

Vergaderjaar 2025–2026

36 600 B

Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2025

29 362

Modernisering van de overheid

X¹

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 mei 2026

Hierbij doe ik u een afschrift toekomen van de brief die ik, mede namens de Staatssecretaris van Financiën en de Minister van Langdurige Zorg, Jeugd en Sport, aan de Tweede Kamer heb gestuurd. Middels deze brief heb ik de Tweede Kamer geïnformeerd over de Herziening van het verdeelmodel gemeentefonds per 1 januari 2027.

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

¹ De letter X heeft alleen betrekking op 36 600 B.

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 mei 2026

Mede namens de Staatssecretaris van Financiën als medefondsbeheerder en de Minister van Langdurige Zorg, Jeugd en Sport als beleidsverantwoordelijke voor de jeugdzorg en de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015), informeer ik u over het vervolgtraject van de verdeling van de algemene uitkering van het gemeentefonds.

We hebben uw Kamer op 22 april jl.² laten weten dat we als fondsbeheerders op basis van de adviezen van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) uw Kamer medio mei zouden informeren over ons besluit aangaande aanpassingen aan het verdeelmodel van het gemeentefonds, het ingroeipad en hoe te komen tot een ordentelijk proces voor het vervolgtraject.

Alvorens hier op in te gaan, willen we graag de ROB en de VNG bedanken voor hun adviezen en de gemeenten voor hun betrokkenheid en spreken hiervoor onze waardering uit. De adviezen en ontvangen brieven bieden belangrijke inzichten in hoe het model verder kan worden verbeterd en hoe de implementatie het beste kan worden vormgegeven. Zoals de VNG in haar advies aangeeft, het tijdspad naar het einde toe was inderdaad bijzonder krap. We betreuren dit ten zeerste. We onderstrepen dan ook de aanbeveling van de VNG om een volgende keer, in het bijzonder voor de cruciale laatste fase, voldoende tijd te nemen. We zijn de ROB en de VNG erkentelijk dat het hun ondanks het krappe tijdspad is gelukt om met een advies te komen.

Wat de aanpassingen aan het verdeelmodel betreft sluiten we ons aan bij het voorstel van de ROB en de VNG om per 2027 twee kleine wijzigingen door te voeren. Ten eerste, de berekening van de maatstaf «Huishoudens met een laag inkomen» met procenten in plaats van met honderdtallen. Ten tweede, de rekentarieven van de Onroerendezaakbelasting (OZB) aan te passen aan de werkelijke gemiddelde OZB-tarieven en de verevening van de overige eigen middelen met hetzelfde bedrag te verlagen.

Wat betreft het ingroeipad – het pad waarmee gemeenten sinds 1 januari 2023 naar de nieuwe verdeling ingroeien – zijn we het als fondsbeheerders eens met de ROB dat de beoogde richting van de totale herverdeling door de voorstellen ongewis is geworden. We sluiten ons dan ook aan bij het ROB advies om de huidige bedragen van het ingroeipad, voor die gemeenten die nog niet volledig waren ingegroeid, voorlopig te bevriezen op het niveau van 2026³ en dit bevroren niveau tot en met 2028 mee te laten groeien met de indexatie⁴. Zoals de ROB in zijn advies aangeeft, is er nog vervolgonderzoek nodig. Aangezien we, zoals

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2025–2026, 36 800 B, nr. 22

³ Bij de meicirculaire gemeentefonds 2022 is het ingroeipad vastgesteld. Voor 211 gemeenten geldt dat ze nog niet volledig zijn ingegroeid en nu dus een bevroren ingroeipad hebben. Voor gemeenten met een negatief ingroeipad die in 2022 een beperkte financiële draagkracht hadden is het ingroeipad bevroren op € 22,50 per inwoner. Voor de overige gemeenten is het ingroeipad bevroren op € 37,50 per inwoner. De exacte indexatie zal in de meicirculaire 2026 worden berekend op basis van de stand van de uitkeringsfactor meicirculaire 2026 voor het jaar 2027 versus de stand van de uitkeringsfactor meicirculaire 2022 voor het jaar 2023.

⁴ De ROB spreekt in zijn advies van de uitkeringsfactor. De uitkeringsfactor is de wijze waarop de indexatie in het verdeelmodel wordt verwerkt.

hiervoor aangegeven, hechten aan een zorgvuldig proces is een volgende stap in het ingroeipad voorzien per 1 januari 2029.

Wat het vervolgtraject betreft, het verdeelmodel van het gemeentefonds heeft als doel om iedere gemeente een gelijkwaardige financiële uitgangspositie te geven, zodat gemeenten een gelijkwaardig voorzieningenniveau kunnen realiseren tegen gelijke belastingdruk. Aan de uitgavenkant bij de verdeling van de middelen van het gemeentefonds wordt rekening gehouden met de kosten die gemeenten moeten maken, gegeven de objectieve kostenbepalende kenmerken van elke gemeente. Daarnaast wordt aan de inkomstenkatrekening gehouden met verschillen in de mogelijkheden die gemeenten hebben om een deel van hun uitgaven uit eigen middelen te bekostigen (inkomstenverevening).

Wat de methodologie van het verdeelvraagstuk betreft is voor ons als fondsbeheerders de kern dat het model gebaseerd moet zijn op de leefwereld, dat wil zeggen op waar gemeenten in hun dagelijkse praktijk op objectieve gronden mee te maken hebben. Het streven is dat er geen objectieve gronden meer zijn op basis waarvan gemeenten kunnen «aankloppen». Het is daarom, zoals ook de ROB en de VNG aangegeven van belang om niet alleen rekenkundig en/of statistisch te kijken.

Voor het vervolgtraject geldt dan ook dat we het als fondsbeheerders eens zijn met de ROB dat de inhoudelijke onderbouwing moet komen van mensen die op dat terrein werken, inhoudelijk en/of financieel, bij gemeenten, ministeries, kennisinstituten, belangenorganisaties en dergelijke. Voor het onderzoek in het sociaal domein geldt dat we dit vervolgtraject als fondsbeheerders samen met de Minister van Langdurige Zorg, Jeugd en Sport, als beleidsverantwoordelijke voor de jeugdzorg en de Wmo 2015, vorm geven. We maken graag gebruik van het aanbod van de VNG om gezamenlijk tot een ordentelijk proces (tijdpad, rollen en verantwoordelijkheden, (tussen)producten) te komen. Bij de inrichting van dit proces zal ook gebruik worden gemaakt van de reflecties van de leden van de expertgroep en de begeleidingscommissie op het doorlopen proces. Verder zal waar mogelijk en passend worden aangesloten bij bestaande structuren.

Daarbij zal voor het onderzoek in het sociaal domein ook worden gekeken naar eventuele samenhang met reeds lopende trajecten ten aanzien van de jeugdzorg en de Wmo 2015. Dit om synergie in kennis te realiseren, de noodzakelijke inhoudelijke expertise te borgen en voor aansluiting op trajecten die er al lopen. Waarbij benadrukt dient te worden dat dit vervolgtraject niet gaat over de *omvang* van de middelen, maar over de *verdeling* van de middelen in het gemeentefonds.

In deze brief zullen we u eerst de achtergrond schetsen van de doorontwikkeling van het model sinds 1 januari 2023. Daarna zullen we in paragraaf 2 kort ingaan op de adviesaanvraag aan de ROB en de VNG en in paragraaf 3 op de criteria die we als fondsbeheerders stellen aan de verdeling. Tot slot wordt in paragraaf 4 stil gestaan bij het vervolgtraject: zowel de organisatorische inbedding daarvan als de uit te voeren vervolgonderzoeken.

1. Achtergrond: De doorontwikkeling van het model sinds 1 januari 2023

De VNG vraagt in haar advies aandacht voor een beschouwing op het «Advies herverdeling gemeentefonds» van 19 oktober 2021 van de ROB⁵. Dit advies is leidend geweest voor de doorontwikkeling van het model sinds 1 januari 2023.

Zoals in de brief van onze voorgangers, de toenmalige fondsbeheerders, van 6 april 2022⁶ aangegeven, had de ROB een aantal vervolgonderzoeken voorgesteld, te weten:

- Maatstaven in het sociaal domein: heroverweeg de maatstaven centrumfunctie en eenpersoonshuishoudens;
- Inkomstenverevening: doe onderzoek naar mogelijkheden om verevening «overige eigen middelen» te baseren op (meerjarig gemiddelde) werkelijke opbrengst per gemeente in plaats van bedrag per inwoner.

Daarnaast heeft de ROB destijds een voorstel voor een onderzoeksagenda voor de lange termijn gedaan, waaronder het monitoren van kosten van specifieke groepen gemeenten, kosten in het sociaal domein (jeugd), eigen inkomsten en het verkennen van een verdeling sociaal domein op basis van huishoudenskenmerken. Onze voorgangers hebben destijds aangegeven dat het model geen eindstation is en continu onderhoud zal vragen. Het advies van de ROB inclusief de door de ROB voorgestelde onderzoeksagenda is destijds door onze voorgangers omarmd. In nauw overleg met de ROB, de VNG en de gemeenten is toentertijd aan deze onderzoeksagenda nadere invulling en uitvoering gegeven. Er is toen tevens door onze voorgangers met de grote steden afgesproken om nader onderzoek te doen naar de grootstedelijkheid. De onderzoeksagenda is op 5 juli 2022⁷ met uw Kamer gedeeld.

Op 7 februari 2025⁸ is uw Kamer door de toenmalige fondsbeheerders (onze voorgangers) geïnformeerd over de op basis van de in 2022 vastgestelde onderzoeksagenda uitgevoerde onderzoeken naar:

- De vraag of er in het sociaal domein in de clusters Wet maatschappelijke opvang (Wmo) en Jeugd alternatieven zijn voor de huidige maatstaf regionale centrumfunctie die meer recht doen aan de stapeling van de problematiek in het sociaal domein. Deze stapelingsproblematiek doet zich namelijk niet alleen in centrumgemeenten voor.
- De vraag of een meer gedifferentieerde benadering van de verevening van de overige eigen middelen meer recht doet aan de diverse aard van de eigen inkomsten.
- De vraag of er specifieke grootstedelijke kosten zijn (kosten voor gemeenten met meer dan honderdduizend inwoners).

De conclusie van onze voorgangers was dat de onderzoeken nuttige inzichten hebben opgeleverd, hebben bevestigd dat verder onderzoek nodig is en een indicatie hebben gegeven voor mogelijke vervolgrichtingen van onderzoek. Echter, er is toen ook door onze voorgangers aangegeven dat de huidige onderzoeksresultaten in hun ogen op dat moment niet voldoende houvast gaven voor een concrete aanpassing van het verdeelmodel.

⁵ <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/2021/10/19/briefadvies-herverdeling-gemeentefonds>

⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 35 925 B, nr. 21

⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 35 925 B, nr. 24

⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2024–2025, 36 600 B, nr. 24

Belangrijke stap voor het vervolg was, zoals eveneens in de brief van 7 februari 2025 vermeld, een actualisatie van kostendata van gemeenten over de jaren 2023 (ingang van het huidige verdeelmodel) en 2024 om de aansluitverschillen (uitgavenpatroon gemeenten versus het uitgavenpatroon op basis van het verdeelmodel) beter in kaart te kunnen brengen. Deze actualisatie van de kostendata kon echter pas in zomer 2025 worden gestart omdat op dat moment pas de jaarrekeningdata 2024 beschikbaar kwamen. Helaas heeft het onderzoek naar de kostendata vertraging opgelopen, waardoor de dataset pas rond begin december 2025 gereed is gekomen. Reden voor deze vertraging was onder andere dat veel benaderde gemeenten door werkdruk en personele krapte afzagen van deelname, waardoor meer tijd nodig was om tot een representatieve steekproef te komen.

2. De adviesaanvraag aan de ROB en de VNG

Dit sinds 22 februari 2025 gestarte vervolgtraject heeft geresulteerd in een adviesaanvraag aan de ROB in twee delen. Over deze adviesaanvraag bent u op 3 februari⁹ en 16 februari jl.¹⁰ geïnformeerd. Op 1 april jl. hebben we het advies van de ROB ontvangen en met uw Kamer gedeeld¹¹. Op 22 april jl.¹² hebben we uw Kamer het advies van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) doen toekomen.

3. Criteria voor de verdeling

De VNG geeft in haar advies aan dat ze bij de adviesaanvraag aan de ROB de reflectie van de fondsbeheerders mist op zowel de vraag of de methodologische door de ROB aangekaarte problemen zijn opgelost als de reflectie op de herverdeeleeffecten. In de adviesaanvraag aan de ROB hebben onze voorgangers zich bewust beperkt tot: de reden voor de voorgestelde herziening, de feitelijke bevindingen, en reflecties van de begeleidingscommissie en de expertgroep. In de ogen van de fondsbeheerders is het namelijk van belang, zoals aangegeven in deel 2 van de adviesaanvraag van 16 februari jl., om het vraagstuk van de herziening van het verdeelmodel in eerste instantie methodologisch en op basis van de objectieve bevindingen te wegen zonder daar direct een politiek-bestuurlijke weging bij te geven. Het spreekt voor zich dat het uiteindelijke voorstel zowel methodologisch als bestuurlijk uitlegbaar moet zijn. Daarom is in de eindfase dan ook naar de herverdeeleeffecten en het ingroeipad gekeken.

Wat de methodologie van het verdeelvraagstuk betreft wijzen zowel de ROB als de VNG op het belang om niet alleen rekenkundig en/of statistisch te kijken. Zoals aangegeven in onze adviesaanvraag aan de ROB van 3 februari jl. onderschrijven we dat als fondsbeheerders. De kern voor ons is de leefwereld, wat wil zeggen dat het model gebaseerd moet zijn op waar gemeenten in hun dagelijkse praktijk op objectieve gronden mee te maken hebben. Het streven is dat er geen objectieve gronden meer zijn op basis waarvan gemeenten kunnen «aankloppen» dat het model niet passend is. Zoals aangegeven in de adviesaanvraag aan de ROB van 3 februari jl. vinden we de volgende uitgangspunten van belang:

- **Inhoudelijk logische maatstaven:** De maatstaven en de onderzoeksresultaten dienen uitlegbaar te zijn vanuit de leefwereld van gemeenten.

⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2025–2026, 36 800 B, nr. 17

¹⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2025–2026, 36 800 B, nr. 18

¹¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2025–2026, 36 800 B, nr. 20

¹² Tweede Kamer, vergaderjaar 2025–2026, 36 800 B, nr. 22

- **Rechtvaardig verdeelmodel dat aansluit op de kosten van gemeenten:** Bij een verbeterslag van het model, dient de nieuwe verdeling «rechtvaardig» te zijn. Om dit te kunnen beoordelen zal voor de diverse type gemeenten het herziene model worden afgezet tegen het huidige model (al dan niet voor een specifiek cluster bijvoorbeeld sociaal domein) en zal worden bekeken of de aansluitverschillen (verschillen tussen uitgaven gemeenten en inkomsten verdeelmodel) kleiner zijn. Dit vereist ook dat maatstaven de noodzakelijke kosten van gemeenten volgen (**kostenoriëntatie**).
- NB: Het verdeelmodel gaat, zoals in de inleiding van deze brief aangegeven, over de *verdeling* van de middelen in het gemeentefonds niet over de benodigde *omvang* van het gemeentefonds. De gemeenten hebben beleidsvrijheid bij de besteding van de middelen van het gemeentefonds, er zullen dan ook altijd aansluitverschillen zijn tussen gemeenten. De nadruk bij de analyse van de aansluitverschillen ligt op de vraag of er bepaalde type gemeenten zijn die op grond van objectieve criteria kleinere of grotere aansluitverschillen hebben.
- **Heldere criteria waaraan maatstaven moeten voldoen:** Voor de eventueel voorgestelde maatstaven geldt, dat deze niet door overheden beïnvloedbaar zijn (**objectief**) en wordt vermeden dat goed of slecht gedrag wordt beloond (**ongewenste prikkelwerking**).
- De maatstaven dienen in de tijd voldoende **stabiel** te zijn, zodat budgetten niet te veel schommelen en gemeenten in staat zijn goed meerjarig te begroten (**voorspelbaarheid**), maar de verdeling tegelijkertijd wel zodanig **flexibel** is dat zij meebeweegt met de ontwikkeling van de kosten die gemeenten maken.
- De maatstaven dienen de middelen niet te gedetailleerd te verdelen om te voorkomen dat de verdeling normerend gaat werken (**globaliteit**).
- Een maatstaf dient een verbetering te zijn voor een groep gemeenten op basis van objectieve gronden.
- **Het gewicht van de maatstaf** dient uitlegbaar te zijn vanuit de leefwereld van gemeenten. Bovendien moet worden voorkomen dat het maximale bedrag dat een maatstaf verevend te hoog is, zoals de ROB in haar advies aangeeft: «Een gewicht van een maatstaf mag niet te hoog zijn, er zijn namelijk bij elke maatstaf «pech-gemeenten». Die pech loopt erg op als die maatstaf een hoog gewicht heeft.»

De centrale vraag aan het eind van alle analyses is voor ons als fondsbeheerders: Is de voorgestelde oplossing voor een geconstateerd knelpunt integraal bezien, dus in het licht van bovengenoemde elementen, daadwerkelijk een verbetering ten opzichte van de huidige modellering?

4. Het verdeelmodel per 1 januari 2027 en het verdere vervolgtraject

In deze paragraaf wordt ingegaan op het vervolgtraject, te weten:

- Inhoudelijke aanpassingen van het verdeelmodel per 1 januari 2027 (4.1)
- Het ingroepiad per 1 januari 2027 (4.2)
- Organisatorische inbedding van het vervolgtraject (4.3)
- Vervolgonderzoeken (4.4)

4.1 Inhoudelijke aanpassingen van het verdeelmodel per 1 januari 2027

Wij sluiten ons aan bij het voorstel van de ROB en de VNG om per 1 januari 2027 twee kleine wijzigingendoor te voeren. Ten eerste, de berekening van de maatstaf «Huishoudens met een laag inkomen» met procenten in plaats van met honderdtallen. Dit voorstel leidt tot een verdeling die beter aansluit bij de feitelijke situatie. De herverdeeleeffecten

van de algemene uitkering van het gemeentefonds zijn een gevolg van de afrondingen en daarmee beperkt. Ten tweede, de rekentarieven van de OZB aan te passen aan de werkelijke gemiddelde OZB-tarieven en de verevening van de overige eigen middelen met hetzelfde bedrag (Het gaat om een bedrag tussen € 100 miljoen en € 200 miljoen)¹³ te verlagen. De herverdeling van de algemene uitkering van het gemeentefonds die hieruit voortvloeit is eveneens beperkt (stand decembercirculaire 2024). Voor alle gemeenten geldt dat het effect minder dan 0,3% is van de algemene uitkering en voor 315 van de 342 gemeenten minder dan 0,2% van de algemene uitkering, zie kaart 1. Gezien de beperktheid van de herverdeeeffecten van beide voorstellen, zijn we het met de ROB eens dat deze voorstellen zonder overgangsmaatregel kunnen worden ingevoerd.

Verder zal conform het advies van de ROB en de VNG de maatstaf «niet-westerse migranten» met ingang van 1 januari 2027 tijdelijk worden bevroren, aangezien de voordelen en de nadelen niet willekeurig over Nederland zijn verdeeld. De huidige gegevens aangaande de maatstaf «niet-westerse migranten» wordt per 1 januari 2027 niet meer aangeleverd door het CBS. De voorgestelde maatstaf «Buiten-Europa» leidt tot herverdeeeffecten, die liggen tussen de – 0,85% van de algemene uitkering en de + 1,85% van de algemene uitkering per gemeente. Er is voor 52 van de 342 gemeenten een negatief effect, waarbij voor 14 gemeenten dit effect meer dan – 0,25% bedraagt. De 14 gemeenten met de grootste negatieve afwijking zijn voornamelijk te vinden bij de G4 en bij de randgemeenten die bij Amsterdam en Rotterdam horen, zie kaart 2.

Tot slot merkt de ROB in zijn advies op dat aanpassing van de definitie van de maatstaf «huishoudens laag inkomen met drempel»¹⁴ nader onderzoek vergt gezien de herverdeeeffecten die hier mee gepaard gaan.

We delen de mening van de ROB en de VNG dat de overige voorstellen nog nader onderzoek vragen, zie paragraaf 4.4.

4.2 Het ingroeipad per 1 januari 2027

De ROB constateert in zijn advies dat de bevindingen van de onderzoeken om de verdeling van het cluster jeugd te verbeteren, welke nu dus niet worden doorgevoerd, een andere richting van herverdeeeffecten kennen dan het oorspronkelijke ingroeipad, welke nu bevroren blijft op het niveau 2026; zie kaart 3 en 4. Oftewel een aanpassing nu, die voor een gemeente kan betekenen dat deze meer middelen ontvangt, kan mogelijk over twee jaar weer ongedaan worden gemaakt door nieuwe aanpassingen vanuit het sociaal domein. De ROB concludeert dan ook dat de beoogde richting van de totale herverdeling door de voorstellen ongewis is geworden en adviseert daarom de huidige bedragen van de «suppletie-uitkering herverdeling gemeentefonds» voorlopig te bevriezen op het niveau van 2026 en mee te laten groeien met de indexatie (uitkeringsfactor).

De VNG roept in haar advies ons als fondsbeheerders op om voor de korte termijn snel een besluit te nemen over het ingroeipad voor 2027 en de jaren daarna. Ze geeft aan dat snelle duidelijkheid voor gemeenten van groot belang is voor het kunnen opstellen van de begroting van volgend jaar, mede met het oog op lopende lokale coalitieonderhandelingen.

¹³ Het exacte bedrag zal in de meicirculaire 2026 worden berekend.

¹⁴ Het betreft wijzigingen aangaande het meenemen van huishoudens in het eerste inkomens-deciël, het niet meenemen van huishoudens met een hoge «betaalreserve» (vermogen exclusief eigen woning) en het uitdrukken van de drempel in aantal huishoudens in plaats van in woonruimten.

Zoals de ROB in zijn advies aangeeft is er nog vervolgonderzoek nodig. Als fondsbeheerders hechten we er aan, zoals in paragraaf 3 van deze brief aangegeven, dat de verdeling in de tijd voldoende stabiel is, zodat budgetten niet te veel schommelen en gemeenten in staat zijn goed meerjarig te begroten (voorspelbaarheid). Daarom volgen we het advies van de ROB om het ingroeipad te bevriezen op het niveau van 2026¹⁵ en tot en met 2028 mee te laten groeien met de indexatie.

Aangezien we er als fondsbeheerders aan hechten, zoals in de inleiding aangeven, dat er voldoende tijd is om zowel methodologisch als bestuurlijk de resultaten te bezien, hebben we voor dit vervolgtraject twee jaar nodig. Een volgende stap in het ingroeipad zal dan ook pas gezet worden per 1 januari 2029.

4.3 Organisatorische inbedding van het vervolgtraject

Zoals al eerder in deze brief door ons aangegeven is voor ons als fondsbeheerders wat de methodologie van het verdeelvraagstuk betreft de kern dat het model gebaseerd moet zijn op de leefwereld. Dat wil zeggen het model moet gebaseerd zijn op waar gemeenten in hun dagelijkse praktijk op objectieve gronden mee te maken hebben. Het streven is dat er geen objectieve gronden meer zijn op basis waarvan gemeenten kunnen «aankloppen». Het is daarom, zoals ook de ROB en de VNG aangegeven van belang om niet alleen rekenkundig en/of statistisch te kijken.

Voor het vervolgtraject geldt dan ook dat we het als fondsbeheerders eens zijn met de ROB dat de inhoudelijke onderbouwing moet komen van mensen die op dat terrein werken, inhoudelijk en/of financieel, bij gemeenten, ministeries, kennisinstituten, belangenorganisaties en dergelijke. De ROB geeft aan voornemens te zijn om later dit jaar onder andere op dit punt nader advies te zullen uitbrengen. De VNG roept in haar advies op om hier niet op te wachten, maar zelf als fondsbeheerders de regie te nemen en vooruitlopend hierop zelf met een plan van aanpak te komen. Verder geeft de VNG aan dat ze vanuit de gemeenten er alles aan zullen doen om hier constructief aan bij te dragen. We maken graag gebruik van het aanbod van de VNG om gezamenlijk tot een ordentelijk proces (tijdpad, rollen en verantwoordelijkheden, (tussen)producten) te komen. Bij de inrichting van dit proces zal ook gebruik worden gemaakt van de reflecties van de leden van de expertgroep en de begeleidingscommissie op het doorlopen proces. Verder zal waar mogelijk en passend worden aangesloten bij bestaande structuren.

Voor het onderzoek in het sociaal domein geldt dat we dit als fondsbeheerders samen met de Minister van Langdurige Zorg, Jeugd en Sport, als inhoudelijk verantwoordelijke, en de VNG zullen oppakken. We zullen gezamenlijk bezien hoe dit vervolgtraject organisatorisch vorm te geven, waarbij eveneens de reflecties van de expertgroep en de begeleidingscommissie zullen worden meegenomen. Verder zal bij de inrichting van het onderzoek in het sociaal domein ook gekeken worden naar eventuele samenhang met reeds lopende trajecten ten aanzien van de jeugdzorg en de Wmo 2015. Dit om synergie in kennis te realiseren, de noodzakelijke inhoudelijke expertise te borgen en voor aansluiting op trajecten die er al lopen. Waarbij benadrukt dient te worden dat het onderzoek in het kader van het gemeentefonds niet gaat over de omvang van de middelen, maar over de verdeling van de beschikbare middelen. We zullen uw Kamer na de zomer informeren over de organisatorische inbedding en in het bijzonder over die in het sociaal domein.

¹⁵ Niveau 2026 is bevroren op niveau 2025.

4.4 Vervolgonderzoeken

Clusters Sociaal domein: Basisvoorziening, Wmo en Jeugd

- Zoals de ROB in zijn advies aangeeft, vindt de ROB dat het voorstel voor het cluster Jeugd begrijpelijke maatstaven bevat, en ook de gewichten daarvan komen de ROB niet onlogisch over. Echter, het voorstel sluit volgens de ROB nog onvoldoende aan op de kosten van de gemeenten. De VNG roept in haar advies bovendien op om het cluster Jeugd niet geïsoleerd te bezien, maar de aanpassing ervan in samenhang te doen met de verdeelmodellen voor de clusters Wmo en Sociale basisvoorzieningen.

Voor dit vervolgtraject zijn we voornemens een extern onderzoeksbureau in de arm te nemen. Als fondsbeheerders onderschrijven we de visie van de ROB op de voorliggende bevindingen met betrekking tot het cluster Jeugd. De oproep van de VNG om het cluster jeugd niet geïsoleerd te bezien onderschrijven we van harte, omdat ook wij zien dat deze clusters met elkaar interacteren. De leefwereld (van gemeenten) is namelijk niet afgebakend in de financiële clusters van het verdeelmodel. De leefwereld en de uitvoeringspraktijk van gemeenten handelt over die clusters heen om integrale ondersteuning te realiseren. Dat maakt het tegelijkertijd mogelijk zeer complex om objectieve maatstaven op dit punt te hanteren in het verdeelmodel. Met het aanwenden en borgen van de hiervoor in paragraaf 4.3 genoemde inhoudelijke expertise willen we als fondsbeheerders hier wel nadrukkelijk aandacht voor hebben.

Uit het onderzoek Grootstedelijke kosten zijn, zoals we uw Kamer in ons schrijven van 7 februari 2025 hebben laten weten, eveneens aanvullende inzichten gekomen met betrekking tot het sociaal domein. Deze inzichten zullen ook bij dit vervolgtraject worden betrokken.

Herschating clusters Participatie, Onderwijs en Orde en veiligheid

Zoals in paragraaf 4.1 aangegeven is nader onderzoek nodig ter vervanging van de huidige maatstaf «niet-westerse migranten» en ter verbetering van de huidige maatstaf «huishoudens laag inkomen met drempel».

- Nieuwe maatstaf niet-westerse migranten. Deze maatstaf zal voor nu worden bevroren, aangezien, zoals in paragraaf 4.1 aangegeven, de voordelen en de nadelen niet willekeurig over Nederland zijn verdeeld. De ROB acht deze maatstaf wel geschikt om later in te voeren. De VNG geeft in haar advies aan om eventueel de gewichten van andere maatstaven aan te passen.
- Definitie Huishoudens laag inkomen met drempel: De ROB raadt aan om uit te gaan van het eerste tot en met het derde deciel. De ROB adviseert positief over het buiten beschouwing laten van huishoudens met een hoge betaalreserve en als drempel 10% van het aantal huishoudens te nemen.

Beide maatstaven zitten in de clusters Onderwijs en het cluster Orde en Veiligheid. De definitie Huishoudens laag inkomen met drempel zit in het cluster Participatie. Deze maatstaven zitten verder ook in de clusters Jeugd, Wmo en Sociale basisvoorzieningen in het Sociaal Domein waar deze definitiewijzigingen integraal meelopen in de herijking van deze verdeelmodellen.

Wij zijn voornemens de clusters Participatie, Onderwijs en Orde en Veiligheid door een extern onderzoeksbureau te laten herschatten. Uitgangspunt hierbij is dat de herverdeling voor gemeenten zoveel mogelijk wordt beperkt. Aanleiding voor de herschatting is immers niet

een onvoldoende aansluiting bij de kostenpatronen van gemeenten, maar definitiewijzigingen van maatstaven.

Verevening inkomsten: OZB en overige eigen middelen

- OZB: De ROB geeft aan dat de «aftopping» van de woz-aftrek voor niet-woningen van maximaal € 35.000 per inwoner in zijn ogen tot ongewenste effecten leidt, waarbij de ROB deze effecten niet duidt. De ROB adviseert dit verder te onderzoeken.
- Overige eigen middelen: De ROB ziet nog mogelijkheden voor verbetering, nu de parkeerbelasting en toeristenbelasting de laatste jaren hard stijgen. In de ogen van de ROB fungeren die steeds meer als algemeen dekkingsmiddel en kunnen mogelijk sommige kostencompensaties in het gemeentefonds vervangen. Het betreft volgens de ROB sommige kosten van grootstedelijkheid en van de Wadden.

Wij zijn voornemens de OZB-aftopping en de verevening van de overige eigen middelen en de bestaande kostencompensaties door een extern onderzoeksbureau nader te laten onderzoeken. Daarbij zullen dan ook de resultaten van het onderzoek Grootstedelijke kosten met betrekking tot het fysiek domein, zie ook de brief van 7 februari 2025 aan uw Kamer, worden betrokken.

Tot slot

We hebben beoogd u middels deze brief inzicht en toelichting te hebben gegeven van ons voornemen van de aanpassingen aan het verdeelmodel voor het gemeentefonds per 1 januari 2027. We zijn altijd bereid een nadere technische toelichting te verzorgen. In de meicirculaire 2026, welke ter informatie met uw Kamer zal worden gedeeld, zullen we de gemeenten informeren over de aanpassingen van het verdeelmodel per 1 januari 2027.

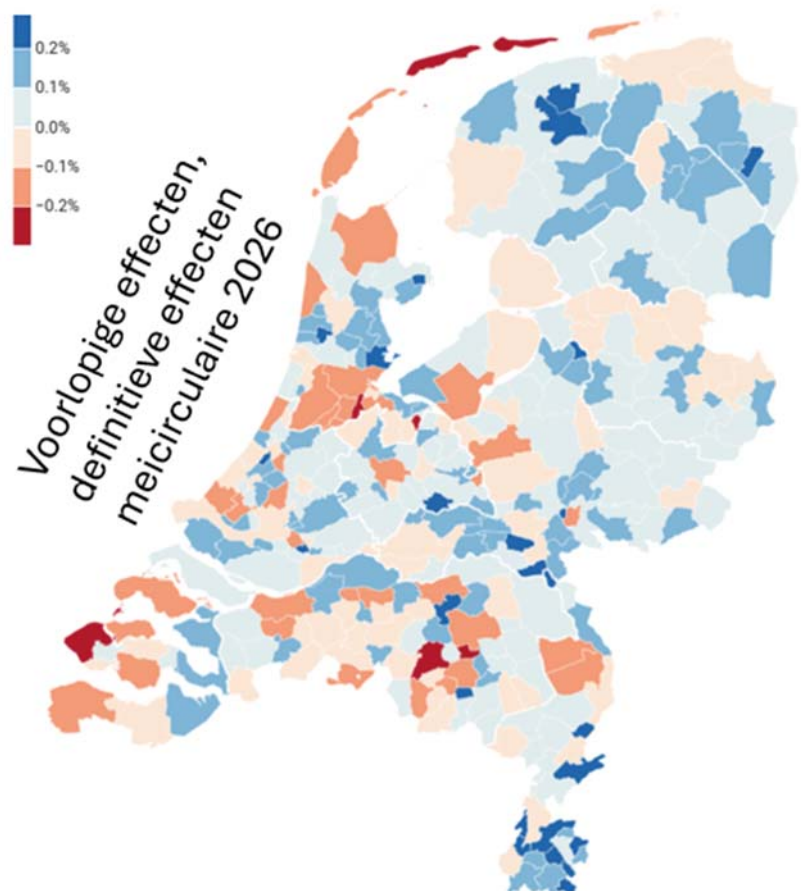
Tot slot willen we graag de ROB, de VNG, de leden van de expertgroep, de leden van de begeleidingscommissie en de gemeenten bedanken voor hun actieve inbreng in het gehele traject. Zonder hun inzet en bijdragen waren we nooit gekomen tot waar we nu zijn. We zijn er nog niet, en zullen ook de komende twee jaar hard nodig hebben om het verdeelmodel volgens de in deze brief beschreven lijnen verder te verbeteren. Zoals de ROB ook in zijn advies aangeeft, het model zal altijd onderhoud blijven vragen, dus ook over twee jaar zullen er waarschijnlijk weer nieuwe vraagstukken zijn. 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 (POR), waarin wordt stil gestaan bij de mate van aansluiting van het model bij het uitgavenpatroon van gemeenten, te verbeteren. We zullen samen met de VNG verkennen aan welk onderscheid tussen typen gemeenten behoefte is en hoe deze gegevens in de toekomst het beste gedeeld kunnen worden, bijvoorbeeld door publicatie op www.findo.nl. We zullen uw Kamer op de hoogte houden van de voortgang.

Na de zomer hopen we uw Kamer te informeren over het vervolgtraject: organisatorische inbedding en onderzoeksopdrachten.

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

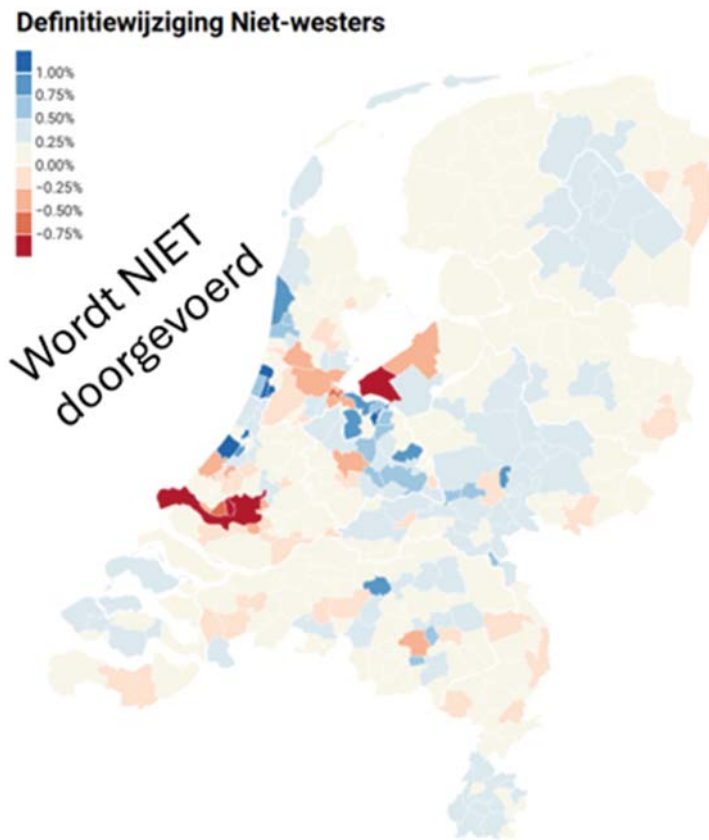
Kaart 1

Deze kaart geeft de herverdeeffecten (stand decembercirculaire 2024) die het gevolg zijn van het aanpassen van de rekentarieven van de OZB aan de werkelijke gemiddelde OZB-tarieven en de verevening van de overige eigen middelen met hetzelfde bedrag (Het gaat om een bedrag tussen € 100 miljoen en € 200 miljoen) te verlagen. Voor alle gemeenten geldt dat het effect minder dan 0,3% is van de algemene uitkering. Zoals in kaart 1 te zien is voor 315 van de 342 gemeenten het effect minder dan 0,2% van de algemene uitkering.

Actualisatie OZB rekentarief en verlaging OEM**Kaart 2 (wordt niet doorgevoerd)**

Verder zal conform het advies van de ROB en de VNG de maatstaf «niet-westerse migranten» met ingang van 1 januari 2027 tijdelijk worden bevroren, aangezien de voordelen en de nadelen niet willekeurig over Nederland zijn verdeeld. Deze kaart geeft de herverdeeffecten van de algemene uitkering van het gemeentefonds weer als gevolg van het aanpassen van de maatstaf «niet-westerse migranten». De herverdeeffecten liggen tussen de - 0,85% van de algemene uitkering en de + 1,85% van de algemene uitkering per gemeente. Zoals in kaart 2 te zien is er voor

52 van de 342 gemeenten een negatief effect, waarbij voor 14 gemeenten dit effect meer dan $-0,25\%$ bedraagt. De 14 gemeenten met de grootste negatieve afwijking zijn voornamelijk te vinden bij de G4 en bij de randgemeenten die bij Amsterdam en Rotterdam horen.



Kaart 3 en 4 (wordt niet doorgevoerd)

Kaart 3 laat de herverdeeleffecten zien als de verdeling van het cluster Jeugd zou worden aangepast, hetgeen nu dus niet gebeurt. Kaart 4 laat het oorspronkelijke ingroeipad zien, welke nu dus bevroren blijft op niveau 2026. De kaarten 3 en 4 gecombineerd laten zien dat de bevindingen van de onderzoeken om de verdeling van het cluster jeugd te verbeteren een andere richting van herverdeeleffecten kennen dan het huidige bevroren ingroeipad. Oftewel een aanpassing nu, die voor een gemeente kan betekenen dat deze meer middelen ontvangt, kan mogelijk over twee jaar weer ongedaan worden gemaakt door nieuwe aanpassingen vanuit het sociaal domein. De ROB concludeert dan ook dat de beoogde richting van de totale herverdeling door de voorstellen ongewis is geworden.

