

Vergaderjaar 2024–2025

33 047

Bestuur en bestuurlijke inrichting

Nr. 30

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 maart 2025

In het commissiedebat Bestuurlijke organisatie en democratie van 12 februari jl. heb ik toegezegd om voor het commissiedebat Financiën decentrale overheden van 26 maart as. een brief aan u te sturen met de uitkomsten van de gesprekken die de afgelopen weken door een delegatie van het kabinet zijn gevoerd met medeoverheden. In deze brief ga ik ook in op het toezicht regime van provincies op gemeenten en de brieven die ik van diverse gemeenten heb ontvangen over hun financiële positie en het vervolgtraject verdeelmodel van het gemeentefonds.¹ Hiermee geef ik mede namens de Staatssecretaris Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane invulling aan deze toezegging.

Overhedenoverleg

Op 17 maart jl. heeft het derde overhedenoverleg in deze kabinetsperiode plaatsgevonden. Het Overhedenoverleg heeft als functie om op basis van het totaalbeeld van de verschillende domeinen als overheden gezamenlijk het gesprek te voeren over kansen, dilemma's en noodzakelijke randvoorwaarden bij de uitvoering van beleid. De meerwaarde ten opzichte van de bestaande, sectorale tafels is om de gezamenlijke ambities, opgaven en

¹ Brief van de gemeente Tiel d.d. 15 januari 2025 betreffende «Meer taken, dan ook meer knaken».
Brief van de gemeente Someren d.d. 11 februari 2025 betreffende «Kennisgeving aangenomen motie «meer taken? Meer knaken!» gemeenteraad van gemeente Someren.
Brief van de gemeente Beuningen d.d. 12 november 2024, betreffende «Financiële situatie gemeenten».
Brief van de gemeente Zwijndrecht d.d. 13 februari 2025 betreffende «Oneerlijke verschillen door verdelingswijze Gemeentefonds».
Brief van de Centrumgemeenten buiten de Randstad betreffende «Oproep van Centrumsteden buiten de randstad aan woordvoerders Commissie Binnenlandse Zaken m.b.t. de herijking Gemeentefonds».
Brief Vereniging van Groninger Gemeenten d.d. 4 maart 2025 betreffende Schriftelijke inbreng d.d. 6 maart Vervolgtraject verdeelmodel van het gemeentefonds per 1 januari 2026 (36 600-B, nr. 24).

wat daarvoor nodig is, domein overstijgend, in samenhang te bezien. Zoveel mogelijk voorafgaand aan de uitvoering van nieuwe ambities en taken, maar waar nodig ook tijdens de rit, zoals dat bijvoorbeeld nu voor de gemeentelijke taken op Jeugdzorg het geval is. Zowel Rijk als medeoverheden hebben de mogelijkheid om vraagstukken te agenderen.

Zoals in het Overhedenoverleg van 21 november jl. van kabinetszijde is erkend, staat de balans tussen de ambities, taken, middelen en uitvoeringskracht van decentrale overheden onder druk. Als kabinet willen we met de medeoverheden een weg naar voren bewandelen. Ik schreef in mijn brief van 29 november 2024 aan uw Kamer (Kamerstukken 2024–2025, 36 600 B, nr. 22) dat het gesprek hierover wel zorgvuldig en precies moet worden gevoerd. Zoals ook in die brief aangegeven, streeft het kabinet ernaar om, in goede interbestuurlijke samenwerking bij de uitwerking van het Regeerprogramma, samen met de medeoverheden tot een goede balans te komen. Dit was de basis voor het Overhedenoverleg van 17 maart. Met op de agenda jeugdzorg (uitkomsten advies van de Deskundigencommissie Jeugd Van Ark) en een interbestuurlijke samenwerkingsagenda op de thema's: robuuste ruimtelijke keuzes, landelijk gebied, zorg en welzijn en bestaanszekerheid.

Afspraken overhedenoverleg 21 november 2024 over jeugdzorg

Specifiek is over Jeugdzorg in het overleg van 21 november jl. het volgende afgesproken:

- Het is voor het kabinet niet de vraag «of» opvolging aan de adviezen van de deskundigencommissie (Commissie Van Ark) wordt gegeven, maar «hoe».
- Het kabinet werkt in overleg met gemeenten in het kader van de Hervormingsagenda Jeugd voortvarend aan een wet- en maatregelenpakket om ervoor te zorgen dat waar mogelijk wordt voorkomen dat problematiek bij jeugdigen ontstaat of verergert en dat alleen die jeugdigen die het echt nodig hebben in de jeugdzorg terecht komen. Hiervoor is een brede maatschappelijke dialoog over jeugdzorg en wettelijke afbakening van de jeugdhulpplicht noodzakelijk en randvoorwaardelijk om tot beheersing te komen.
- Gemeenten (en partners) staan tegelijkertijd aan de lat om in hun uitvoeringspraktijk (bijvoorbeeld met stevige wijkteams) een noodzakelijke bijdrage te leveren om tot een beheersing van de kosten en het jeugdhulpgebruik te komen.

Uitkomsten overhedenoverleg 17 maart jl.

In het overhedenoverleg is de afspraak om recht te doen aan de uitkomsten van het advies van de Deskundigencommissie Jeugd («niet of, maar hoe»), nu we daadwerkelijk de beschikking hebben gekregen over het advies, herhaald en bekrachtigd. Hierbij geldt conform artikel 108, derde lid, Gemeentewet² als uitgangspunt dat voor medebewindstaken adequate middelen dienen te zijn.

Bovendien is daarbij de wens gedeeld door het Rijk en de gemeenten om de jeugdzorg voor de toekomst houdbaar en beheersbaar te maken.

² **Artikel 108, derde lid, Gemeentewet:** Onverminderd het bepaalde in de artikelen 110, vijfde lid, 119, vierde lid en 120, tweede lid, worden de kosten, verbonden aan de uitvoering van het tweede lid, voor zover zij ten laste van de betrokken gemeenten blijven, door het Rijk aan hen vergoed.

Tegelijkertijd is geconstateerd dat het kabinet aan het begin van het proces van besluitvorming in het kader van de voorjaarsnota staat en nog een aantal punten in het kader van de jeugdzorg echt uitwerking behoeft.

Afgesproken is dat:

1. De Staatssecretaris van VWS met de grootst mogelijke urgentie vanaf nu met de VNG verder spreekt over de inhoudelijke contouren van de aanpak om de jeugdzorg houdbaar en beheersbaar te maken, waarin de belangrijkste maatregelen zijn opgenomen en uitgewerkt. Hierbij geldt het advies van de commissie Van Ark als basis. Daarbij wordt de bredere relatie met het sociaal domein en het zorgdomein gelegd met het oog op vermindering van de instroom in jeugdzorg;
2. De komende periode een informeel en vertrouwelijk overleg wordt gevoerd om uiterlijk 14 april a.s. in een formeel overleg tussen rijk en gemeenten te kunnen spreken over de financiering van de jeugdzorg;
3. Tegelijkertijd wordt de concept samenwerkingsagenda verder uitgewerkt, waarbij het thema weerbaarheid wordt toegevoegd, zodat ook die in het formele overleg van uiterlijk 14 april kan worden besproken.

Reflectie op de uitkomsten

Het is duidelijk dat gemeenten zich zorgen maken over hun financiële positie en meer specifiek de oplopende kosten van de uitvoering van de Jeugdwet. Het is belangrijk dat het kabinet en de VNG het belang van een goede uitvoering van de Jeugdwet voor de samenleving voorop stellen en dit ook nu weer hebben uitgesproken. De financiële houdbaarheid van het stelsel vraagt onze aandacht, ook dat wordt gedeeld. Het is goed dat kabinet en VNG concrete procesafspraken voor de komende periode hebben gemaakt, gericht op duidelijkheid over de financiering van de Jeugdwet nu en in de toekomst, rekening houdend met de gemeentelijke zorgen over hun financiële positie. Het advies van de Deskundigencommissie Jeugd vormt een basis voor het proces dat de komende weken (en ook daarna) zijn beslag zal krijgen.

Gemeenten voeren de Jeugdwet in medebewind uit. Gemeenten moeten door het Rijk financieel in staat worden gesteld om zowel hun autonome taken als hun medebewindstaken naar behoren uit te kunnen voeren. Voor medebewind geldt artikel 108, derde lid, Gemeentewet dat kosten door het Rijk gecompenseerd moeten worden. De compensatie voor medebewindstaken moet toereikend zijn voor de uitvoering van de taak op een doelmatig niveau. De vraag wat toereikend is voor de uitvoering op een doelmatig niveau, is vaak onderwerp van gesprek tussen rijk en gemeenten. Bij de beoordeling daarvan wordt uitgegaan van de in de wetgeving zelf, de Jeugdwet dus, neergelegde verantwoordelijkheidsverdeling, inclusief de aan gemeenten toekomende beleidsruimte.

Met de decentralisatie van (rijks)taken zijn gemeenten per 2015 verantwoordelijk geworden (als medeoverheid) voor een goede uitvoering van de wettelijk opgedragen taken, inclusief de zorg voor een doelmatige uitvoering. Vooruitlopend daarop zijn door rijk en gemeenten bestuurlijke afspraken gemaakt over het financieel kader, de compensatie voor de uitvoering van de taken door gemeenten als bedoeld in artikel 108, derde lid, Gemeentewet. In de afgelopen periode is duidelijk geworden dat de verwachtingen ten tijde van de besluitvorming over de decentralisatie en het daarmee corresponderende kostenniveau moeten worden bijgesteld. Zo ervaren gemeenten in de praktijk minder (beleids)ruimte dan met de wet werd beoogd en daardoor minder mogelijkheden om op de uitgaven te sturen.

Voor nieuwe of te wijzigen taken geldt dat decentrale overheden met behulp van de Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (UDO) vanaf de start van de beleidsvorming worden betrokken. De (koepels van) decentrale overheden denken in de UDO mee over de vormgeving van het beleid en bewaken de balans tussen ambities, taken, middelen en uitvoeringskracht. Waar nodig worden uitvoeringstoetsen uitgevoerd, zodat duidelijk wordt of en hoe het nieuwe beleid uitvoerbaar is voor provincies en gemeenten. Daar waar sprake is van nieuwe of aangepaste taken wordt artikel 2 Financiële-verhoudingswet of in geval van medebewindstaken artikel 108, derde lid, van de Gemeentewet en artikel 105, derde lid, van de Provinciewet toegepast.

De komende tijd volgen nog meer overhedenoverleggen, waarin het kabinet en de medeoverheden het gesprek over een goede balans tussen ambities, taken middelen en uitvoeringskracht voortzetten. Zodat we kunnen blijven werken aan de realisatie van de maatschappelijke opgaven binnen de mogelijkheden die er zijn.

Bestuurlijk Overleg Financiële Verhoudingen (BOFv)

Op 6 maart jl. heeft het Bestuurlijk Overleg Financiële Verhoudingen (BOFv) plaatsgevonden tussen de fondsbeheerders van het gemeente- en provinciefonds, de Staatssecretaris Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane en ik, de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen. Er is gesproken over de inventarisatie van de voor- en nadelen van de nieuwe berekeningswijze van het accres. Daarover hebben we u als fondsbeheerders al een brief gestuurd, in reactie op de motie-Chakor/Van Nispen (Kamerstuk 36 600-B, nr. 25).

Verder is gesproken over de bijdrage van de waterschappen aan de uitvoeringskosten van de wet Waardering Onroerende Zaken (WOZ). Afgesproken is dat er snel een onderzoek wordt gestart naar de wijze waarop onder andere breder gebruik en opbrengsten van de afschrijvingsbeperking in de vennootschapsbelasting in de kostenverdeling van de uitvoeringskosten van de wet WOZ kunnen worden betrokken.

Op de agenda stonden tot slot de in de Voorjaarsnota 2024 afgesproken onderzoeken naar de balans tussen ambities, taken, middelen en uitvoeringskracht voor decentrale overheden op de beleidsterreinen Infrastructuur, Openbaar Vervoer en Natuur. Op alle drie dossiers is voortgang geboekt, en de resultaten hiervan worden ingebracht op een volgend BOFv.

Toezichtsregime van provincies op gemeenten

Over het toezichtregime van provincies op gemeenten over 2025 heb ik uw Kamer in mijn brief van 3 maart jl. geïnformeerd (Tweede Kamer, vergaderjaar 2024–2025, 36 600 B, nr. 26).

Brieven van gemeenten

Tot slot ga ik hieronder in op verschillende brieven die ik van gemeenten heb ontvangen met zorgen over de financiële positie van gemeenten en over het vervolgtraject van het verdeelmodel gemeentefonds.

Brieven gemeenten met zorgen over financiële positie

In de brieven afkomstig van de gemeenten Tiel, Someren en Beuningen wordt aandacht gevraagd voor dat de gemeenten voldoende middelen

moeten krijgen van het Rijk om hun taken uit te voeren. Ze wijzen erop dat ze alleen met voldoende middelen hun taken op verantwoorde wijze kunnen blijven uitvoeren.

Gemeenten en provincies moeten inderdaad financieel in staat worden gesteld om zowel hun autonome taken als hun medebewindstaken naar behoren uit te kunnen voeren. Korthedshalve verwijs ik hiervoor naar hetgeen ik hierover heb vermeld in de alinea onder het kopje «overheden-overleg» in deze brief.

Brieven gemeenten over het vervolgtrajec verdeelmodel gemeentefonds

In de brieven van de gemeente Zwijndrecht, de Centrumsteden buiten de Randstad en de Vereniging van Groninger Gemeenten wordt aandacht gevraagd voor het vervolgtrajec verdeelmodel van het gemeentefonds.

De gemeente Zwijndrecht vraagt om tijdelijke financiële ondersteuning zolang de vervolgonderzoeken ten aanzien van het verdeelmodel nog niet zijn afgerond en er nog geen structurele oplossing is, om te voorkomen dat «randgemeenten» omvallen. Ze wijzen er daarbij onder andere op dat «randgemeenten» niet altijd in aanmerking komen voor investeringsmiddelen, zoals het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid en op dat wat hen betreft er geen verband is tussen de maatstaf regionale centrumfunctie en het zorgverbruik.

De Centrumgemeenten buiten de Randstad geven aan twijfels te hebben bij de noodzaak en de argumenten voor de bevrozing van de ingroei met 1 jaar. Ook vinden deze gemeenten het financieel effect van deze vertraging dusdanig fors dat ze vragen om het besluit te heroverwegen en de ingroei reeds in 2026, zoals eerder voorzien, in te laten gaan of in ieder geval financieel te compenseren.

De Vereniging van Groninger Gemeenten vragen om:

- een correctie op de in hun ogen onterechte korting op niet-centrum gemeenten door het gebruik van de maatstaf regionale centrumfunctie
- de verevening van de OZB van 70%/80% naar 90%/100% te brengen
- te zorgen dat het aantal huishoudens waarmee nu gerekend wordt bij de maatstaf huishoudens laag inkomen klopt met de werkelijkheid
- voer een toets in voor gemeenten met een lage sociaal-economische score of zij de nieuwe stap van het ingroeipad kunnen dragen en laat de uitkomst van deze toets niet alleen een lager ingroeipad, maar ook geen nieuwe stap voor dergelijke gemeenten zijn.
- zorg voor een eerlijke verevening van de eigen inkomsten van gemeenten en sluit niet bij voorbaat zaken uit.

Reactie op de brieven met betrekking tot het verdeelmodel

De financiering van gemeenten is niet alleen afhankelijk van het gemeentefonds, zoals de gemeente Zwijndrecht namens de randgemeenten in haar brief ook opmerkt. Het gemeentefonds voorziet alle gemeenten van een zodanig niveau aan inkomsten dat zij in principe vergelijkbare voorzieningen moeten kunnen aanbieden tegen een gelijke belastingdruk. Binnen deze systematiek past dan ook niet het verzoek van de Groninger gemeenten om het ingroeipad eventueel te bevriezen voor gemeenten met een lage sociaal-economische score. Immers, in dat geval zouden deze gemeenten structureel meer middelen ontvangen dan waar zij op basis van het verdeelmodel recht op hebben. Aangezien de omvang van het gemeentefonds vastligt, impliceert dit dat andere gemeenten minder middelen ontvangen dan waar ze op basis van het verdeelmodel recht op hebben. Dat neemt niet weg, zoals ook in mijn brief van 7 februari jl.

aangegeven dat we als fondsbeheerders het van belang vinden dat gemeenten met een beperkte financiële draagkracht en een relatief hoog aantal inwoners met een lage sociaal-economische status voldoende weerbaar zijn en blijven. Voor deze gemeenten komt er dan ook, net als nu reeds het geval is, een aangepast ingroeipad.

De middelen in het gemeentefonds worden verdeeld op basis van objectieve criteria. Met de randgemeenten en de Groninger gemeenten erken ik, zoals in mijn brief van 7 februari jl. over het Vervolgtraject van het verdeelmodel aangegeven, het belang van het onderzoek naar de vraag of er alternatieven zijn voor de huidige maatstaf regionale centrumfunctie die meer recht doet aan de stapeling van de problematiek in het sociaal domein die zich niet alleen in centrumgemeenten voor doet. Het onderzoek naar de stapeling van AEF en dat naar de grootstedelijke kosten van CEBEON hebben aangetoond dat de stapeling van de problematiek in het sociaal domein tot extra kosten leidt voor gemeenten. Echter de door AEF gevonden maatstaven zijn complex en daardoor moeilijk uitlegbaar en niet stabiel.

De gedachte is daarom, zoals in mijn brief van 7 februari jl. aangegeven, om begin 2025 te verkennen in hoeverre het mogelijk is gemeenten te clusteren op basis van objectieve kenmerken naar gemeenten met veel en weinig stapelingsproblematiek. Het streven is daarbij nadrukkelijk dat deze verkenning tijdig is afgerond voor de volgende stap in het ingroeipad per 1 januari 2027. De maatstaf regionale centrumfunctie heeft een grote impact op de verdeling van de middelen van het gemeentefonds. Vanuit het oogpunt van stabiliteit is het daarom in de ogen van ons fondsbeheerders niet wenselijk om eerder dan 1 januari 2027 een volgende stap te zetten. Evenmin is het in de ogen van de fondsbeheerders wenselijk om langer te wachten dan 1 januari 2027.

Vanwege de stabiliteit en rust in de financiën van gemeenten is het in de ogen van de fondsbeheerders wenselijk om niet elk jaar veranderingen in het verdeelmodel door te voeren. Zoals in mijn brief van 7 februari jl. vermeld zal op het moment dat het onderzoek naar alternatieve manieren om de overige eigen middelen te verevenen is afgerond door de fondsbeheerders opnieuw, in samenhang, worden gekeken naar de vereveningspercentages van de OZB conform de vraag van de Groninger gemeenten. Zoals in mijn brief eveneens aangegeven zal in het aangepaste verdeelmodel per 2027 ook een wijziging van de methodiek van de maatstaf huishoudens laag inkomen met drempel worden meegenomen, zoals de Groninger gemeenten vragen. De drempel wordt nu nog uitgedrukt in woonruimten, bezien zal worden of deze op andere wijze kan worden uitgedrukt.

Kortom, per 1 januari 2027 zal een volgende stap worden gezet in het ingroeipad naar de nieuwe verdeling, waarbij het streven nadrukkelijk is dat de in mijn brief van 7 februari jl. genoemde onderzoeken dan zijn afgerond. De vraag van de randgemeenten en de Centrumgemeenten buiten de Randstad om vooruitlopend hierop specifieke gemeenten te compenseren is geen passende oplossing. Ik zie geen objectieve criteria op basis waarvan specifieke gemeenten extra middelen zouden moeten ontvangen. Gezien dat de omvang van het gemeentefonds vaststaat zou dit bovendien inhouden dat andere gemeenten dan tijdelijk minder middelen ontvangen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J.J.M. Uitermark