aanbieden zonder duiding zal vanwege de complexiteit ervan waarschijnlijk niet leiden tot meer inzicht en kan bovendien leiden tot misverstanden.<sup>113</sup>

Er zijn veel data beschikbaar over gemeentefinanciën. Op basis van de Informatie voor derden (lv3) moeten gemeenten jaarlijks, op basis van geünifor-

112 Budding et al. (2025).

113 Dat het Rijk voor zijn boekhouding het kasstelsel gebruikt terwijl gemeenten het baten en lastenstelsel gebruikt werkt dat soort misverstanden in de hand. Als gevolg van verwarring hierover is in 2013 circa €256 miljoen uit het gemeentefonds genomen omdat geld voor onderwijshuisvesting *'op de plank zou blijven liggen'* bij gemeenten (TK, 2014).

meerde taakvelden, registeren wat hun gebudgetteerde en gerealiseerde uitgaven en inkomsten zijn. Momenteel zijn er 9 hoofdtaakvelden die nader zijn onderverdeeld in 69 taakvelden, zoals het taakveld straatreiniging. Ook de bezittingen van gemeenten (de balans) worden geregistreerd in Iv3. Gemeenten leveren deze informatie aan bij het CBS die deze data ook ontsluit. Het aanleveren van deze informatie is wettelijk verplicht en als gemeenten deze informatie niet tijdig of onvolledig aanleveren, kan de uitbetaling vanuit het gemeentefonds worden opgeschort.

Deze data wordt ook gebruikt om rapportages en monitors te maken die betrekking hebben op gemeentefinanciën. Zie tabel 4 voor een (niet-uitputtende) inventarisatie daarvan. Uit deze inventarisatie blijkt dat deze rapportages zich allemaal richten op specifieke aspecten en daarbij slechts een klein gedeelte van de beschikbare data benutten. Bijvoorbeeld, de VNG-rapportages/monitors houdbaarheidstest gemeentefinanciën, financiële conditie gemeenten en de UDO kijken primair vooruit. Dit terwijl veel rapportages van BZK, zoals het Integrale overzichten financiën gemeenten en provincies of De Staat van het Bestuur primair achteruit kijken. Een gezaghebbende rapportage die meerjarig zowel vooruit als achteruit kijkt en daarbij alle beschikbare informatie integreert, lijkt te ontbreken. De informatie over gemeentefinanciën die aan het parlement wordt aangeboden is dan ook versnipperd. De minister van BZK zou in een dergelijke rapportage kunnen voorzien middels het door ontwikkelen en uitbreiden van de jaarlijkse rapportage Integrale overzichten financiën gemeenten en provincies.

Op basis van onze inventarisatie van de rapportages over gemeentefinanciën kan er een onderscheid worden gemaakt tussen twee type monitors die, in aanvulling op informatie over taken, zouden kunnen helpen bij het kwantitatief onderbouwen van de omvang van het gemeentefonds:

- Monitors die op basis van een aantal indicatoren voor iedere individuele gemeente een inschatting maken van hun financiële gezondheid. Voorbeelden zijn de *Houdbaarheidstest gemeentefinanciën 2025* (VNG)<sup>114</sup> of de BDO *Benchmark Nederlandse gemeenten (2024)*. In de MvT bij de wet gemeentefonds 2025 wordt hiervoor enkel de indicator aantal 'Artikel 12 gemeenten' gebruikt.
- Monitors die op basis van macro-cijfers een schatting maken van de totale inkomsten en uitgaven van gemeenten of groepen van gemeenten. Het eerder genoemde FOG is hiervan een voorbeeld. Andere voorbeelden zijn de (niet periodieke) rapporten *Financiële ruimte gemeenten 2022-2028* door Allers (COELO) en *Roeien met te korte riemen* door Berenschot (2021). In de MvT bij de wet gemeentefonds 2025 zijn dit type monitors niet opgenomen.

114 Zie ook Van der Lei. (2019).



De ROB is van oordeel dat informatie over gemeentefinanciën alleen maar betekenis heeft als er ook inzicht is in de medebewindstaken. Dit inzicht in taken is er vooralsnog niet.

**Tabel 4:** Niet-uitputtende inventarisatie van rapportages en monitors over gemeentefinanciën

De fondsbeheerders (Het ministerie van Binnenlandse Zaken en/of Financiën)	
Circulaires gemeentefonds	Informatie van het ministerie van BZK aan gemeenten over de omvang en verdeling van het gemeentefonds.
Onderhoudsrapport Specifieke Uitkeringen (OSU)	Op grond van artikel 20 Financiële-verhoudingswet rapporteren Binnenlandse Zaken en Financiën elk jaar over de ontwikkeling van het aantal specifieke uitkeringen en de omvang daarvan. Dit jaarlijkse overzicht specifieke uitkeringen is veranderd van een vooruitblik (op basis van begrotingsdata) in een terugblik (op basis van uitbetaalde bedragen), om een vollediger beeld te geven van het aantal verstrekte specifieke uitkeringen.
Periodiek onderhoudsrapport (POR)	Maakt onderdeel uit van MvT gemeentefonds bij de Miljoenennota. Hoofdzakelijk gericht op de verdeling van de algemene uitkering (AU), en niet zozeer op de omvang van het gemeentefonds. Het POR richt zich uitsluitend op de mate van aansluiting tussen hetgeen het verdeelmodel verdeelt over de gemeenten en het werkelijke uitgavenpatroon van gemeenten. Het POR doet dit op clusterniveau.
FINDO – data financiën decentrale overheden	Ontsluit Iv3-data inclusief vijf kengetallen voor weerbare en houdbare gemeentefinanciën, zijnde (gecorrigeerde) nettoschuldquote, solvabiliteit, grondexploitatie, belastingcapaciteit, structurele exploitatieruimte. Biedt inzicht in baten en lasten van gemeenten per taakveld.
Integrale overzichten financiën gemeenten en provincies (jaarlijkse rapportage)	De overzichten geven een beeld van de financiële positie, inkomsten en uitgaven van decentrale overheden over de afgelopen vijf jaar (in de laatste versie uit 2024 ging dit over de jaren 2019-2023) voor <i>alle</i> gemeenten (of provincies) samen. Het exploitatieresultaat en de solvabiliteit worden gezien als sleutelindicatoren. Het overzicht is begonnen naar aanleiding van de toezegging in het debat ‘Verhouding centrale overheid en decentrale overheden’ in mei 2021 in de Eerste Kamer om te komen tot een integrale rapportage over de inkomsten, uitgaven en financiële positie van gemeenten.
Gemeentefonds Rijksbegroting (Miljoenennota)	Rapporteert de omvang van het gemeentefonds en veranderingen in de omvang van het gemeentefonds (taakmutaties). In de MvT bij het gemeentefonds voor 2025 worden zes ‘instrumenten en activiteiten’ (MvT Gemeentefonds, 2024) beschreven die moeten waarborgen dat gemeenten voldoende middelen krijgen voor hun taken. Rapporteert op hoofdlijnen over verschillende andere rapportages, zoals de OSU en de POR (zie hierboven).
Staat van het bestuur (tweejarig trendrapport)	Tweejarig trendrapport over decentraal bestuur, inclusief secties op hoofdlijnen over gemeentefinanciën en bestuurlijke en financiële verhoudingen.
Verslag over het provinciaal financieel toezicht op gemeenten en gemeentelijke regelingen.	Jaarlijks brengen de provincies gezamenlijk een verslag uit over het uitgevoerde financieel toezicht op gemeenten en gemeenschappelijke regelingen. In dit toezichtverslag wordt gerapporteerd over de belangrijkste trends over de financiële positie van gemeenten voor de komende vier jaar en onzekerheden/risico’s. Het verslag wordt jaarlijks ter kennisneming door BZK aan de Kamer toegezonden.
Enquêteonderzoek begrotingen gemeenten	Sinds 2015 uitgevoerd. Over dit onderzoek wordt niet rechtstreeks aan de Kamers gerapporteerd, maar wel indirect via het ‘Integraal Overzicht’. Ook wordt de enquête online beschikbaar gesteld middels de kennisbank Openbaar Bestuur. De enquête vormt voor BZK (en ook de provinciale toezichthouders) een instrument om meer kleur en duiding te krijgen bij de beschikbare financiële data.

## De fondsbeheerders (Het ministerie van Binnenlandse Zaken en/of Financiën)

Evaluatie normeringssystematiek gemeente- en provinciefonds (laatste evaluatie in 2020)	Gezamenlijke publicatie van VNG, IPO en het Rijk waarin de normeringssystematiek werd geëvalueerd. De evaluatie vindt plaats op basis van vijf toetsingscriteria (evenredigheid, stabiliteit, actualiteit, beheersbaarheid, inzichtelijkheid). In de periode 1995-2020 was het gebruikelijk om eens per vier jaar de normeringssystematiek te evalueren. De laatste evaluatie was in 2020 en er staat geen nieuwe evaluatie gepland.
Monitor van de ontwikkeling van de lokale lasten op macroniveau	Jaarlijkse monitor van de fondsbeheerders waarin gerapporteerd werd over de hoogte en de ontwikkeling van de lokale heffingen voor gezinnen en bedrijven. Is in ingekorte versie overgegaan in de Opbrengst lokale belastingen en heffingen in de MvT gemeentefonds.
Begrotingsanalyse BZK	BZK biedt gemeenten een begrotingsanalysetool en een begrotingsscan.
Openspending.nl	Ontsluit en standaardiseert financiële detaildata van gemeenten, in samenwerking (datakoppeling) met CBS en met steun van BZK.
Afgeschaft: Maten voor gemeenten (uitgegeven vanaf 2004 tot circa 2015)	Publicatie over relatie tussen gemeentelijke uitgaven en gemeentelijke prestaties op macroniveau opgesteld door het Sociaal en Cultuur Planbureau (in opdracht van BZK). Deze publicatie werd van 2004 tot circa 2015 jaarlijks uitgegeven en wordt momenteel niet meer uitgegeven.
Afgeschaft: Financieel Overzicht Gemeenten (FOG) (uitgegeven vanaf 2000 tot 2015)	Het FOG keek zowel terug als vooruit en werd opgesteld door BZK. Terugkijkend beschreef het hoe de uitgaven en inkomsten van gemeenten jaarlijks veranderden bij verschillende uitgaven clusters en hoe het eigen en vreemd vermogen veranderden. Vooruitkijkend maakte het een schatting van de ontwikkeling van de financiële ruimte van gemeenten. Hierbij werden alle cijfers gecorrigeerd voor inflatie, beleidsveranderingen ('taakmutaties') en zaken als inwonertal, woonruimten, enzovoorts ('areaalontwikkeling') zodat de cijfers over verschillende jaren beter vergelijkbaar waren. Door vervolgens de verwachte kostenontwikkeling af te trekken van de verwachte inkomstenontwikkeling ontstond een beeld van de verwachte ontwikkeling van de financiële ruimte van gemeenten voor de komende vier jaar. Zie bijlage 3 voor een discussie van het FOG.
<b>Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)</b>	
Houdbaarheidstest gemeentefinanciën	Jaarlijkse monitor op basis van Iv3-gegevens. Deze berekent op een navolgbare wijze voor iedere gemeente een 'financiële conditie index' op basis van elf indicatoren, zoals de kasgeldratio en het exploitatieresultaat. De monitor probeert op basis van kasstromen uit het verleden (inkomende en uitgaande gelden) te voorspellen hoe, bij ongewijzigd beleid, de schuldenpositie van een gemeente zich ontwikkelt. Voor het voorspellen van deze schuldenpositie in de toekomst kunnen ook enkele (verwachte) macro-economische indicatoren worden ingevuld, zoals de inflatie of de rentestand.
Financiële conditie gemeenten	Idem als bij 'Houdbaarheidstest gemeentefinanciën'. Het verschil is dat er nu ook naar de actuele gegevens (= die van het huidige jaar) wordt gekeken.

## De fondsbeheerders (Het ministerie van Binnenlandse Zaken en/of Financiën)

Uitvoeringstoetsen en impactanalyses VNG (UDO)	VNG toetst voorgenomen beleid op uitvoerbaarheid. Dit betreft dus nieuw beleid. Ministeries vragen voorafgaand aan de behandeling van beleid in de ministerraad om een oordeel over de uitvoerbaarheid. Uitgangspunt hierbij is dat een departement decentrale overheden vanaf de start van de beleidsvorming betreft bij het nieuwe beleid dat hen raakt. De uitvoeringstoets is onderdeel van de UDO en het Beleidskompas. Tijdens de toets worden vragen beantwoord als: Wat wijzigt er in de werkwijze van de gemeente door het nieuwe beleid?; Wat betekenen deze veranderingen voor de gemeentelijke organisatie?; Is de gemeente voldoende toegerust voor een doeltreffende uitvoering?; Welke kosten en besparingen voor de gemeentelijke uitvoering zijn aan deze wijziging verbonden?; Wat zijn de verwachte effecten van het gewijzigde beleid?; Hoe kunnen veranderingen worden geïmplementeerd en wat zijn de randvoorwaarden en risico's? De uitkomsten van de UDO inclusief uitvoeringstoetsen en andere externe onderzoeken worden opgenomen in de Memorie van Toelichting of een brief aan de Kamer en worden daarmee openbaar.
Waarstaatjegemeente.nl	Bundelt, bewerkt en presenteert data over fysiek domein, sociaal domein, lokaal bestuur en veiligheid voor, van en over gemeenten. Data loopt uiteen van valongevallen bij 65+ers tot solvabiliteitsratio's per gemeenten. Dit betreft dus zowel beleidsinformatie als financiële informatie.
<b>Overige</b>	
CBS	lv3: Data over de gebudgetteerde en gerealiseerde uitgaven, inkomsten en bezittingen (balans) van gemeenten. Iedere gemeente moet op basis van geüniformeerde taakvelden aangeven wat de gebudgetteerde en gerealiseerde uitgaven en inkomsten zijn. Deze taakvelden zijn voor alle gemeenten op dezelfde wijze gedefinieerd, inclusief instructies wat hierop te boeken, wat het makkelijker maakt om vergelijkingen te maken tussen gemeenten. Er zijn 9 hoofdtaakvelden die tezamen zijn onderverdeeld in 69 taakvelden. Zo is er bijvoorbeeld het taakveld Parkeren. Gemeenten leveren deze informatie aan bij het CBS dat deze data ook ontsluit. Het CBS publiceert de lv3-data niet per lv3-functie, maar aggregereert die. Het aanleveren van deze informatie is wettelijk verplicht en als gemeenten deze informatie niet tijdig of onvolledig aanleveren, kan de uitbetaling van uit het gemeentefonds worden opgeschort.
COELO (Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden) – Atlas lokale lasten	Jaarlijkse monitor over de heffingen en belastingen van gemeenten en andere decentrale overheden. Tevens wordt inzichtelijk gemaakt welke gemeenten relatief hogere of snel stijgende lokale lasten hebben en welke gemeenten juist niet.
COELO – Atlas rijksuitkeringen	Monitor die inzichtelijk maakt hoe rijksuitkeringen (zowel het gemeentefonds als specifieke uitkeringen) worden verdeeld over gemeenten. De monitor is gebaseerd op gegevens uit de (september)circulaire en het Overzicht specifieke uitkeringen per ministerie.
BDO – Benchmark Nederlandse gemeenten	Rapporteert jaarlijks over de financiële gezondheid van gemeenten. Naast interviews is een belangrijke indicator hun 'financiële gezondheid gemeenten index'. Deze is opgebouwd uit de volgende kengetallen: solvabiliteit; nettoschuldquote gecorrigeerd; grondexploitatie; structurele exploitatieruimte; belastingcapaciteit; saldi begrotingen 2023 t/m 2027.

## BIJLAGE 5 **Gesprekspartners**

- *Centraal Planbureau*: Dicou, D., Smid, B.
- *Dienst Analyse en Onderzoek Tweede Kamer*: Harper, M., Meurs, S., Poppelaars, S.
- *Interprovinciaal overleg*: Herreman, P., Lanteri, S., Vorekamp, H.
- *Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*: Clements, R., de Graaf, M., Dijkstra, M., Knijnenberg, M., Stelpstra, L. L., van Vliet, E., Vermeer, J., Walter, M.
- *Ministerie van Financiën*: Meurs, S., Robben, G.
- *Vereniging Nederlandse Gemeenten*: Rietveld, D., van der Lei, J., van Zoest, P.



## Samenstelling Raad voor het Openbaar Bestuur

Prof. dr. Caelesta Braun, waarnemend voorzitter

*Hoogleraar Openbaar Bestuur en Maatschappelijke Democratie,  
Universiteit Leiden*

Drs. Salima Belhaj

*Oud-Tweede Kamerlid*

Dr. Martiene Branderhorst

*Algemeen directeur, gemeente Den Haag*

Prof. dr. Frank Hendriks

*Hoogleraar Vergelijkende bestuurskunde, Tilburg University*

Prof. mr. dr. Frank van Ommeren

*Decaan van de juridische faculteit en hoogleraar Staats- en bestuursrecht,  
Vrije Universiteit Amsterdam*

Prof. dr. Ronald van Raak

*Hoogleraar Erasmiaanse waarden, Erasmus Universiteit Rotterdam*

Huri Sahin

*Burgemeester, gemeente Rijswijk*

Drs. Peter Verheij

*Zelfstandig adviseur en interim-professional publieke sector*

Drs. Arno Visser

*Voorzitter, Bouwend Nederland*

