

Vergaderjaar 2024–2025

29 362

Modernisering van de overheid

36 600 B

Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2025

R¹

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 februari 2025

Het verdeelmodel van het Gemeentefonds heeft als doel om iedere gemeente een gelijkwaardige financiële uitgangspositie te geven, zodat gemeenten een gelijkwaardig voorzieningenniveau kunnen realiseren tegen gelijke belastingdruk.

Aan de uitgavenkant bij de verdeling van de middelen van het Gemeentefonds wordt rekening gehouden met de kosten die gemeenten moeten maken, gegeven de objectieve kostenbepalende kenmerken van elke gemeente (kostenoriëntatie). 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).

Zo ontvangen gemeenten waar bijvoorbeeld relatief veel mensen in de bijstand zitten of relatief veel ouderen wonen, of gemeenten die relatief veel last hebben van verzakking van de infrastructuur door een slappere bodem (via de verschillende verdeelmaatstaven) of een lage WOZ-waarde per inwoner hogere bijdragen uit het Gemeentefonds.

Op 6 april 2022² heeft mijn voorganger uw Kamer geïnformeerd dat zij samen met haar medefondsbeheerder, de toenmalige Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst, besloten heeft tot invoering van het nieuwe verdeelmodel voor het gemeentefonds per 1 januari 2023. Zoals ook in deze brief met uw Kamer gedeeld is dit model geen eindstation en zal het model continu onderhoud vragen. Mijn voorganger heeft u toen laten weten dat de Raad voor het Openbaar Bestuur een onderzoeksagenda heeft voorgesteld en dat deze door de fondsbe-

¹ De letter R heeft alleen betrekking op 29 362.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 35 925 B, nr. 21

heerders is omarmd. Op 5 juli 2022³ heeft zij uw Kamer geïnformeerd over de organisatorische inbedding van de onderzoeksagenda en de inhoud van de onderzoeksagenda.

Met deze brief informeer ik uw Kamer, mede namens de Staatssecretaris Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane, over de inmiddels afgeronde onderzoeken, welke zijn opgenomen in de bijlagen, en hoe we het vervolgtraject verder willen vormgeven. Tot slot zal worden ingegaan op het ingroeipad. Allereerst wil ik echter graag mijn waardering uit spreken voor de betrokkenheid van gemeenten, de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) en de leden van de expertgroep. Hun inbreng is zeer waardevol geweest bij de onderzoeken.

1. Onderzoeken

Op basis van de hier boven genoemde onderzoeksagenda zijn recent de volgende drie onderzoeken afgerond, waarover ik uw Kamer graag wil informeren.

- 1) Het onderzoek naar de vraag of er alternatieven zijn voor de huidige maatstaf regionale centrumfunctie die meer recht doen aan de stapeling van de problematiek in het sociaal domein die zich niet alleen in centrumgemeenten voor doet. Dit onderzoek is uitgevoerd door AEF op basis van huishoudkenmerken. De conclusie van het onderzoek is dat er potentiële andere maatstaven zijn, echter dat daarbij volgens de onderzoekers moet worden afgewogen dat:
 - Deze maatstaven minder stabiel zijn over de jaren heen, wat er in een verdeelmodel ook toe zou leiden dat de uitkering aan gemeenten meer zou fluctueren van jaar op jaar.
 - De wijze waarop de maatstaven tot stand zijn gekomen relatief complex is, wat de uitlegbaarheid niet ten goede komt.
 - Er een afweging gemaakt moet worden tussen de verklaringsgraad van de potentiële maatstaven enerzijds en hun complexiteit (en dus uitlegbaarheid) en verminderde stabiliteit anderzijds. In dit onderzoek trekken de onderzoekers geen conclusies over de wijze waarop deze factoren ten opzichte van elkaar gewogen moeten worden.
 - Tot slot is door de onderzoekers door de oogharen heen gekeken of de nieuwe maatstaven betere aansluiting zouden opleveren tussen de uitgaven van gemeenten en de middelen die gemeenten via het verdeelmodel ontvangen. Daarbij is gekeken naar grootteklasse van gemeenten (aantal inwoners), de mate van stedelijkheid (omgevingsadressendichtheid), en de mate van krimp / groei van een gemeente. Voor de eerste twee van deze aspecten (grootteklasse en stedelijkheid) bleken de aansluitverschillen over het algemeen geen grote veranderingen te kennen ten opzichte van de aansluitverschillen waar de regionale centrumfunctie toe leidt. Ook voor het aspect krimp / groei waren de aansluitverschillen van de meeste potentiële maatstaven vergelijkbaar met de aansluitverschillen van de regionale centrumfunctie. Wat dit aspect betreft waren er echter wel meer verschillen tussen de potentiële maatstaven: voor sommige potentiële maatstaven namen de aansluitverschillen van krimpende gemeenten toe en die van groeiende gemeenten af, terwijl dit voor andere potentiële maatstaven juist precies andersom was. Op basis van deze analyse van de aansluitverschillen doet AEF de aanbeveling dat, hoewel er geen harde conclusies kunnen worden getrokken op basis van de aansluitverschillen van alleen de potentiële maatstaf in combinatie met de best verklarende

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 35 925 B, nr. 24

maatstaf, het van belang is om hier aandacht voor te hebben in het vervolgonderzoek.

- 2) Het onderzoek naar de overige eigen middelen (OEM).
Er is onderzocht of een meer gedifferentieerde benadering van de overige eigen middelen meer recht doet aan de diverse aard van de eigen inkomsten. Dit onderzoek is uitgevoerd door CEBEON. De conclusie van het onderzoek is dat volgens CEBEON voor de toeristen- en forensenbelasting (circa 500 miljoen euro) goede mogelijkheden zijn om deze inkomsten op geschikte wijze in het gemeentefonds te verevenen, maar dat dit nog wel verfijningen vraagt in onder andere de beschikbare gegevens. Voor de overige onderdelen van de gedifferentieerde benadering, te weten: grondexploitaties, vermogensbeheer en incidentele componenten zien de onderzoekers geen mogelijkheden. Verder wijzen de onderzoekers erop dat op dit moment circa 2,6 miljard euro wordt verevend via de overige eigen middelen middels een bedrag per inwoner en dat het de vraag is of dit nog klopt met de daadwerkelijke omvang van deze middelen bij gemeenten, zie ook de motie van de leden Van der Graaf en Van Dijk⁴.
- 3) Het onderzoek naar grootstedelijkheid.
Dit onderzoek had tot doel om te zien of er specifieke grootstedelijke kosten zijn (kosten voor gemeenten met meer dan honderdduizend inwoners) en is uitgevoerd door CEBEON. De conclusies zijn:
 - Dat voor het fysiek domein er substantiële meerkosten zijn die te verklaren zijn op basis van de bebouwingsdichtheid (i.c.m. andere factoren) in specifieke delen van de stad. NB: Het huidige verdeelmodel houdt rekening met de gemiddelde bebouwingsdichtheid in de stad.
 - Dat voor het sociaal domein er substantiële meerkosten zijn die te verklaren zijn op basis van de dichtheid van de sociale problematiek in specifieke delen van de stad. NB: Het huidige verdeelmodel houdt rekening met de gemiddelde kosten in het sociaal domein in de stad.
 - Bovengenoemde effecten gelden mogelijk ook voor niet honderdduizend plus gemeenten, maar dat viel buiten de scope van dit onderzoek.

2. De vervolgstappen op basis van bovenstaande onderzoeksuitkomsten.

De resultaten van bovengenoemde onderzoeken en hoe met deze resultaten om te gaan is in twee bijeenkomsten besproken in de expertgroep. Daarin is vanuit de ambtelijke vertegenwoordiging van ons als fondsbeheerders toegelicht dat wij het van belang vinden dat bij de volgende stappen de uitlegbaarheid en stabiliteit van maatstaven wordt afgewogen tegen in hoeverre het doorvoeren van veranderingen in het verdeelmodel ook echt tot een verbetering van het verdeelmodel leidt. De onderzoeken hebben volgens ons als fondsbeheerders nuttige inzichten opgeleverd, bevestigd dat verder onderzoek nodig is en een indicatie gegeven voor mogelijke vervolgrichtingen van onderzoek. Echter, de huidige onderzoeksresultaten geven in onze ogen op dit moment niet voldoende houvast voor een concrete aanpassing van het verdeelmodel.

Met de leden van de expertgroep is in twee bijeenkomsten gereflecteerd op de uitkomsten van de onderzoeken en de door ons als fondsbeheerders voorgestelde vervolgstappen. De leden van de expertgroep hebben daarin aangegeven onze zienswijze te steunen. De leden hebben unaniem benadrukt dat het wenselijk is om aanvullend te verkennen of er voor het sociaal domein en de overige eigen middelen alternatieve

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 35 925 VII, nr. 161

manieren zijn om recht te doen aan het ROB advies van 19 oktober 2021⁵ waarin de onderliggende problemen zijn benoemd. De expertgroep heeft daarbij nadrukkelijk ook meegegeven dat als deze aanvullende verkenningen en eventueel daaruit voortkomende onderzoeken niets bruikbaar opleveren dat ook een uitkomst kan zijn. Na bovengenoemde reflectie met de expertgroep zijn wij als fondsbeheerder tot de volgende vervolgstappen gekomen, welke in overleg met de expertgroep en begeleidingscommissies⁶ nader zullen worden verkend en uitgewerkt.

- 1) Begin 2025 zal een onderzoek worden gestart naar het actualiseren van kostendata van gemeentes om de aansluitverschillen (uitgavenpatroon gemeenten versus het uitgavenpatroon op basis van het verdeelmodel) beter in kaart te kunnen brengen.
- 2) Voor het formuleren van een alternatief voor de centrumfunctie als maatstaf voor de stapeling problematiek sociaal domein, aangezien deze stapeling zich niet alleen in centrumgemeenten voordoet, is nadere analyse gewenst. 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 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.
- 3) Voor de overige eigen middelen geeft het door CEBEON uitgevoerde onderzoek aan dat mogelijk op grond van de toeristenbelasting kan worden verevend en dat onderzocht moet worden of het te verevenen bedrag, nu 2,6 miljard euro, moet worden aangepast. Het verevenen op grond van de toeristenbelasting heeft niet de voorkeur van de fondsbeheerders, er is namelijk slechts een beperkt aantal gemeenten dat echt substantiële inkomsten heeft uit de toeristenbelasting (begrote opbrengst 538 miljoen euro, waarvan 45% afkomstig is van Amsterdam)⁷. Daarom zal begin 2025 worden verkend of er alternatieve manieren zijn om de overige eigen middelen te verevenen. Tevens zal worden onderzocht of het te verevenen bedrag ad 2,6 miljard euro moet worden aangepast.

In de brief van 6 april 2022⁸ heeft mijn voorganger aangegeven het vereveningspercentage van de OZB te handhaven op de huidige 70% voor niet-woningen en 80% voor woningen in plaats van dit percentage op te hogen naar 80% respectievelijk 90% en aanpassing hiervan graag in samenhang te bezien met het onderzoek naar de overige eigen middelen. De huidige vereveningspercentages 70% voor niet-woningen en 80% voor woningen blijven dan ook voorlopig van kracht. Op het moment dat het onderzoek naar alternatieve manieren om de overige eigen middelen te verevenen is afgerond zal opnieuw, in samenhang, door ons als fondsbeheerders naar deze vereveningspercentages worden gekeken.

- 4) Medio 2025 zal, conform de onderzoeksagenda, op basis van de jaarrekeningcijfers 2024 en begrotingscijfers 2025 worden bekeken of op basis van de notitie Overhead 2023 van de commissie BBV⁹, welke van toepassing is met ingang van begrotingsjaar 2025 en mag worden toegepast voor begrotingsjaar 2024, er meer inzicht is in de overhead kosten in het cluster Bestuur en ondersteuning.

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

⁶ Specifieke groepen gemeenten, zullen net als tot op heden, de gelegenheid krijgen om aan te geven of ze zitting willen nemen in één of meerdere begeleidingscommissies.

⁷ COELO Atlas Lokale lasten 2024.

⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 35 925 B, nr. 21

⁹ <https://commissiebbv.nl/news/view/67a924fc-dacd-49dd-9969-00c6b1cfda87/notitie-overhead-2023>

Bij de uitwerking van bovenstaande zal expliciet aandacht zijn voor gemeenten met een beperkte financiële draagkracht en met een relatief hoog aantal inwoners met een lage sociaal economische status, zie ook de motie Van der Graaf¹⁰. Ook zal bij de uitwerking aandacht zijn voor, zonder uitputtend te zijn, de aansluitverschillen van specifieke groepen gemeenten zoals grote en kleine gemeenten (G4, 100.000 plus, kleine gemeenten), mate van stedelijkheid/bebouingsdichtheid, groei- en krimpgemeenten, instellingsgemeenten, toeristengemeenten, universiteitssteden en industriesteden, structuurkenmerken (gemeenten met veel jongeren of ouderen, gemeenten met veel lage of hoge inkomens, gemeenten met veel laag of hoog opgeleiden, gemeenten met veel of weinig werkenden).

Jaarlijks zal in Periodiek Onderhoudsrapport, bijlage bij de begroting van het gemeentefonds, worden gecontroleerd of de verdeling van de middelen van het gemeentefonds de nettolasten van gemeenten volgt en een actualisatie van de onderzoeksagenda, zie bijlage, worden opgenomen.

3. Het ingroeipad: eerst volgende stap per 2027

Gezien de resultaten van de afgeronde onderzoeken, die laten zien dat verdere analyse nodig is, is door ons fondsbeheerders besloten pas per 1 januari 2027 een volgende stap te zetten met betrekking tot het ingroeipad – het pad waarmee gemeenten naar de nieuwe verdeling ingroeien. Op basis van de dan geactualiseerde kostendata en de dan beschikbare onderzoeksresultaten zal het ingroeipad per gemeente worden geactualiseerd. De effecten per gemeente van de invoering van het nieuwe model zal, zoals nu reeds gebruikelijk is, beperkt zijn tot een bedrag van maximaal +/- € 15 per inwoner per jaar. Het is daarbij van belang 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 van maximaal +/- € 7,50 per inwoner per jaar. Welke gemeenten voor dit aangepaste ingroeipad in aanmerking komen zal worden bepaald aan de hand van geactualiseerde gegevens van de huidige criteria.

In het aangepaste verdeelmodel per 2027 wil ik naast, (waar mogelijk) de resultaten van bovengenoemde onderzoeken, ook een wijziging van de methodiek van de maatstaf huishoudens laag inkomen met drempel meenemen. De drempel wordt nu nog uitgedrukt in woonruimten, bezien zal worden of deze op andere wijze kan worden uitgedrukt. Daarnaast zal, naar aanleiding van de bevindingen van het onderzoek naar de grootste delijke kosten, worden gekeken of het model verder verfijnd kan worden met betrekking tot de bebouingsdichtheid.

Per 1 januari 2027 zal een volgende stap worden gezet in het ingroeipad naar de nieuwe verdeling. Het streven is daarbij nadrukkelijk dat dan de hiervoor genoemde onderzoeken zijn afgerond, echter dit is geen noodzakelijke voorwaarde. Om in de toekomst stabiliteit en rust te creëren is het voornemen in de toekomst aanpassingen in het verdeelmodel te beperken tot in principe eens in de vier jaar. De aanpassingen van het model per 1 januari 2027 zal ik uiterlijk in het voorjaar 2026 met uw Kamer delen.

¹⁰ Motie 35 925 VII, nr. 166

Tot slot

Ik beoog u middels deze brief inzicht en toelichting te geven van mijn voornemen tot aanpassing van het verdeelmodel voor het gemeentefonds. Ik ben altijd bereid een nadere technische toelichting te verzorgen. Parallel zal ik ook de gemeenten en de VNG informeren

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

Bijlagen

Volgnummer	Naam	Informatie
1	Onderzoeksagenda	Zie onderstaande tabel
2	De stapeling van sociale problematiek en de centrumfunctie gemeentefonds sociaal domein	
3	Onderzoek Overige Eigen Middelen gemeenten	
4	Onderzoek grootstedelijke kosten	

Bijlage 1**Onderzoeksagenda**

Onderzoek	start	oplevering	Welke gemeenten betrokken
Uitgevoerde onderzoeken			
Eenpersoonshuishoudens		Reeds eerder uitgevoerd	Gepubliceerd POR 2024
Centrumfunctie (stapeling problematiek sociaal domein)		Nu uitgevoerd	G4, 100.000+ gemeenten, kleine gemeenten, New Towns, Groningse en Friese gemeenten, instellingsgemeenten
Overige eigen middelen		Nu uitgevoerd	G4, 100.000+ gemeenten, kleine gemeenten, New Town, Groningse en Friese gemeenten, toeristische gemeenten
Grootstedelijkheid		Nu uitgevoerd	G4 en 100.000+ gemeenten
Onderzoek 2025 en verder			
Actualiseren van de kostendata	2025		Specifieke groepen gemeenten, zullen net als tot op heden, de gelegenheid krijgen om aan te geven of ze zitting willen nemen in één of meerdere begeleidingscommissies.
Nader onderzoek centrumfunctie	2025		
Nader onderzoek OEM	2025		
Onderzoek Bestuur en ondersteuning	2025		