37 020 B Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2027

Nr. 9 Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 oktober 2026

Samen met de staatssecretaris van Financiën als medefondsbeheerder en mede namens de minister van Langdurige Zorg, Jeugd en Sport als beleidsverantwoordelijke voor de jeugdzorg en de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015), informeren wij u over het vervolgtraject van de herijking van verdeling van de algemene uitkering van het gemeentefonds.

Op 28 mei jl.[1] hebben wij als fondsbeheerders aan uw Kamer laten weten welk besluit we hebben genomen aangaande de aanpassingen aan het verdeelmodel van het gemeentefonds, het ingroeipad, en hoe te komen tot een ordentelijk proces voor het vervolgtraject. Ook hebben wij in deze brief aangegeven welke onderzoeksrichtingen we voor ons zien in het vervolgtraject naar de herijking van de verdeling. We hebben toen toegezegd u na de zomer te informeren over het vervolg.

Deze brief zal allereerst kort ingaan op de onderzoeksvoorstellen, welke samen met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten verder zijn uitgewerkt en binnenkort worden uitgezet. Vervolgens wordt in deze brief nader ingegaan op de criteria voor het nieuwe verdeelmodel, in het bijzonder de leefwereld. Daarna gaat deze brief in op de organisatorische inbedding en hoe daarin aandacht is besteed aan de leefwereld en aan de diverse typen gemeenten. Tot slot wordt ingegaan op de planning.

We hechten er als fondsbeheerders aan dat er voldoende tijd is om zowel methodologisch als bestuurlijk de resultaten te bezien. Daarom hebben we voor dit vervolgtraject twee jaar nodig. Wij zullen, gehorende hebbende alle betrokkenen, uiterlijk voor de meicirculaire 2028 beslissen of er per 1 januari 2029 aanpassingen worden doorgevoerd in het verdeelmodel en uw Kamer hierover informeren.

Onderzoeksvoorstellen

Op basis van het advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) en in samenspraak met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) zijn we, zoals gemeld in de brief van 28 mei jl., voor het vervolgtraject tot de volgende drie onderzoeksvragen gekomen:

- Onderzoek of tot een betere verdeling kan worden gekomen voor de clusters Jeugd, Wmo en Sociale basisvoorzieningen, waarbij de clusters in samenhang zullen worden bezien. Bij dit onderzoek zal centraal staan het

[1] Kamerstuk 36 800 B, nr. 25.

zoeken naar maatstaven die aansluiten bij de leefwereld. Dat wil zeggen: inhoudelijk logisch samenhangen met de praktijk van gemeenten in hun relatie tot professionals en inwoners in het betreffende domein.

- Onderzoek naar de mogelijkheden voor verbetering van de inkomstenverevening. Bij dit onderzoek zal in samenhang worden betrokken: parkeerbelasting (onderdeel van het cluster Infrastructuur, Ruimte en Milieu), toeristenbelasting (Overige Eigen Middelen), de vaste voeten van Amsterdam en Rotterdam en de maatstaven voor de Wadden, en de aftopping van de onroerende zakenbelasting (ozb) voor niet-woningen.
- Herschatting van de clusters Participatie, Onderwijs en Orde en veiligheid vanwege de beoogde definitiewijzigingen van de maatstaven ‘huishoudens met een laag inkomen met drempel’ en ‘inwoners met een migratieachtergrond’. Bij de herschatting van deze clusters geldt dat herverdeeleffecten zoveel als mogelijk worden voorkomen. Aanleiding voor de herschatting is immers niet een onvoldoende aansluiting bij de kostenpatronen van gemeenten, maar definitiewijzigingen van maatstaven.

De onderzoeken zullen worden uitgevoerd door onafhankelijke externe onderzoeksbureaus. Voor de onderzoeken zullen de resultaten uit alle voorgaande herijkingsonderzoeken als basis dienen. Dit betekent ook dat de onderzoeken zullen voortbouwen op eerdere bevindingen.

Criteria voor de verdeling: de leefwereld

Zoals in de brief van 28 mei jl. aangegeven zijn we het als fondsbeheerders eens met de ROB en de VNG dat het van belang is om niet alleen rekenkundig en/of statistisch naar het verdeelvraagstuk te kijken. Het verdeelmodel moet herkenbaar en uitlegbaar zijn vanuit de leefwereld. Als fondsbeheerders vinden wij dit van groot belang, en de leefwereld heeft daarom een centrale rol in het vervolgtraject. Aansluiting met de leefwereld wil zeggen dat het model gebaseerd moet zijn op waar gemeenten in relatie tot professionals en inwoners in hun dagelijkse praktijk mee te maken hebben. Dit vraagt, zoals in paragraaf 3 “Criteria van de verdeling” in de brief van 28 mei jl. aangegeven, om inhoudelijk logische maatstaven, waarbij maatstaven de noodzakelijke kosten van gemeenten volgen (kostenoriëntatie). Om dit te bereiken wordt aan de onderzoeksbureaus gevraagd om mensen die op het relevante beleidsterrein werkzaam zijn, inhoudelijk en/of financieel, bij gemeenten, ministeries, kennisinstituten, belangenorganisaties en dergelijke nadrukkelijk bij de onderzoeken te betrekken. De criteria waaraan de herziene verdeling moet voldoen zijn: inhoudelijk logische maatstaven, kostenoriëntatie, objectiviteit, geen ongewenste prikkelwerking, stabiliteit, voorspelbaarheid, flexibiliteit, globaliteit, en het gewicht van de maatstaf dient uitlegbaar te zijn. Deze criteria zijn nader toegelicht in de brief van 28 mei jl.

Het zoeken van aansluiting met de leefwereld betekent ook dat, zoals de VNG in haar advies aangeeft, de onderzoeksbureaus zullen worden gevraagd om tot een verdeling in het sociaal domein te komen voor de afzonderlijke clusters Jeugd,

Wmo en Sociale basisvoorzieningen en daarbij ook rekening te houden met de samenhang tussen de clusters en de integrale gemeentelijke beleidsvorming over de clusters heen.

Dit betekent dat de zoektocht naar een herzien verdeelmodel voor de clusters Jeugd, Wmo en sociale basisvoorziening rekening moet houden met het feit dat gemeenten verschillende keuzes kunnen maken in hoe bijvoorbeeld middelen voor de jeugdzorg worden ingezet. De ene gemeente investeert bijvoorbeeld meer in de sociale basisvoorzieningen dan een andere gemeenten. Dit kan een verklaring zijn voor aansluitverschillen op individueel gemeentelijk niveau per cluster. De aansluitverschillen van de clusters dienen dan ook zowel per cluster als gezamenlijk geanalyseerd te worden. Tegelijkertijd blijven de clusters afzonderlijk onderdeel van het gemeentefonds.

Organisatorische inbedding

We hebben voor het vervolgtraject dankbaar gebruik gemaakt van het aanbod van de VNG om gezamenlijk tot een ordentelijk proces (tijdpad, rollen en verantwoordelijkheden, (tussen)producten) te komen. Fondsbeheerders, VWS en VNG treden gezamenlijk op als inhoudelijk opdrachtgever van de onderzoeksopdrachten. De fondsbeheerders zijn daarbij verantwoordelijk voor de organisatorische en administratieve werkzaamheden die bij de onderzoeksopdrachten horen. De minister van Langdurige Zorg, Jeugd en Sport is medeopdrachtgeefster, aangezien zij beleidsverantwoordelijk is voor de jeugdzorg en de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015). De onderzoekbureaus werken binnen deze onderzoekopdrachten.

Er zal één begeleidingscommissie worden gevormd voor het onderzoek naar de clusters Jeugd, Wmo en Sociale basisvoorzieningen, en er zal één begeleidingscommissie worden gevormd voor het onderzoek naar de mogelijkheden voor inkomstenvereveningen en de herschatting van de clusters Participatie, Onderwijs en Orde en veiligheid vanwege de voorgenomen definitiewijzigingen. De begeleidingscommissies zijn verantwoordelijk om technisch-inhoudelijk te adviseren over het onderzoek.

Daarnaast zal er één gezamenlijke stuurgroep komen om op het politiek-bestuurlijk-strategische vlak te adviseren over de uitkomsten inclusief de herverdeeleffecten.

In de startgesprekken die de begeleidingscommissies en de stuurgroep met de opdrachtnemers hebben, is de geformuleerde opdracht van de inhoudelijk opdrachtgevers, de daarop gebaseerde ingediende offerte, en het geselecteerde bureau een vast gegeven. Aanscherpen van de opdracht is enkel mogelijk door de inhoudelijk opdrachtgevers, zowel aan de start als gedurende de loop van de onderzoekstrajecten, waarbij de inbreng van de begeleidingscommissies en de stuurgroep zwaarwegend is. De stuurgroep bewaakt dat de opdracht wordt uitgevoerd zoals deze is bedoeld.

De fondsbeheerders en VWS nodigen de VNG en de ROB uit om in de begeleidingscommissies en de stuurgroep zitting te laten nemen. Daarnaast

worden voor deze commissies en de stuurgroep personen uitgenodigd die de gemeentelijke praktijk en die van inwoners kennen. Dit, om de verbinding met de leefwereld te borgen, hetgeen in het bijzonder van belang is voor het onderzoek in het sociaal domein. Deze personen worden door de inhoudelijk opdrachtgevers (Rijk en VNG) in onderling overleg geselecteerd. De geselecteerde personen hebben belangrijke kennis en ervaring om de analyses niet alleen kwantitatief maar ook kwalitatief en vanuit de leefwereld te duiden. Het kan gaan om een (combinatie van) kennis van het sociaal domein, financiële verhoudingen, gemeentelijke financiën of kennis van bijzondere groepen van gemeenten. Alle leden van de stuurgroep en de begeleidingscommissies nemen daar zitting in vanwege hun expertise. Zij nemen deel op persoonlijke titel om hun expertise te delen opdat zodoende de best mogelijke onderzoeksuitkomsten kunnen worden gerealiseerd.

We vragen de onderzoeksbureaus om in aanvulling op bovenstaande een concreet voorstel voor de organisatorische inrichting van het door hen voorgestelde onderzoeksproces te doen, en hier ook specifiek uit te lichten hoe de verbinding met de leefwereld wordt opgezocht. Oftewel om met een voorstel te komen dat rekening houdt met de overkoepelende organisatie en recht doet aan de expertise van mensen die op het terrein werkzaam zijn. Een voorstel dat er ook voor zorgt dat het proces transparant en navolgbaar is voor gemeenten. We verwachten dat de onderzoeksbureaus in hun analyses rekening houden met diverse typen gemeenten, hen goed betrekken, en in hun voorstellen beschrijven hoe hier in het onderzoek vorm en inhoud aan gegeven gaat worden.

Het onderzoek naar de clusters Jeugd, Wmo, en Sociale basisvoorzieningen zal parallel lopen aan de inspanningen vanuit het ministerie van VWS, op trajecten rondom de Hervormingsagenda Jeugd, en trajecten rondom het Houdbaarheidsonderzoek Wmo. Aan het onderzoeksbureau zal gevraagd worden om kennis te nemen van de verschillende onderzoeken die de minister van Langdurige Zorg, Jeugd en Sport momenteel laat uitvoeren in de Jeugdzorg en die in de komende maanden opgeleverd worden of al gepubliceerd zijn. Samen met de opdrachtgevers zal geëvalueerd worden of en welke impact er is op de onderzoeken naar de verdeling.

Planning

Zoals ook in de brief van 28 mei jl. is aangegeven, is het is voor ons als fondsbeheerders van groot belang dat alle betrokken partijen, waaronder de ROB en de VNG, genoeg tijd hebben om de resultaten zowel methodologisch als bestuurlijk te bezien en hierover advies uit te brengen. Daarom koersen wij erop dat de onderzoeksopdrachten snel worden uitgezet. We verwachten dit in oktober te kunnen doen, waardoor de onderzoeken in december kunnen starten. Het streven is de onderzoeksvragen naar het sociaal domein en de inkomstenvereveningen begin juni 2027 te hebben afgerond. Rond mei 2027 zal vervolgens de onderzoeksvraag naar de herschattingen van de clusters vanwege de beoogde definitiewijzigingen worden opgepakt. Dan zal tevens worden gekomen tot een finaal onderzoeksresultaat voor het verdeelmodel per 1 januari 2029. De beantwoording van deze onderzoeksvraag heeft een looptijd tot begin

oktober 2027. Daarna zullen de fondsbeheerders een concept voorstel ter advisering aan de ROB en de VNG voorleggen. Na ontvangst van de adviezen van de ROB en de VNG zullen de fondsbeheerders uw Kamer informeren over het voorstel voor de verdeling per 1 januari 2029. Vervolgens zullen wij als fondsbeheerders, uiterlijk voor de meicirculaire 2028 beslissen of er per 1 januari 2029 aanpassingen worden doorgevoerd in het verdeelmodel en daarbij de advisering van betrokken partijen betrekken. In het voorjaar van 2028 zullen we uw Kamer nader informeren over het verdeelvoorstel.

Naar verwachting zal de ROB rond de jaarwisseling met een advies komen over de aanpak van het herijkingsonderzoek. Omdat we op korte termijn moeten starten met het uitvoeren van de onderzoeken hebben we als gezamenlijke opdrachtgevers de organisatie zo zorgvuldig mogelijk vormgegeven. We hebben hiermee ook gehoor gegeven aan de oproep van de VNG in haar advies van 17 april jl.[2] om hier niet op te wachten, maar de regie te nemen en vooruitlopend hierop zelf met een plan van aanpak te komen. Op basis van het nog te ontvangen advies van de ROB zullen de opdrachtgevers in gezamenlijk overleg bezien of en hoe de aanpak van het onderzoek wordt aangepast.

Wij zullen uw Kamer actief op de hoogte houden en producten van het onderzoek met u delen. Daarnaast zullen wij u begin 2028 op de hoogte brengen van de door ons voorgenomen aanpassingen in de verdeling van het gemeentefonds.

Tot slot

We zijn ons bewust van de behoefte die gemeenten hebben om zo snel mogelijk helderheid te hebben aangaande de verdeling van de middelen van de algemene uitkering. Met de in deze brief geschetste inrichting van de organisatorische inbedding en opgenomen planning hopen wij de gemeenten in de meicirculaire 2028 helderheid te kunnen geven over de verdeling per 1 januari 2029.

Tegelijkertijd biedt de eerlijkheid te zeggen dat een model regelmatig onderhoud zal blijven vragen en dat inhoudelijk beleidsmatige ontwikkelingen zich kunnen voordoen die effect zullen hebben op de verschillende clusters binnen het gemeentefonds. Belangrijk onderdeel is en blijft daarbij de transparantie. Samen met de VNG zullen we dan ook aan de slag gaan om de toegankelijkheid van het Periodiek Onderhoudsrapport van het gemeentefonds (POR) te verbeteren. In het POR wordt stil gestaan bij de mate van aansluiting van het model bij het kostenpatroon van gemeenten.

Tot slot wil ik van de gelegenheid gebruik maken om de VNG te bedanken voor het constructief meedenken over de inrichting van het proces en de opzet van de onderzoeksopdrachten.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
P.E. Heerma

[2] VNG-advies herijking verdeling gemeentefonds