

Vergaderjaar 2025–2026

29 362

Modernisering van de overheid

36 600 B

Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2025

AK¹

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 januari 2026

In deze brief treft u de reactie van het kabinet aan op de adviezen «Afrekenen met disbalans» (maart 2025) en «Meters maken met medebewind» (juli 2025) van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB). Het kabinet is de ROB erkentelijk voor het uitbrengen van deze adviezen en spreekt zijn waardering uit voor de daarin opgenomen analyses. De ROB stelt in haar rapporten, kort gezegd, dat er een disbalans is ontstaan tussen (medebewinds-) taken, bevoegdheden en middelen van medeoverheden, en dat dit leidt tot frictie. Door die disbalans kunnen zowel Ministers als medeoverheden te weinig sturen op een doeltreffende en doelmatige uitvoering van de taken die de wetgever aan gemeenten heeft opgedragen, aldus de ROB. Ook heeft het parlement onvoldoende inzicht in de mate waarin gemeenten voldoende financiële middelen hebben voor hun taken. Voorts betoogt de ROB dat steeds meer medebewindstaken, waarop sprake is van disbalans, worden bekostigd vanuit het gemeentefonds. Dit leidt volgens haar tot verrommeling van het fonds. De ROB beveelt de wetgever aan om te zorgen voor een duidelijk en volledig overzicht van de medebewindstaken van de gemeenten. Daarnaast houdt de ROB een pleidooi om er structureel voor te zorgen dat er congruentie is tussen de ambities en de bekostiging, bevoegdheden en risico's van deze taken. In deze brief licht ik toe hoe de komende periode, samen met de koepels van medeoverheden, opvolging wordt gegeven aan deze aanbevelingen en welke uitgangspunten het kabinet daarbij hanteert.

Deze kabinetsreactie is als volgt opgebouwd. Gestart wordt met een beschrijving van wat het kabinet verstaat onder balans tussen ambities, taken, middelen (financieel en bevoegdheden) en uitvoeringskracht. Hierbij wordt geschetst, welke ontwikkeling op het terrein van autonomie en medebewind gaande is. Vervolgens beschrijf ik de inzet van het kabinet

¹ De letters AK hebben alleen betrekking op 29 362.

voor een goede werking van ons systeem van toedeling van medebewindstaken en in het bijzonder mijn eigen rol daarin.

De aanbevelingen van de ROB zal ik vervolgens nader beschouwen, waarbij ik tot de conclusie ben gekomen dat dit onderwerp nader gesprek vraagt. De urgentie op dit onderwerp wordt gevoeld. Deze uitwerking dient volgens het kabinet te passen binnen een aantal uitgangspunten, die volgen uit de werking van onze gedecentraliseerde eenheidsstaat. Concreet ben ik voornemens om een nadere verkenning uit te voeren naar monitoring en hoe monitoring van (bestaande) medebewindstaken kan bijdragen aan het gesprek over het herstel van de eerdergenoemde balans. Ik zal dit aan het eind van deze brief nader toelichten. Tot slot behandel ik de relevante moties en toezeggingen die op dit terrein zijn aangenomen door de Kamer. Waar in de reactie wordt gesproken over medeoverheden, wordt in algemene zin zowel gemeenten, provincies als waterschappen bedoeld. Echter, daar de ROB adviezen vooral toezien op gemeenten en provincies, is deze reactie primair gericht op taken die op hun domeinen spelen. De waterschappen worden daarom in deze kabinetsreactie verder buiten beschouwing gelaten. De openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba zijn ook medeoverheden en een gelijkwaardig deel van Nederland. Desalniettemin zal in deze kabinetsreactie niet specifiek worden ingegaan op de openbare lichamen en de staat van de (medebewinds-) taken, bevoegdheden en middelen.

Balans tussen ambities, taken, middelen en uitvoeringskracht

Het kabinet herkent het belang om na te denken over het functioneren van het huidige stelsel: de taakuitoefening van medeoverheden, de bestuurlijke en financiële verhoudingen tussen Rijk en medeoverheden en de verhouding tussen de taakuitoefening in autonomie en de taakuitoefening in medebewind. Nadat al in de jaren zestig van de vorige eeuw werd geconcludeerd dat het verschil tussen beide vervaagde, is er in de Grondwet van 1983 nadrukkelijk voor gekozen om dit onderscheid te behouden. Ook na verdere discussie bleef in de Gemeentewet van 1992 genoemde onderscheid bewust behouden. Gemeenten zijn op grond van de Grondwet en de Gemeentewet bevoegd om zelf regels en beleid te maken, die het gemeentebestuur in het belang van de gemeente nodig oordeelt en heeft de bevoegdheden om deze regels en dit beleid uit te voeren. Daarnaast is het gemeentebestuur verplicht om zogenoemde medebewindstaken uit te voeren, waarbij ernaar wordt gestreefd altijd zo veel mogelijk beleidsvrijheid te bieden. Dat gemeentebesturen en provinciale staten zowel in autonomie als in medebewind opereren, heeft daarbij ook nu nog een heel belangrijke functie: het zorgt ervoor dat de democratie en de rechtsstaat niet enkel in «Den Haag» tot leven komen, maar ook lokaal. Laagdrempelig en toegankelijk. Hierbij bestaat de mogelijkheid dat lokale keuzes zorgen voor verschillende uitkomsten.²

Op sommige taken hebben medeoverheden vandaag de dag zo weinig beleidsruimte, dat zij het karakter krijgen van een uitvoeringsloket van het Rijk. Het te veel inschakelen van gemeentebesturen of provinciale staten als uitvoerders van gedetailleerd rijksbeleid is vanuit de wetgever soms gewenst. Dit holt echter de positie van gemeenten en provincies op den duur uit en vormt een risico voor de balans tussen ambities, taken, middelen (financieel en bevoegdheden) en uitvoeringskracht op lokaal niveau. Gedetailleerde sturing kan voortkomen uit het feit dat verschillen tussen gemeenten/provincies niet worden geaccepteerd door inwoners of volksvertegenwoordigers, die hechten aan uniforme uitvoering. Het kan ook het gevolg zijn van uniformering tussen gemeenten/provincies door

² Zie ook Kamerstukken II, 2024–2025, 33 047, nr. 29.

rechterlijke uitspraken. De wens tot gedetailleerde sturing vanuit het Rijk en uitvoering van de controlerende taak door het parlement zorgt ook voor een toenemende behoefte aan bestuurlijke en financiële sturingsinformatie, vanuit het parlement en het kabinet. Hoewel deze behoefte verklaarbaar is, bestaat het risico dat dit tot meer centrale sturing leidt en minder (ervaren) beleidsruimte.

Het feit dat meer gedetailleerde sturing leidt tot steeds minder decentrale beleidsvrijheid, is volgens het kabinet een onwenselijke ontwikkeling. Deze ontwikkeling heeft gevolgen voor het functioneren van de gemeentelijke en provinciale democratie en de politieke stelsels.³ Lokaal bestuur geeft aan iedereen die dat wil een gelegenheid om zelf actief deel te nemen aan de lokale democratie. Als volksvertegenwoordiger, als bestuurder, of als betrokken burger op een specifiek onderwerp. De vermindering van de sturingsmogelijkheden op lokaal niveau maakt de ambten van (lokale) volksvertegenwoordiger en bestuurder echter minder aantrekkelijk. Dat zet de bestuurbaarheid en democratische controle onder druk.

Verder is het bestaan van een gedecentraliseerd bestuur essentieel om een responsieve overheid te kunnen zijn, die lokaal weet wat er speelt en daar ook rekening mee kan houden, in zowel het beleid als in de uitvoering. Kortom, dat het decentraal bestuur haar positie goed kan blijven vervullen, gaat ons allemaal aan. Als Minister van BZK voel ik daarin een bijzondere verantwoordelijkheid ten opzichte van de gemeenten en provincies.

Beschrijving en inzet van het kabinet voor een goede werking van ons systeem van toedeling van medebewindstaken

Rijk en medeoverheden werken gezamenlijk aan de balans tussen ambities, taken en middelen. Dit doen wij door consequent goed te doordenken, welke taken passend zijn bij medeoverheden, de uitvoerbaarheid te toetsen op basis van passende monitoring en beleidsinformatie, het gesprek te voeren en knelpunten gezamenlijk op te lossen. Dit vergt een gedegen inzet en gezamenlijk gedragen verantwoordelijkheid van alle betrokkenen, in de verschillende fasen van taaktoedeling aan medeoverheden. Als Minister van BZK voel ik mij in het bijzonder verantwoordelijk om binnen het gehele takenpakket van medeoverheden te komen tot een goede balans. Ten aanzien van de inzet voor de waterschappen is de Minister van Infrastructuur en Waterstaat betrokken. Ten aanzien van de inzet voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba is de Staatssecretaris van BZK betrokken.⁴

Hieronder licht ik het systeem van taaktoedeling aan medeoverheden nader toe aan de hand van de vier fases van taaktoedeling, met daarbij aandacht voor de rollen die alle partijen hierbij hebben: (1) beleidsvoorbereiding, (2) uitvoering (3) bestuurlijk gesprek in combinatie met (beleidsmatige en financiële) monitoring en (4) oplossen van knelpunten. Dit betreft een gestileerde werkelijkheid in een ideaaltypische situatie. In veel gevallen pakt de praktijk anders uit. Daar zal verderop in de brief nader op worden ingegaan.

³ Kamerstukken II, 2024–2025 36 600 VII, nr. 143 en Kamerstukken II, 2024–2025 33 047, nr. 40

⁴ Deze verantwoordelijkheid is in de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba belegd bij «Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties». In de huidige portefeuilleverdeling is deze bevoegdheid echter belegd bij de Staatssecretaris van BZK.

(1) Beleidsvoorbereiding

Bij gewijzigde of nieuwe taken of bevoegdheden voor medeoverheden is het van belang dat vooraf een geordend proces plaatsvindt, waarbij in de eerste plaats een gemotiveerde keuze wordt gemaakt voor de overheidsorganisatie die deze taak het best kan uitvoeren. Zoals ik uw Kamer eerder heb gemeld, wordt hiertoe gewerkt aan een *Beleidskader decentraal en gedeconcentreerd bestuur*. Dit beleidskader bevat een afwegingskader voor het Rijk voor de toedeling van taken en bevoegdheden aan het best passende bestuurlijke niveau, mede op basis van staatsrechtelijke kenmerken van de verschillende bestuurslichamen.⁵ Beoogd is om dit kader in het voorjaar van 2026 aan uw Kamer te sturen.

Eerst aan zet is hierbij de initiërende (beleidsverantwoordelijke) Minister. Deze past in overleg met BZK en de medeoverheden het Beleidskader toe. Indien daaruit het voornemen volgt om een nieuwe (medebewinds)taak of bevoegdheid bij medeoverheden te beleggen, dan betreft het departement de desbetreffende medeoverheden in een zo vroeg mogelijk stadium aan de hand van Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (UDO). BZK adviseert over de bestuurlijke en financiële randvoorwaarden en het proces van de UDO.⁶ In het ambtelijke gesprek in het kader van de UDO tussen departement en koepel staan de uitvoerbaarheid van de taak en de adequate bekostiging en bevoegdheden, inclusief toepassing van wettelijke bepalingen daarover, centraal. Een uitvoeringstoets maakt hier onderdeel van uit. Van belang is ook dat het vakdepartement en de koepel(s) van medeoverheden al tijdens de UDO bepalen, of en zo ja hoe monitoring kan worden opgezet en aan de hand van welke indicatoren. Hiermee kan de uitwerking van het beleid in de praktijk gevolgd worden. De omvang van de UDO is afhankelijk van hoe de partijen complexiteit, risico en financiële omvang en bevoegdheden van de impact van het beleidsvoornemen wegen.

Medeoverheden krijgen de gelegenheid om bestuurlijk te reageren op het voorstel voor de nieuwe of gewijzigde taak. Daartoe wordt het voorstel in consultatie gebracht, waarbij ook wordt ingegaan op de uitkomsten van de UDO. De koepel kan in deze reactie een taak ook aanmerken als ongeschikt of onwenselijk om bij hen belegd te worden. Zij kan ook kanttekeningen hebben bij de toegekende financiële middelen, bevoegdheden en/of de vereisten van de uitvoering. Dit kan vervolgens door de beleidsverantwoordelijke Minister worden meegenomen worden in zijn definitieve voorstel en de definitieve afweging binnen het kabinet.

De rol van de beheerders van het gemeentefonds in dit proces – de Minister van BZK en de Staatssecretaris van Financiën – is om te borgen dat voldoende aandacht geschonken wordt aan de vraag, of de taak uitvoerbaar is voor gemeenten en provincies met de beschikbaar gestelde middelen voor die taak. Ook adviseren zij over passende bestuurlijke en financiële arrangementen, waaronder de voorkeursoptie voor de bekostiging. De beleidsmakende Minister is echter verantwoordelijk voor de juiste toepassing en uitvoering van de UDO.

Vanzelfsprekend hebben de Eerste en Tweede Kamer, als medewetgever en controleur van de regering, in de voorbereiding van gewijzigde of nieuwe taken voor medeoverheden een belangrijke rol. Het beleidskader

⁵ Vanuit het principe van «comply or explain» wordt ook gewerkt aan een Beleidskader voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

⁶ Hierbij gelden verschillen tussen de verschillende decentrale overheden. Gemeenten en provincies zijn een algemeen bestuur en hebben dus ook andere bevoegdheden tot hun beschikking om wettelijke taken uit te voeren en zij kunnen deze ook combineren en aanvullen.

decentraal en gedeconcentreerd bestuur zal ook voor het parlement handvatten bieden om te beoordelen, of een taak op het meest passende niveau wordt belegd. Als een taak bij medeoverheden is belegd, dan kan het parlement gebruik maken van de informatie die voortkomt uit de openbare UDO. Deze is bijvoorbeeld opgenomen in de memorie van toelichting bij een wetsvoorstel. Aan de hand hiervan kan zij beoordelen of het financiële kader toereikend is, welke bevoegdheden gewenst zijn en of de taak uitvoerbaar is. Het advies van de Raad van State over wetsvoorstellen van de regering, of initiatiefvoorstellen, bevat een toets op onder meer juridische en beleidsmatige kwaliteit en uitvoerbaarheid.

Het politiek primaat van de Tweede Kamer komt onder meer tot uiting in diens recht van amendement. Zonder daar afbreuk aan te willen doen, acht het kabinet het van belang dat ook bij ingrijpende amendementen de randvoorwaarden – zoals de financiële middelen, de bevoegdheden en de uitvoerbaarheid voor de medeoverheden – worden getoetst in overleg met de koepels van medeoverheden. Idealiter gebeurt dat voordat over deze amendementen wordt gestemd.

(2) Uitvoering

Binnen de beleidsruimte die er is, worden binnen een (medebewinds)taak keuzes gemaakt door het decentraal bestuur en de volksvertegenwoordiging. Hierbij kunnen actuele ontwikkelingen invloed hebben op die keuzes en op de taakuitoefening, bijvoorbeeld op het gebied van arbeidsmarkt of populatie. Goede toetsing van uitvoerbaarheid in de beleidsvoorbereidende fase en afspraken over de monitoring verkleinen de kans dat het in de praktijk niet goed werkbaar blijkt of ad hoc wordt bijgestuurd. Ad hoc bijsturing in de gewenste en gegeven beleidsruimte aan de voorkant komt na invoering in sommige gevallen voor, omdat verschillen tussen gemeenten of incidenten leiden tot de roep vanuit de samenleving of het parlement om ingrijpen of meer centrale sturing.

(3) Bestuurlijk gesprek in combinatie met monitoring

Het Rijk en de koepels zijn via verschillende tafels met elkaar in gesprek over de uitvoering van de taken in de verschillende beleidsvelden. Dit zijn veelal reguliere bestuurlijke overleggen. Daar waar taken relatief nieuw of recent gewijzigd zijn, of als er gezamenlijk met medeoverheden een disbalans is gesignaleerd, is in veel gevallen intensiever overleg nodig. De gesprekken kunnen worden ondersteund door (beleidsmatige en/of financiële) monitoring en beleidsevaluatie.

In het kader van de herziening van de Financiële-verhoudingswet, die momenteel in voorbereiding is, wordt een nieuwe uitkeringsvorm geïntroduceerd: de Bijzondere Fondsuitkering (BFU).⁷ Het beoogde doel van deze uitkering is dat deze kan worden toegekend in combinatie met een informatieplicht voor kwantitatieve beleidsinformatie. Het gaat hier niet om verantwoordingsinformatie – een toets van de accountant of mogelijke terugvordering is niet aan de orde – maar om informatie waarmee Rijk en gemeenten/provincies op stelselniveau het gesprek kunnen voeren over de uitvoering en eventuele knelpunten en disbalans. Informatie op basis waarvan kan worden besloten tot een andere wijze van uitvoering, bekostiging of bevoegdheden. Monitoring hoeft dus niet per se te leiden tot meer of minder financiële middelen, maar kan ook waardevolle inzichten bieden over de uitvoerbaarheid van taken en sturingsmogelijkheden. Het is niet voor iedere BFU noodzakelijk om een

⁷ Kamerstukken II 2024/25, 36 600, nr. 45.

informatieplicht op te leggen; de fondsbeheerders zullen toetsen op de noodzaak om zodoende de uitvoerings- en controlelasten te beperken.

(4) Oplossen van knelpunten

Indien uit de monitoring en/of bestuurlijke gesprekken blijkt dat er knelpunten zijn, dan is het aan Rijk en koepels van medeoverheden gezamenlijk om naar een oplossing te zoeken. Voor de oplossing moet gekeken worden naar alle vier de onderdelen van de balans: ambities, taken, middelen en uitvoeringkracht. Zo kan het nodig zijn om een taak bij te stellen. In dat geval moet men terug naar de tekentafel. En dan begint de cyclus weer opnieuw bij fase 1.

De rol van de Minister van BZK

De Minister van BZK heeft in dit systeem een bijzondere rol als verantwoordelijke Minister voor goed openbaar bestuur en bewaker van de positie die gemeenten en provincies behoren in te nemen binnen ons staatsbestel.

Deze verantwoordelijkheid van de Minister van BZK gaat over veel meer dan het borgen van een systeem, maar ook – zoals eerder in deze brief al aangehaald – over de inzet voor een vitale democratische rechtsstaat. In dat licht zie ik ook mijn inspanningen voor het decentraal bestuur. Zo is de Minister van BZK medeondertekenaar van wetgeving, die medeoverheden raakt als sprake is van afwijking van de uitgangspunten die worden gehanteerd bij decentralisaties (zoals verplichte bovengemeentelijke samenwerking). Of als sprake is van taken met grote impact op de gemeenten en provincies. De Minister van BZK kan dit niet alleen; voor een goede werking van het systeem zijn alle andere actoren nodig.

Het kabinet is zich ervan bewust dat deze inzet van alle betrokkenen ook een verandering in werkwijze en cultuur vergt. Om die reden intensificeert BZK de eigen inzet op de UDO om de implementatie en toepassing van de juiste werkwijze verder te bevorderen en de bekendheid van het instrument binnen het Rijk en onder medeoverheden te vergroten. Ook het hiervoor beschreven bestuurlijke gesprek op basis van bevindingen uit de UDO is cruciaal.

De inzet van het kabinet voor het verbeteren van de balans op medebewindstaken

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

Binnen het sociaal domein wordt door Rijk en gemeenten gewerkt aan oplossingen voor geconstateerde disbalans. Voorbeelden hiervan zijn de Hervormingsagenda Jeugd en het houdbaarheidsonderzoek Wmo 2015. In het sociaal domein staat genoemde balans onder meer onder druk, doordat op een aantal gedecentraliseerde taken de beleidstheorie anders heeft uitpakket dan beoogd. Bijna tien jaar na de decentralisaties is het van belang om lessen te trekken uit onze ervaringen. Gemeenten ervaren minder beleidsruimte en sturingsmogelijkheden, onder andere omdat gemeentelijke verschillen juridisch en maatschappelijk niet worden geaccepteerd. Zoals in juni jl. is geconstateerd in de voortgangsbrief

Actieagenda Goed Bestuur,⁸ gaat de toename aan sturing gepaard met een vermindering van de beleidsvrijheid van gemeenten.

Het kabinet heeft met de VNG afspraken gemaakt over zowel de jeugdzorg als de Wmo 2015. Over deze afspraken (financieel en inhoudelijk) is uw Kamer onder meer geïnformeerd in de Voorjaarsnota 2025, de Kamerbrief Invulling afspraken jeugdzorg overhedenoverleg voorjaar 2025⁹ en in de Kamerbrief van 16 september over Invulling afspraken jeugdzorg overhedenoverleg voorjaar 2025.¹⁰ De inhoudelijke afspraken op het terrein vormen een intensivering en prioritering van de Hervormingsagenda Jeugd. Met de Voorjaarsnota 2025 is afgesproken dat het Rijk en de VNG doorwerken aan nieuwe financiële arrangementen voor Jeugdzorg en de Wmo die (beter) aansluiten bij de (financieel) bestuurlijke verhoudingen en meer duidelijkheid en voorspelbaarheid voor beide partijen bieden.

Daarnaast is een bedrag van circa € 3 miljard beschikbaar gesteld voor gemeenten voor de jaren 2025–2027, voor zowel jeugdzorg als voor de terugval in 2026 in het gemeentefonds. Voor 2028 en verder worden de beheers- en inhoudelijke maatregelen uit de Hervormingsagenda Jeugd versterkt en worden aanvullende maatregelen uitgewerkt. Het kabinet en de VNG zijn bij de ontwerpbegroting 2026 ook tot gezamenlijke afspraken gekomen over de compensatie van de incidentele tekorten in 2023 en 2024 in de jeugdzorg. Gemeenten hebben hiervoor dit jaar in totaal € 728 miljoen ontvangen van het Rijk die ze kunnen inzetten ter ondersteuning van de transformatie van de Jeugdhulp conform de afspraken in de Hervormingsagenda. Rijk en gemeenten kunnen zo gezamenlijk werken aan betere jeugdzorg.

Voor gemeenten is, in afwachting van verdere uitwerking van financiële arrangementen, voor de Wmo bij Voorjaarsnota 2024 een reeks van jaarlijks € 75 miljoen euro, oplopend naar € 300 miljoen in 2029, gereserveerd voor aanvullende indexatie voor demografie/vergrijzing. Het kabinet heeft hier bij Voorjaarsnota 2025 voor 2030 een extra tranche van € 75 miljoen aan toegevoegd. Voor 2030 is daarmee nu € 375 miljoen gereserveerd, structureel.

In de Voorjaarsnota 2024 is verder afgesproken dat ook nader onderzoek wordt gedaan naar de genoemde balans in de uitvoering van taken door medeoverheden op de domeinen OV, natuur en infrastructuur. Het streven is om door de verdere uitwerking zo snel mogelijk een completer beeld te hebben van aard en omvang en mogelijke maatregelen. Daarbij dient goed gekeken te worden naar uitvoeringscapaciteit, trends, ontwikkelingen en prognoses, juridische en financiële obstakels. Dit wordt ook in het licht van de gehele overheidsfinanciën bekeken.

Doorontwikkeling van de monitoring

Het kabinet is van mening dat het hiervoor beschreven systeem van taaktoedeling werkt, waar het gaat om voorbereiding op de uitvoering van gewijzigde of nieuwe taken. Het kabinet werkt aan verbetering van dit systeem, via het beleidskader decentraal en gedeconcentreerd bestuur, de eerder geschetste doorontwikkeling van de UDO en wijziging van de Financiële-verhoudingswet.

⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2024–2025, 33 047, nr. 40

⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2024–2025, 31 839, nr. 1093

¹⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2025–2026, 36 800 VII, nr. 4

Financieel wordt, op het moment dat een taak bij gemeenten of provincies wordt belegd, aan de voorkant een inschatting gemaakt van benodigde middelen die nodig zijn voor de taakuitoefening. Hierbij wordt een passende (wijze van) bekostiging gekozen. Als voor een taak financiële middelen aan het gemeentefonds of provinciefonds worden toegevoegd, dan worden deze middelen onderdeel van het fonds. De bijbehorende bedragen worden in de bijbehorende begrotingen van het gemeentefonds en het provinciefonds vermeld. Op 9 mei 2025 is een brief naar de Eerste Kamer gestuurd, met daarin opgenomen een samenvattend overzicht van de financiële impact van bestaand rijksbeleid op gemeenten en provincies¹¹. In de bijlage bij deze brief zijn de mutaties in het gemeentefonds en provinciefonds opgenomen vanaf 2010 en verder.

De middelen die voor een gegeven taak aan het de fondsen zijn toegevoegd, kunnen echter niet worden gezien als een budget dat voor de jaren erna kan worden doorgetrokken. De accressen van de fondsen zijn namelijk niet gebaseerd op de groei van specifieke (taakgerelateerde) kosten. De totale groei van het fonds kan dus niet zonder meer aan taken worden toegerekend. Meer algemeen komen de uitkeringen ten goede aan de algemene middelen van de gemeente. Over de besteding van de middelen vanuit het gemeentefonds dan wel provinciefonds hoeven gemeenten en provincies geen verantwoording af te leggen aan het Rijk. Zij zijn weliswaar verplicht om de benodigde middelen voor medebewindstaken in de begroting op te nemen (art. 193 Gemeentewet), maar hierbij geldt een aanzienlijke ruimte voor effectief en doelmatig beleid. Omdat de middelen uit de fondsen zelf niet geoormerkt zijn, is het mogelijk dat gemeenten en provincies integraal beleid maken over de taakvelden heen. Dit laatste doen gemeenten en provincies dan ook, bijvoorbeeld door gemeenten in het sociaal domein. Over de besteding van de middelen leggen gemeenten en provincies lokaal verantwoording af aan gemeenteraden dan wel provinciale staten, waarbij zij ook ruimte hebben om van de wettelijke normen af te wijken.

Het is, gezien deze vrije besteedbaarheid en het integrale beleid, niet mogelijk om landelijk per taak de inkomsten uit het gemeentefonds dan wel provinciefonds en de uitgaven aan die taak tegenover elkaar te zetten. Gemeentebesturen leggen in de praktijk bij taken ook geen (uniforme) relatie tussen inkomsten uit het Gemeentefonds en uitgaven en kunnen besluiten om, ook voor taken met een mate van medebewind, extra uitgaven te doen en op andere (meer beleidsvrije) taken minder uitgaven te doen, of meer eigen middelen in te zetten. Verschillen tussen inkomsten en uitgaven per beleidsveld moeten altijd in deze context worden gezien. Medeoverheden geven over de verschillende taakvelden volgens uniform voorschrift inzicht in hun baten en lasten; de zogenaamde lv3-data. De Kamers krijgen inzicht in de financiële positie, inkomsten en uitgaven die uit deze data blijken, via het Integraal Overzicht Financiën Gemeenten en Provincies.

Het kabinet ziet echter dat bovenstaande informatieverstrekking niet voldoende inzicht geeft om het gesprek over toereikendheid van budgetten en disbalans te voeren. Hiermee wordt bedoeld op het gesprek over bestaande taken, waarbij een disbalans wordt ervaren. Dit sluit aan op het punt dat de ROB adresseert in haar advies. Het lukt niet in voldoende mate en duurt vaak te lang om inzicht te krijgen in de omvang en oorzaken van de disbalans, die zich op een taak manifesteert. Dit leidt tot frustratie aan beide zijden. Er kunnen situaties zijn, waarin er behoefte is om gedetailleerder inzicht te hebben in kosten benodigde middelen. Op

¹¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2025/05/09/kamerbrief-over-verzoek-overzicht-financiele-impact-bestaand-en-nieuw-rijksbeleid-op-decentrale-overheden>

die manier kan het gesprek over toereikendheid en voortgang op gezamenlijke opgaven beter gevoerd worden. Zo is er op het gebied van klimaat, een voorbeeld dat de ROB ook noemt, vanuit kabinet en parlement behoefte aan zicht op voortgang, terwijl medeoverheden hierin een redelijke mate van beleidsvrijheid hebben. Het voeren van het gesprek over de voortgang en de benodigde instrumenten hiervoor kan beperkt worden, wanneer een gedetailleerd inzicht in de uitgaven, inkomsten en voortgang ontbreekt.

De ROB beveelt als oplossing aan om een volledig overzicht op te stellen van medebewindstaken van de gemeenten, van de ambities die het Rijk daarbij heeft en van de middelen (bevoegdheden en budgetten) die hij daarvoor aan gemeenten geeft. Vervolgens zouden de ambities congruent gemaakt moeten worden met de bekostiging, bevoegdheden en risico's van de gemeenten. Met behulp van een goede governancestructuur zou deze congruentie structureel geborgd moeten blijven.

Echter, een breed overzicht van medebewindstaken waarin kosten centraal komen te staan vereist segmentering van de middelen (financieel en bevoegdheden) en taken bij gemeenten en provincies. Dit past niet bij het feit dat gemeenten en provincies over de besteding van de middelen uit het gemeente- en provinciefonds geen verantwoording hoeven af te leggen aan het Rijk, maar aan de raad en staten. Het verstrekken van meer gedetailleerde beleidsinformatie en financiële onderbouwing leidt daarbij tot een hellend vlak, met hoge administratieve lasten, inperking van de beleids- en bestedingsvrijheid van gemeenten en het ontstaan van schotten tussen budgetten. Nog meer landelijke sturing en nog minder eigen beleidsruimte zijn dan het gevolg en de lokale democratie kan worden uitgehold. Het kabinet zet daarom in op het verminderen van het aantal specifieke uitkeringen, de introductie van de BFU en het versimpelen van de specifieke uitkeringen om de beleids- en bestedingsvrijheid te vergroten en administratieve lasten te verminderen.

Een overzicht van alleen al taken is in de praktijk ook niet te geven, omdat de kwalificatie «medebewind» nog geen uitsluitsel geeft over de mate van beleidsvrijheid. Er zijn vormen van medebewind waarbij de taak weliswaar opgedragen is aan gemeenten, maar waarbij gemeenten bij de vertaling in praktische maatregelen en acties over grote vrijheidsgraden beschikken. Er zijn verder tal van regelingen die geen medebewind inhouden, maar die wel lasten met zich meebrengen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de regelgeving rond aanbestedingen of privacy. Zie hiervoor ook bijlage 1.

Wat kan er dan wel?

Het Rijk kan wel met gemeenten en provincies gezamenlijk besluiten om verdiepende monitoring of aanvullend onderzoek te doen naar de balans in de uitvoering van taken door de betreffende medeoverheden. Hierbij kan het gaan om financiële aspecten, bevoegdheden en om inhoudelijke sturing en rolneming door Rijk en gemeenten en provincies. Dit is in het verleden bijvoorbeeld op het gebied van jeugdzorg en Wmo 2015 gebeurd, op basis van signalen van gemeenten en de reeds beschikbare data en monitoring.¹² Belangrijk hierbij was dat er een gezamenlijke informatiebehoefte bestond bij alle betrokken partijen en dat tegelijk er geen sprake was van afrekening op individueel gemeentelijk niveau. Het is in die situaties, ondanks bovenstaande beperkingen, gelukt om met een gezamenlijke inspanning stappen te zetten richting een uitbreiding van de gezamenlijke feitenbasis.

¹² Bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 29 538, nr. 357.

Het kabinet ziet dat het voorstel van de ROB handvaten biedt om verbetering aan te brengen en het gesprek over balans en toereikendheid van budgetten te kunnen voeren, maar ziet ook dat de aanbeveling op gespannen voet staat met belangrijke grondwettelijke en bestuurlijke uitgangspunten in de verhouding tussen het Rijk en gemeenten en provincies. Zoals het feit dat het Rijk de autonome bevoegdheden aan hen heeft overgelaten en zich hier dus in beginsel niet (gedetailleerd) mee heeft te bemoeien, dat terughoudendheid voorop staat bij het opvragen van interbestuurlijke informatie en bij de toepassing van interbestuurlijk toezicht, en dat ook binnen medebewindstaken wordt gestreefd naar zo veel mogelijk beleidsvrijheid. Het overzicht dat de ROB adviseert, en waarin gedetailleerder per taak de middelen en kosten in beeld worden gebracht, kan daarmee spanning opleveren.

Het kabinet wil daarom in de komende maanden samen met de koepels verkennen hoe het gesprek over de balans tussen ambities, taken, middelen (financieel en bevoegdheden) en uitvoeringskracht beter gevoerd kan worden, door de informatiepositie- en voorziening te verbeteren. Hiervoor zal verkend worden hoe monitoring beter kan bijdragen aan het verbeteren van het gesprek over de balans tussen taken en middelen en waar nodig verder ontwikkeld kan worden. Hierbij zal aandacht zijn voor het aggregatieniveau waarop dit kan plaatsvinden en zal tevens bezien worden hoe gebruik kan worden gemaakt van bestaande onderzoeken op specifieke beleidsterreinen en de nieuwe uitkeringsvorm BFU. Het gaat hierbij 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 autonomie van medeoverheden, de mogelijkheden tot het voeren van integraal beleid, terughoudendheid in het opvragen van beleidsverslagen en de beperking van de administratieve lasten. Daarnaast zal in de verkenning worden ingegaan op de wijze waarop, met inachtneming van ieders rol en verantwoordelijkheid, monitoring kan bijdragen aan een proces met stappen voor het voorkomen van impasses of mogelijke meningsverschillen tussen overheden, die tot stilstand in beleid en uitvoering kunnen leiden. Medio 2026 verwacht ik de resultaten van de verkenning te kunnen opleveren.

Moties en toezeggingen

Op 8 oktober 2024 vroegen de leden Van der Goot en Moonen tijdens de behandeling van de gemeentefondsbegroting in de Eerste Kamer aan de Minister van BZK om een nadere reflectie op artikel 108, derde lid, van de Gemeentewet te geven. Aanleiding waren zorgen over de financiële positie van gemeenten, in het bijzonder ten aanzien van de bekostiging van medebewindstaken. De Minister van BZK heeft toegezegd en aangegeven hiervoor een geschikte mogelijkheid te zoeken.¹³

In deze kabinetsreactie wordt de toezegging gestand gedaan. Zie hiervoor de **bijlage** bij deze brief. In deze bijlage wordt nader toegelicht waarom artikel 108, derde lid, Gemeentewet kan worden gezien als een explicitering van een verplichting die al voortvloeit uit de Grondwet en het Europees Handvest inzake lokale autonomie. En waarom de bepaling zich naar zijn aard slecht leent voor een exacte juridische afbakening van lasten die wel of niet voor compensatie door het rijk in aanmerking komen. De plicht om gemeenten in financiële zin in staat te stellen zowel hun autonome taken als de taken die hen in medebewind zijn opgedragen uit te voeren, is algemener van aard en de invulling hiervan is opgedragen aan de (begrotings-)wetgever. Het Rijk heeft daarbij de keuze tussen het

¹³ Handelingen II, 2024–2025, 8 april 2025, nr. 25, item 11.

vergroten van de mogelijkheden tot lokale belastingheffing of het vergoeden van kosten via het uitkeringsstelsel. Dit volgt uit artikel 2 van de Financiële verhoudingswet. Ook dit is in de bijlage nader toegelicht.

Dan de motie van de leden De Vries en Van Eijk.¹⁴ In deze motie wordt gevraagd om in kaart te brengen wat gemeenten nu al aan instrumenten en sturingsmogelijkheden hebben, om de kosten voor medebewindstaken te beperken. Tevens wordt gevraagd om een overzicht met *best practices*. Dit voor een aantal beleidsterreinen, waarbij onder meer onderwijshuisvesting en de Wmo 2015 worden genoemd. Hiervoor wordt een extern onderzoek ingesteld naar de instrumenten en sturingsmogelijkheden van gemeenten, om de kosten voor medebewindstaken te beperken. Daarbij zullen enkele praktijkvoorbeelden benoemd worden. Dit onderzoek is naar verwachting voor de zomer van 2026 afgerond.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
F. Rijkaart

¹⁴ Kamerstukken II 2024–2025, 36 600 B, nr. 42.

In deze bijlage wordt ingegaan op de verhouding tussen autonomie en medebewind en op het belang van dit onderscheid voor de financiële verplichtingen van het Rijk jegens gemeentebesturen. De belangrijkste conclusie is dat hoewel het onderscheid tussen autonomie en medebewind juridisch nog altijd relevant is, dit voor de financiële verplichtingen van het Rijk niet het meest fundamentele punt is. De wetgever heeft de verplichting om, zowel ten aanzien van autonome taken als ten aanzien van medebewindstaken, gemeenten ook in financiële zin in staat te stellen hun taken behoorlijk uit te voeren. De wetgever heeft daarbij de keuze om gemeenten de middelen zelf te laten ophalen middels belastingen of om uitkeringen te verstrekken vanuit het Rijk. De voorkeur gaat daarbij steeds uit naar die vorm van financiering die gemeentebesturen de meeste vrijheid en de minste verantwoordingslasten biedt. De norm gemeentebesturen voor zowel autonomie als voor medebewind voldoende financiële armslag te geven, volgt uit de Grondwet en het Europees Handvest inzake lokale autonomie. In de Gemeentewet en de Financiële-verhoudingswet is dit geconcretiseerd. Gelet op de wettelijke formulering, de totstandkomingsgeschiedenis van deze bepalingen, en het feit dat het de wetgever is die deze normen heeft toe te passen, lenen deze zich niet goed voor een scherp afgebakend en beperkt toepassingsbereik. Evenmin kan goed in algemene zin worden vastgesteld wanneer wel of wanneer niet aan deze staatsrechtelijke normen wordt voldaan. Het onderstaande geldt in algemene zin ook voor provincies, al verschillen de mogelijkheden van belastingheffing sterk tussen gemeenten en provincies.

In het rapport van de ROB wordt het volgende gesteld:

Autonomie en medebewind zijn te beschouwen als de twee uiteinden van een schaal waartussen het gemeentelijk bestuur zich beweegt. In de praktijk is het door de gemeente gevoerde bestuur steeds ergens op deze schaal te plaatsen. Die plaats wordt bepaald door de mate van vrijheid dan wel gebondenheid van de gemeente in haar doen en laten op het betreffende terrein.

Het bestaan van autonomie en medebewind is een wezenskenmerk van de wijze waarop onze gedecentraliseerde eenheidsstaat grondwettelijk gezien is ingericht. Zie hierover ook de brief van de Minister van BZK van 6 februari 2025 over het decentralisatiebeginsel.¹⁵ Zoals in deze brief is aangegeven stelt onze Grondwet de provinciale en de gemeentelijke autonomie nog altijd voorop. In de brief van de Minister van BZK aan de Eerste Kamer over de gemeentelijke autonomie uit mei 2024 is daarover het volgende opgemerkt.¹⁶

«Vooropgesteld: de gemeentelijke autonomie is een belangrijk wezenskenmerk van onze decentrale overheden. Niet voor niets is dit beginsel al sinds 1814 in de Grondwet verankerd. Gemeentebesturen en provinciebesturen zijn vrij om zaken op te pakken als de landelijke wetgever dat nog niet, of niet uitputtend heeft gedaan. Het is aan ons als actoren in het wetgevingsproces om waar mogelijk die ruimte te laten bestaan.»

Al vanaf de eerste gemeentewet van 1851 is ook onderkend dat gemeenten kunnen worden verplicht om uitvoering te geven aan beleid van het rijk. De Grondwet onderkende dit voor provincies zelfs al in 1814. Die vorm van bestuur, waarbij de hoofdlijnen van het beleid centraal door

¹⁵ Kamerstukken II 2024–2025, 33 047, nr. 29.

¹⁶ Kamerstukken I 2023–2024, 36 081, nr. M.

de wetgever worden vastgesteld en decentrale overheden worden belast met de uitvoering, noemen we tegenwoordig medebewind. Sinds 1983 is hierover in de Grondwet bepaald dat regeling en bestuur van het gemeentebestuur kunnen worden gevorderd bij of krachtens de wet. Artikel 108 Gemeentewet vormt de uitwerking van het onderscheid tussen autonomie en medebewind.

Autonomie draait volgens de Grondwet om de eigen bevoegdheid van het gemeentebestuur regels te stellen en bestuur te voeren met betrekking tot de eigen «huishouding». Die huishouding bestaat in potentie uit alle onderwerpen van overheidszorg die nog niet door het provinciebestuur of de rijksoverheid zijn opgepakt. Is een onderwerp wel door het provinciebestuur of het Rijk opgepakt, dan blijft het gemeentebestuur op grond van die autonomie bevoegd om hoger beleid of wetgeving aan te vullen. Medebewind zoals vastgelegd in artikel 124, tweede lid, Grondwet betreft de verplichte medewerking aan rijksbeleid.¹⁷ Dit kan uitsluitend worden gevorderd bij of krachtens de wet.

De Gemeentewet maakt het onderscheid tussen autonomie en medebewind sinds 1992 iets anders. In artikel 108, tweede lid, is vastgelegd dat regeling en bestuur gevorderd bij of krachtens een andere wet dan de Gemeentewet, kan worden aangemerkt als medebewind. Door de verwijzingen in artikel 108, derde lid, Gemeentewet (over financiering) en artikel 124, eerste lid, Gemeentewet (over indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing) heeft dit enige juridische gevolgen. Aangenomen moet worden dat artikel 108, tweede lid, Gemeentewet ziet op medebewind. Zaken die in de Gemeentewet zelf zijn geregeld, zoals de verplichting een begroting op te stellen of een participatieverordening vast te stellen, zijn in die lezing autonome (maar wel verplichte) taken.

Er moet daarbij worden onderkend dat er een categorie van wetgeving is die zich moeilijk laat vangen in het klassieke grondwettelijke onderscheid tussen autonomie en medebewind. Wetten als de Algemene wet bestuursrecht, de Wet open overheid en de Wet digitale overheid bepalen in vergaande mate de wijze waarop gemeentebesturen mogen en moeten opereren. Het zijn bovendien andere wetten dan de Gemeentewet. Toch kan niet met zekerheid worden gesteld dat hier sprake is van medebewind, als men bedenkt dat medebewind van oudsher ziet op de verplichte uitvoering van taken op een specifiek beleidsterrein. Veel medebewindswetten kennen bovendien een aanzienlijke ruimte voor beleidsmatige keuzes op decentraal niveau. De uitvoering kan bovendien vaak autonoom worden aangevuld. Het onderscheid tussen autonomie en medebewind is in de praktische taakuitoefening dus niet altijd scherp te maken.

Hoewel al langer wordt gesteld dat het onderscheid tussen autonomie en medebewind is vervaagd en dat de taakuitoefening van gemeenten zich dus ergens op een schaal bevindt, gaat onze Grondwet nog altijd uit van een verschil. Daar worden ook consequenties aan verbonden, met name ten aanzien van de mogelijkheid dat taken of bevoegdheden worden overgenomen wanneer die niet of niet goed door het gemeentebestuur worden uitgevoerd. Die mogelijkheid kan volgens artikel 132 van de Grondwet alleen bestaan ten aanzien van medebewindstaken. Heel concreet betekent dit dat wanneer het gemeentebestuur nalaat een besluit te nemen ten aanzien van een onderwerp dat tot de gemeentelijke autonomie behoort, het provinciebestuur of de vakminister niet zelf alsnog dat besluit mogen nemen. Is de betreffende bevoegdheid in

¹⁷ In de literatuur heeft in het verleden nog wel eens een discussie gewoed over de vraag of dit onderscheid sinds de grondwetsherziening van 1983 anders is komen te liggen. De meeste auteurs zijn het over het hier geschetste onderscheid wel eens.

medebewind opgedragen en laat het gemeentebestuur na hier uitvoering aan te geven, dan kan het provinciebestuur of de vakminister wél zelf handelen. Dat is in die situatie verdedigbaar omdat de wetgever (dus ook het parlement) eerder heeft vastgesteld dat in die situatie die bevoegdheid moet worden uitgeoefend. Provincie- en gemeentebesturen zijn kortom geen uitvoeringsorganisaties en zijn niet ondergeschikt aan de regering of een Minister. Ook niet wanneer zij in medebewind opereren.

Een aandachtspunt hierbij is ook het hoofdschap van de raad. Die geldt altijd, maar komt het meest tot zijn recht in autonomie. In dat geval is het immers de raad, als gekozen volksvertegenwoordiging van de eigen inwoners, die zelf kan besluiten of een onderwerp wordt opgepakt, hoe dat wordt gedaan, of hierover regels moeten worden opgesteld en zo ja, hoe die regels luiden, en tegen welke kosten het onderwerp mag worden geadresseerd. Zelfs in zeer vrije vormen van medebewind, staat op voorhand vast dat het gemeentebestuur tenminste *iets* moet doen. De vrijheid om dat, omwille van andere prioriteiten, te laten bestaat in die situatie niet meer.

Hoewel de suggestie die van artikel 108, derde lid, Gemeentewet uitgaat dat het voor het bestaan van een compensatieplicht voor de financiële gevolgen relevant is of sprake is van medebewind, zal hierna worden toegelicht waarom dat niet het geval is.

De verplichting tot bekostiging van medebewindstaken

Deze beschouwing is als volgt opgebouwd. Allereerst wordt kort geschetst welke financiële implicaties de grondwettelijke inrichting van Nederland heeft. Hierbij wordt voortgebouwd op de Kamerbrief over Nederland als gedecentraliseerde eenheidsstaat van 10 februari 2025.¹⁸ Vervolgens wordt kort stilgestaan bij de financiering van autonomie en medebewind. Daarna wordt in aanvulling op wat hierover tijdens het debat in de Eerste Kamer al is gewisseld, gezien wat artikel 108, derde lid, Gemeentewet beoogt te regelen of te expliciteren en hoe dit samenhangt met hetgeen is geregeld in artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet. Tot slot wordt geschetst hoe hiermee in de praktijk dient te worden omgegaan en hoe hieraan concreet invulling wordt gegeven.

De Grondwet

De Grondwet kent buiten de opdracht aan de wetgever om de gemeentelijke belastingen en de financiële verhoudingen te regelen (artikel 136, zesde lid, Grondwet) ogenschijnlijk geen normstelling met betrekking tot de financiële relatie tussen het Rijk en gemeenten. Toch is dat slechts een deel van het verhaal. Gemeenten beschikken immers op grond van artikel 124, eerste lid, Grondwet over de bevoegdheid om in autonomie regels te stellen en bestuur te voeren ten aanzien van de eigen huishouding. Ook zijn gemeentebesturen op grond van artikel 124, tweede lid, Grondwet verplicht uitvoering te geven aan medebewind. Uit de normenhiërarchie, dat wil zeggen het feit dat hogere regels voorgaan op lagere regels, volgt dat gemeenten zich aan hoger recht hebben te houden. Zij moeten dus opvolging geven aan wettelijke opdrachten en zullen daarvoor dus ook middelen moeten opnemen op hun begroting.¹⁹ Tegelijkertijd bepaalt artikel 132, zesde lid, Grondwet dat gemeenten enkel die belastingen mogen heffen die in de wet zijn opgenomen. De ruimte voor lokale belastingen is in Nederland bescheiden in verhouding tot de totale omvang van de begroting van gemeenten. Enkel die belastingen die

¹⁸ Kamerstukken II, 2024–2025, 33 047, nr. 29

¹⁹ Dit is geëxpliciteerd in artikel 193 van de Gemeentewet.

de wet noemt, mogen worden geheven. Daarbij mag de hoogte niet afhankelijk worden gesteld van inkomen of vermogen. De mogelijkheden via belastingen meer geld te heffen zijn daardoor beperkt, al geldt er ten aanzien van de belastingen geen wettelijk maximum. Hoewel de Grondwet dus ruimte laat voor een groter gemeentelijk belastinggebied, is die ruimte op dit moment beperkt. Als gemeenten verplicht uitvoering moeten geven aan hogere regelingen, of dat nu om medebewind gaat of om andersoortige wettelijke verplichtingen, kan er niet zonder meer van worden uitgegaan dat dit uit hogere belastinginkomsten kan worden gefinancierd. Hieruit volgt logischerwijs een verplichting voor het Rijk om, wanneer er nieuwe verplichtingen worden opgelegd, te bezien of de belastingruimte van gemeenten vergroot kan worden. Is dat niet het geval, dan zal het Rijk de betreffende kosten zelf moeten vergoeden. Daarbij kan nog worden opgemerkt dat Thorbecke al het adagium hanteerde dat gemeentelijke belastingen niet zijn bedoeld om de kosten van taken opgelegd door het Rijk te vergoeden.²⁰ Grondwettelijk is dat niet vastgelegd, maar de achterliggende logica is nog altijd relevant. Als het Rijk bepaalt welke regels er gelden en welke taken de decentrale overheden uit moeten voeren, is het ook het Rijk dat er voor zorg moet dragen dat hiervoor de benodigde financiële middelen beschikbaar zijn.

Financiering van autonomie en medebewind

Met betrekking tot de financiering van decentrale overheden moet het belang van het onderscheid tussen autonomie en medebewind worden gerelativeerd. Ten aanzien van de autonome taakuitoefening moeten gemeenten financieel gezien in staat worden gesteld hier een substantiële invulling aan te geven. Dit volgt uit de Grondwet en is expliciet vastgelegd in het Europees Handvest inzake lokale autonomie. Het vergroten van de financiële armslag van gemeenten kan ook doordat de wetgever gemeenten in staat stelt eigen middelen op te halen via belastingen maar als gezegd heeft de wetgever er tot nu toe voor gekozen die ruimte te begrenzen. De kosten van medebewind dienen vergoed te worden indien deze kosten niet door lokale belastingen of leges kunnen worden opgehaald. Bij een aanpassing van wetten die zich moeilijker laten kwalificeren als autonomie dan wel als medebewind maar waarin wel sprake is van uitvoeringsgevolgen voor gemeenten, bijvoorbeeld op het gebied van bedrijfsvoering en werkprocessen, zullen de kosten ook gedragen moeten worden. Ook hiervoor geldt dat het Rijk die kosten zal moeten dragen als de betreffende kosten naar verwachting niet uit leges of uit hogere lokale belastingen kunnen worden gefinancierd.

Als gezegd zijn lokale belastingen van oudsher niet bedoeld om medebewindstaken van te bekostigen. De belastingen zijn naar zijn aard ook minder algemeen; zij richten zich bijvoorbeeld uitsluitend tot woningeigenaren of hondenbezitters. De belastingcapaciteit van afzonderlijke gemeenten is bovendien niet gelijk en van een logische samenhang tussen deze belastingcapaciteit en de kosten van wettelijke (medebewind-)taken is niet per se sprake. Blijft het vanuit het Rijk bezien niet wenselijk om gemeentelijke belastingheffing aan te wenden om nieuwe taken van te bekostigen, dan zal het rijk de additionele kosten in beginsel op een andere wijze moeten vergoeden. Laat het rijk dat na, dan kiest het rijk ervoor dat gemeenten over het geheel genomen minder budget overhouden voor autonome taakuitoefening. Het afbouwen van lokale voorzieningen gebeurt in dat geval niet omdat het gemeentebestuur daar zelf voor kiest maar is een gevolg van keuzes van de nationale wetgever. Dat is op zichzelf niet onmiddellijk onrechtmatig, maar deze keuze moet wel gemotiveerd worden, ook in relatie tot het hoger recht. Waar de

²⁰ S.A.J. Munneke, De Gemeentewet en haar toepassing, art. 108 Gemw, aant. 2.3

juridische grens van deze keuzeruimte ligt, is niet op voorhand te zeggen: er moet er steeds een substantieel vrij besteedbaar budget overblijven voor autonome taakuitoefening.

Het Europees Handvest inzake lokale autonomie kent het onderscheid tussen autonomie en medebewind in het geheel niet. Het Handvest bevat wel bepalingen omtrent de financiën van lokale overheden. Het Handvest bepaalt in de eerste plaats dat lokale overheden recht hebben op voldoende eigen financiële middelen, waarover zij vrijelijk kunnen beschikken bij de uitoefening van hun bevoegdheden (artikel 9, eerste lid). Deze middelen moeten evenredig zijn aan de aan hen toebedeelde taken (artikel 9, tweede lid). Het derde lid van artikel 9 bepaalt bovendien dat een substantieel deel van het budget door lokale overheden middels eigen belastingen moet kunnen worden opgehaald. Op geen van deze bepalingen heeft Nederland een voorbehoud gemaakt. Deze regels gelden dus onverkort en ook de begrotingswetgever heeft zich hieraan te houden.

Artikel 108 Gemeentewet en artikel 2 Financiële-verhoudingswet

Als bekend, verplicht artikel 108, derde lid, Gemeentewet het rijk om de kosten verbonden aan de uitvoering van medebewindstaken en van aanwijzingen te vergoeden. Deze bepaling is in 1992 met de Invoeringswet Gemeentewet in de wet opgenomen.²¹ De toelichting was op dit onderdeel uiterst summier.²² De concrete aanleiding was dat een vergelijkbare bepaling bij amendement was ingevoegd in de Provinciewet.²³ De hoofdregel lijkt duidelijk te zijn: de kosten van medebewind worden door het rijk gefinancierd. De concrete toepassing wordt echter niet beschreven in de parlementaire geschiedenis.

Artikel 108, derde lid, Gemeentewet bepaalt niet op welke wijze de bekostiging dient te gebeuren. De voorkeursvolgorde die voor verschillende uitkeringsvormen die in de Financiële-verhoudingswet ligt besloten, kan echter ook hier worden toegepast. Dat betekent dat als er geen sprake is van een taak waarvoor belastingen of leges door gemeenten kunnen worden opgehaald, financiering bij voorkeur via het Gemeentefonds geschiedt. Daarbij geldt weer een voorkeur voor de algemene uitkering van het Gemeentefonds, gevolgd door de andere uitkeringen uit het fonds. Als laatste optie gelden de specifieke uitkeringen. Specifieke uitkeringen worden alleen gebruikt als dat bijzonder aangewezen moet worden geacht. Benadrukt moet worden dat deze voorkeursvolgorde los staat van het onderscheid tussen autonomie en medebewind. Binnen het huidige stelsel blijft het dus zo dat belastingheffing niet de voorkeur heeft als instrument voor de meeste medebewindstaken voor gemeenten en provincies.

Het derde lid van artikel 108 Gemeentewet sluit aan op het tweede lid. Regeling en bestuur gevorderd bij of krachtens de Gemeentewet zelf valt strikt genomen dus buiten de reikwijdte van deze bepaling. Ditzelfde geldt voor wetten waarin weliswaar sprake lijkt van medebewind, maar waarin geen regeling of bestuur wordt *gevorderd*.²⁴ Dit zogenoemde facultatieve medebewind valt dus bij een strikte lezing van artikel 108, derde lid, Gemeentewet, niet binnen het bereik van de bepaling. Gaat men er van uit dat ook dan nog sprake is van de uitvoering van rijksbeleid door decentrale overheden, dan kan het toch als een vorm van medebewind worden aangemerkt. Het voor de autonomie kenmerkende vrij initiatiefrecht

²¹ Stb. 1993, 611.

²² *Kamerstukken II*, 1992–1993, 22 893, nr. 3, p. 9.

²³ *Kamerstukken II*, 1990–1991, 19 836, nr. 25.

²⁴ S.A.J. Munneke, *De Gemeentewet en haar toepassing*, art. 108 Gemw, aant. 2.3

zonder bemoeienis van het rijk ontbreekt hier immers. Ook in die situatie is bekostiging van de betreffende taak vanuit het Rijk dus op zijn plaats. Hierna zal worden ingegaan op de wijze waarop in de praktijk invulling wordt gegeven aan deze bepaling. In de praktijk blijkt dit namelijk een bron van discussie en zelfs van juridische geschillen.²⁵ Eerst zal worden stilgestaan bij de andere centrale wettelijke bepaling met betrekking tot de financiën van decentrale overheden: artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet (Fvw).

Artikel 2, eerste lid, Fvw bepaalt dat indien beleidsvoornemens van het rijk leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door provincies of gemeenten, in een afzonderlijk onderdeel van de bijbehorende toelichting met redenen omkleed en met kwantitatieve gegevens gestaafd, beschreven wat de financiële gevolgen van deze wijziging voor de provincies of gemeenten zijn en hoe deze door decentrale overheden kunnen worden opgevangen. De in artikel 2 Fvw neergelegde verplichting geldt niet alleen bij medebewind, maar bij alle beleidsvoornemens van het rijk. De verplichting geldt bovendien niet enkel bij wet- en regelgeving, maar ook bij andere voornemens.²⁶ De verplichting rust in de eerste plaats op de Minister die het aangaat. Dat is immers degene is die de memorie van toelichting bij een voorstel ondertekent. Het tweede lid verplicht in de memorie van toelichting bij een (wets-)voorstel op te nemen via welke bekostigingswijze de financiële gevolgen voor de provincies of gemeenten kunnen worden opgevangen.

Er is bewust van afgezien in de Fvw zelf een verplichting tot vergoeding van kosten op te nemen. Dit hield verband met de voorkeursvolgorde van bekostiging van gemeentelijke taken en activiteiten.²⁷ Ook in deze toelichting is echter onderkend dat in beginsel bij taakintensiveringen de daarmee gemoeide kosten worden gecompenseerd.

Toepassing van regels in de praktijk

In de praktijk moeten voornoemde regels en uitgangspunten in een bredere context worden toegepast. Daarbij moeten een aantal zaken worden onderkend. Het is in de eerste plaats niet wenselijk dat het rijk zich actief bemoeit met de vraag waar gemeenten hun geld wel en niet aan uitgeven. In de tweede plaats worden veel medebewindstaken niet afgezonderd van andere gemeentelijke taken uitgevoerd. Dat levert vragen op bij veranderende omstandigheden en bij aanpassing van bestaande taken. Welke kosten de gemeente sowieso heeft te dragen en welke kosten uit de taakintensivering volgen, vraagt daarom om onderzoek. Dat onderzoek is op grond van artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet altijd verplicht.

Is er sprake van medebewind, dan wordt in overleg tussen het vakdepartement, de fondsbeheerders en de koepels gestreefd naar inzicht in de kosten die volgen uit een doelmatige uitvoering van de betreffende medebewindstaak. Een nieuwe medebewindstaak of een uitbreiding van een reeds bestaande medebewindstaak betekent immers op zichzelf niet dat de financiële ruimte voor gemeenten om deze taak autonoom aan te vullen ook vergroot moet worden. De vraag of dat wenselijk is, is niet juridisch maar politiek van aard. Daarom kan worden vastgesteld dat toepassing wordt gegeven aan de wettelijke verplichtingen wanneer het rijk de kosten van een doelmatige en doeltreffende uitvoering van

²⁵ Zie bijvoorbeeld Rb. Den Haag, 17 mei 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:5174 en CRvB, 1 juli 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:2017.

²⁶ *Kamerstukken II*, 1995–1996, 24 552, nr. 3, p. 62.

²⁷ *Kamerstukken II*, 1995–1996, 24 552, nr. 3, p. 62

medebewindstaken voor zijn rekening neemt. Deze compensatieplicht geldt niet voor ondoeltreffende en ondoelmatige uitgaven van gemeenten of een bovenwettelijk voorzieningenniveau. De afwegingsruimte voor de begrotingswetgever is hier dus naar zijn aard beperkt. Hoe groot de financiële ruimte voor de autonome taakuitoefening is, ook ten aanzien van de autonome aanvulling van medebewindstaken, is aan de (begrotings-)wetgever. De wetgever bepaalt immers welke belastingen gemeenten mogen heffen en stelt de begroting van het Gemeentefonds en van de ministeries vast. Binnen de hiervoor geschetste kaders beschikt de wetgever daarbij over een aanzienlijke marge voor politieke besluitvorming.

Tegelijkertijd moet worden onderkend dat gemeenten in autonomie en in medebewind een enorm deel van het overheidshandelen verrichten en daarbij zorgdragen voor tal van essentiële voorzieningen voor de inwoners van Nederland. Ook bij de uitvoering van ambities van het rijk zijn gemeenten onmisbaar. Het constitutionele en het wettelijke kader geven wellicht weinig houvast bij het vaststellen van de precieze benodigde budgetten. Maar tegelijkertijd gaat dit wettelijk stelsel er nadrukkelijk wel van uit dat gemeenten ook in financieel opzicht door het rijk in staat worden gesteld die rol waar te blijven maken.