

36 800 B

**Vaststelling van de begrotingsstaat van
het gemeentefonds voor het jaar 2026**

Nr. 11

**VERSLAG VAN EEN
SCHRIFTELIJK OVERLEG**

Vastgesteld 2 december 2025

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de brief van 4 juli 2025 over Ingroeipad gemeenten 2026 en volgende (Kamerstuk 36 600 B, nr. 49).

De vragen en opmerkingen zijn op 25 september 2025 aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voorgelegd. Bij brief van 2 december 2025 zijn de vragen, voorzien van een inleiding, beantwoord.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Van Eijk

Adjunct-griffier van de commissie,
Van der Haas

**Vragen en opmerkingen vanuit de fracties en reactie
van de bewindspersoon**

Vragen en opmerkingen van de leden van de BBB-
fractie en reactie van de bewindspersoon

Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie
en reactie van de bewindspersoon

Vragen en opmerkingen van de leden van de SGP-
fractie en reactie van de bewindspersoon

Inleiding

Alvorens op uw specifieke vragen in te gaan, ga ik hieronder eerst nog even in op het al dan niet delen van de namen van de desbetreffende twee gemeenten en de achtergrond van het ingroeipad en de financiële positie van gemeenten.

Namen van de desbetreffende twee gemeenten

Uw Kamer heeft gevraagd naar de namen van de desbetreffende twee gemeenten.

Het is de taak van het Rijk om de middelen van de algemene uitkering van het gemeentefonds dusdanig te verdelen dat gemeenten een gelijk voorzieningenniveau aan hun inwoners kunnen aanbieden tegen een gelijke belastingdruk. De verdeling van de middelen dient, conform de Financiële-verhoudingswet op objectieve gronden te gebeuren en niet op basis van individuele casuïstiek.

Het is aan de individuele gemeenten, zoals in mijn brief van 24 september jl. vermeld, om hun inkomsten, waarvan het gemeentefonds ruim 50% is, in evenwicht te brengen met hun uitgaven.

Gezien het feit dat uw Kamer het recht heeft op de namen van beide gemeenten, informeer ik u bij deze dat het de gemeenten Utrecht en Zwijndrecht betreft.

Achtergrond van het ingroeipad

Op 6 april 2022¹ heb ik uw Kamer geïnformeerd over de invoering van de nieuwe verdeling van de algemene uitkering van het gemeentefonds. Het oude verdeelmodel stamde uit 1997 en sindsdien is er veel veranderd onder andere door de decentralisaties in het sociaal domein.

Het doel van de herziene verdeling is om iedere gemeente een gelijkwaardige financiële uitgangspositie te geven, zodat gemeenten een gelijkwaardig voorzieningenniveau kunnen realiseren tegen gelijke belastingdruk: mensen moeten in principe toegang hebben tot hetzelfde voorzieningenniveau en dat mag niet afhankelijk zijn van de plek waar iemand woont. Om te voorkomen dat achteraf de verdeling slechts op de herverdeeleeffecten zou worden beoordeeld is vooraf met de VNG een beoordelingskader afgesproken met daarin de belangrijkste elementen waaraan de nieuwe verdeling moet voldoen. De uitgangspunten voor de verdeling van de middelen uit het gemeentefonds zijn vastgelegd in de Financiële-verhoudingswet (Fvw) en zijn als uitgangspunt gehanteerd. Deze uitgangspunten kunnen als volgt worden samengevat: de verdeling van de middelen moet aansluiten bij de kosten die gemeenten maken en de inkomsten die zij zelf kunnen genereren (kostenoriëntatie), globaal genoeg zijn om de keuzevrijheid van overheden niet te beperken, niet door overheden beïnvloedbaar zijn (objectief) en beloning van slecht gedrag vermijden (ongewenste prikkelwerking). Daarnaast moet de verdeling in de tijd voldoende stabiel zijn, zodat budgetten niet te veel schommelen, maar moet de verdeling ook flexibel genoeg zijn om in te kunnen spelen op maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen.

Oftewel, het doel van de herijking van de verdeling is en was niet het voorkomen of beperken van herverdeeleeffecten, maar het vinden van een goede aansluiting van het verdeelmodel op de kosten en inkomsten van gemeenten en het oplossen van de knelpunten die de afgelopen jaren zijn

¹ Kamerstuk 35 925-B, nr. 21

geconstateerd om zodoende gemeenten in een financieel gelijkwaardige positie te brengen.

De actualisering van het verdeelmodel leidde tot verschuivingen van de inkomsten tussen gemeenten bij een gelijkblijvende omvang van het gemeentefonds. Sommige gemeenten zouden op basis van het nieuwe verdeelmodel minder ontvangen (negatief herverdeeleffect) en andere gemeenten meer (positief herverdeeleffect).

Om te zorgen dat gemeenten niet in de financiële problemen zouden komen is besloten tot een ingroeipad, het pad waarmee gemeenten naar de nieuwe verdeling ingroeien. Het ingroeipad is voor het jaar 2023 op maximaal € 7,50 per inwoner gezet en voor de jaren 2024 en 2025 op maximaal € 15 per inwoner. Daarmee komt het maximale effect op +/- € 37,50 per inwoner in 2025.

Er is toen tevens besloten tot een aangepast ingroeipad voor gemeenten met een beperkte financiële draagkracht en een relatief hoog aantal inwoners met een lage sociaal economische status. Dit, omdat deze gemeenten relatief veel kosten maken, terwijl hun vermogen om eigen inkomsten te realiseren beneden gemiddeld is. Verder eindigde per 1 januari 2023 de uitkering van extra middelen die enkele gemeenten ontvingen voor de bevolkingsdaling. Ook voor deze gemeenten gold een aangepast ingroeipad. Het maximale negatieve effect voor gemeenten met een aangepast ingroeipad is € 22,50 per inwoner: - € 5 per inwoner in 2023, - € 7,50 per inwoner in 2024 en - € 10 per inwoner in 2025.

In de meicirculaire gemeentefonds 2022² is nader toegelicht welke gemeenten in aanmerking komen voor een aangepast ingroeipad. De berekening van het ingroeipad per gemeente is eveneens op de website van de meicirculaire geplaatst, te weten:

Voor de 50% gemeenten die het minst profiteren van het Coalitieakkoord (opschalingskorting en accres) ten opzichte van hun toenmalige uitkering in 2022 geldt een aangepast groeipad als ze in 2020 aan twee van onderstaande drie criteria voldeden:

- Criterium 1: Het gemeenten zijn waarvan de bevolking een lage sociaal economische status heeft. Hierbij is gebruikgemaakt van de definitie van het CBS en de definitie zoals deze gehanteerd wordt in de jaarlijkse begrotingsanalyse van het ministerie van BZK.*
- Het gemeenten zijn met een relatief zwakke financiële positie.*

Criterium 2: Het OZB-tarief hoger is dan 120% van het gemiddelde van Nederland. Hierbij is het tarief gewogen op basis van de WOZ-waarde;

Criterium 3: De solvabiliteit onder de 30% ligt.

In de brief van 7 februari jl.³ van mijn voorganger is uw Kamer geïnformeerd dat gezien de resultaten van de afgeronde onderzoeken, die laten zien dat verdere analyse nodig is, door de fondsbeheerders is besloten pas per 1 januari 2027 een volgende stap te zetten met betrekking tot het ingroeipad – het pad waarmee gemeenten naar de nieuwe verdeling ingroeien. Oftewel in 2026 wordt geen volgende stap in het ingroeipad gezet. In 2027 zal op basis van de dan geactualiseerde kostendata en de dan

²

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/circulaires/2022/05/31/meicirculaire-gemeentefonds-2022>

³ Kamerstuk 36 600 B, nr. 24

beschikbare onderzoeksresultaten het ingroeipad per gemeente worden geactualiseerd.

Financiële positie gemeenten

In de periode 2023-2025 is geen enkele gemeente er financieel op achteruitgaan als gevolg van de invoering van het nieuwe verdeelmodel. Dat komt doordat in deze periode de omvang van het gemeentefonds is toegenomen en door het ingroeipad. Er is in deze periode cumulatief voor gemeenten en provincies samen € 3 miljard extra beschikbaar is gekomen bovenop de stand Miljoenennota 2022 als gevolg van het extra accres en het schrappen van de oploep van de opschalingskorting. Dit naast de andere middelen die nog ter beschikking van gemeenten zijn gekomen, zoals de uitvoeringskosten van klimaat en middelen voor de jeugdzorg.

De zorgen bij gemeenten over de toekomst van hun financiële positie is ook bij mij bekend. Met uw Kamer is per brief van 25 april 2025⁴ gedeeld dat er bij Voorjaarsnota 2025 voor de jaren 2025-2027 cumulatief circa 3 miljard euro beschikbaar is gekomen voor gemeenten voor zowel jeugdzorg als voor de terugval in 2026 in het Gemeentefonds.

Op 16 september jl. heb ik uw Kamer geïnformeerd⁵ dat het kabinet en de VNG tot gezamenlijke afspraken zijn gekomen over de compensatie van de incidentele tekorten 2023 en 2024 in de jeugdzorg. Gemeenten hebben in totaal 728 miljoen euro ontvangen van het Rijk. In deze brief heeft u ook kunnen vernemen dat de VNG heeft laten weten dat wat de gemeenten betreft er op dit moment een werkbare financiële positie voor gemeenten is.

⁴ Kamerstuk 36 600-VII, nr. 136

⁵ Kamerstuk 36 800-VII, nr. 4

Vragen en opmerkingen van de leden van de BBB-fractie en reactie van de bewindspersoon

De leden van de BBB-fractie hebben kennisgenomen van de brief van 4 juli jongstleden van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze leden maken zich zorgen over de financiële positie van gemeenten en in het bijzonder over de toename van het aantal kwetsbare gemeenten. Het is volgens hen essentieel dat alles in het werk wordt gesteld om te voorkomen dat gemeenten in financiële problemen raken en dat daardoor basisvoorzieningen zoals dorpshuizen, bibliotheken en sportaccommodaties onder druk komen te staan of zelfs moeten sluiten. Vooral in gemeenten met een beperkte financiële draagkracht en een lage sociaal-economische status kan dit grote maatschappelijke gevolgen hebben.

De leden van de BBB-fractie vragen de minister of de specifieke groep gemeenten die nu onder het aangepaste ingroeipad valt met de huidige middelen daadwerkelijk voldoende geholpen wordt, en of er structureel overleg met deze gemeenten plaatsvindt om te toetsen of de maatregelen in de praktijk toereikend zijn. De minister geeft aan dat voor 2026 geen aanpassing van het ingroeipad nodig is, omdat er dat jaar geen nieuwe stap wordt gezet en er bij de Voorjaarsnota 2025 extra middelen beschikbaar zijn gekomen. De vraag is echter hoe wordt geborgd dat gemeenten in de tussentijd niet alsnog in de knel komen.

Zoals in de inleiding op deze beantwoording opgemerkt hangt het ingroeipad samen met het ingroeien naar de herziene verdeling van de middelen van de algemene uitkering van het gemeentefonds. Deze verdeling heeft tot doel gemeenten in een gelijkwaardige financiële uitgangshouding te brengen opdat ze aan hun inwoners een gelijk voorzieningenniveau tegen een gelijke belastingdruk

kunnen aanbieden. Als gemeenten op basis van het nieuwe verdeelmodel minder ontvangen (negatief herverdeeleffect) bij een gelijkblijvende omvang van het gemeentefonds, houdt dit in dat deze gemeenten op dit moment meer middelen ontvangen dan dat op basis van het nieuwe verdeelmodel kan worden onderbouwd. Omgekeerd gemeenten met een positief herverdeeleffect bij een gelijkblijvende omvang van het gemeentefonds ontvangen dus minder middelen dan dat op basis van het nieuwe verdeelmodel kan worden onderbouwd.

Om te zorgen dat gemeenten niet in de financiële problemen kwamen in de overgang naar het nieuwe verdeelmodel is een ingroeipad vastgesteld, waarbij voor alle gemeenten geldt dat de gemeenten in de periode 2022-2025 er financieel op vooruit zijn gegaan.

Het ingroeipad gecombineerd met het feit dat in deze periode de omvang van het gemeentefonds is toegenomen, heeft er toegeleid, zoals reeds in de inleiding vermeld, dat per saldo geen enkele gemeenten er financieel op is achteruitgegaan bij de invoering van het nieuwe verdeelmodel.

Zoals in de inleiding aangegeven zijn de zorgen bij gemeenten over de toekomst van hun financiële positie ook bij mij bekend. Met uw Kamer is per brief van 25 april 2025⁶ gedeeld dat er bij Voorjaarsnota 2025 voor de jaren 2025-2027 cumulatief circa 3 miljard euro beschikbaar is gekomen voor gemeenten voor zowel jeugdzorg als voor de terugval in 2026 in het Gemeentefonds.

⁶ Kamerstuk 36 600-VII, nr. 136

Verder heb ik uw Kamer op 16 september jl. geïnformeerd⁷ dat het kabinet en de VNG tot gezamenlijke afspraken zijn gekomen over de compensatie van de incidentele tekorten 2023 en 2024 in de jeugdzorg. Gemeenten hebben in totaal 728 miljoen euro ontvangen van het Rijk. In deze brief heeft u ook kunnen vernemen dat de VNG heeft laten weten dat wat de gemeenten betreft er op dit moment een werkbare financiële positie voor gemeenten is.

De leden van de BBB-fractie willen weten hoe wordt gewaarborgd dat gemeenten tijdig duidelijkheid krijgen over hun financiële positie vanaf 2027, inclusief een eventueel nieuw of aangepast ingroeipad. Gemeenten moeten immers ruim op tijd weten waar zij aan toe zijn om hun begrotingen zorgvuldig te kunnen voorbereiden en keuzes te maken die niet ten koste gaan van het voorzieningenniveau. Ook vragen deze leden de minister of hij in dit kader de actuele status van de onderzoeken naar het nieuwe verdeelmodel kan meenemen, zodat gemeenten tijdig inzicht krijgen in welke keuzes er op hen afkomen.

In de brief van 7 februari jl. van mijn voorganger is uw Kamer geïnformeerd dat de aanpassingen van het model per 1 januari 2027 uiterlijk in het voorjaar 2026 met uw Kamer zullen worden gedeeld. In antwoord op uw Verslag van een schriftelijk overleg over Vervolgtraject verdeelmodel van het gemeentefonds per 1 januari 2026⁸ heeft mijn voorganger u laten weten dat het kabinet het uiteraard belangrijk vindt dat gemeenten tijdig duidelijkheid hebben⁹. De gemeenten zullen dan ook in de meicirculaire gemeentefonds 2026 worden geïnformeerd over de verdeling per 1 januari 2027. De meeste gemeenten gebruiken deze circulaire voor het opstellen van hun begroting voor het daaropvolgende jaar. Andere gemeenten gebruiken de septembercirculaire, die

⁷ Kamerstuk 36 800-VII, nr. 4

⁸ Kamerstuk 36 600-B, nr. 24

⁹ Kamerstuk 36 600-B, nr. 27

informeert over de gevolgen van Rijksbesluitvorming in de Miljoenennota per gemeente en provincie. De begroting moet vóór 15 november worden vastgesteld en toegezonden aan de provinciale toezichthouder.

Op basis van de dan geactualiseerde kostendata en de dan beschikbare onderzoeksresultaten zal het ingroeipad per gemeente bij de meicirculaire 2026 worden geactualiseerd. De effecten per gemeente van de invoering van het nieuwe model zal, zoals nu reeds gebruikelijk is, beperkt zijn tot een bedrag van maximaal +/- € 15 per inwoner per jaar. Het is daarbij van belang dat gemeenten met een beperkte financiële draagkracht en een relatief hoog aantal inwoners met een lage sociaal economische status voldoende weerbaar zijn en blijven. Voor deze gemeenten komt er dan ook, net als nu reeds het geval is, een aangepast ingroeipad.

De leden van de BBB-fractie vragen of er naast de huidige criteria van draagkracht en sociaal- economische status aanvullende indicatoren denkbaar zijn die een beter beeld geven van de kwetsbaarheid van gemeenten, en of de minister bereid is deze bij de beoordeling richting 2027 mee te nemen.

In de brief van 7 februari jl. van mijn voorganger is uw Kamer geïnformeerd dat welke gemeenten voor dit aangepaste ingroeipad in aanmerking komen zal worden bepaald aan de hand van geactualiseerde gegevens van de huidige criteria. Ik acht het daarbij van belang dat gemeenten met een beperkte financiële draagkracht en een relatief hoog aantal inwoners met een lage sociaal economische status voldoende weerbaar zijn en blijven. De bestaande indicatoren zijn daar reeds opgericht.

Tot slot bedanken de leden van de BBB-fractie de minister voor zijn brief d.d. 24 september 2025 (Kamerstuk 36800-B, nr. 5) over het ingroeipad na verzoek van de commissie. Deze leden hechten veel waarde aan transparantie in dit proces en vragen de minister nader toe te lichten waarom het delen van de namen van beide gemeenten volgens hem de objectiviteit van het verdeelmodel niet ten goede komt. Naar hun mening kan inzicht in concrete voorbeelden bijdragen aan de controleerbaarheid van de verdeelsystematiek en juist het vertrouwen in de objectiviteit vergroten.

Ik deel met de leden van de BBB-fractie dat transparantie van belang is. Daarom zijn in 2022 de criteria van het ingroeipad en de resultaten per gemeente ook openbaar gemaakt en op de website gedeeld. Dat ben ik ook voornemens om dit keer te doen. Zoals in de inleiding bij de beantwoording van de vragen vermeld gaat het om de gemeenten Utrecht en Zwijndrecht.

Zoals in de brief van mijn voorganger van 6 april 2022 vermeld zijn de uitgangspunten van het verdeelmodel dat: de verdeling van de middelen moet aansluiten bij de kosten die gemeenten maken en de inkomsten die zij zelf kunnen genereren (kostenoriëntatie), globaal genoeg zijn om de keuzevrijheid van overheden niet te beperken, niet door overheden beïnvloedbaar zijn (objectief) en beloning van slecht gedrag vermijden (ongewenste prikkelwerking).

Zoals in de brief van 7 februari jl. van mijn voorganger aangegeven zal bij de uitwerking aandacht zijn voor, zonder uitputtend te zijn, de aansluitverschillen van specifieke groepen gemeenten zoals grote en kleine gemeenten (G4, 100.000 plus, kleine gemeenten), mate van stedelijkheid/bebouwingsdichtheid, groei- en krimpgemeenten, instellingsgemeenten, toeristengemeenten, universiteitssteden en industriesteden, structuurkenmerken

(gemeenten met veel jongeren of ouderen, gemeenten met veel lage of hoge inkomens, gemeenten met veel laag of hoog opgeleiden, gemeenten met veel of weinig werkenden.

Het is de taak van het Rijk om de middelen van de algemene uitkering van het gemeentefonds dusdanig te verdelen dat gemeenten een gelijk voorzieningenniveau aan hun inwoners kunnen aanbieden tegen een gelijke belastingdruk. De verdeling van de middelen dient, conform de Financiële-verhoudingswet op objectieve gronden te gebeuren. Het is aan de individuele gemeenten, zoals in mijn brief van 24 september jl. vermeld¹⁰, om hun inkomsten, waarvan het gemeentefonds ruim 50% is, in evenwicht te brengen met hun uitgaven.

De leden van de BBB-fractie zien de beantwoording van de minister met belangstelling tegemoet.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie en reactie van de bewindspersoon

De leden van de SP-fractie hebben de brief van de minister inzake het ingroeipad gemeenten gelezen en hebben hier nog enkele vragen over.

De minister geeft aan dat op basis van de meest actuele cijfers twee gemeenten in aanmerking zouden komen voor het aangepaste ingroeipad. Toch kiest de minister ervoor om deze gemeenten niet toe te laten, met als reden dat alle gemeenten in 2025 zijn gecompenseerd.

De leden van de SP-fractie begrijpen niet dat er gemeenten zijn die op basis van de nieuwe berekening wel recht hebben op het aangepaste ingroeipad, maar dat niet duidelijk is om

¹⁰ Kamerstuk 36 800-B, nr. 5

welke gemeenten het gaat. Waarom worden de namen van deze gemeenten niet gedeeld met de Kamer? Is de minister bereid dit alsnog te doen?

Zoals in mijn eerdere brief aangegeven dient de verdeling van de middelen, conform de Financiële-verhoudingswet op objectieve gronden te gebeuren en niet op basis van individuele casuïstiek. Gezien het feit dat uw Kamer het recht heeft op de namen van beide gemeenten, informeer ik u bij deze dat het de gemeenten Utrecht en Zwijndrecht betreft.

Het is de taak van het Rijk om de middelen van de algemene uitkering van het gemeentefonds dusdanig te verdelen dat gemeenten een gelijk voorzieningenniveau aan hun inwoners kunnen aanbieden tegen een gelijke belastingdruk. De verdeling van de middelen dient, conform de Financiële-verhoudingswet op objectieve gronden te gebeuren. Het is aan de individuele gemeenten, zoals in mijn brief van 24 september jl. vermeld¹¹, om hun inkomsten, waarvan het gemeentefonds ruim 50% is, in evenwicht te brengen met hun uitgaven.

Daarnaast willen de leden van de SP-fractie weten waarom de minister er niet voor kiest om de gemeenten die onevenredig hard worden geraakt door het nieuwe verdeelmodel ook onder het aangepaste ingroeipad te plaatsen? De minister stelt dat het in het kader van een betrouwbare overheid onwenselijk is om het ingroeipad te wijzigen, waarom? En als het aangepaste ingroeipad niet mogelijk is, is de minister dan wel bereid de twee gemeenten die middelen mislopen te compenseren?

¹¹ Kamerstuk 36 800-B, nr. 5

Het doel van de herijking van de verdeling is en was niet het voorkomen of beperken van herverdeeleffecten, maar het vinden van een goede aansluiting van het verdeelmodel op de kosten en inkomsten van gemeenten en het oplossen van de knelpunten die de afgelopen jaren zijn geconstateerd om zodoende gemeenten in een financieel gelijkwaardige positie te brengen.

De actualisering van het verdeelmodel leidde tot verschuivingen van de inkomsten tussen gemeenten bij een gelijkblijvende omvang van het gemeentefonds. Sommige gemeenten zouden op basis van het nieuwe verdeelmodel minder ontvangen (negatief herverdeeleffect) en andere gemeenten meer (positief herverdeeleffect). Als gemeenten op basis van het nieuwe verdeelmodel minder ontvangen (negatief herverdeeleffect) bij een gelijkblijvende omvang van het gemeentefonds, houdt dit in dat deze gemeenten op dit moment meer middelen ontvangen dan dat op basis van het nieuwe verdeelmodel kan worden onderbouwd. Omgekeerd gemeenten met een positief herverdeeleffect bij een gelijkblijvende omvang van het gemeentefonds ontvangen dus minder middelen dan dat op basis van het nieuwe verdeelmodel kan worden onderbouwd.

Om te zorgen dat gemeenten niet in de financiële problemen kwamen in de overgang naar het nieuwe verdeelmodel is een ingroeipad vastgesteld. Voor de gemeenten die de afgelopen jaren op basis van hun objectieve kenmerken relatief gezien te weinig hebben ontvangen een positief ingroeipad en voor gemeenten die relatief teveel hebben ontvangen een negatief ingroeipad. Er is toen tevens besloten tot een aangepast ingroeipad voor gemeenten met een beperkte financiële draagkracht en een relatief hoog aantal inwoners met een lage sociaal economische status. Dit, omdat deze gemeenten relatief veel kosten maken, terwijl hun vermogen om eigen inkomsten te realiseren beneden gemiddeld is.

Zoals reeds in mijn brief van 24 september jl. aangegeven zie ik geen reden voor compensatie richting beide gemeenten. Ik zie alleen reden voor aanvullende compensatie als er bijzondere omstandigheden in een gemeente zouden zijn geweest, waardoor de desbetreffende gemeente bovenmatig financieel getroffen zou zijn. Denk bijvoorbeeld aan de coronacrisis of het hoogwater van 2021. Deze omstandigheden zijn er bij deze twee gemeenten niet.

Beide gemeenten wisten reeds sinds de meicirculaire gemeentefonds 2022 welk ingroeipad ze konden verwachten. Het is aan de gemeenten zelf om hier vervolgens in hun begrotingen rekening mee te houden.

Bovendien, zoals in de inleiding aangegeven, is in de periode 2023-2025 geen enkele gemeente er financieel op achteruitgaan als gevolg van de invoering van het nieuwe verdeelmodel. Dat komt doordat in deze periode cumulatief voor gemeenten en provincies samen € 3 miljard extra beschikbaar is gekomen bovenop de stand Miljoenennota 2022 als gevolg van het extra accres en het schrappen van de oploep van de opschalingskorting. Dit naast de andere middelen die nog ter beschikking van gemeenten zijn gekomen, zoals de uitvoeringskosten van klimaat en middelen voor de jeugdzorg.

Zoals eveneens in de inleiding aangegeven heb ik uw Kamer op 16 september jl. geïnformeerd dat het kabinet en de VNG tot gezamenlijke afspraken zijn gekomen over de compensatie van de incidentele tekorten 2023 en 2024 in de jeugdzorg. In deze brief heeft u ook kunnen vernemen dat de VNG heeft laten weten dat wat de gemeenten betreft er op dit moment een werkbare financiële positie voor gemeenten is.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SGP-fractie en reactie van de bewindspersoon

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van de brieven van de minister over het aangepaste ingroeipad voor gemeenten vanaf 2026 en daarna. Deze leden hebben enkele opmerkingen en vragen, en zouden graag verduidelijking ontvangen.

De leden van de SGP-fractie constateren dat in de huidige situatie twee extra gemeenten aan de criteria van het aangepaste ingroeipad zouden voldoen, maar dat de minister vanwege het belang van objectiviteit geen informatie wil verstrekken over de berekening en de namen van gemeenten. Deze leden constateren dat hierdoor een sfeer van schimmigheid lijkt te ontstaan die zij moeilijk kunnen begrijpen. Zij hebben begrepen dat gemeenten geen inzage hebben in de precieze data die worden gebruikt om het aangepaste ingroeipad te berekenen. Kan de minister uitleggen hoe draagvlak bij gemeenten kan blijven bestaan voor het ingroeipad, zowel voor de gemeenten die tegemoetkoming ontvangen als met het oog op de solidariteit tussen gemeenten, indien geen zicht bestaat op de wijze van berekenen en het niet mogelijk is om na te rekenen? Zou openbaarheid van gegevens in dezen niet juist het uitgangspunt moeten zijn? Wil de minister ook reflecteren op de boodschap die van zijn brief zou kunnen uitgaan richting gemeenten als bestuurlijke partners, namelijk dat zij een regeling enkel voor eigen gewin zouden uitbuiten als zij bekend zouden zijn met de feiten? Beseft de minister dat het hier gaat om gemeenten die voor een grote maatschappelijke opgave staan, waarbij in eerste instantie niet de werkelijkheid maar juist het berekeningsmodel het probleem vormt?

Deze leden vragen of de minister van mening is dat de gegevens inzake de berekening van het aangepaste ingroeipad niet verstrekt kunnen worden indien hieromtrent een Woo-verzoek zou worden ingediend. Op welke gronden

zou een afwijzing berusten? En, indien niet aannemelijk is dat een afwijzing juridisch houdbaar is, is de minister bereid de informatie met de Kamer te delen? Zij wijzen erop dat de Kamer in ieder geval niet slechter geïnformeerd dient te worden dan degene die een Woo-verzoekt indient.

Ik deel met de leden van de SGP-fractie dat transparantie van belang is. Daarom zijn in 2022 de criteria van het ingroeipad en de resultaten per gemeente ook openbaar gemaakt en op de website gedeeld. Dat ben ik ook voornemens om dit keer te doen. Zoals in de inleiding bij de beantwoording van de vragen vermeld gaat het om de gemeenten Utrecht en Zwijndrecht.

Zoals in de inleiding vermeld is om te voorkomen dat achteraf de verdeling slechts op de herverdeeleffecten zou worden beoordeeld vooraf met de VNG een beoordelingskader afgesproken met daarin de belangrijkste elementen waaraan de nieuwe verdeling moet voldoen. De uitgangspunten voor de verdeling van de middelen uit het gemeentefonds zijn vastgelegd in de Financiële-verhoudingswet (Fvw) en zijn als uitgangspunt gehanteerd. Deze uitgangspunten kunnen als volgt worden samengevat: de verdeling van de middelen moet aansluiten bij de kosten die gemeenten maken en de inkomsten die zij zelf kunnen genereren (kostenoriëntatie), globaal genoeg zijn om de keuzevrijheid van overheden niet te beperken, niet door overheden beïnvloedbaar zijn (objectief) en beloning van slecht gedrag vermijden (ongewenste prikkelwerking). Daarnaast moet de verdeling in de tijd voldoende stabiel zijn, zodat budgetten niet te veel schommelen, maar moet de verdeling ook flexibel genoeg zijn om in te kunnen spelen op maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen.

De bij het ingroeipad gehanteerde criteria van solvabiliteit en ozb zijn door gemeenten enigszins te beïnvloeden.

Gemeenten hechten er zeer aan dat de toezichthouders erop toe zien dat de mate van beïnvloedbaarheid zeer beperkt tot nihil is. In dit licht en in het kader van de objectiviteit en de stabiliteit van het verdeelmodel is het van belang om het reeds in mei 2022 vastgestelde ingroeipad niet steeds bij te stellen aan de hand van de nieuwste data.

Daarnaast acht ik het in het licht van een betrouwbare overheid en de objectiviteit en stabiliteit van het verdeelmodel van belang dat reeds gemaakte afspraken, zoals in dit kader bij meicirculaire 2022 niet gaande de rit bij te stellen. Noch ten voordele van gemeenten noch ten nadele van gemeenten. Herberekening zou namelijk ook inhouden dat gemeenten die nu onder het aangepaste ingroeipad vallen dat mogelijk bij herberekening niet meer doen.

Ik ben met de leden van de SGP-fractie eens dat het van belang is dat gemeenten over voldoende middelen beschikken gezien de maatschappelijke opgaven waar ze voor staan. De zorgen bij gemeenten over de toekomst van hun financiële positie is ook bij mij bekend. Zoals in de inleiding vermeld is in de periode 2023-2025 geen enkele gemeente er financieel op achteruit gegaan. Met uw Kamer is verder per brief van 25 april 2025¹² gedeeld dat er bij Voorjaarsnota 2025 voor de jaren 2025-2027 cumulatief circa 3 miljard euro beschikbaar is gekomen voor gemeenten voor zowel jeugdzorg als voor de terugval in 2026 in het Gemeentefonds.

Op 16 september jl. tot slot heb ik uw Kamer geïnformeerd¹³ dat het kabinet en de VNG tot gezamenlijke afspraken zijn gekomen over de compensatie van de incidentele tekorten 2023 en 2024 in de jeugdzorg. Gemeenten hebben in totaal 728 miljoen euro ontvangen van het Rijk. In deze brief heeft u ook kunnen vernemen dat de VNG heeft laten weten dat

¹² Kamerstuk 36 600-VII, nr. 136

¹³ Kamerstuk 36 800-VII, nr. 4

wat de gemeenten betreft er op dit moment een werkbare financiële positie voor gemeenten is.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de minister zich beroept op de verzwaring van lasten die voor andere gemeenten zou ontstaan bij toepassing van het aangepaste ingroeipad op meer gemeenten. Deze leden vragen hoe de minister dit argument in het licht van het feit dat nu blijkt dat het slechts om twee extra gemeenten gaat. Kan de minister inzichtelijk maken welke gevolgen deze twee gemeenten concreet voor de andere gemeenten zouden betekenen? Zij vragen de minister eveneens of het niet strijdig is met het beginsel van een betrouwbare overheid, dat gemeenten die volgens de hiervoor vastgestelde criteria in aanmerking komen voor het aangepast ingroeipad, daar niet in worden tegemoet gekomen? Deelt de minister de mening dat het hanteren van criteria alleen geloofwaardig is en recht doet aan de financiële positie van gemeenten, als gemeenten die eraan voldoen ook daadwerkelijk worden toegevoegd?

Zoals in de inleiding vermeld hangt het ingroeipad samen met het ingroeien naar de herziene verdeling van de middelen van de algemene uitkering van het gemeentefonds. Deze verdeling heeft tot doel gemeenten in een gelijkwaardige financiële uitgangspositie te brengen opdat ze aan hun inwoners een gelijk voorzieningenniveau tegen een gelijke belastingdruk kunnen aanbieden. Het doel van de herijking van de verdeling is en was niet het voorkomen of beperken van herverdeeleffecten, maar het vinden van een goede aansluiting van het verdeelmodel op de kosten en inkomsten van gemeenten en het oplossen van de knelpunten die de afgelopen jaren zijn geconstateerd om zodoende gemeenten in een financieel gelijkwaardige positie te brengen.

De actualisering van het verdeelmodel leidde tot verschuivingen van de inkomsten tussen gemeenten bij een gelijkblijvende omvang van het gemeentefonds. Als gemeenten basis van het nieuwe verdeelmodel minder ontvangen (negatief herverdeeleeffect) bij een gelijkblijvende omvang van het gemeentefonds, houdt dit in dat deze gemeenten op dit moment meer middelen ontvangen dan dat op basis van het nieuwe verdeelmodel kan worden onderbouwd. Omgekeerd gemeenten met een positief herverdeeleeffect bij een gelijkblijvende omvang van het gemeentefonds ontvangen dus minder middelen dan dat op basis van het nieuwe verdeelmodel kan worden onderbouwd.

Om te zorgen dat gemeenten niet in de financiële problemen zouden komen is besloten tot een ingroeipad, waarbij voor alle gemeenten geldt dat de gemeenten in de periode 2022-2025 er financieel op vooruit zijn gegaan. Het ingroeipad gecombineerd met het feit dat in deze periode de omvang van het gemeentefonds is toegenomen, heeft er toe geleid, zoals reeds in de inleiding vermeld, dat per saldo geen enkele gemeenten er financieel op is achteruitgegaan bij de invoering van het nieuwe verdeelmodel.

In het licht van een betrouwbare overheid en de objectiviteit en stabiliteit van het verdeelmodel acht ik het van belang reeds gemaakte afspraken, zoals in dit kader bij meicirculaire 2022 niet gaande de rit bij te stellen. Noch ten voordele van gemeenten noch ten nadele van gemeenten. Herberekening zou namelijk ook inhouden dat gemeenten die nu onder het aangepaste ingroeipad vallen dat mogelijk bij herberekening niet meer doen.

Zoals in de brief van 7 februari jl. van mijn voorganger aangekondigd zal ik u in voorjaar 2026 laten weten dat welke gemeenten voor een aangepast ingroeipad voor 2027 en verder in aanmerking komen. Dit zal worden bepaald aan de

hand van geactualiseerde gegevens van de huidige criteria. Ik acht het daarbij van belang dat gemeenten met een beperkte financiële draagkracht en een relatief hoog aantal inwoners met een lage sociaal economische status voldoende weerbaar zijn en blijven.

De leden van de SGP-fractie wijzen erop dat het aangepaste ingroeipad is ingesteld voor gemeenten met de meest beperkte financiële draagkracht en een lage sociaal-economische status. Het is tegen die achtergrond zorgelijk dat de groep kwetsbare gemeenten kennelijk is gegroeid en niet verkleind. Hoe beoordeelt de minister deze ontwikkeling?

Ik deel uw beeld niet dat de groep kwetsbare gemeenten is gegroeid. Of een gemeente kwetsbaar is of niet kan niet alleen aan de hand van de solvabiliteit van een gemeente en de ozb worden bepaald. In het Integraal overzicht financiën gemeenten ga ik uitgebreider in op de financiële positie van gemeenten. Naar verwachting stuur ik dit overzicht dit najaar aan uw Kamer.

Deze leden vragen een toelichting op de stelling dat gemeenten reeds in 2022 wisten waar ze aan toe waren en dat aanpassing daarom niet nodig is. Zij wijzen erop dat het uitblijven van de herijking van de verdeelsystematiek Gemeentefonds per 2026 ertoe leidt dat gemeenten verder in de financiële problemen kunnen komen. Volgens de oorspronkelijke planning zouden zij immers wel per 2026 onder het aangepaste ingroeipad gebracht kunnen worden. De situatie is dus wel degelijk verslechterd ten opzichte van de verwachting die gemeenten bij aanvang hadden op basis van het voornemen van de minister. Waarom is deze eerder gewekte verwachting in samenhang met het feit dat het slechts twee extra gemeenten betreft geen reden om deze

gemeenten toch per 2026 onder het aangepaste ingroeipad te brengen?

Er dient een onderscheid gemaakt te worden tussen de verdeling van de middelen tussen gemeenten, waar het ingroeipad mee samenhangt, en de omvang van het gemeentefonds.

Wat de omvang van het gemeentefonds betreft is, zoals in de inleiding vermeld, in de periode 2023-2025 geen enkele gemeenten er financieel op achteruitgaan als gevolg van de invoering van het nieuwe verdeelmodel. Op 16 september jl. tot slot heb ik uw Kamer geïnformeerd dat de VNG heeft laten weten dat wat de gemeenten betreft er op dit moment een werkbare financiële positie voor gemeenten is.

Wat de verdeling van de middelen tussen gemeenten betreft, heb ik hiervoor reeds toegelicht dat de gemeenten met een negatief herverdeeffect gemeenten zijn die relatief meer middelen ontvangen dan dat deze gemeenten op basis van het met de VNG overeengekomen beoordelingskader nodig zouden hebben.

U spreekt over een verslechterende situatie, echter zoals in de inleiding vermeld is het ingroeipad van 2026 gelijk aan dat van 2025. Per januari 2027 zal pas een volgende stap in het ingroeipad worden gezet.

De leden van de SGP-fractie lezen in de beslisnota dat er geen urgentie meer zou bestaan om gemeenten tegemoet te komen aangezien bij Voorjaarsnota extra middelen voor de jeugdzorg zijn toegekend. Deze leden menen dat deze algemene stelling niet zonder meer recht hoeft te doen aan de situatie van specifieke gemeenten. Kan de minister meer

inzicht bieden in de gevolgen van de besluiten bij de Voorjaarsnota voor de twee gemeenten en de verhouding tot de middelen die zij derven doordat zij niet onder het aangepaste ingroeipad vallen?

Bij Voorjaarsnota is 3 miljard voor de jeugdzorg beschikbaar gekomen, waarvan 400 miljoen euro voor 2026. Zoals u in het excel-bestand "Taakmutatie 2026 mei 2025" op internet¹⁴ op het tabblad "Demping terugval GF 2026" kunt nagaan is in 2026 van de 400 miljoen euro 7,7 miljoen euro voor de gemeente Utrecht en 1,1 miljoen euro voor de gemeente Zwijndrecht.

Indien de laatste stap van het ingroeipad in 2025 niet 15 euro maar 10 was geweest, had dit 5 euro per inwoner gescheeld. Uitgaande van het aantal inwoners in mei 2022, toen het huidige ingroeipad is vastgesteld zou dit voor de gemeente Utrecht 1,8 miljoen euro (359.370 inwoners) hebben gescheeld en voor de gemeente Zwijndrecht 0,2 miljoen euro (44.775 inwoners, zie het excel bestand "Berekening effect nieuwe verdeling gemeentefonds stand uitkeringsjaar 2022 inclusief ingroeipad" tabblad "Volume 22" op internet¹⁵.

De totale uitkering uit het gemeentefonds in 2026 voor de gemeente Utrecht is 1,1 miljard euro en voor de gemeente Zwijndrecht 113 miljoen euro, zie het excel bestand "Rekenmodel septembercirculaire 2025" tabblad "uitk_jr_2026" op internet¹⁶.

¹⁴

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/circulaires/2025/05/28/meicirculaire-gemeentefonds-2025>

¹⁵

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/circulaires/2022/05/31/meicirculaire-gemeentefonds-2022>

¹⁶

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/circulaires/2025/09/16/septemb>

