Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA Den Haag

DG Openbaar Bestuur & Democr Rechtsstaat
DGOBDR-BFR-Bekostiging Binnenl. Bestuur

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Onze referentie
2026-0000539332

Bijlage(n)
1

Datum	29 oktober 2026
Betreft	Beantwoording vragen Eerste Kamer gemeentefinanciën

Hierbij stuur ik u, mede namens de staatssecretaris van Financiën, de antwoorden op de vragen van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Eerste Kamer met uw kenmerk 182273 (ingezonden 18 september 2026).

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Pieter Heerma

DG Openbaar Bestuur & Democr Rechtsstaat
DGOBDR-BFR-Bekostiging Binnenl. Bestuur

Datum

Onze referentie
2026-0000539332

Bijlage Beantwoording vragen van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Eerste met kenmerk 182273
(ingezonden op 18 september 2026)

De leden van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken hebben met belangstelling kennisgenomen van verschillende brieven op het gebied van de financiën van gemeenten en provincies, te weten:

- Kamerstukken I 2025/26, 36800 B, H;
- Kamerstukken I 2025/26, 36600 B, Z;.
- Kamerstukken I 2025/26, 36600 B, AA;
- Kamerstukken I 2025/26, 36800 C, C;

De commissie is al geruime tijd in schriftelijk en mondeling overleg met de regering over een baaierd aan onderwerpen op dit terrein. Kort vóór het zomerreces van de Kamer, namelijk op 15 juni 2026, hebben de woordvoerders met u gedebatteerd over de begrotingswetsvoorstellen van het gemeentefonds en provinciefonds (36800 B en C), waarbij u een aantal toezeggingen heeft gedaan. De commissie is in afwachting van het vervolg op deze toezeggingen. Naar aanleiding van de hierboven genoemde brieven, in afwachting van het gestand doen van de toezeggingen uit de begrotingsdebatten en in aanloop naar het geplande themadebat over het 'Gemeentefonds – inzicht in medebewindstaken' op 24 november 2026, hebben de leden van de fracties van **PRO**, **ChristenUnie** en **OPNL** gezamenlijk, en de leden van de fractie van de **PVV** nog enkele vragen. De leden van de fractie van **JA21** sluiten zich aan bij de vragen van de leden van de fractie van de PVV.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van PRO, ChristenUnie en OPNL

Voor Kamerleden is het essentieel om bij het vaststellen van de begroting van het gemeentefonds en provinciebelangrijk allereerst goed inzicht te hebben in de verhouding tussen de medebewindstaken en de financiële middelen. Hierover is al veel schriftelijk en mondeling overleg gevoerd. Dit heeft onder andere geleid tot de motie-Fiers c.s. over het borgen van de autonome taak van gemeenten. [1]

Recent is dit, bij de begrotingsbehandeling van het provinciefonds en gemeentefonds 2026, opnieuw uitgebreid besproken. U deed hierbij de toezegging om de Kamer vooruitlopend op de begroting 2027, op twee momenten per brief, te informeren over het in kaart brengen van de medebewindstaken en de bijbehorende financiën ('de verkenning'). De Eerste Kamer is in afwachting van de eerste brief.

Ook heeft de Eerste Kamer op 24 november, ter voorbereiding op de begroting 2027, een themadebat gepland over het Gemeentefonds in relatie tot de medebewindstaken. In afwachting van de door u toegezegde informatie hebben de leden van de fracties van PRO en OPNL hierover op dit moment geen nieuwe vragen over de medebewindstaken.

Vragen over het verdeelmodel

[1] Kamerstukken I 2024/25, 36.600 B, E.

DG Openbaar Bestuur & Democr Rechtsstaat
DGOBDR-BFR-Bekostiging Binnenl. Bestuur

Datum

Onze referentie
2026-0000539332

De leden van de fracties van PRO en OPNL hebben onderstaande vragen over het verdeelmodel van het gemeentefonds. Het is voor Kamerleden namelijk, gezien de complexiteit, lastig om de inhoud het verdeelmodel goed te kunnen beoordelen.

1. De kans dat, op basis van het vervolgonderzoek, opnieuw discussie ontstaat over het verdeelmodel is aanwezig.
   - Op welke wijze wil de regering, samen met de andere betrokken partijen, voorkomen dat na afronding van dit onderzoek opnieuw discussie ontstaat?
   - Zijn hiervoor aanvullende randvoorwaarden of afspraken noodzakelijk? Deze leden lezen hier graag een toelichting op.
   - Wat moet het aangekondigde vervolgonderzoek opleveren om door de regering als succesvol te worden beschouwd?

   Antwoord:
   Uw Kamer wordt parallel aan de beantwoording van deze vragen over het vervolgtraject geïnformeerd.

   Zoals in de brief van 28 mei jl. (kamerstukken II, 2025-2026, 36800 B, nr 25) aangegeven heeft het verdeelmodel van het gemeentefonds 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 inkomstenkant rekening gehouden met verschillen in de mogelijkheden die gemeenten hebben om een deel van hun uitgaven uit eigen middelen te bekostigen (inkomstenverevening).

   Zoals in de brief van 28 mei jl. aangegeven zijn we het als fondsbeheerders eens met de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (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 hieronder bij vraag 2 nader toegelicht.*

*Voor **de organisatorische inbedding** geldt dat we voor het vervolgtraject dankbaar gebruik hebben 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.*

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

*Wat **het tijdspad** betreft, 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 onderzoekstrajecten naar het sociaal domein en de inkomstenvereveningen begin juni 2027 te hebben afgerond. Rond mei 2027 zal vervolgens het onderzoek naar de naar de herschattingen van de clusters vanwege de beoogde definitiewijzigingen worden aanbesteed. In dit onderzoek zal dan tevens worden gekomen tot een finaal onderzoeksresultaat voor het verdeelmodel per 1 januari 2029. Dit onderzoek 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. 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.

- Wanneer moet het nieuwe verdeelmodel klaar zijn? Wat is de streefdatum van oplevering? Wat is de streefdatum van de feitelijke implementatie? Welke termijn acht de regering aanvaardbaar voor een tijdelijk bevroren ingroeipad?

Antwoord:
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 hiervoor 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.

2. Het onderzoek naar het nieuwe verdeelmodel is destijds gestart op basis van een beoordelingskader.[2]
   - Is de regering van mening dat dit beoordelingskader voldoende houvast geeft voor het vervolgonderzoek, aangezien rondom onderdelen van het beoordelingskader (en de operationalisering ervan) discussie is ontstaan. Deze leden lezen hier graag een toelichting op.
   - Is dit beoordelingskader onverkort van kracht bij het vervolgonderzoek? Zo nee, wat is er gewijzigd en waarom?

Antwoord:
Zoals opgenomen in deel I van de adviesaanvraag aan de ROB[3] is, om te voorkomen dat achteraf de verdeling slechts op de herverdeeleffecten zou worden beoordeeld, bij de herziening die is doorgevoerd in 2023 vooraf met de VNG een beoordelingskader afgesproken met daarin de belangrijkste elementen waaraan de nieuwe verdeling moet voldoen.[4] De uitgangspunten voor de verdeling van de middelen uit het gemeentefonds zijn vastgelegd in

[2] Raadpleegbaar via: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/2019/06/30/beoordelingskaders-voor-de-verdeling.
[3] Tweede Kamer, vergaderjaar 2025–2026, 36 800 B, nr. 17
[4] Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 35 300 B, nr. 5

de Memorie van Toelichting van de Financiële-verantwoordingswet 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 goed of slecht gedrag vermijden (ongewenste prikkelwerking). Daarnaast moet de verdeling in de tijd voldoende stabiel zijn, zodat budgetten niet te veel schommelen en gemeenten in staat zijn goed meerjarig te begroten (voorspelbaarheid), maar moet de verdeling ook flexibel genoeg zijn om in te kunnen spelen op maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen.

Dit beoordelingskader biedt naar mening van de fondsbeheerders nog steeds voldoende houvast en is dan ook nog onverkort van kracht. Op basis van het ROB advies van 7 oktober 2025[5] is aan dit kader het criterium toegevoegd aangaande het gewicht van de maatstaf. Dit gewicht 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 zijn advies aangeeft.

In de brief van 28 mei jl. is de operationalisering van het beoordelingskader nader toegelicht:

- *Inhoudelijk logische maatstaven: De maatstaven en de onderzoeksresultaten dienen uitlegbaar te zijn vanuit de leefwereld van gemeenten. Wat de methodologie van het verdeelvraagstuk betreft is voor ons als fondsbeheerders, zoals ook bij vraag 1 aangegeven, 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.*
- *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 typen 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*

[5] ROB, Advies Tussenbericht verdeling gemeentefonds vanaf 2027, 7 oktober 2025, kenmerk 2025-0000585979

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 gemeentenop 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 zijn 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.

3. Om de uitkomsten te zijner tijd te kunnen toetsen is het van belang om te weten welke criteria worden gehanteerd om te bepalen of de uitkomsten voldoende basis bieden voor aanpassing van het verdeelmodel. In de vele stukken worden diverse criteria genoemd, zoals objectiviteit, rechtvaardigheid, legitimiteit en balans tussen stabiliteit en flexibiliteit.
   - Zijn dit de gehanteerde criteria? Zo nee, dan ontvangen deze leden graag een volledig overzicht van de gehanteerde criteria.

   Antwoord:
   Ja, dit zijn de gehanteerde criteria, zie ook het antwoord op vraag 2.

   - Deze leden ontvangen tevens graag een operationalisering van deze criteria, per criterium, zodat achteraf goed getoetst kan worden of hieraan voldaan is.

   Antwoord:
   De operationalisering van deze criteria is opgenomen in het antwoord op vraag 2.

   - In het kader van de legitimiteit is het belangrijk om vooraf duidelijkheid te geven over de betrokkenheid van gemeenten. Hoe wordt de legitimiteit geoperationaliseerd? Hoe ziet de betrokkenheid van gemeenten eruit?

   Antwoord:
   Zoals bij vraag 1 aangegeven worden voor de begeleidingscommissies 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.

Daarnaast, zoals bij vraag 1 aangegeven, vragen we van 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.

- In de brief van 28 mei introduceert u een nieuw begrip: "het model moet gebaseerd zijn op de leefwereld van gemeenten".[6] Wat wordt met dit nieuwe begrip bedoeld en hoe verhoudt het zich tot de bestaande criteria?

Antwoord:
Zoals bij vraag 1 aangegeven wil dit zeggen het model gebaseerd moet zijn op waar gemeenten in relatie tot professionals en inwoners in hun dagelijkse praktijk mee te maken hebben. Het is daarom, zoals ook de ROB en de VNG aangegeven van belang om niet alleen rekenkundig en/of statistisch te kijken. Dit vraagt om inhoudelijk logische maatstaven, waarbij maatstaven de noodzakelijke kosten van gemeenten volgen (kostenoriëntatie). Zoals bij vraag 2 aangegeven is dit onderdeel van het beoordelingskader.

4. De wettelijke basis voor het verdeelmodel ligt in de Financiële-verhoudingswet (Fvw).
   - Zijn de criteria een volledige en uitputtende uitwerking van artikel 7 van de Fvw, of bevat de Fvw wettelijke elementen die nog niet (volledig) in deze criteria zijn geoperationaliseerd?
   - Indien er wettelijke elementen zijn die nog niet zijn geoperationaliseerd: welke zijn dit, en op welke termijn verwacht de regering deze alsnog uit te werken?
   - Is er een expliciete, gepubliceerde koppeling tussen elk van de negen criteria en het onderliggende wetsartikel van de Fvw en/of de memorie van toelichting daarbij, zodat achteraf getoetst kan worden of de praktische uitwerking recht doet aan de wettelijke opdracht?

   Antwoord:
   Artikel 7 van de Fvw luit: "De verdeling over de provincies en gemeenten van het voor de algemene uitkeringen beschikbare bedrag houdt rekening met de verschillen tussen de provincies onderling en de gemeenten onderling in het vermogen tot het voorzien in eigen inkomsten en met de verschillen in noodzakelijke uitgaven."

[6] Kamerstukken I 2025/26, 36.600 B / 29.362, X.

De operationalisering van artikel 7 en de koppeling met de toelichting in de Memorie van Toelichting is opgenomen bij het antwoord op vraag 2.

5. Is er een concrete, vooraf vastgestelde bovengrens voor het gewicht van een maatstaf, en zo ja welke?

   Antwoord:
   Nee, er is geen concrete bovengrens aangegeven. Zoals bij vraag 2 aangegeven dient het gewicht van de maatstaf 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 zijn 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.».

6. Een van de discussiepunten bij het verdeelmodel is de verhouding (spanning) tussen objectiviteit via statistiek (regressie op basis van feitelijke uitgavenpatronen) en objectiviteit via bestuurlijk oordeel (erkennen dat bepaalde kosten reëel zijn, ook als de cijfers dat niet "bewijzen"). ROB geeft een aantal adviezen over de concrete procedure waarmee bestuurlijk oordeel en statistiek zich tot elkaar verhouden om discussie achteraf te voorkomen.[7]
   - Hoe reflecteert de regering op deze verhouding met een intrinsieke spanning?
   - Vraagt dit om een vooraf duidelijk vastgestelde afspraken (beslisregels) over bijvoorbeeld de vraag wanneer een bestuurlijk oordeel de regressie-uitkomsten mag overrulen? Zo ja, hoe zien deze afspraken eruit? Zo nee, waarom niet?
   - Op welk moment worden gemeenten betrokken en hoe?

   Antwoord:
   Zoals in de brief van 28 mei jl. aangegeven zijn we het als fondsbeheerders eens met de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (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.

   Zoals bij vraag 1 aangegeven vraagt dit om inhoudelijk logische maatstaven, waarbij maatstaven de noodzakelijke kosten van gemeenten volgen (kostenoriëntatie). Zoals bij vraag 2 aangegeven is dit onderdeel van het beoordelingskader.

   Wat de betrokkenheid van gemeenten betreft worden, zoals bij vraag 1 aangegeven, voor de begeleidingscommissies en de stuurgroep personen uitgenodigd die de gemeentelijke praktijk en die van inwoners kennen.

   Daarnaast, zoals bij vraag 1 aangegeven, vragen we 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. We verwachten dat de onderzoeksbureaus in hun

[7] Bijlage bij Kamerstukken I 2025/26, 36.600 B / 29.362, V.

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.

Wat betreft de bestuurlijke en methodologische weging van de uitkomsten van de onderzoeken, 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. De onderzoeken hebben 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.

7. Hoe wordt de Eerste Kamer tussentijds geïnformeerd over de voortgang van het vervolgonderzoek? Kunt u toezeggen de Eerste Kamer periodiek, bijvoorbeeld ieder half jaar, per brief hierover te informeren?

   Antwoord:
   Uw Kamer zal hierover periodiek worden geïnformeerd. Het eestvolgende moment zal naar verwachting voor de zomer 2027 zijn, wanneer de eerste onderzoeksresultaten bekend zijn.

Vragen naar aanleiding van het stilzetten van het ingroeipad

8. Zijn de financiële effecten van het uitstel van verdere invoering van het verdeelmodel voor individuele gemeenten inzichtelijk gemaakt? Zo ja, kunnen deze gedeeld worden? Zijn de gevolgen hiervan bekend?

   Antwoord:
   Zoals in mijn brief van 28 mei jl. aangegeven, constateert de ROB 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 herverdeeleffecten kennen dan het oorspronkelijke 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. Daardoor is er ook geen uitspraak te doen over de financiële effecten voor individuele gemeenten.

9. Is overwogen gemeenten die gedurende de onderzoeksperiode fors middelen mislopen tijdelijk, op een of andere manier, te compenseren? Zo nee, waarom niet?

   Antwoord:
   Nee, dit is niet overwogen, aangezien zoals bij vraag 8 aangegeven de beoogde richting van de totale herverdeling ongewis is.

DG Openbaar Bestuur & Democr Rechtsstaat
DGOBDR-BFR-Bekostiging Binnenl. Bestuur

Datum

Onze referentie
2026-0000539332

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PVV

1. Vraag zeven uit eerder schriftelijk overleg luidt als volgt: "Kunt u uitleggen waarom er dan geen toetsing zou kunnen plaatsvinden, of de specifieke uitkeringen die bedoeld zijn voor het tegengaan van onderwijsachterstanden ook daadwerkelijk tot beoogde effecten en resultaten leiden?" U geeft in antwoord op vraag zeven over de onderwijsachterstanden het volgende aan: "Er is wel monitoring mogelijk, maar geen harde, causale toetsing. Een belangrijke reden is dat gemeenten veel beleidsvrijheid hebben voor wat betreft het tegengaan van onderwijsachterstanden, waarbij afstemming kan plaatsvinden op de lokale context en integraal beleid kan worden gevoerd. Het gevoerde beleid en de inzet van middelen verschillen daardoor sterk per gemeente".[8]
   Er wordt nu gesuggereerd dat er een inspanningsverplichting is. Maar als het een resultaatverplichting zou zijn zou je wel kunnen toetsen. Het doet er dan immers niet toe met welke middelen het is gerealiseerd of via welk beleid. In uw beantwoording op vraag zeven over de onderwijsachterstanden geeft u aan dat i met betrekking tot de vraag of specifieke uitkeringen bedoeld voor het tegengaan van onderwijsachterstanden ook daadwerkelijk tot beoogde effecten leiden, monitoring wel kan plaatsvinden, maar (causale) toetsing niet. Gemeenten die weinig effecten en resultaten bereiken ten aanzien van het wegwerken van taal- en onderwijsachterstanden zullen later tegen grotere problemen met de betreffende doelgroepen aanlopen en daarmee ook met grotere kostenposten te maken krijgen. Taal- en onderwijsachterstanden leiden immers tot slechtere posities op de arbeidsmarkt en een lagere participatiegraad in de samenleving. Voor de verdere samenhang met diverse maatschappelijk indicatoren verwijzen deze leden naar het CBS. Gemeenten die slechtere resultaten laten zien, maken als gevolg daarvan dus uiteindelijk hogere kosten voor andere uitgavenposten, zoals wellicht (jeugd)zorg, groenvoorziening en veiligheid.
   a. Kunt u aangeven waarom er enkel wordt uitgegaan van causale monitoring? Kunt u aangeven waarom er bij deze taken, mede gelet op het geschetste belang, geen sprake is van een resultaatverplichting?
   b. Bent u bereid om te onderzoeken of een resultaatverplichting mogelijk is ten aanzien van de taal-en onderwijsachterstanden?
   c. Ziet u ook dat door uit te gaan van een te behalen resultaat er nog steeds geen afbreuk wordt gedaan aan de vrijheid van gemeenten om zelf te bepalen op welke wijze en met hoeveel middelen zij de resultaten bereiken?
   d. Ziet u ook dat het feit dat er geen verantwoording wordt afgelegd over de inzet van middelen in relatie tot de bereikte resultaten voor taal- en onderwijsachterstanden dit zich uiteindelijk wreekt in hogere maatschappelijke kosten?
   e. Zo nee, waarom niet?

   Antwoord:
   Zoals in mijn eerdere beantwoording aangegeven, is het tegengaan van onderwijsachterstanden een gemeentelijke taak. Gemeenten zijn verplicht om te zorgen voor een voldoende aanbod van voorschoolse educatie. Als tegemoetkoming in de kosten ontvangen zij daarvoor de specifieke uitkering Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid (GOAB). In de praktijk zien we dat gemeenten het grootse deel hiervan besteden aan voorschoolse educatie. Daarnaast kunnen gemeenten dit budget eveneens besteden aan het

[8] Kamerstukken I 2025/26, 36.800 B, H, p. 9.

tegengaan van onderwijsachterstand bij kinderen van de basisschoolleeftijd. Daarin geldt beleidsvrijheid. Veel gemeenten zetten bovendien ook eigen middelen in om onderwijsachterstanden tegen te gaan. Gemeenten kunnen dus zowel middelen inzetten die via de specifieke uitkering zijn ontvangen als middelen die zij hiervoor zelf beschikbaar stellen. In het meten van de resultaten van onderwijsachterstandenbeleid is derhalve geen onderscheid te maken tussen het beleid en de middelen die gemeente hiervoor inzetten. Gegeven het feit dat het tegengaan van onderwijsachterstanden primair een gemeentelijke taak is, acht ik het ook niet passend om resultaatverplichting af te dwingen. Het gesprek over de inzet van middelen en de doeltreffendheid, doelmatigheid en maatschappelijke kosten en baten daarvan is primair een gesprek tussen gemeenteraad en college. De verantwoording over de middelen vindt daarom decentraal plaats.

2. In de beantwoording van de vraag wat de bevindingen zijn ten aanzien van de uitgevoerde toetsen bij gemeenten en provincies in de afgelopen drie jaren (toetsing van de paragraaf weerstandsvermogen en risico) geeft u aan dat het toetsen geen doel op zich is.[9] De leden van de PVV-fractie delen dat inzicht met u.
   a. Los van het feit dat de toetsing geen doel op zich is, maar een middel om na te gaan (en te bewaken) of er sprake is van gezonde en evenwichtige decentrale financiën, is de concrete vraag wat de bevindingen ten aanzien van de uitgevoerde toetsen van de afgelopen drie jaar zijn, niet beantwoord. Wilt u alsnog aangeven wat die bevindingen zijn?
   b. Kunt u daarbij een concreet beeld schetsen van de ontwikkelingen die bij die toetsing worden waargenomen, zoals trends en patronen?

   Antwoord:
   Op grond van de Gemeentewet en Provinciewet toetsen de financieel toezichthouders of er sprake is van structureel en reëel evenwicht (SRE). Zoals eerder aangegeven, maakt het toetsen van de paragraaf weerstandsvermogen en risicomanagement hiervan onderdeel uit en is dat geen doel op zich. Hierdoor kan ik u niet de specifieke bevindingen en waargenomen ontwikkelingen aangeven van de toetsing van de paragraaf weerstandsvermogen en risicomanagement bij gemeenten en provincies. Ten aanzien van de financiële positie van gemeenten en provincies en de ontwikkelingen daarbij wordt uw Kamer jaarlijks geïnformeerd via het Integraal Overzicht Financiën Gemeenten[10] en Integraal Overzicht Financiën Provincies[11]. Daarnaast wordt elk jaar het verslag van het door BZK uitgevoerde financiële toezicht op provincies en het door de provincies uitgevoerde financiële toezicht op gemeenten[12] uitgebracht met daarin de bevindingen van en waargenomen ontwikkelingen door de toezichthouders. Ik ben op het ogenblik met diverse partijen in gesprek of de SRE-norm voor het toezichtoordeel aangevuld kan worden. Te denken daarbij valt aan het meer meewegen van de vermogenspositie ten aanzien van de risico's, de wendbaarheid en weerbaarheid van een gemeente, een breder risicomodel en bepaalde financiële kengetallen.

[9] Kamerstukken I 2025/26, 36.800 B, H, p. 10.
[10] Integraal Overzicht Financiën Gemeenten 2025 - Eerste Kamer der Staten-Generaal
[11] Integraal Overzicht Financiën Provincies 2025 (11 p.) - Eerste Kamer der Staten-Generaal
[12] Begrotingsstaat gemeentefonds 2026 (36.800 B); brief regering; Verslagen financieel toezicht provincies 2026 (TK, 27) - Eerste Kamer der Staten-Generaal

3. Op vraag dertien, waarin deze leden vroegen te reflecteren op de vraag of de betreffende (privaatrechtelijke) organisaties een democratisch mandaat hebben om het overleg met het Rijk te voeren namens de provincies en gemeentes, geeft u aan dat de vraag de nadruk legt op de privaatrechtelijke rechtsvorm, en dat hier vervolgens een onjuiste vervolgaanname aan zou kleven over (veronderstelde) besluitvorming.[13]
   De vraagstellers hebben de nadruk vooral gelegd op het democratische mandaat, en menen dat het feit dat de koepels privaatrechtelijk en niet publiekrechtelijk zijn georganiseerd, afbreuk doet aan de democratische legitimiteit van het gevoerde bestuurlijke overleg. Immers, in de praktijk zijn noch het overleg, noch het proces en noch de documentatie van de koepels transparant en/of openbaar. Juist vanwege de decentrale autonomie is het van bijzonder belang dat gemeentes en provincies hun eigen wensen of bedenkingen kenbaar kunnen maken aan u en dat dient via de publieke weg van decentraal debat en decentrale besluitvorming tot stand te komen. In de huidige praktijk kunnen volksvertegenwoordigers geen kaders meegeven en geen controle uitoefenen op de koepels.
   a. Ziet u ook dat het privaatrechtelijke stelsel van koepelverenigingen dat u verdedigt in het licht van democratische checks-and-balances niet houdbaar is?

   Antwoord:
   Democratie is een groot goed. De belangrijkste besluiten op nationaal niveau moeten daarom in het parlement genomen worden, op provinciaal niveau in de provinciale staten en op gemeentelijk niveau in de gemeenteraad. De koepelverenigingen zijn een waardevolle gesprekspartner van mij en mijn collega's en kunnen namens hun leden standpunten uitdragen. Mijn ervaring is dat daarbij nooit de suggestie van unanimiteit wordt gewekt. Er werken duizenden mensen als bestuurder of volksvertegenwoordiger in Nederland en een vereniging die alle gemeenten of alle provincies vertegenwoordigd zal dus altijd moeten proberen zo veel mogelijk verschillende ideeën in de uitgedragen standpunten te laten terugkomen. Op andere momenten wordt in de ledenvergaderingen over standpunten gestemd door vertegenwoordigers van de leden, die ieder voor zich 'thuis' verantwoording moeten afleggen. Dat laat onverlet dat de koepels zelf geen besluiten nemen. Ook is het zeer gebruikelijk dat beroepsverenigingen en ook individuele gemeenten of provincies zelf wensen of bedenkingen kenbaar maken tegen bepaalde voorstellen. Dat de koepels dit namens het collectief doen, bindt niemand en belet ook niemand om eigen inbreng te leveren. De democratische werking en de autonomie van provincies en gemeenten wordt dus geenszins aangetast.

   b. Ziet u ook dat dit stelsel strijdig kan uitpakken in het licht van het recht op decentrale autonomie, bijvoorbeeld omdat raden en staten niet in de positie zijn geweest om hun standpunt aan u over te brengen, maar dat enkel een meerderheidconsensus via een koepel gehoord wordt?

   Antwoord:
   Niets weerhoudt een decentrale volksvertegenwoordiging er van een standpunt aan mij over te brengen. Die mogelijkheid bestaat altijd. Ik herken mij er niet in dat dat niet zou worden gehoord.

[13] Kamerstukken I 2025/26, 36.800 B, H, pp. 10-11.

c. Zo nee, waarom niet?

Antwoord:
Indien de staten van een provincie of de raad van een gemeente moeite hebben met een collectief standpunt van het IPO of de VNG staat het hen vrij dit standpunt bij het Rijk onder de aandacht te brengen. Op welke wijze dit vervolgens zal worden gewogen, valt in algemene zin niet te zeggen. Maar van een beperking van de gemeentelijke autonomie is in het geheel niet in het geding.

4. Bij de vraag over de democratische legitimiteit bij de koepels stelt u: "Bestuursakkoorden en convenanten die de VNG sluit (zoals het Interbestuurlijk Programma) zijn politiek-bestuurlijk gezaghebbend, maar niet juridisch bindend voor individuele gemeenten.
Individuele gemeenten kunnen eigen afwegingen maken. Gemeenten zijn immers zelfstandige bestuurslagen met autonomie (verankerd in de Gemeentewet en de Grondwet). Hetzelfde geldt voor de provincies in relatie tot het IPO."[14]
Kunt u een overzicht geven van alle op dit moment van toepassing zijnde bestuursakkoorden en convenanten die de VNG en het Interprovinciaal Overleg (IPO) met de Rijksoverheid hebben gesloten en wat daarvan de status is?

Antwoord:
Mijn departement beschikt niet over een overzicht van alle akkoorden en convenanten die het Rijk met de koepels van medeoverheden heeft gesloten en wat daarvan de status is. Wel maken de gevolgen van dergelijke akkoorden en convenanten op de sturingsmogelijkheden en beleidsvrijheid van de medeoverheden onderdeel uit van het onderzoek dat ik laat uitvoeren om het takenpakket van gemeenten en provincies in kaart te brengen. Hierbij gaat ook aandacht uit naar de wijze waarop de sturingsmogelijkheden en de beleidsvrijheid zich over de tijd hebben ontwikkeld en de verschillen die er tussen individuele gemeenten of provincies kunnen bestaan. Beide Kamers worden in november geïnformeerd over dit overzicht van taken.
Daarnaast kunnen de gevolgen van bestuursakkoorden en convenanten op de balans tussen ambitie, taken, middelen en uitvoeringskracht onderdeel zijn van de nader uit te werken balansscan. In een balansscan staat de vraag centraal of er op een (bestaand) beleidsterrein sprake is van balans tussen ambities, taak, middelen en uitvoeringskracht. In mijn brief van 25 september aan beide Kamers (Kamerstukken II, 2026-2027, 2026Z20081) treft u hierover een nadere toelichting aan.

[14] Kamerstukken I 2025/26, 36.800 B, H, p. 11.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Nota actief openbaar
Ja

Onze referentie
2026-0000539223

Datum
12 oktober 2026

Opgesteld door
[redacted]

Samengewerkt met

Bijlage(n)
1

Aan M BZK
Van D BFR

nota

Beantwoording vragen Eerste Kamer gemeentefinanciën

Aanleiding

Op 18 september 2026 heeft de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Eerste Kamer u vragen gesteld. In afwachting van de uitvoering van de toezeggingen die zijn gedaan tijdens de begrotingsdebatten en met het oog op het geplande themadebat over 'Gemeentefonds - inzicht in medebewindstaken' op 24 november 2026, hebben de commissieleden nog enkele vragen.

Geadviseerd besluit

- U wordt geadviseerd akkoord te gaan met de bijgaande beantwoording, deze te ondertekenen, en mede namens de Staatssecretaris van Financiën als medefondsbeheerder naar de Eerste Kamer te verzenden.
- De beantwoording is ambtelijk afgestemd met het ministerie van Financiën en de vraag over de onderwijsachterstanden is ambtelijk met het ministerie van OCW afgestemd. De beantwoording wordt parallel voorgelegd aan de staatssecretaris van Financiën.

Kern

- De leden van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken hebben met belangstelling kennisgenomen van verschillende brieven op het gebied van de financiën van gemeenten en provincies, te weten:
  - Kamerstukken I 2025/26, 36800 B, H;
    VERSLAG VAN EEN NADER SCHRIFTELIJK OVERLEG: Brieven van 29 april 2026 en 8 juni 2026 over de nahang van het besluit Financiële verhoudingen 2001 in verband met wijzigingen van de maatstaven van de algemene uitkering van het gemeentefonds, integraal overzicht financiën gemeenten en provincies en preventief toezicht gemeenten 2026.
  - Kamerstukken I 2025/26, 36600 B, Z;
    VERSLAG VAN EEN NADER SCHRIFTELIJK OVERLEG: Brieven van 29 april 2026 en 15 juni 2026 over de uitvoering van de gewijzigde motie-Van der Goot (OPNL) c.s. over corrigeren van te lage inflatieramingen binnen het gemeentefonds.
  - Kamerstukken I 2025/26, 36600 B, AA;
    VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG: Brieven van 1 april 2026 en 22 april 2026 over de adviezen van de Vereniging Nederlandse Gemeenten

(VNG) en de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) inzake de herziening verdeling gemeentefonds per 1 januari 2027,
- Kamerstukken I 2025/26, 36800 C, C.
  Brief van 3 juli jl. over de stand van zaken van de nieuwe verdeling van het provinciefonds

- Op 15 juni 2026, hebben de woordvoerders met u gedebatteerd over de begrotingswetvoorstellen van het gemeentefonds en provinciefonds (36800 B en C), waarbij u een aantal toezeggingen heeft gedaan. De commissie is in afwachting van het vervolg op deze toezeggingen. Naar aanleiding van de hierboven genoemde brieven, in afwachting van het gestand doen van de toezeggingen uit de begrotingsdebatten en in aanloop naar het geplande themadebat over het 'Gemeentefonds – inzicht in medebewindstaken' op 24 november 2026, hebben de leden van de fracties van PRO, ChristenUnie en OPNL gezamenlijk, en de leden van de fractie van de PVV nog enkele vragen. De leden van de fractie van JA21 sluiten zich aan bij de vragen van de leden van de fractie van de PVV.
- Het betreft:
  - Vragen over het verdeelmodel;
  - Vragen naar aanleiding van het stilzetten van het ingroeipad;
  - Vragen over het monitoren of de specifieke uitkeringen die bedoeld zijn voor het tegengaan van onderwijsachterstanden ook daadwerkelijk tot beoogde effecten en resultaten leiden;
  - Vragen over het toetsen door de financieel toezichthouders op of er sprake is van structureel en reëel evenwicht (SRE);
  - Vragen over of de betreffende (privaatrechtelijke) organisaties een democratisch mandaat hebben om het overleg met het Rijk te voeren namens de provincies en gemeentes.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Motivering
In de openbaar gemaakte versie van deze nota zijn alle persoonsgegevens van ambtenaren geanonimiseerd.

Bijlagen

Volgnummer	Naam	Informatie
1	Brief beantwoording vragen Eerste Kamer gemeentefinanciën	