

Duidelijkheid in de (dis)balans

Over hoe het zou kunnen, een nuttig overzicht van medebewindstaken

1. Inleiding

In maart 2025 heeft de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) het advies *Afrekenen met disbalans* uitgebracht en in juli 2025 het advies *Meters maken met medebewind*.¹ De kern van die adviezen is dat er voor de duidelijkheid een lijst van bestaande medebewindstaken van gemeenten en provincies moet komen met de bijbehorende rijksambities, bevoegdheden en budgetten, zodat de balans daartussen beoordeeld kan worden en dat met de (eventueel) waargenomen disbalans kan worden afgerekend. Het is vervolgens aan de verantwoordelijke ministers om toe te zien of de gemeenten en provincies (zowel collectief als individueel) die medebewindstaken goed uitvoeren en aan de wetgever om in de toekomst te blijven zorgen voor die balans.²

Deze publicatie geeft aan hoe zo'n lijst van medebewindstaken, middelen en uitvoerbaarheid opgesteld kan worden, dus hoe het zou kunnen – omwille van zowel de landelijke als de lokale democratie. Want de nood is hoog, de interbestuurlijke verhoudingen staan onder druk. Afrekenen met disbalans is een belangrijke stap om daarin verandering te brengen.

Het gemeentefonds omvat in 2026 € 48 miljard, het provinciefonds € 4 miljard.³ Het merendeel van deze bedragen is voor de uitvoering van medebewindstaken; het gaat daardoor om vele tientallen medebewindstaken. Het belang van deze lijst en de duidelijkheid die daarmee ontstaat kunnen dan ook nauwelijks worden onderschat.

¹ Raad voor het Openbaar Bestuur, *Afrekenen met disbalans*, 19 maart 2025, <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/actueel/nieuws/2025/03/25/afrekenen-met-disbalans>; *Meters maken met medebewind*, 1 juli 2025, <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/2025/7/1/meters-maken-met-medebewind>.

² Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Eerste Kamer van 22 mei 2026 over de *Beantwoording nadere Eerste Kamervragen over de ROB adviezen 'Afrekenen met disbalans' en 'Meters maken met medebewind' en de kabinetsreactie*, <https://open.overheid.nl/overheid/openbaarmakingen/api/v0/attachment/7050f471-b36c-486a-89cc-ca5d1efcddf5>.

³ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Meicirculaire gemeentefonds 2026*, 8 juni 2026, blz. 50; <https://www.rijksoverheid.nl/site/binaries/site-content/collections/documents/2026/05/29/meicirculaire-gemeentefonds-2026/meicirculaire-gemeentefonds-2026.pdf>; *Meicirculaire provinciefonds 2026*, 5 juni 2026, blz. 21, <https://www.rijksoverheid.nl/site/binaries/site-content/collections/documents/2026/05/29/meicirculaire-provinciefonds-2026/meicirculaire-provinciefonds-2026.pdf>.

Een voorbeeld uit de praktijk dat de noodzaak van zo'n overzicht aantoont. De VNG stelt dat in het gemeentefonds nu € 40 miljoen per jaar zit voor het organiseren van de verkiezingen. Omdat de kosten ongeveer € 110 miljoen per jaar zijn, wil de VNG € 70 miljoen per jaar extra.⁴ Er is echter geen onderbouwing voor dat er voor het organiseren van verkiezingen nu € 40 miljoen per jaar in het gemeentefonds zit. Daarom kan het gesprek over die claim nu niet op basis van feiten worden gevoerd.

De kabinetsreactie op de adviezen leek eerst afhoudend.⁵ Het kabinet stelde dat het advies 'op gespannen voet met de Grondwet staat', omdat het Rijk zich niet behoort te bemoeien met autonome bevoegdheden, omdat het Rijk terughoudend dient te zijn met het opvragen van informatie aan gemeenten en provincies, en omdat het afbreuk zou kunnen doen aan het streven van zo groot mogelijke beleidsvrijheid bij de medebewindstaken. Verder zou het advies tot veel administratieve lasten leiden.

Er werd wel een verkenning aangekondigd over hoe deze ROB-adviezen te kunnen opvolgen, die later werd toegelicht. "Het kabinet ziet ook dat het niet voldoende lukt om het gesprek over de disbalans te voeren op basis van de huidige beschikbare informatie. Het kabinet gaat daarom met de koepels van medeoverheden een verkenning uitvoeren over hoe het gezamenlijk het gesprek over de balans tussen taken, middelen en uitvoerbaarheid beter kan worden, door inzicht in medebewindstaken, en de informatiepositie en -voorziening hieromtrent, te vergroten.

Hierbij zal aandacht zijn voor het passende aggregatieniveau waarop monitoring plaatsvindt. Het kabinet hecht er aan om in de verkenning ook in te gaan op de vraag hoe verschillende vormen van monitoring zich verhouden tot belangrijke uitgangspunten van ons stelsel van bestuurlijke en financiële verhoudingen. Hierbij gaat het om het vinden van een balans tussen enerzijds de wens en gevoelde urgentie om te komen tot een gezamenlijke feitenbasis en inzicht en anderzijds het belang om niet te treden in de beleids- en bestedingsvrijheid van medeoverheden, de daarbij behorende mogelijkheden tot het voeren van integraal beleid en het belang van beperking van de administratieve lasten." De uitkomst van deze verkenning wordt in de zomer van 2026 verwacht.

Onder andere in vervolg op de kabinetsreactie en ten behoeve van de verkenning die nu wordt gedaan, wordt in deze publicatie geschetst hoe een lijst van medebewindstaken, middelen en uitvoerbaarheid opgesteld zou kunnen worden. Daarbij benadrukt de ROB in deze publicatie het kader van de twee adviezen: het gaat om medebewindstaken van de gemeenten en provincies. Die staan naast hun autonome taken. Het onderscheid daartussen is wezenlijk voor de uitwerking van de adviezen.

⁴ VNG, *Gemeenten willen structurele financiering verkiezingen*, 9 januari 2026, <https://vng.nl/nieuws/gemeenten-willen-structurele-financiering-verkiezingen>.

⁵ Tweede Kamer, 9 januari 2026, 33.047, nr. 43, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33047-43.pdf>.

2. Decentrale vrijheden bij medebewindstaken

Medebewindstaken zijn, in de genoemde adviezen van de ROB, taken die het Rijk aan de gemeenten of provincies heeft opgedragen, ongeacht hoe die taak is opgedragen. Daarbij gaat het in de twee ROB-adviezen om *bestaande* medebewindstaken, niet om *nieuw* over te dragen medebewindstaken. Ook gaat het om *taken* en niet om voorwaarden bij de uitvoering van activiteiten zoals omschreven in bijvoorbeeld de Wet open overheid en de Archiefwet.

De kern van medebewind is dat de gemeenten en provincies een taak uitvoeren in opdracht van het Rijk. Alleen al hierom kan het opstellen van een lijst van medebewindstaken de autonomie van de gemeenten en provincies niet schaden en de vrije besteedbaarheid van de fondsen niet aantasten. Omdat de gemeenten en provincies de medebewindstaak uitvoeren in opdracht van het Rijk, behoort de verantwoordelijke minister daarbij de mogelijkheid te hebben informatie op te vragen om te toetsen hoe de gemeenten en provincies die taak uitvoeren. De verantwoordelijke minister kan vervolgens verantwoording afleggen aan het parlement over de uitvoering van de medebewindstaak.

Bij medebewindstaken hebben de gemeenten en provincies bijna altijd *uitvoeringsvrijheid*, dat is vrijheid om de uitvoering in te vullen op de manier die het beste past bij de gemeente/provincie. Soms is die uitvoeringsvrijheid klein, zoals bij de Kieswet. Soms ook hebben ze meer mogelijkheden daarvoor, zoals bij de Jeugdwet.

Daarnaast hebben de gemeenten en provincies bij medebewindstaken soms *beleidsvrijheid*, dat is de mogelijkheid om eigen beleidskeuzes te maken binnen de opdracht van het Rijk. Die kan vrij ruim zijn, zoals bij het armoedebeleid en de bijzondere bijstand.

Ongeacht de mate van uitvoeringsvrijheid en beleidsvrijheid gaat het om medebewind, omdat het Rijk de taak opdraagt aan (in deze twee voorbeelden) de gemeenten. Bij allebei de vormen van medebewind past volledige bekostiging op basis van de Gemeentewet, artikel 108, derde lid en de Provinciewet, artikel 105, derde lid.

Voor de verplichting om uitvoering te geven aan een medebewindstaak bestaat er niet zoiets als 'een beetje verplicht'. Er bestaan wel verschillende manieren waarop die verplichting is opgelegd aan de gemeenten en provincies en de handhaving geregeld is. Dat kan het Rijk op juridische manier gedaan hebben, in wetten, besluiten, regels, gerechtelijke uitspraken, en op andere manieren. Dat is echter niet van belang voor de verplichting voor gemeenten en provincies om die medebewindstaak uit te voeren.

Los van de uitvoeringsvrijheid en de beleidsvrijheid hebben gemeenten en provincies de mogelijkheid om een medebewindstaak *ambitieuzer* uit te voeren dan het Rijk opdraagt. Die hogere ambities hoeft het Rijk niet te bekostigen maar behoren voor rekening van de betrokken gemeenten en provincies te komen.

3. Decentrale autonomie

Naast de medebewindstaken hebben de gemeenten en provincies vanuit hun *autonomie* de mogelijkheid zelf taken op te pakken. Voorbeelden hiervan zijn sport, cultuur en groen. Het belang van de autonome taken kan niet onderschat worden. Gemeentelijke en provinciale autonomie is een van de grondwettelijke bases van de decentrale eenheidsstaat en van het Huis van Thorbecke. Taken die gemeenten en provincies vanuit hun autonomie zelf oppakken, dus zonder wettelijke verplichting, zijn even belangrijk als medebewindstaken die gemeenten en provincies krijgen opgelegd. Het gemeente- en provinciefonds zijn óók bestemd voor deze autonome taken.⁶ Dat betekent dat het parlement bij de begrotingswetten van het gemeente- en provinciefonds ook een oordeel moet geven over of de autonome mogelijkheden voor gemeenten en provincies voldoende zijn.

4. Duidelijkheid in de (dis)balans, om te kunnen afrekenen met disbalans

Deze publicatie geeft aan hoe zo'n lijst van medebewindstaken, middelen en uitvoerbaarheid opgesteld kan worden – omwille van zowel de landelijke als de lokale democratie. Want de nood is hoog, de interbestuurlijke verhoudingen staan onder druk. Afrekenen met disbalans is een belangrijke stap om daarin verandering te brengen. Daartoe zijn de volgende onderdelen van belang:

1. Opstellen van een lijst van medebewindstaken, inclusief de ambities.
2. Opstellen van de bijbehorende bevoegdheden.
3. Opstellen van een overzicht van de financiële middelen; de budgetten die voor medebewindstaken zijn toegevoegd aan het gemeente- en provinciefonds, en actualiseren daarvan.
4. Bepalen van de werkelijke kosten van gemeenten en provincies.
5. Vergelijken van de budgetten met de werkelijke kosten van de gemeenten en provincies.

4.1. Lijst van medebewindstaken, inclusief de ambities

Duidelijkheid over de opgedragen medebewindstaken geeft aan wat de gemeenten en provincies *moeten* doen in opdracht van het Rijk, en geeft aan waarover het kabinet verantwoording moet afleggen aan het parlement. Die duidelijkheid is daarmee van belang voor de lokale uitvoering daarvan. Ook is die duidelijkheid over de opgedragen taken nodig voor het begrip van wat gemeenten en provincies *niét hoeven* te doen van het Rijk. Dat beschermt de decentrale democratie.

⁶ Het valt buiten het kader van deze publicatie om ook in te gaan op de rol van het eigen belastinggebied van de gemeenten en provincies.

In 2019 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties al een overzicht van gemeentelijke taken en de beleidsvrijheid daarvan laten opstellen.⁷ En in het recente verleden is in gezamenlijke opdracht van deze minister en decentrale overheden een rapport verschenen over gemeentelijke en provinciale uitgaven aan infrastructuur, een vergelijkingen van provinciale uitgaven voor natuur met toegekende budgetten in het provinciefonds, en idem voor openbaar vervoer.⁸ Gemeenten en provincies stellen nu soms zelf overzichten op van verplichtingen die het Rijk hen oplegt, in een zoektocht naar duidelijkheid naar hun verplichtingen, of bijvoorbeeld omdat ze inzicht willen hebben in hun bezuinigingsmogelijkheden.⁹

Voor het opstellen van een lijst van medebewindstaken is een belangrijke vraag op welk detailniveau deze verplichtingen opgenomen moeten worden. De ROB schrijft hierover in *Afrekenen met disbalans*: "Zo'n lijst moet niet op een te gedetailleerd niveau worden gemaakt. Niet alleen is een gedetailleerde lijst moeilijk op te stellen, maar een dergelijke lijst zou ook kunnen leiden tot zinloos gedetailleerde interbestuurlijke gesprekken. Evenmin moet zo'n lijst al te grofmazig worden opgesteld; hij moet wel betekenisvol worden." Betekenisvol houdt in dat de taken getoetst moeten kunnen worden aan artikel 108, derde lid, van de Gemeentewet respectievelijk artikel 105, derde lid, van de Provinciewet en aan de vraag of de bekostiging aansluit op de sturingsbehoefte van de wetgever. Ook moet daarmee duidelijk worden waarover (het bereiken van het doel, de besteding van de middelen) en aan wie de gemeenten en provincies verantwoording moeten afleggen.

Sommige wetten dragen gemeenten of provincies meerdere medebewindstaken op. Zo moeten gemeenten bij het onderwijs zorgen voor de schoolgebouwen, lokaal onderwijsbeleid en leerlingenvervoer. Dat zijn drie grote taken, die aparte benoeming en beschrijving verdienen. Andere taken zijn veel beperkter, daar volstaat de benoeming van de wet en een korte beschrijving. Een harde grens tussen enerzijds grote taken en anderzijds beperkte taken is niet te maken. Die hangt niet alleen van het toegerekende budget in het gemeente- of provinciefonds af, maar bijvoorbeeld ook van de bestuurlijke actualiteit van een taak.

Onder de 'ambities van het Rijk' verstaat de ROB, in deze context, de door het Rijk gewenste invulling van de opgelegde medebewindstaak. Over de ambities van het Rijk bij medebewindstaken is duidelijkheid geboden, dus ook als het Rijk bij

⁷ B&A advies, *Beleidsvrijheid decentrale taken gemeenten*, april 2019, <https://vng.nl/sites/default/files/publicaties/2019/onderzoekbeleidsvrijheiddecentraletaken-gemeentendefinitief.pdf>.

⁸ Berenschot en Arcadis, *Vernieuwing, beheer en onderhoud infrastructuur decentrale overheden*, 26 februari 2026, <https://vng.nl/sites/default/files/2026-05/beheer-en-onderhoud-infra-decentrale-overheden.pdf>; Berenschot, *Onderzoek naar natuurtaken en -middelen van provincies*, 13 februari 2026, <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2026D18662>; ABD Topconsult, *Als je niet stuurt, ga je nergens heen. Betaalbaarheid, inrichting en werking van het ov-systeem*, juni 2026, <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2026D31332>.

⁹ Een mooi voorbeeld vanuit de provincies hiervan is de *Takeninformatie provincie Noord-Brabant 2026*, 19 januari 2026, <https://noordbrabant.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Document/cd0c0c4d-ee75-4999-83ce-0be344b6aa5f?documentId=af707ea9-b7d5-4021-8fb7-fc04b5071d9d>.

medebewindstaken géén ambities heeft geformuleerd.¹⁰ Deze duidelijkheid is allereerst van belang voor de landelijke democratie, waarbij het parlement moet kunnen beoordelen of de medebewindstaken op voldoende niveau zijn uitgevoerd (zowel collectief als individueel), en vanwege het gesprek tussen Rijk en gemeenten over de balans tussen taken, bevoegdheden, risico's en middelen. Voor de lokale democratie is het van belang om bekend te zijn met de ambities van het Rijk, zodat er duidelijkheid is over de verwachtingen bij elke taak en de decentrale overheid kan overwegen in welke mate hij daaraan uitvoering geeft. Het Rijk heeft bijvoorbeeld niet alleen de gemeenten de zorg voor de lokale wegen opgedragen, maar heeft daarbij ook ambities geformuleerd op het gebied van bereikbaarheid, wegkwaliteit en verkeersveiligheid. Ook heeft het Rijk bijvoorbeeld de jeugdzorg opgedragen aan de gemeenten met bepaalde ambities en kwaliteitsnormen.

4.2. **Lijst van bij de medebewindstaken behorende bevoegdheden**

Voor het uitvoeren van de opgedragen medebewindstaken hebben de gemeenten en provincies naast financiële middelen ook daarbij passende bevoegdheden nodig, bijvoorbeeld om decentrale regels te stellen en die te handhaven. In de twee genoemde adviezen heeft de ROB al gesteld dat taken, bevoegdheden, risico's en middelen met elkaar in overeenstemming dienen te zijn. De bevoegdheden behoren dan ook vermeld te worden bij elke medebewindstaak van de gemeenten en provincies, voor een toets op de balans. Daarbij wil de ROB de grote betekenis van lokale beleidsvrijheid voor de lokale democratie benadrukken. Provincies en gemeenten zijn een zelfstandig democratisch gekozen bestuurslaag met een open huishouding. Zij zijn geen uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid en moeten voor hun burgers het verschil kunnen maken door eigen afwegingen te kunnen maken over de aard en de omvang van het lokaal gewenste voorzieningenniveau. Dit geeft inhoud en betekenis aan de lokale politiek. Een reden voor burgers om te gaan stemmen.¹¹

4.3. **Overzicht van de financiële middelen; de budgetten**

Hieronder volgt een toelichting over hoe te kunnen komen tot een overzicht van de budgetten, waarbij ook rekening wordt gehouden met kosten die bijvoorbeeld kunnen ontstaan vanwege bepaalde risico's die aan provincies of gemeenten zijn toegewezen. Daarvoor is gebruik gemaakt van de kennis en ervaring die in de afgelopen decennia is opgedaan met rapportages zoals:

- de periodiek onderhoudsrapporten;
- de meerjarige overzichten van taakmutaties en
- de gevolgen van eerder gedane vergelijkingen van 'budgetten' met kosten.

¹⁰ Artikel 2 Fw geldt ook als het Rijk bij bestaande gemeentelijke of provinciale taken zijn ambities aanpast.

¹¹ Raad voor het Openbaar bestuur, *Beleidsvrijheid geduid*, maart 2019, https://www.raadopenbaarbestuur.nl/site/binaries/site-content/collections/documents/2019/03/14/advies-beleidsvrijheid-geduid/Beleidsvrijheid_geduid_Adviesrapport_201903.pdf.

Periodieke onderhoudsrapporten

Elk jaar geven de beheerders in hun *Periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds* (POR) aan wat de (geactualiseerde) inkomsten per *cluster* van gemeentelijke taken zijn.¹² Dat doen ze sinds 1997.¹³ Clusters zijn samenhangende taakgebieden. Ze worden in het gemeentefonds slechts gehanteerd voor *onderzoeksdoeleinden*, meer concreet voor onderzoek naar de verdeling van het gemeentefonds.¹⁴ De indeling in clusters beperkt de gemeenten niet in hun bestedingsvrijheid – dat hebben ze ook nooit zo ervaren – en holt evenmin de lokale democratie uit. De clusters segmenteren de gemeentelijke middelen evenmin. In het verleden (vóór 2023) hanteerden de beheerders informeel zelfs subclusters van taken. Ook die segmenteerden de gemeentelijke budgetten niet en waren geen beperking voor de lokale democratie.

Bij de berekeningen van het POR doen de beheerders bepaalde aannames. Zo delen ze bijvoorbeeld het accres gelijkmatig toe aan de clusters en doen ze aannames over de overheadkosten. Soortgelijke aannames zijn ook bruikbaar voor het opstellen van de lijst van medebewindstaken zoals beschreven in de adviezen van de ROB. Het maakt daarbij niet uit hóé, het Rijk de jaarlijkse accressen, budgetverhogingen, kortingen enz. toedeelt aan de clusters, zolang het maar duidelijk, uitlegbaar en narekenbaar is en er overeenstemming over is tussen Rijk en VNG. Gezien deze praktijk is het dus mogelijk om het gemeentefonds nader uit te splitsen zonder het fonds te segmenteren – het Rijk zelf doet dat al dertig jaar volop.

Voor het provinciefonds is lange tijd geen POR opgesteld. Maar met de nieuwe verdeling van het provinciefonds gaat dat weer gebeuren.¹⁵

Overzichten van taakmutaties

De toevoegingen (en uitnames) uit het gemeente- en provinciefonds worden in de fondscirculaires toegelicht.¹⁶ Zowel de beheerders als de gemeenten en provincies noemen die mutaties veelal *taakmutaties*. Dat is eigenlijk een onnauwkeurige naam omdat de gemeenten en provincies niet alleen voor nieuwe (medebewinds)taken geld krijgen maar soms ook om andere redenen. Bijvoorbeeld vanwege het wegvallen van andere inkomsten zoals specifieke uitkeringen of eigen middelen.¹⁷ Overzichten daarvan bevatten daarmee geen

¹² Tweede Kamer, 16 september 2025, 36.800 B, nr. 2, blz. 19 – 20, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-36800-B-2.pdf>. In voorgaande jaren waren deze POR'en veelal uitgebreider.

¹³ Tweede Kamer, 17 september 1996, 25.000 C, nr. 2, blz. 11 – 12, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-25000-C-2.pdf>.

¹⁴ Inclusief onderzoek naar aanleiding van artikel 12-aanvragen van gemeenten.

¹⁵ Tweede Kamer, juli 2026, 26.800 C, nr. 5, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-26800-C-5.pdf>.

¹⁶ Eerste Kamer, mei 2025, 36.600 B, nr. K, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-36600-B-K.pdf>; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Overzichten financiële impact provinciefonds en gemeentefonds en specifieke uitkeringen*, mei 2025, https://www.eerstekamer.nl/eu/overig/20250513/overzichten_financiele_impact/document3/f=/vmlbouxkxg_opgemaakt.pdf.

¹⁷ Zie bijvoorbeeld <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/circulaires/2025/05/28/taakmutatie-2026-mei-2025>.

nieuwe informatie maar ordenen slechts bestaande, beschikbare informatie. Er kan geen bezwaar zijn tegen het systematisch ordenen van beschikbare informatie, en dat kan de autonomie van de gemeenten en provincies evenmin schaden. In het verleden publiceerde de VNG een langjarig overzicht van taakmutaties voor gemeenten op haar website.

Overigens komen de twee adviezen van de ROB niet neer op het maken van een overzicht van taakmutaties. Het gaat om een zinvolle bundeling, samenvatting en actualisering daarvan en vergelijking met de gemeentelijke en provinciale kosten. Veel taakmutaties en de achterliggende medebewindstaken zijn dermate klein dat ze, gelet op dit doel, in de overzichten beter samengevoegd kunnen worden.

De ROB ziet dat ministeries en belangengroepen nu soms een deel van de fondsen 'claimen' voor hun beleidsvelden.¹⁸ Meer eenduidigheid hierover geeft duidelijkheid aan die ministeries, aan de gemeenten en provincies, en aan die belangengroepen.

Keuzes maken – deel 1

Bij het opstellen van taken en het berekenen (op welke manier dan ook) van de geactualiseerde toegekende bedragen zijn nog vele keuzes te maken. Voorbeelden hiervan zijn:

- Hoe om te gaan met herverdelingen binnen het gemeente- en provinciefonds?
- Hoe om te gaan met kortingen en extra budgetten?
- Hoe zijn hoge administratieve kosten te voorkomen?
- Hoe om te gaan met risico's en de gevolgen daarvan als die zich voordoen?

Het belangrijkste daarbij is dat het Rijk die keuzes in overleg met de VNG en het IPO maakt én dat de keuzes ook duidelijk, uitlegbaar en narekenbaar worden gemaakt. Goede praktische aannames hierbij kunnen (en moeten) enorme administratieve lasten bij de uitwerking van de ROB-adviezen voorkomen. Dit geldt overigens bij alle taken die in opdracht van het Rijk worden uitgevoerd en waarvan het Rijk de bekostiging periodiek evalueert. Ongeacht of ministeries die taken zelf uitvoeren, of zelfstandige bestuursorganen dat doen, of bedrijven, of medeoverheden.

4.4. Lijst van de werkelijke kosten van de gemeenten en provincies

De werkelijke uitgaven van diverse grotere gemeentelijke en provinciale taken zijn relatief eenvoudig via Iv3 te achterhalen. Daar horen bepaalde keuzes over het toerekenen van bijvoorbeeld overhead bij. Van diverse kleinere taken zijn daarvoor veronderstellingen en beperkte nadere onderzoeken nodig. Op basis daarvan kan bijvoorbeeld geschat worden welk deel van een bepaalde Iv3-taakveld (eventueel in combinatie met de categorieën) voor een bepaalde taak is. Ook hier is van belang dat de lijst betekenisvol moet zijn voor het doel dat hiermee is beoogd. Dat kan er bijvoorbeeld toe leiden dat een nadere uitsplitsing van de kosten van medebewindstaken wellicht niet (altijd) nodig is, als van bepaalde samenhangende gemeentelijke of provinciale medebewindstaken de

¹⁸ Een voorbeeld is het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Explicitering budgetten Participatiewet en Wsw*, april 2025, <https://open.overheid.nl/documenten/3e9015f5-86f8-44a6-842d-3828bf82b1a9/file>; *Explicitering budgetten Participatiewet en Wsw*, video, 19 juni 2025, 30'00 – 39'00, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/videos/2025/06/19/explicitering-budgetten-participatiewet-en-wsw>.

budgetten bekend zijn, en het totaal daarvan ongeveer overeenkomt met de totale uitgaven.

Niet alle 342 gemeenten interpreteren de Iv3-voorschriften eenduidig. De verschillen blijken echter beperkt.¹⁹ De Iv3-uitgaven mogen dus – zeker voor alle gemeenten samen – als correct worden beschouwd.

Op diverse beleidsterreinen zijn de medebewindstaken al gekoppeld aan de budgetten. Soms van het begin af aan, soms na enige tijd. Ter illustratie van de beschikbare kennis en ervaring beschrijft de ROB hierna twee voorbeelden, één waarbij gemeenten eenvoudig elk jaar het budget kunnen vaststellen, en één waarbij gemeenten het budget niet of nauwelijks in de hand hebben. Bij allebei de voorbeelden blijkt het rijksbudget niet leidend te zijn voor de decentrale uitgaven.

Voor de lokale omroep wordt al sinds de overdracht naar het gemeentefonds in 2000 elk jaar een 'richtsnoerbedrag' per huishouden gepubliceerd voor de gemeentelijke subsidie. Uit de evaluatie van het Commissariaat van de Media blijkt ten eerste dat in 2022 tot en met 2024 alle gemeenten voldoen aan de wettelijke plicht tot bekostiging van de lokale omroep, en ten tweede dat 42% van de gemeenten minder subsidie geeft dan 95% van het richtsnoerbedrag (de rijksambitie), 36% van de gemeenten het richtsnoerbedrag voor 95% tot 105% aanhoudt, en 22% van de gemeenten meer dan 105% van het richtsnoerbedrag als subsidie geeft.²⁰ Dus hoewel de gemeenten de subsidie eenvoudig kunnen vaststellen, volgt slechts 36% het toegerekende budget.

Voor de jeugdzorg is het toegekende budget gereconstrueerd door de commissie Van Ark.²¹ De toegekende budgetten waren voor de gemeenten niet leidend. Zij baseren hun uitgaven op hun wettelijke verplichting en/of hun ambities daarin en/of hun interpretatie daarvan. Het rapport heeft bij gemeenten niet geleid tot andere financiële keuzes bij de jeugdzorg.

4.5. Een vergelijking van de budgetten en de kosten van medebewindstaken.

De ROB pleit voor het structureel in kaart brengen van budget en kosten, ook ten behoeve van meer efficiëntie in de rijksuitgaven. Een systeem waarbij het Rijk alleen budgetten gaat berekenen wanneer gemeenten of provincies signalen afgeven dat een budget te laag is, zoals vanuit het Rijk is geopperd, mist signalen wanneer een gemeentelijk of provinciaal budget te hoog is voor een bepaalde taak.²² Een balans kan immers op twee manieren uit evenwicht kan raken. Het

¹⁹ Berenschot, *Actualisering kostendata Iv3 – onderzoeksverantwoording*, 2 februari 2026, blz. 18 – 19, <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2026D05060>.

²⁰ Tweede Kamer, 27 mei 2026, 32.827, nr. 381, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-36827-381.pdf>; Commissariaat voor de Media, *Rapport Evaluatie Bekostiging Lokale Publieke Media-Instellingen 2022-2024*, <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2026D24955>.

²¹ Tweede Kamer, 30 januari 2025, 31.839, nr. 1063, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31839-1063.pdf>; Deskundigencommissie Hervormingsagenda Jeugd, *Groeipijn*, januari 2025, <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2025D03495>.

²² Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Eerste Kamer van 22 mei 2026 over de *Beantwoording nadere Eerste Kamervragen over de ROB adviezen 'Afrekenen met disbalans' en 'Meters maken met medebewind' en de kabinetsreactie*, <https://open.overheid.nl/overheid/openbaarmakingen/api/v0/attachment/7050f471-b36c-486a-89cc-ca5d1efcbbf5>.

toegerekende budget kan hoger of lager zijn dan de kosten van de achterliggende taken. Beide zijn van belang om in beeld te hebben en de balans in het systeem te bewaken.

Als er een lijst is met budget en kosten van medebewindstaken, zal beoordeeld moeten worden of de informatie voldoende is voor een vergelijking. Een compleet en beproefd overzicht zal naar verwachting niet binnen korte periode gereed zijn. Het ontwikkelen en opbouwen van een nieuwe werkwijze en informatiepositie zal enige tijd vragen. Wel verwacht de ROB dat eerste schattingen relatief eenvoudig mogelijk zijn. Het ligt voor de hand om prioriteit te geven aan politiek gevoelige onderwerpen en omvangrijke onderwerpen. Als die aanleiding geven tot een vermoeden van ernstige disbalans, kan vervolgens nader onderzoek plaatsvinden. Dat sluit aan op de huidige praktijk, waar klachten van gemeenten en provincies over tekortschietende budgetten ook aanleiding zijn voor nader onderzoek. Zo kunnen het overzicht en de werkwijze zich gaandeweg ontwikkelen.

Keuzes maken – deel 2

Ook bij het vergelijken van de toegerekende budgetten met de werkelijke kosten zijn vele keuzes te maken. Voorbeelden daarvan zijn:

- Hoe om te gaan met gemeentelijke en provinciale uitvoeringsvrijheid bij medebewindstaken? Hieraan verwant is de vraag hoe om te gaan met de situatie dat gemeenten of provincies uit vrije keuze meer besteden aan een bepaalde medebewindstaak dan het Rijk ambieert.
- Hoe om te gaan met kapitaallasten van de gemeenten en provincies?
- Hoe om te gaan met toevoegingen aan en onttrekkingen uit reserves en voorzieningen?
- Hoe om te gaan met eigen inkomsten van gemeenten en provincies vanwege medebewindstaken?

Het verschil in de gevolgen van de mogelijke keuzes hierin is beperkt, gezien over alle gemeenten en provincies samen en over meerdere jaren samen.

5. En dan het goede gesprek

Met deze lijst van medebewindstaken met daarin de ambities van het Rijk en met de geactualiseerde stand van de daarbij passende bevoegdheden, (financiële) middelen en risico's van de decentrale overheden, ontstaat er duidelijkheid. Binnen het Rijk vormt deze lijst van medebewindstaken de basis voor de beoordeling of de gemeenten en provincies hun medebewindstaken goed hebben vervuld. Dat is bijvoorbeeld van belang voor de ministeriële aan- en bijsturing daarvan en de parlementaire controle daarop.

Ook binnen gemeenten en provincies vervult deze lijst de basis voor de (bij)sturing op het bereiken van de doelen bij de wettelijk opgedragen taken en voor de controle daarop.

En in het bestuurlijk overleg tussen Rijk, gemeenten (VNG) en provincies (IPO) vormt het geheel de basis voor het goede gesprek over de balans tussen medebewindstaken, bevoegdheden, middelen en risico's en voor het gesprek over

de middelen voor de autonome taken van de gemeenten en provincies. Bij constatering van een disbalans is herstel nodig.

Het overzicht maakt ook een betere afweging mogelijk in de jaarlijkse begrotingscyclus bij de verdeling van de rijksfinanciën tussen de vakministers en de decentrale overheden. Daar is de minister van Financiën eveneens bij gebaat.

Actueel houden

Het overzicht van medebewindstaken (met ambities) en daarbij de bevoegdheden, middelen en risico's, moet bijgehouden worden om zijn waarde te behouden. Publicatie kan onderdeel worden van het 'Integraal overzicht financiën', dat de beheerders van de fondsen elk jaar gaan opstellen.²³

²³ Zoals voorgesteld in de Wet herziening uitkeringsstelsel financiële verhoudingen. Zie: Tweede Kamer, vergaderjaar 2025 – 2026, 36.988, nr. 2, artikel T, ter wijziging van de Financiële verhoudingswet, artikel 20.