
Vergaderjaar 2024-2025

36 410 B Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2024

D **VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**
Vastgesteld 11 december 2024

Op 1 oktober 2024 is de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties¹ door de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken, op initiatief van de leden van de BBB-fractie verzocht om de procedure te stuiten van het bij de Eerste Kamer voorgehangen ontwerpbesluit tot wijziging Bfv 2001 in verband met wijzigingen van de maatstaven van de algemene uitkering van het gemeentefonds.

Naar aanleiding hiervan is op 22 oktober 2024 een brief gestuurd aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In deze brief hebben de leden van de fracties van BBB, GroenLinks-PvdA, CDA, SP, PvdD en OPNL gezamenlijk een aantal vragen gesteld naar aanleiding van dit ontwerpbesluit. Daarnaast hebben de leden van de fracties van BBB, CDA, SP, PvdD en OPNL gezamenlijk nog een aantal vragen gesteld.

De minister heeft op 6 december 2024 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken,
Bergman

¹ Samenstelling:

Kemperman (BBB), Lagas (BBB) (*voorzitter*), Kroon (BBB), Van Langen-Visbeek (BBB), Lieveense (BBB), Fiers (GroenLinks-PvdA), Recourt (GroenLinks-PvdA), Janssen-Van Helvoort (GroenLinks-PvdA), Van Gurp (GroenLinks-PvdA), Roovers (GroenLinks-PvdA), Geerdink (VVD), Van de Sanden (VVD), Meijer (VVD) (*ondervoorzitter*), Doornhof (CDA), Prins (CDA), Van Toorenborg (CDA), Dittrich (D66), Aerdts (D66), Van Hattem (PVV), Nicolai (PvdD), Nanninga (JA21), Janssen (SP), Talsma (CU), Dessing (FVD), Schalk (SGP), Perin-Gopie (Volt), Van Rooijen (50PLUS), Van der Goot (OPNL)

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN

Aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Den Haag, 22 oktober 2024

Op 1 oktober 2024 bent u door de commissie, op initiatief van de leden van de BBB-fractie verzocht om de procedure te stuiten van het bij de Eerste Kamer voorgehangen ontwerpbesluit tot wijziging Bfv 2001 in verband met wijzigingen van de maatstaven van de algemene uitkering van het gemeentefonds. De leden van de fracties van **BBB, GroenLinks-PvdA, CDA, SP, PvdD** en **OPNL** hebben gezamenlijk een aantal vragen naar aanleiding van dit ontwerpbesluit. De leden van de fracties van **BBB, CDA, SP, PvdD** en **OPNL** hebben daarnaast gezamenlijk nog een aantal overige vragen.

Vragen van de leden van de fracties van **BBB, GroenLinks-PvdA, CDA, SP, PvdD** en **OPNL**:

1. Neemt de regering het advies van de VNG over om de bestaande planning van de onderzoeken aangaande het verdeelmodel preciezer te maken in relatie tot het tijdspad van publicatie in de meicirculaire 2025? Zo nee, waarom niet?
2. De regering stelt in het ontwerpbesluit voor artikel 4 van het Bfv 2001 te wijzigen, terwijl de VNG adviseert de voorwaarde "*voor zover dit noodzakelijk is om de verdeelmaatstaven te kunnen toepassen*" te handhaven.² De regering stelt dat deze wijziging bijdraagt aan de flexibiliteit van het verdeelmodel. De aan het woord zijnde leden maken zich echter zorgen dat hierdoor meer zaken in de ministeriële regeling kunnen worden geregeld, ook als deze een meer bestuurlijk karakter hebben, wat zou kunnen betekenen dat de betrokkenheid van de Afdeling advisering van de Raad van State en van beide Kamers der Staten-Generaal beperkt wordt. Kan de regering toelichten waarom zij deze wijziging noodzakelijk en wenselijk acht, mede gelet op het onderscheid tussen bestuurlijke en technische zaken? Is de regering bereid het advies van de VNG op dit punt opnieuw te overwegen? Zo nee, waarom niet?

Vragen van de leden van de fracties van **BBB, CDA, SP, PvdD** en **OPNL**:

1. Het nieuwe model zou eenvoudiger worden. Welke stappen zijn genomen om het daadwerkelijk eenvoudiger te maken, naast het verminderen van het aantal maatstaven en het beperken van uitzonderingen? Wanneer wordt een verdere vereenvoudiging verwacht?
2. Er is geen advies gegeven over de regeldruk die het voorstel met zich meebrengt, omdat wordt verwacht dat het model geen extra regeldruk met zich meebrengt. De aan het woord zijnde leden zouden graag zien dat er wordt gemeten hoeveel vermindering in regeldruk dit nieuwe model met zich meebrengt. Gaat dit deel uitmaken van de evaluatie?
3. Het nieuwe model zou beter aansluiten op de overheveling van taken naar de gemeenten. In het rapport van de ROB van 2021³ wordt aangenomen dat gemeenten hun extra geld zullen investeren in voorzieningen in plaats van er gaten in de begroting mee te dichten. Uit het rapport "Elke regio telt!"⁴ blijkt echter dat in de praktijk vele plattelandsgemeenten het laatste noodgedwongen hebben moeten doen, wat heeft geleid tot het verdwijnen van voorzieningen. Welke maatregelen bevat dit model om deze trend te keren? Onze fracties ontvangen graag een toelichting.
4. Gemeenten bereiden zich massaal voor op de zogenaamde ravijnjaren, omdat de overheid afstapt van de 'trap-op-trap-af'-systematiek. Welke invloed heeft het nieuwe model op deze ontwikkeling?

² Kamerstukken I 2023/2024 36410 B, C, bijlage ontwerp nota van toelichting, p. 12.

³ <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/publicaties/stelsel/documenten/publicaties/2021/10/19/briefadvies-herverdeling-gemeentefonds>.

⁴ Elke regio telt: een nieuwe aanpak van verschillen tussen regio's / Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, Raad voor het Openbaar Bestuur, Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (maart 2023).

De leden van de commissie voor Binnenlandse Zaken zien met belangstelling uit naar uw reactie en ontvangen deze graag binnen vier weken na dagtekening van deze brief. De leden verzoeken u geen onomkeerbare stappen te zetten in de procedure dan nadat de antwoorden in de commissie zijn besproken.

I.M. Lagas MDR

Voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 december 2024

Hierbij stuur ik u, mede namens de staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst, de antwoorden op de vragen van 22 oktober 2024 van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Eerste kamer bij het voorgehangen besluit wijziging Bfv 2001 (35410 B, C). Dit betreft de antwoorden op de vragen van de leden van de fracties van BBB, GroenLinks-PvdA, CDA, SP, PvdD en OPNL naar aanleiding van dit ontwerpbesluit en de overige vragen van de leden van de fracties van BBB, CDA, SP, PvdD en OPNL.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

J.J.M. Uitermark

22 oktober 2024

Vragen van de leden van de fracties van **BBB, GroenLinks-PvdA, CDA, SP, PvdD** en **OPNL** bij het voorgehangen ontwerpbesluit wijziging Bfv 2001:

1. Neemt de regering het advies van de VNG over om de bestaande planning van de onderzoeken aangaande het verdeelmodel preciezer te maken in relatie tot het tijdspad van publicatie in de meicirculaire 2025? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 1:

Zoals in de begroting gemeentefonds van 2025 vermeld lopen er nu drie onderzoeken: stapeling problematiek sociaal domein, overige eigen middelen en grootstedelijke kosten. Deze onderzoeken zijn bijna afgerond en ik hoop uw Kamer dan ook nog dit jaar of uiterlijk begin volgend jaar over de uitkomsten van deze onderzoeken en het bijbehorende vervolgtraject te informeren.

Verder zal ik conform de onderzoeksagenda het onderzoek opstarten naar de kosten voor bestuur en ondersteuning.

2. De regering stelt in het ontwerpbesluit voor artikel 4 van het Bfv 2001 te wijzigen, terwijl de VNG adviseert de voorwaarde "*voor zover dit noodzakelijk is om de verdeelmaatstaven te kunnen toepassen*" te handhaven.¹ De regering stelt dat deze wijziging bijdraagt aan de flexibiliteit van het verdeelmodel. De aan het woord zijnde leden maken zich echter zorgen dat hierdoor meer zaken in de ministeriële regeling kunnen worden geregeld, ook als deze een meer bestuurlijk karakter hebben, wat zou kunnen betekenen dat de betrokkenheid van de Afdeling advisering van de Raad van State en van beide Kamers der Staten-Generaal beperkt wordt. Kan de regering toelichten waarom zij deze wijziging noodzakelijk en wenselijk acht, mede gelet op het onderscheid tussen bestuurlijke en technische zaken? Is de regering bereid het advies van de VNG op dit punt opnieuw te overwegen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 2:

De regering onderschrijft het standpunt van de VNG dat een ministeriële regeling een technisch karakter heeft. Met de wijziging van artikel 4 Bfv 2001 blijft op AMvB-niveau vastgelegd welke verdeelmaatstaven worden gehanteerd en hoe deze worden gehanteerd. In die zin blijft het uitgangspunt gehandhaafd dat de bestuurlijke zaken op AMvB-niveau worden geregeld. Bovendien bieden de eisen aan het verdeelstelsel zoals opgenomen in de Memorie van Toelichting van de Financiële-verhoudingswet 1997 in de ogen van de regering reeds voldoende waarborg om willekeur bij het selecteren van maatstaven voor een verdeelmodel te voorkomen. Het gaat bijvoorbeeld om de eis om rekening te houden met verschillen in lasten tussen gemeenten, de eis van globaliteit (wat betekent dat een verdeelmaatstaf niet mag zijn te herleiden tot een specifieke taak) en de eis van stabiliteit (verdeelmaatstaven moeten niet onderhevig zijn aan sterke fluctuaties).

De wijziging van artikel 4 Bfv 2001 heeft enkel betrekking op de uitwerking van verdeelmaatstaven. Het gaat hier bijvoorbeeld om het bepalen van de hoogte van een drempelbedrag of wat precies onder een bepaald begrip moet worden verstaan. De regering acht deze wijziging noodzakelijk en wenselijk aangezien op deze wijze kan worden voorkomen dat een algemene maatregel van bestuur in procedure moet worden gebracht als de definitie van een maatstaf, bijvoorbeeld door een definitiewijziging bij het CBS, licht wijzigt. Daarbij wordt benadrukt dat ook wijzigingen die op het niveau van de ministeriële regeling worden geregeld in nauw overleg met de VNG tot stand komen en ter consultatie aan de VNG worden voorgelegd.

Tot slot geldt bovendien dat het verdeelmodel in zijn totaliteit en eventuele aanpassingen daarvan - dus ook inclusief de aspecten die in de ministeriële regeling zullen worden geregeld - in het verleden, het heden en de toekomst altijd in nauwe samenspraak met de betrokken partijen (waaronder VNG) tot stand zijn gekomen.

Kortom, wat de regering betreft blijft deze wijziging in stand.

22 oktober 2024

Overige vragen van de leden van de fracties van **BBB, CDA, SP, PvdD** en **OPNL**:

1. Het nieuwe model zou eenvoudiger worden. Welke stappen zijn genomen om het daadwerkelijk eenvoudiger te maken, naast het verminderen van het aantal maatstaven en het beperken van uitzonderingen? Wanneer wordt een verdere vereenvoudiging verwacht?

Antwoord 1:

De vereenvoudiging bestaat uit het verminderen van het aantal maatstaven van 89 maatstaven naar 54 maatstaven en het beperken van uitzonderingen.

Het model is geen eindstation en zal continu onderhoud vragen. Jaarlijks zal ik u in het Periodiek Onderhoudsrapport, dat een bijlage is bij de begroting van het Gemeentefonds, informeren over de stand van zaken van de onderzoeksagenda.

Zoals in het Periodiek Onderhoudsrapport bij de begroting gemeentefonds van 2025 vermeld lopen er nu drie onderzoeken: stapeling problematiek sociaal domein, overige eigen middelen en grootstedelijke kosten. Deze onderzoeken zijn bijna afgerond en ik hoop uw Kamer dan ook nog dit jaar of uiterlijk begin volgend jaar over de uitkomsten van deze onderzoeken en het bijbehorende vervolgtraject te informeren.

Wat betreft uw vraag over verdere vereenvoudiging. De verdeling van de algemene uitkering van het gemeentefonds moet voldoen aan de eisen van de Financiële-verhoudingswet uit 1997. Dit laatste wil zeggen dat de verdeling de noodzakelijke kosten van gemeenten moet volgen (kostenoriëntatie), rekening moet houden met de mogelijkheden die gemeenten zelf hebben om een deel van die kosten uit eigen inkomsten te dekken (inkomstenverevening), niet te gedetailleerd moet verdelen om te voorkomen dat de verdeling als bestedingsnorm gaat werken (globaliteit) en beloning van goed of slecht gedrag (ongewenste prikkelwerking) moet worden vermeden. Daarnaast moet de verdeling in de tijd voldoende stabiel zijn, zodat budgetten niet te veel schommelen. Maar de verdeling moet wel zo flexibel zijn dat deze meebeweegt met de veranderende kosten die gemeenten maken. Bij verdere ontwikkeling van het verdeelmodel zal met deze eisen rekening moeten worden gehouden.

2. Er is geen advies gegeven over de regeldruk die het voorstel met zich meebrengt, omdat wordt verwacht dat het model geen extra regeldruk met zich meebrengt. De aan het woord zijnde leden zouden graag zien dat er wordt gemeten hoeveel vermindering in regeldruk dit nieuwe model met zich meebrengt. Gaat dit deel uitmaken van de evaluatie?

Antwoord 2:

De gegevens die voor de gewijzigde/nieuwe maatstaven worden opgevraagd, worden door het CBS samengesteld dan wel gehaald uit reeds bestaande CBS beschikbare centrale registraties en enquêtes. Voor de "Kaart Goede en slechte gronden" wordt gebruik gemaakt van de door TNO samengestelde versie. Er vindt dus geen aparte uitvraag plaats voor de maatstaven in het gemeentefonds bij bedrijven en/of burgers en/of anderen. Er is dus geen sprake van extra regeldruk.

3. Het nieuwe model zou beter aansluiten op de overheveling van taken naar de gemeenten. In het rapport van de ROB van 2021² wordt aangenomen dat gemeenten hun extra geld zullen investeren in voorzieningen in plaats van er gaten in de begroting mee te dichten. Uit het rapport "Elke regio telt!"³ blijkt echter dat in de praktijk vele plattelandsgemeenten het laatste noodgedwongen hebben moeten doen, wat heeft geleid tot het verdwijnen van voorzieningen. Welke maatregelen bevat dit model om deze trend te keren? Onze fracties ontvangen graag een toelichting.

Antwoord 3:

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, hierbij wordt niet gekeken naar het reeds aanwezige voorzieningenniveau.

Het rapport "Elke regio telt!" constateert dat 'perifere' regio's relatief veel geld uit het Gemeentefonds ontvangen met als toelichting "De verdeelsleutel die het Rijk hanteert voor het Gemeentefonds is namelijk ontworpen om tegemoet te komen aan kostenverschillen tussen gemeenten die het gevolg zijn van onder meer sociaal-economische kenmerken. Gemeenten waar sprake is van meervoudige achterstanden op het gebied van arbeidsparticipatie, inkomen, ouderenzorg, jeugdhulp, doelgroepenvervoer, culturele voorzieningen enzovoort, hebben logischerwijs te maken met hogere kosten en ontvangens om die reden dus ook hogere bijdragen uit het Gemeentefonds. Het is daarmee de weerspiegeling van de achterstanden in die regio's: omdat ze structureel achterlopen krijgen gemeenten meer geld om zorg en ondersteuning te bieden en de negatieve effecten van de achterstanden te compenseren. Ook is de waarde van de onroerende zaken in die gebieden doorgaans lager, waardoor de algemene uitkering uit het Gemeentefonds hoger is".

Het rapport "Elke regio telt!" merkt verder op dat "Het geld dat gemeenten ontvangen via het Gemeentefonds en de specifieke uitkeringen is zoals gezegd (voor een deel) bedoeld voor het in stand houden van het lokale voorzieningenniveau, niet voor investeringen in de uitbreiding daarvan om daarmee de sociaal-economische structuur blijvend te versterken en de achterstanden structureel en systematisch in te lopen."

Kortom het verdeelmodel van het gemeentefonds richt zich uitsluitend op de mate van aansluiting tussen hetgeen het verdeelmodel verdeelt over de gemeenten en de daadwerkelijke uitgavenpatronen op basis van objectieve kenmerken. Er wordt niet gekeken naar een eventuele noodzaak om aanvullende investeringen te doen in bepaalde gemeenten om het gewenste voorzieningenniveau te bereiken.

4. Gemeenten bereiden zich massaal voor op de zogenaamde ravijnjaren, omdat de overheid afstapt van de 'trap-op-trap-af'-systematiek. Welke invloed heeft het nieuwe model op deze ontwikkeling?

Antwoord 4:

In 2026 krijgen gemeenten en provincies inderdaad minder geld van het Rijk dan in 2025. In 2027 is er weer meer geld beschikbaar dan in 2025. Dit is het gevolg van het feit dat een deel van het accres (de jaarlijkse ophoging van de fondsen) voor de jaren 2022 en 2023 incidenteel is uitgekeerd tot en met 2025. Een deel van dit accres valt dus weg per 2026.

Voorliggend model is een **verdeemodel** van de middelen in het gemeentefonds en de aanpassingen van het model gaan erover of de verdeling van de middelen uit het gemeentefonds aansluit bij het daadwerkelijke uitgavenpatroon van gemeenten. Jaarlijks wordt in het Periodiek Onderhoudsrapport (POR, bijlage bij de begroting van het gemeentefonds) deze aansluiting getoetst.

Over **de omvang** van het gemeentefonds is en blijft de regering in gesprek met gemeenten. Daarbij is het van belang dat er balans is en blijft tussen ambities, taken, middelen en uitvoeringskracht.