

## **09b. VNG Kadernota 2025-2028 met ambities voor beleidsinzet en inzet op gebied Gezamenlijke Gemeentelijke Uitvoering (GGU)**

## **09c. GGU begroting 2025 en financiële bijdrage fonds GGU**

## **09d. Propositie Common Ground**

***Bijlage bij ledenbrief 29 mei 2024 “Uitnodiging ALV 26 juni 2024”***

### **Samenvatting van de samenhangende voorstellen**

#### Aanleiding en toelichting

Nederland staat voor grote veranderingen. Alleen al op het gebied van energie, wonen, klimaat, bestaanszekerheid en kansengelijkheid zijn er grote uitdagingen, die bovendien onderling sterk samenhangen. Het is dan ook nodig om de opgaven niet alleen in samenhang te bezien, maar ook als collectief aan te pakken.

Daarom slaan we de handen ineen, en werken we vanuit een sterk collectief van gemeenten, in de volle breedte aan de maatschappelijke opgaven. Als Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) doen we een stap naar voren. Omdat wij kennis hebben van de uitvoeringspraktijk. Omdat we samen sterker staan.

Onze visie op die samenwerking beschrijven we in de Kadernota 2025-2028. Daarin laten we zien hoe de verenigingsstrategie doorwerkt op alle thema's. We blijven daarbij vasthouden aan de oorspronkelijke uitgangspunten voor de Gezamenlijke Gemeentelijke Uitvoering (GGU):

- Ruimte voor lokaal maatwerk en autonomie;
- Bundelen van schaarse kennis en expertise;
- Samen sterk in gesprek met rijk, ketenpartners en markt;
- Realiseren van efficiencyvoordelen.

De GGU heeft zich de afgelopen jaren bewezen. We bouwen voort op successen van collectieve inkoop waarmee we de afgelopen jaren meer dan honderd miljoen euro hebben bespaard, de bundeling van expertise zoals in de Informatiebeveiligingsdienst die voor alle gemeenten 24/7 beschikbaar is, de standaarden voor betere ketensamenwerking met medeoverheden en marktpartijen en de recent gestarte samenwerking op het thema arbeidsmarktkrapte.

Nieuw is dat we in deze kadernota een meerjarig perspectief schetsen. We kijken vier jaar vooruit en beschrijven de trends en ontwikkelingen die we op ons af zien komen. Voor 2025, het eerstkomende jaar, benoemen we de koerswijzigingen. Verder blijven we kritisch kijken naar de bestaande activiteiten en programma's om de groei van het fonds binnen de perken te houden. Daarom zullen we voor ruim €1,6 miljoen euro aan ombuigingen realiseren op het bestaande GGU portfolio. Dit gebeurt door het afbouwen van activiteiten, maar ook door deze naar bijvoorbeeld rijk of andere organisaties over te dragen (te denken valt aan het overbrengen van standaarden naar de rijksoverheid wanneer deze voor de hele overheid baat hebben, zodat ook andere overheidsorganisaties hier aan meebetalen). Het fonds GGU stijgt met een indexatie van 4,2%. Omdat recent de nieuwe CAO een verhoging van 8,5% behelst, wordt de ombuiging gericht op het dekken van deze loon- en prijsontwikkeling. In het jaarplan 2025 dat in het najaar wordt opgesteld werken we dit verder uit.

Op verschillende onderwerpen doen wij een aanvullend voorstel om de krachten verder te bundelen in de GGU. Als eerste stellen we voor het Platform Sociaal Domein (budgettair neutraal) te continueren. Het Platform Sociaal Domein ondersteunt gemeenten en hun partners in de grote opgave in het sociaal, zorg en veiligheidsdomein, vanuit de noodzakelijke samenhang.

Hiernaast doen we de volgende proposities om de GGU verder voor gemeenten te laten renderen:

- *Lokale agenda bestaanszekerheid*; door (kosten-) effectieve uitvoering met kwaliteitsstandaarden en sturingsinstrumenten hoeven gemeenten niet zelf het wiel uit te vinden, kunnen ze van elkaar leren en makkelijker samenwerken met ketenpartners;
- *Asiel en Migratie*; ondersteuning van gemeenten bij taken van opvang tot en met integratie o.a. door kennisdeling, en het inbrengen van het gemeentelijke (uitvoerings)perspectief in overleg met partijen in de migratieketen en maatschappelijke partners;
- *Versterking gezamenlijke wetgevingsfunctie*; met als doel verbetering van de kwaliteit en actualiteit van modelverordeningen en de juridische uitvoeringskracht van gemeenten;
- *Transitieprogramma Common Ground*; dit biedt een handelingsperspectief om tot betere dienstverlening en gezamenlijke moderne informatievoorziening te komen.

De Kadernota 2025-2028 bevat ook een meerjarenperspectief waarin op hoofdlijnen is vastgelegd wat de VNG voor de gemeenten wil bereiken en wat dat mag kosten. Dit vormt het uitgangspunt voor het opstellen van een programmabegroting in het jaarplan, later dit jaar. In het financiële hoofdstuk wordt weergegeven welke thema's er onder de hoofdstukken vallen, welke begrotingen aan de hoofdstukken gekoppeld zijn en welke financiële wijzigingen er zijn op hoofdstukniveau.

#### Voorstellen VNG-bestuur aan de leden

Het Bestuur legt de volgende voorstellen aan u voor (bedragen exclusief BTW):

1. De VNG Kadernota 2025-2028, waarin VNG beleidsmatige ambities en de Gezamenlijke Gemeentelijke Uitvoering geïntegreerd zijn, vast te stellen (**voorstel 9b.**)
2. In te stemmen met de GGU begroting 2025 inclusief de ophoging van fonds GGU (**voorstel 9b.**) in verband met:
  - a. de jaarlijkse indexatie op basis van de CPB indexcijfers (conform het ALV-besluit van 2020) Voor 2025 komt de indexatie uit op 4,2 % (€2.835.000);
  - b. de continuering van het Platform Sociaal Domein (€3.800.000, budgettair neutraal);
  - c. de investering in de nieuwe proposities Lokale agenda bestaanszekerheid, Asiel en migratie en Versterking gezamenlijke wetgevingsfunctie van (€3.375.000);
3. In te stemmen met de investering in Transitieprogramma Common Ground (€4.555.000) (**voorstel 9c.**)

De nieuwe proposities binnen het GGU fonds, inclusief het Transitieprogramma Common Ground, zijn verwerkt in de GGU begroting die onderdeel is van de Kadernota 2025-2028. Als gevolg van bovenstaande besluiten komt de bijdrage per inwoner daarmee voor 2025 neer op € 4,574. In 2024 was de bijdrage per inwoner € 3,79 (afgerond). Daarvan is de bijdrage voor het Platform Sociaal Domein € 0,212 per inwoner. Tegenover deze verhoging staat dat gemeenten via het gemeentefonds in 2025 een middelen ontvangen die in voorgaande jaren via een subsidie vanuit

BZK aan het Platform Sociaal Domein werden toegekend. Voor het Transitieprogramma Common Ground komt de verhoging neer op € 0,254 per inwoner.

Hieronder volgt een nadere toelichting op alle voorstellen.

## 1. Algemeen: het belang van een collectieve aanpak

De collectieve aanpak heeft zich de afgelopen jaren in meerdere opzichten bewezen. Het strekt te ver om hier een compleet overzicht te geven. Een kijkje op de website bij Ondersteuning Gemeentelijke Uitvoering geeft al een uitstekend beeld. Enkele voorbeelden van diensten die de waarde van GGU dagelijks bewijzen, zijn:

- De Informatiebeveiligingsdienst (IBD)
- Gezamenlijke inkoop telecommunicatie (GT)
- Het Ketenbureau i-Sociaal Domein
- De ondersteuning op het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO)

Digitale weerbaarheid is bij uitstek een onderwerp waarin het collectief van gemeenten samen optrekt. Alle gemeenten kunnen gebruik maken van de producten en de IBD-dienstverlening.

Gezamenlijke inkoop is sinds jaar en dag een collectieve activiteit waarmee gemeenten geld kunnen besparen. De gezamenlijke inkoop op gebied van telecommunicatie heeft de afgelopen jaren meer dan 100 miljoen euro bespaard. In 2024 is de uitvoering van de propositie inkoop en aanbesteden gestart waarmee we samenwerking op het gebied van inkoop en aanbesteden verder uitbreiden. We verbinden gemeenten onderling door kennis te delen én zetten in op meer gezamenlijke inkooptrajecten die leiden tot directe efficiëntievoordelen voor individuele gemeenten.

Het Ketenbureau i-Sociaal Domein werkt samen met alle partners aan een sterkere keten in het sociaal domein: met minder administratieve lasten, betere informatievoorziening en meer eenvoud in de uitvoering. Naast contractstandaarden voor Jeugd volgen later dit jaar contractstandaarden voor de Wmo 2015.

Per 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. Via de GGU voeren we regie op de doorontwikkeling van het Digitaal Stelsel Omgevingswet vanuit het collectief van gemeenten. Er is nazorg en implementatieondersteuning voor gemeenten op terreinen zoals planketen en vergunningverlening, toezicht en handhaving. De goede werking van deze landelijke voorziening is cruciaal om de Omgevingswet lokaal uit te kunnen voeren.

Voor het collectief aanpakken van het actuele vraagstuk arbeidsmarktkrapte is eveneens een propositie gestart en gaan binnenkort de eerste pilots van start. Door verloop en uitkomsten van deze pilots op landelijk niveau te delen en op te schalen, helpen gemeenten elkaar om de kwalitatieve capaciteit weer zo snel mogelijk op niveau te krijgen en te houden.

## 2. Budgettaire neutrale propositie “Platform Sociaal Domein”

### **Platform Sociaal Domein**

Gemeenten staan ook de komende jaren voor een grote opgave in het organiseren van hulp en ondersteuning dichtbij inwoners. Het Platform Sociaal Domein helpt ondersteunt gemeenten en hun partners in de grote opgave in het sociaal, zorg en veiligheidsdomein, vanuit de noodzakelijke samenhang.

Inzet is betere kwaliteit in de ondersteuning en de veelheid aan ondersteuningsprogramma's terug te brengen en bundeling van het ondersteuningsaanbod met bijbehorende regioadviseurs. Daarmee versterken we de ontwikkeling van het sociaal domein zodat hulp en ondersteuning toegankelijk is en blijft, met name voor mensen in kwetsbare posities.

Alle ontwikkelde kennis wordt ontsloten voor alle 342 gemeenten via het online platform en de regioadviseurs. Ook bouwen VNG, ZonMW en Movisie aan een sterk regionaal kennisecosysteem via de Kenniswerkplaatsen Sociaal Domein.

Het Platform legt lessen terug bij het rijk en de VNG. Dat doen we door direct contact tussen beleidsmakers bij het rijk en de gemeenten tot stand te brengen, waarmee de uitvoeringspraktijk meer bepalend wordt voor invulling van het (landelijk) beleid. We hebben bewezen dat de ondersteuning bijdraagt, nu willen we deze verduurzamen. Het Regioteam krijgt meer vaste gezichten overal in het land en we delen kennis en expertise delen. Er is meer gezamenlijkheid in de aanpak van gemeenten, we pakken zaken ook met elkaar op. Ook met de krappere arbeidsmarkt kan ontwikkeling en transformatie door lopen. Er is minder inhuur nodig doordat we ontwikkelde kennis publiek breed delen. In 2027 wordt een midterm review op de landelijke infrastructuur aangeboden via het Platform Sociaal Domein.

De financiële inzet van deze propositie wordt geraamd op € 3.800.000. Deze inzet verloopt budgettair neutraal. Van 2021 tot en met 2027 is 150 miljoen euro per jaar beschikbaar voor gemeenten voor versterken van de dienstverlening bij gemeenten en het extra ondersteunen van mensen in kwetsbare posities. Voor de jaren 2022-2024 zijn o.a. middelen beschikbaar gesteld door het ministerie van BZK via een subsidie aan de VNG. Deze subsidie loopt af en daarom is het voorstel de bewezen effectieve aanpak van de afgelopen jaren te continueren door het fonds GGU te verhogen vanuit de middelen die sinds 2021 zijn toegevoegd aan het gemeentefonds.

## 3. Nieuwe proposities: bestaanszekerheid, asiel & migratie en wetgevingsfunctie

### **Lokale agenda bestaanszekerheid**

De VNG heeft het essay 'Bestaanszekerheid als belofte' uitgebracht evenals de 'Verklaring' met publieke dienstverleners en departementen voor het borgen van bestaanszekerheid op de lange termijn. Door meer zekerheid en eenvoud in de landelijke regelingen worden inwoners minder afhankelijk van gemeentelijke (inkomens-)ondersteuning. Dit vraagt om een fundamentele en langjarige stelselvereenvoudiging. Hierdoor komt er ruimte voor gemeenten om een lokale agenda bestaanszekerheid te kunnen voeren. Door uitvoering van deze propositie worden gemeenten hiertoe in staat gesteld. Door te sturen op (kosten-) effectieve uitvoering met kwaliteitsstandaarden en sturingsinstrumenten hoeven gemeenten niet zelf het wiel uit te vinden. Gemeenten kunnen zodoende onderling van elkaar leren en makkelijker samenwerken met ketenpartners.

Tijdens de Top Bestaanszeker Nederland hebben gemeenten en publieke dienstverleners aangegeven dat, parallel aan een fundamentele stelselverandering, er ook winst te behalen valt in het verbeteren van de eigen en gezamenlijke dienstverlening. Juist door in de lokale uitvoering gezamenlijk op te trekken met andere uitvoeringspartners. In de lokale agenda zetten we in op de uitvoering en sturing op generieke producten (specialistische kennis, applicaties) zodat deze beschikbaar en betaalbaar blijven voor alle gemeenten. Daarmee kunnen gemeenten hun eigen beleid bepalen en staan we gezamenlijk sterker.

De financiële inzet wordt geraamd op € 1.860.000

### **Asiel en Migratie**

Het opvanglandschap is momenteel volop in beweging, o.a. door de aanhoudende oorlog in Oekraïne en het intrekken van de spreidingswet in het nieuwe hoofdlijnenakkoord. Dit vraagt veel van gemeenten, zowel in beleid als uitvoering. Het doel van deze propositie is het ondersteunen van gemeenten bij het uitvoeren van hun taken van opvang tot en met integratie. Hiertoe fungeren we als vraagbaak en zorgen we voor kennisdeling, o.a. via handreikingen, webinars, FAQ's en onderlinge uitwisseling via het VNG-forum. Daarnaast brengen we het lokale (uitvoerings)perspectief naar voren in overleg met partijen in de migratieketen en andere maatschappelijke partners. Eventuele samenwerkingsafspraken die daaruit voortvloeien, bevatten het gemeentelijke perspectief en bieden gemeenten houvast.

Deze inzet heeft ook maatschappelijke meerwaarde. We zetten niet alleen in op uitvoerbaar beleid, maar we zorgen er ook voor dat de impact van internationale migratie op het lokale niveau wordt meegenomen. Hierbij kan gedacht worden aan ondersteuningsproducten ter bevordering van draagvlak, maar ook aan het continu in ogenschouw houden van een goede landing van nieuwkomers op de langere termijn. We zetten in op het integraal bekijken van alle opgaven rondom opvang, huisvesting en integratie en dragen zo bij aan passende dienstverlening aan nieuwkomers.

De financiële inzet wordt geraamd op € 615.000

### **Versterking gezamenlijke wetgevingsfunctie**

De VNG ondersteunt gemeenten bij het maken van hun verordeningen. Jaarlijks dienen maar liefst 150 modelverordeningen te worden geactualiseerd.

Het doel van deze propositie is tweeledig:

*-Verbetering van de kwaliteit en actualiteit van modelverordeningen*

Met behulp van de bundeling en verdieping van hoogwaardige juridische expertise kan de VNG kwalitatief excellente modelverordeningen en andere juridische documenten produceren. Hiermee kunnen we garanderen dat gemeenten steeds blijven voldoen aan de laatste ontwikkelingen in wettelijke taken die aansluiten bij de maatschappelijke opgaves van dat moment. Dit helpt om te voldoen aan wettelijke vereisten en om effectief beleid te ontwikkelen en uit te voeren op alle relevante beleidsdomeinen.

Voor de maatschappij is een verbetering van deze producten relevant omdat het zorgt voor meer uniformiteit in de uitvoering van regels. Dat bevordert direct de rechtszekerheid van burgers. Zo worden immers vergelijkbare kwesties op vergelijkbare manieren in alle gemeenten geregeld. Bovendien bespaart het publieke financiële middelen omdat niet alle gemeenten zelfstandig een verordening moeten maken. Het maken van een verordening is een arbeidsintensief en kostbaar proces. Als de VNG voor een tijdig en kwalitatief goed product zorgt bespaart elke gemeente veel geld dat weer kan worden gebruikt voor het financieren van urgente maatschappelijke opgaven.

*-Verbetering van de juridische uitvoeringskracht van gemeenten*

Als we het aanbieden van modelverordeningen op een goede manier collectief organiseren kan de VNG gemeenten beter van dienst zijn bij juridische uitvoeringsvraagstukken. Dit helpt gemeenten om juridische problemen op te lossen en om te gaan met complexe wet- en regelgeving op lokaal niveau. Met de opgebouwde wetgevingskennis kan de VNG actuele uitvoeringsvragen bij gemeenten adequaat ondersteunen.

Door expertise te bundelen en kwalitatief hoogwaardige modelverordeningen aan te bieden kunnen gemeenten individueel accenten leggen. Dit levert voor gemeenten financieel voordeel op door efficiëntere inzet van middelen, voorkomen van complicaties in de uitvoering en bundeling van schaarse expertise. De propositie sluit naadloos aan op de Verenigingsstrategie van de VNG en draagt bij aan het ontwikkelen van kwalitatief hoogwaardige collectieve producten. Het collectief maken van verordeningen levert bovendien in dit opzicht aanzienlijke (financiële) voordelen op voor alle gemeenten. Ter illustratie: indien iedere gemeente afzonderlijk aan 150 individuele verordeningen en andere juridische producten moet werken leidt dat x 342 tot een jaarlijkse kostenpost van ca. € 50 miljoen euro.

De financiële inzet van deze propositie wordt geraamd op € 900.000.

#### 4. Nieuwe propositie: Transitieprogramma Common Ground

De kerntaak van gemeenten is het leveren van diensten en voorzieningen aan haar inwoners. Om het welzijn, de veiligheid en de leefbaarheid in de gemeente te bevorderen. Dat dit op een digitale manier gebeurt is inmiddels een vanzelfsprekendheid. Helaas laat de kwaliteit van de digitale systemen bij veel gemeenten te wensen over waardoor dienstverlening onder druk staat.

Binnen de overheid wordt het steeds belangrijker om op basis van betrouwbare gegevens beleids- en uitvoeringsbeslissingen te nemen. Voor grote maatschappelijke opgaven als armoedebestrijding, de energietransitie en de grootschalige woningbouwopgave is het essentieel gegevens uit verschillende bronnen gecombineerd te kunnen gebruiken. Eenvoudige uitwisseling van altijd actuele data.

Alleen met een moderne en gezamenlijke informatievoorziening conform de visie Common Ground kunnen gemeenten, samen met andere overheidsorganisaties, uitstekende dienstverlening en slim data gedreven werken aan maatschappelijke opgaven in de toekomst blijven garanderen.

De propositie voor het Transitieprogramma Common Ground biedt een handelingsperspectief, helpt gemeenten om de transitie samen te realiseren en niet als 342 gemeenten ieder het wiel apart uit te

vinden. Het betreft een versnelling van de transitie gedurende een beperkte periode in een afgebakend domein, waarin het programma de regie voert op de realisatie van de transitie en gemeenten en markt aanjaagt, begeleidt en ondersteunt om deze te realiseren.

Dit betekent dat gemeenten niet zelf meer hoeven uit te zoeken en ervaren hoe zij op een moderne manier hun informatievoorziening kunnen inrichten en hun organisatie hierin mee kunnen nemen. Verder kunnen zij delen van hun bestaande informatievoorziening afbouwen en vervangen door gemeenschappelijke componenten. Dit betekent dat zij niet altijd meer individueel afspraken hoeven te maken voor gebruik en beheer hiervan. Met als beoogd effect een kostenbesparing.

Als concreet resultaat levert het Transitieprogramma de randvoorwaarden, producten en diensten om de transitie mogelijk te maken:

- Nader uitgewerkte en geconcretiseerde informatiekundige kaders;
- In samenwerking tussen gemeenten en bedrijven gerealiseerde componenten, voorzieningen en standaarden die aan de Common Ground vereisten voldoen en geschikt zijn voor generiek gebruik;
- Diverse ondersteunende middelen op het gebied van communicatie, het bij elkaar brengen van de community en opleiding;
- Diverse uitgewerkte vraagstukken op informatiekundig, organisatorisch, juridisch en financieel gebied, die op de juiste tafels zijn geagendeerd. Een belangrijk onderwerp is borgen dat de transitie niet alleen bottom-up tot stand komt, maar dat ook vanuit het rijk op kaders wordt gestuurd, met zo nodig gebruik van wet- en regelgeving en de benodigde middelen voor overheidsbrede voorzieningen. Harde afspraken over kaders en een aanpak voor gemeenten die niet alleen vrijblijvend is, zijn belangrijke randvoorwaarden om de transitie te doen slagen.
- Meerjarige afspraken voor het beheer van gerealiseerde componenten, voorzieningen en standaarden alsmede de verdere regie op de transitie na de programmaperiode.

Voor de propositie Transitieprogramma Common Ground is het nog goed om te weten dat er inmiddels steunbetuigingen zijn ontvangen van diverse netwerken/koepelorganisaties zoals de Vereniging van Gemeentesecretarissen, Bestuur van de Vereniging Directeuren Publieksdiensten, het CIO beraad van gemeenten, de Directeur Digitale Overheid van het ministerie van BZK en de Provincie Zuid-Holland. Zie [Common Ground](#).

De benodigde aanvullende financiële inzet wordt geraamd op € 4.555.000 voor 2025 en € 4.205.000 voor zowel 2026 als 2027.

## 5. Meerjarig perspectief fonds GGU 2025 tot en met 2028

We hebben op basis van de begroting voor 2025 een doorrekening gemaakt die leidt tot een raming tot en met 2028, rekening houdend met structurele en ontwikkelbudgetten. De meerjarenraming stellen we op om een eerste inzicht te geven in de financiële ontwikkeling van de begroting en de dekking van het fonds GGU. Hierbij gaan we uit van dezelfde uitgangspunten als voor de begroting van 2025, nl:

- De indexatie is gelijk aan de indexatie zoals die gebruikt wordt voor de contributie;
- Eventuele nieuwe proposities worden apart voorgelegd aan de ALV;
- De proposities van 2025, Transitieprogramma Common Ground en Platform Sociaal Domein worden structureel meegenomen in de meerjarenraming;
- De overbegroting wordt afgebouwd tot 1% van het fonds GGU in 2028.