RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR

Toelichting Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) op de gemeentefinanciën bij de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer
28 januari 2026, 16.00 uur – schriftelijke inbreng

Vooraf

Gemeenten zijn een autonome en democratisch gelegitimeerde bestuurslaag. Het gemeentebestuur (het college van burgemeester en wethouders) legt verantwoording af over het gevoerde beleid aan de gemeenteraad. Als het Rijk exact wil voorschrijven hoe en wat er in de gemeenten moet gebeuren, dan moet het Rijk die taak niet opdragen aan de gemeenten maar een gedeconcentreerde rijksdienst opzetten.

Autonomie en medebewind

Zowel de Grondwet als de Gemeentewet maakt een onderscheid tussen autonome taken van de gemeenten (en provincies) en medebewindstaken. Autonome taken doen de gemeenten op eigen initiatief, conform artikel 108, eerste lid, Gemeentewet; medebewindstaken doen ze in opdracht van het Rijk, conform artikel 108, tweede lid, Gemeentewet. Bij sommige medebewindstaken hebben de gemeenten veel beleidsvrijheid, bijvoorbeeld welzijnsbeleid; bij andere medebewindstaken hebben ze weinig tot geen beleidsvrijheid (bv. uitvoering verkiezingen).

Bekostiging

De bekostiging van de taken komt uit verschillende bronnen.
Voor de gemeenten is het gemeentefonds de belangrijkste inkomstenbron; in 2025 krijgen de gemeenten van het Rijk € 45 miljard uit het gemeentefonds. Dat is expliciet bedoeld voor zowel diverse medebewindstaken van de gemeenten als voor hun autonoom beleid. Dat komt omdat het gemeentefonds (sinds de jaren ’30) een vervanging is van het gemeentelijke belastinggebied. Bij medebewindstaken is de regel duidelijk: Het Rijk moet *structureel* zorgen voor *volledige en ruimhartige* bekostiging, conform artikel 108, derde lid, Gemeentewet. Dat heeft bv. dhr. Thom de Graaf, vicevoorzitter van de Raad van State, eergisteren nog bevestigd (zie https://www.raadvanstate.nl/publicaties/toespraken-vice-president/goed-bestuur-vraagt-goede-verhoudingen/).Gemeenten zijn ook voor de bekostiging van hun autonoom beleid voor een groot deel afhankelijk van het gemeentefonds.
Verder krijgen gemeenten geld van het Rijk via specifieke uitkeringen (‘spuks’); in 2025 was dat € 18 miljard. Specifieke uitkeringen moeten de gemeenten besteden volgens de bijbehorende voorschriften, verantwoorden aan het Rijk en indien niet besteed, in de regel, aan het Rijk terugbetalen.
De financiering van Rijk aan gemeenten via gemeentefonds en specifieke uitkeringen was in 2025 € 63 miljard; ongeveer drie kwart van de totale inkomsten van gemeenten.
Daarnaast innen de gemeenten zelf € 14 miljard aan eigen belastingen en rechten. Het restant van de gemeentelijke inkomsten komt uit diverse posten, zoals uit betalingen voor individuele voorzieningen, variërend van kaartjes van het zwembad tot bouwgrond. Er zijn ook medebewinds-taken die de gemeenten bekostigen uit eigen heffingen, zoals riolering, afvalinzameling, begraven, bouw- en woningtoezicht en de uitgifte van onder andere reisdocumenten.

Rijksbegroting

Het gemeentefonds is een apart hoofdstuk van de rijksbegroting. Het parlement beslist daarmee over zowel de omvang van bekostiging aan gemeenten als de verdeling van die bekostiging over de gemeenten. In de begroting van het gemeentefonds besluit het parlement over het totaalbedrag dat hij toekent aan de gemeenten voor (1) de medebewindstaken (voor zover ze via het gemeentefonds bekostigd worden) en (2) hun autonome taken. Omdat het gemeentefonds vrij

besteedbaar is, krijgt het parlement geen verantwoording over wat de gemeenten met dat geld hebben gedaan.
Specifieke uitkeringen staan op de diverse begrotingshoofdstukken; ook daar beslist het parlement dus over. Gemeenten moeten de besteding van specifieke uitkeringen wél verantwoorden aan de minister; het parlement krijgt die bestedingsinformatie ook.
De gemeenten beslissen zelf over hun eigen inkomsten.

De verdeling van het gemeentefonds tussen de gemeenten heeft als doel alle gemeenten gelijke mogelijkheden te geven voor hun beleid. De verdeling van het gemeentefonds volgt dus de kostenverschillen tussen de gemeenten (‘kostenoriëntatie) en is niet bedoeld als instrument voor het Rijk om de uitgaven van de gemeenten te sturen. Omdat het gemeentefonds € 45 miljard per jaar omvat, luistert de verdeling nauw. Sommige gemeenten maken meer kosten dan andere, bijvoorbeeld omdat ze meer inwoners hebben die kosten veroorzaken voor de gemeente (zoals mensen met lage inkomens, of jongeren voor schoolgebouwen), vanwege hun fysieke structuur (zoals een slappe bodem waarbij de wegen sneller verzakken) of omdat ze een centrumfunctie vervullen. De verdeling houdt rekening met al die extra kosten. In sommige gemeenten staan veel bedrijfsgebouwen of dure woningen; die gemeenten kunnen dan meer ozb heffen (‘ozb-capaciteit’) en krijgen daarom minder uit het gemeentefonds. Dat alles leidt tot een systeem van zo’n 50 verdeelmaatstaven, zoals aantal inwoners, aantal hectare, aantal jongeren enz. Achter die verdeling zit allerlei diepgravende onderzoeken naar de kostenverschillen tussen de gemeenten.

Dat verdeelsysteem moet blijven aansluiten bij de kostenverhoudingen tussen de gemeenten. De beheerders van het gemeentefonds (dat zijn de minister van BZK en de staatssecretaris van Financiën) komen daarom geregeld met aanpassingen. De laatste was in 2022. Daar was veel onvrede over omdat de verdeling voor bepaalde groepen gemeenten niet goed aansluit op de kosten. In maart komen de beheerders daarom met een nieuwe aanpassing. De ROB heeft in zijn *Tussenbericht* van oktober aangegeven hoe hij die aanpassing zal beoordelen. De ROB verwacht dat de beheerders de aanbevelingen daarvan grotendeels zullen opvolgen. De beheerders laten dat in maart aan de Tweede Kamer weten. De ROB zal ook adviseren over het nieuwe verdeelvoorstel.

Sluitende begroting

Gemeenten zijn verplicht een sluitende begroting te hebben – uitzonderingen daargelaten. Dat betekent dat de gemeenten bij bezuinigingen ofwel de eigen (beperkte) belastingen moeten verhogen ofwel minder moeten uitgeven. Bij dat laatste zullen ze ook gaan besparen op medebewindstaken. De provincies houden toezicht op de financiën van de gemeenten.

Welke informatie heeft het parlement nodig?

Voor de beoordeling van de omvang van het gemeentefonds heeft het parlement goede informatie nodig.
Medebewindstaken: In het advies *Afrekenen met disbalans* (maart 2025) constateert de ROB dat er geen lijst van medebewindstaken en toegekende budgetten bestaat. Ook constateert de ROB dat de gemeenten alle financiële risico’s dragen van de medebewindstaken, terwijl ze die in opdracht van het Rijk uitvoeren. De risico’s daarvan zouden deels bij het Rijk moeten liggen – en zelfs volledig als de gemeenten nauwelijks beleidsvrijheid hebben.
In het advies *Meters maken met medebewind* (juli 2025) constateert de ROB dat het parlement onvoldoende informatie heeft over de medebewindstaken. Het parlement geeft de gemeenten opdracht taken uit te voeren, geeft daar budget bij, maar heeft geen inzicht in die taken; hoe de gemeenten die taken uitvoeren en hoeveel dat kost, en dus ook niet of die bekostiging toereikend is.
In de loop der jaren is niet zorgvuldig bijgehouden wat al die medebewindstaken zijn, wat de beleidsvrijheid en risico’s daarbij zijn en wat de gemeenten daar nu voor kosten in maken. Taken hebben in de loop der jaren vaak ook een andere inhoud gekregen, wat eveneens niet in beeld is bij besluitvorming over bekostiging. Bijvoorbeeld de eisen aan wegen zijn nu heel anders dan honderd jaar geleden. Een goede weergave van de pleidooien om dit wel ter hand te nemen is te vinden in de recente lezing van de vicepresident van de Raad van State[1].
Die informatie heeft het parlement wel nodig om te kunnen bepalen welke bekostiging passend is. Die informatie moet niet te gedetailleerd zijn; de taken zijn juist aan gemeenten opgedragen omdat die het beste kunnen oordelen wat lokaal nodig is. Je ziet grote verschillen tussen

[1] Zie https://www.raadvanstate.nl/publicaties/toespraken-vice-president/goed-bestuur-vraagt-goede-verhoudingen/.

gemeenten – en dat is juist de bedoeling. De gemeenten moeten hun beleids- en bestedingsvrijheid behouden. Voor de budgetten zal met marges gewerkt moeten worden.
Autonome taken: Het bedrag in het gemeentefonds hiervoor is een politiek oordeel over de bekostiging die gemeenten nodig hebben voor hun eigen beleid. Daarvoor bestaan geen grondslagen of handvaten. Wel is er een Europees Handvest voor Lokale Autonomie waar Nederland ook aan gehouden is. Autonome gemeentelijke taken zijn wel wezenlijk voor de samenleving. Het gaat bijvoorbeeld over armoedebeleid, groen en cultuur.

Vervolg op recente ROB-advisering

Het kabinet heeft op 9 januari jl. een reactie gegeven op de twee hiervoor genoemde adviezen van de ROB. Hierin erkent het kabinet de disbalans in de interbestuurlijke en financiële verhoudingen in duidelijker woorden dan voorheen. De ROB vindt dat positief en ook belangrijk voor een goede werking van de interbestuurlijke en financiële verhoudingen. Overheden hebben elkaar nodig, samenwerken is geboden. De *Studiegroep Interbestuurlijke Verhoudingen* adviseerde op verzoek van de Tweede Kamer dat daarvoor het goede onderlinge gesprek gevoerd moet worden, met focus op cultuur, houding en werkwijze en het nakomen van afspraken. De bestuurlijke gesprekken tussen overheden moeten minder over geld gaan en meer over de gezamenlijke inzet op de gemeenschappelijke opgaven, vindt ook de ROB.

De ROB beoogt met zijn aanbevelingen in zijn advies '*Afrekenen met disbalans*' over medebewindstaken bij te dragen aan dit goede gesprek. De wetgever draagt aan de decentrale overheden taken op en geeft daarbij middelen (bevoegdheden en budget); relevant inzicht in die bekostiging ontbreekt echter. Zoals uiteengezet in het ROB-advies '*Meters maken met medebewind*' is voor goede uitoefening van het budgetrecht van de Kamers noodzakelijk dat zij beschikken over meer inzicht in die taken, middelen en de daarbij behorende beleidsvrijheid. Het Rijk en de decentrale overheden moeten met elkaar het gesprek kunnen voeren op basis van een duidelijk beeld daarvan en overige relevante informatie.

Die duidelijkheid is er nu niet, zo constateert de ROB. De ROB doet aanbevelingen waarmee het kabinet dit inzicht kan realiseren en er zodoende voor kan zorgen dat de Staten-Generaal hun grondwettelijke taken en verantwoordelijkheden als begrotingswetgever en controleur van de regering bij het gemeentefonds kunnen waarmaken. Een gesprek op basis van inzicht en een duidelijk beeld van de taken en de daarbij behorende middelen, zal ook bijdragen aan goede interbestuurlijke en financiële verhoudingen.
De ROB leest niet of nauwelijks in de kabinetsreactie dat het noodzakelijke inzicht zal worden geboden. Het kabinet beschrijft daarvoor moeilijkheden, zoals spanning met belangrijke grondwettelijke en bestuurlijke uitgangspunten in de verhouding tussen het Rijk en gemeenten en provincies. De ROB ziet dat anders. De wettelijke bepalingen uit de Grondwet en de Gemeentewet regelen dat er bij medebewindstaken een bepaalde mate van beleidsvrijheid kan bestaan. Het is positief dat het kabinet hiervoor oog heeft; het is belangrijk en zorgvuldig om de bevoegdheden over en weer te respecteren. Die wettelijke bepalingen en bevoegdheden staan echter niet in de weg aan het bieden van het noodzakelijke inzicht over medebewindstaken.

Voor het vervolg heeft het kabinet een verkenning aangekondigd. Daarover heeft BZK onlangs met de ROB een gesprek gevoerd. In de opzet van de verkenning heeft BZK als doelstelling opgenomen om te komen tot een overzicht van medebewindstaken volgens de aanbevelingen van de ROB. Ook andere aanbevelingen, zoals die over de verbetering van de informatiepositie van het parlement, worden daarin meegenomen.

De ROB is daarover positief. Het is voor de interbestuurlijke en financiële verhoudingen belangrijk dat er beter inzicht komt, dit bijgehouden wordt en ook de informatiepositie van het kabinet, de medeoverheden en het parlement wordt verbeterd. Het inzichtelijk maken van budgetten van taken gebeurt al bij het Periodiek Onderhoudsrapport dat het Ministerie van BZK zelf elk jaar opstelt. Zo is er meer informatie voorhanden waarmee er een basis ligt om aan de slag te gaan. Het zal de nodige inspanningen vergen om voor alle medebewindstaken een nuttig overzicht te realiseren. De ROB denkt daarvoor graag mee met alle betrokken partijen en de minister van BZK, als de meest aangewezen bewindspersoon.