

Vergaderjaar 2024–2025

36 600 B

Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2025

Nr. 27

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 24 maart 2025

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de brief van 7 februari 2025 inzake het Vervolgtraject verdeelmodel van het gemeentefonds per 1 januari 2026 (Kamerstuk 36 600 B, nr. 24).

De vragen zijn op 10 maart 2025 aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voorgelegd. Bij brief van 24 maart 2025 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
De Vree

De griffier van de commissie,
Honsbeek

Antwoord / reactie van de Minister

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben kennisgenomen van de stand van zaken met betrekking tot het verdeelmodel van het gemeentefonds. Deze leden hebben hierover een aantal vragen.

Allereerst merken de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie op dat deze leden de grote zorgen die gemeenten hebben over hun financiële situatie per januari 2026 en de jaren daarna delen. Deze leden vrezen dat deze forse bezuiniging zal leiden tot het grootschalig verschrallen van cruciale lokale voorzieningen. Kan de Minister aangeven of zij deze zorgen deelt en wat ze hieraan gaat doen? Deelt de Minister de mening dat het herzien van het verdeelmodel geen oplossing is voor de forse financiële tekorten? Zo nee, waarom niet?

Herziening van het verdeelmodel betreft inderdaad niet de omvang van het gemeentefonds, maar de wijze van verdelen van de middelen in het gemeentefonds.

Wat betreft de omvang van het gemeentefonds heb ik uw Kamer reeds laten weten dat in het Overhedenoverleg van 21 november jl. van kabinetszijde is erkend dat de balans tussen de ambities, taken, middelen en uitvoeringskracht onder druk staat (Kamerstukken 2024–2025, 36 600 B, nr. 22). Over de jeugdzorg is toen de afspraak gemaakt dat:

- Het is voor het kabinet niet de vraag «of» opvolging aan de adviezen van de deskundigencommissie (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.*

In het overhedenoverleg van 17 maart is de afspraak uit het overhedenoverleg van 21 november om recht te doen aan de uitkomsten van het advies van de commissie- Van Ark opnieuw bekrachtigd. Hierbij geldt conform artikel 108, derde lid, Gemeentewet¹ 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. 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.

In het vervolg hierop hebben de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie een aantal vragen over het verdeelmodel. Deze leden constateren dat als

¹ **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.

belangrijk argument voor het invoeren van de nieuwe verdeling was dat er in de periode tot en met 2025 voldoende middelen bijkwamen om de gevolgen van de herverdeling op te kunnen vangen. Daarnaast was er tijd om de aanbevelingen uit het advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) op te volgen en dat allemaal voor 2026 af te ronden. Deelt de Minister dat gemeenten door de grote onzekerheid over de financiële toekomst in een onduidelijke situatie verkeren? Zo nee, waarom niet? Zo ja, wanneer komt er duidelijkheid voor gemeenten?

Zoals bij de vorige vraag aangegeven is in het Overhedenoverleg van 17 maart jl. de afspraak om recht te doen aan de uitkomsten van het advies van de commissie- Van Ark («niet of, maar hoe») opnieuw bekrachtigd. 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.

Het kabinet vindt het uiteraard belangrijk dat gemeenten jaarlijks tijdig duidelijkheid hebben over hun financiën als zij hun begrotingen maken. Dit is dan ook de reden dat de meicirculaire gemeentefonds, waarin gemeenten kunnen lezen wat de gevolgen zijn van de Voorjaarsnotabesluitvorming, uiterlijk 31 mei van het lopende jaar verschijnt. De meeste gemeenten gebruiken deze circulaire voor het opstellen van hun begroting voor het daaropvolgende jaar. Andere gemeenten gebruiken de septembercirculaire, die informeert over de gevolgen van Rijksbesluitvorming in de Miljoenennota per gemeente en provincie. De begroting moet vóór 15 november worden vastgesteld en toegezonden aan de provinciale toezichthouder.

Kan de Minister in het verlengde hiervan aangeven hoe het staat met de planning uit de onderzoeksagenda die in 2022 is opgesteld? Wat is de oorzaak van het feit dat deze planning op geen enkele manier gevolgd is? Welke garanties hebben gemeenten en provincies dat er op korte termijn wel duidelijkheid komt? Wat is de herziene planning, waarbij ook de relevante onderzoeken betrokken kunnen worden? Kan de Minister dit in een overzichtelijk schema weergeven?

Hierbij vindt u de stand van zaken van de onderzoeksagenda zoals die in 2022 is opgesteld en de planning voor de komende tijd. De uitgevoerde onderzoeken hebben meer tijd in beslag genomen dan aanvankelijk verwacht. In nauw overleg met de begeleidingscommissie en de expertgroep is tijdens de onderzoeken namelijk besloten, gezien de aanvullende vragen die tijdens de onderzoeken naar boven kwamen, meer analyses uit te voeren dan aanvankelijk voorgenomen.

Zoals in mijn brief vermeld laten de resultaten van de uitgevoerde onderzoeken zien dat verdere analyse nodig is. Het streven is daarbij nadrukkelijk dat de nadere analyses begin 2026 zijn afgerond.

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

Onderzoek	start	oplevering	Welke gemeenten betrokken
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		

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen dat de Minister aangeeft dat zij het herijken van het verdeelmodel in beginsel wil beperken tot eenmaal in de vier jaar. Wat voor aanpassing wordt er gedaan als de (vertraagde) onderzoeken toch tot aanpassingen leiden en wanneer gaan deze aanpassingen in? En wat betekent dit voor de planning richting de volgende herijking?

Zoals in mijn brief vermeld zal per 1 januari 2027 een volgende stap worden gezet in het ingroeipad naar de nieuwe verdeling. Het streven is daarbij nadrukkelijk dat dan de hiervoor genoemde nadere analyses dan zijn afgerond. De aanpassingen van het model per 1 januari 2027 zal ik uiterlijk in het voorjaar 2026 met uw Kamer en met de gemeenten delen.

Om in de toekomst stabiliteit en rust te creëren is het voornemen om na de aanpassing per 1 januari 2027 eventuele aanpassingen in het verdeelmodel te beperken tot in principe eens in de vier jaar.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben ook enkele vragen over de overgangsregeling. Kan de Minister aangeven hoe zij de toegang tot de coulante overgangsregeling precies gaat aanpassen? Deze leden lezen dat de Minister de criteria van de meer coulante overgangsregeling zal gaan actualiseren op basis van de financiële situatie van de gemeente zelf en de sociaaleconomische status van haar inwoners. Kan de Minister toelichten hoe zulke gemeenten nadeel ondervinden van het (eventueel aangepaste) model?

Bij de invoering van het nieuwe verdeelmodel per 1 januari 2023 is rekening gehouden met dat met name de gemeenten met een beperkte financiële draagkracht en met een relatief hoog aantal inwoners met een lage sociaal economische status voldoende weerbaar zijn en blijven. Bij het vaststellen van het ingroeipad vanaf 2027 zal op dezelfde wijze als in 2023 rekening worden gehouden met deze gemeenten. De criteria veranderen dan ook niet. Op basis van de geactualiseerde gegevens van gemeenten zal opnieuw bekeken worden welke gemeenten in aanmerking komen voor een aangepast ingroeipad oftewel meer coulante overgangsregeling.

Het is nu nog niet te zeggen welke gemeenten eventueel voor- of nadeel hebben van een aangepast model omdat de nadere analyses naar aanpassing van het model nog moeten worden uitgevoerd.

Deze leden begrijpen dat indien de onderzoeken aanleiding geven om het model te wijzigen, dit kan betekenen dat een voordeeltgemeente een nadeeltgemeente kan worden en omgekeerd. Een groot voordeel kan een

klein voordeel worden, een klein nadeel kan in een groot nadeel veranderen, enzovoorts. Hoe gaat de Minister met dergelijke veranderingen om, zo vragen zij? Moet een gemeente die van 2023 tot en met 2026 voordeel had en vanaf 2027 nadeel dat eerdere voordeel terugbetalen? Ontvangt een gemeente die eerst nadeel had en van 2027 voordeel een nabetaling? Graag ontvangen zij hier een toelichting op.

Bij de invoering van het aangepaste verdeelmodel per 1 januari 2027 zal geen verrekening plaatsvinden met de periode 2023 tot en met 2026. Vanaf het jaar 2027 zal een nieuw ingroeipad naar de dan nieuwe verdeling worden opgesteld.

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief inzake het vervolgtraject verdeelmodel van het gemeentefonds per 1 januari 2026. Graag willen deze leden de Minister daarover enkele vragen stellen.

Allereerst constateren de leden van de VVD-fractie dat er onderzoeken zijn gedaan naar bepaalde aspecten van het huidige verdeelmodel. De uitkomsten daarvan waren dat er meer onderzoeken en meer analyses nodig zijn. Er worden nu dan ook geen concrete aanpassingen van het verdeelmodel voorgesteld. Een en ander heeft tot gevolg dat een volgende stap in het ingroeipad niet per 1 januari 2026 plaatsvindt, maar per 1 januari 2027. Eventuele aanpassingen zullen in het voorjaar van 2026 met de Tweede Kamer worden gedeeld.

Voor de leden van de VVD-fractie is het van belang dat er bij een eventueel nieuw verdeelmodel stabiliteit voor gemeenten is, opdat deze weten waar zij aan toe zijn. In de brief wordt gesteld dat aanpassingen in het verdeelmodel in de toekomst worden beperkt tot eens in de vier jaar. Hoe vaak werd in het verleden het verdeelmodel aangepast? In hoeverre kan een aanpassing eens in de vier jaar zorgen voor stabiliteit voor gemeenten? In hoeverre zou een iets langere periode gemeenten meer zekerheid kunnen bieden?

Het model van voor 2022 stamde grotendeels uit 1997. De uiteindelijke herziening heeft per 1 januari 2023 plaatsgevonden. Toen is ook aangegeven dat het model geen eindstation is en continu onderhoud zal vragen. Door in de toekomst aanpassingen nog maar eens in de vier jaar te doen, hebben gemeenten voor een langere periode zekerheid over het verwachte bedrag dat zij uit het gemeentefonds zullen ontvangen. Een langere periode geeft in die zin meer zekerheid.

Hoe verhouden eventuele aanpassingen in het verdeelmodel per 1 januari 2027 zich tot de huidige discussie over de financiën van gemeenten, zo vragen de leden van de VVD-fractie. In hoeverre beïnvloeden beide discussies elkaar of werken ze mogelijk tegen elkaar in?

Herziening van het verdeelmodel betreft de wijze van verdelen van de middelen in het gemeentefonds en gaat niet over de omvang van het gemeentefonds.

Verder vragen deze leden in hoeverre een nieuw verdeelmodel per 1 januari 2027 haalbaar is, gelet op de nadere analyses en onderzoeken die nog nodig zijn. Kan de uitkomst ook zijn dat er geen nieuw verdeelmodel of verdere verfijning nodig dan wel mogelijk is?

De verwachting is dat tijdige afronding van de nadere analyses haalbaar is. Over de mogelijke uitkomsten van de nadere analyses en of dit tot mogelijke aanpassing van het verdeelmodel leidt kan ik nog niets zeggen.

In hoeverre kunnen de onderzoeken, waar in de brief over geschreven wordt, sneller worden afgerond dan nu gedacht? Het sneller afronden van de onderzoeken biedt gemeenten immers eerder duidelijkheid over hun financiële positie. Zij weten dan eerder waar zij financieel aan toe zijn. Is het mogelijk om de onderzoeken uiterlijk in september 2025 afgerond te hebben?

Het is helaas niet mogelijk de nadere analyses eerder af te ronden. Dit heeft onder andere te maken met aanbestedingsprocedures en dat als de analyses gereed zijn het gehele model moet worden doorerekend.

En kan de Minister uiterlijk in februari 2026 duidelijkheid verschaffen aan gemeenten over de gevolgen? Die duidelijkheid hebben gemeenten dan (al) nodig voor het opstellen van de eigen kadernota 2027.

Het kabinet vindt het uiteraard belangrijk dat gemeenten tijdig duidelijkheid hebben. De gemeenten zullen dan ook in de meicirculaire gemeentefonds 2026 worden geïnformeerd over de verdeling per 1 januari 2027. De meeste gemeenten gebruiken deze circulaire voor het opstellen van hun begroting voor het daaropvolgende jaar. Andere gemeenten gebruiken de septembercirculaire, die informeert over de gevolgen van Rijksbesluitvorming in de Miljoenennota per gemeente en provincie. De begroting moet vóór 15 november worden vastgesteld en toegezonden aan de provinciale toezichthouder.

De leden van de VVD-fractie hebben nog een aantal vragen over de gevolgen van het vervolgtraject voor zogenaamde randgemeenten (gemeenten naast een grote stad). De huidige verdeelsystematiek leidt tot verschillen in toekenning van middelen uit het gemeentefonds, waardoor randgemeenten met vergelijkbare sociaaleconomische problematiek als centrumgemeenten minder ontvangen per inwoner dan centrumgemeenten. Herkent de Minister dit beeld? Hoe kan dit in het vervolgtraject worden opgelost? In hoeverre wordt er bij de verdeelsystematiek rekening gehouden met de specifieke kenmerken van randgemeenten ten opzichte van centrumgemeenten?

Zoals in mijn brief van 7 februari jl. over het Vervolgtraject van het verdeelmodel aangegeven erken ik het belang van 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. 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.

Bij dit vervolgonderzoek zal bij de uitwerking aandacht zijn voor specifieke groepen gemeenten, waaronder randgemeenten. Namens de randgemeenten heeft dan ook een gemeente zitting in de begeleidingscommissie van het onderzoek.

De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat middelen die centrumgemeenten ontvangen vanwege hun centrumfunctie moeten worden verantwoord. Op welke wijze vindt deze verantwoording door centrumgemeenten plaats? Vindt de Minister dat voldoende transparant? Zijn verbeteringen wenselijk en/of nodig?

Gemeenten hebben, op grond van de Financiële verhoudingswet (Fvw), over de besteding van de middelen uit het gemeentefonds geen verantwoordingsplicht richting het Rijk.

De leden van de VVD-fractie stellen vast dat veel nadeelgemeenten instellingen binnen de gemeentegrenzen hebben. Dit wordt verklaard door het schrappen van verdeelmaatstaven gericht op gezondheid, arbeidsongeschiktheid en aantallen mensen die onder de Wet sociale werkvoorziening vallen. Wordt de impact hiervan op instellingsgemeenten in nieuwe (vervolg)onderzoeken meegenomen en bij de verdere verfijning van het verdeelmodel meegewogen?

Bij dit vervolgonderzoek zal bij de uitwerking aandacht zijn voor specifieke groepen gemeenten, waaronder instellingsgemeenten. Namens de instellingsgemeenten heeft dan ook een gemeente zitting in de begeleidingscommissie van het onderzoek.

De (voordelige of nadelige) effecten van een volledige doorvoering van de herverdeling kan voor individuele gemeenten zeer fors zijn. Soms tot meer dan honderd euro per inwoner. Dit draagt niet bij aan stabiliteit en voorspelbaarheid. Vindt de Minister deze uitkomst verantwoord? Deelt de Minister de mening dat het een enorm grote uitdaging is voor gemeenten die forse (nadelige) effecten ondervinden om historisch gegroeide kostenpatronen om te buigen?

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.

De leden van de VVD-fractie lezen in de *Economisch Statistische Berichten* van maandag 3 maart 2025 een artikel over de gemeentefinanciën, waarin wordt geconcludeerd dat gemeenten verschillende mogelijkheden hebben om een inkomstendaling op te vangen. Deze leden vragen de Minister om een reactie op dat artikel.

De belangrijkste inkomstenbron van gemeenten is naast het gemeentefonds (algemene uitkering € 39 miljard in 2024, stand Miljoenennota 2025) de onroerendezaakbelasting (OZB) (€ 5,5 miljard in 2024). De OZB wordt door alle gemeenten geheven. Als wordt gekeken naar de opbrengst van overige belastingen dan zijn de parkeerbelasting, de toeristenbelasting en de precariobelasting de belangrijkste overige belastingen. De opbrengst uit de overige belastingen (hondenbelasting, reclamebelasting, forensenbelasting, roerendezaakbelasting en baatbelasting) bedraagt 138 miljoen euro.²

Daarnaast kennen gemeenten de afvalstoffenheffing en de rioolheffing. De afvalstoffenheffing en rioolheffing zijn bestemmingsheffingen

² Bron: COELO Atlas Lokale lasten 2024.

waarvoor geldt dat deze maximaal kostendekkend mogen zijn. Dit betekent dat de opbrengsten uit deze heffingen gelijk zijn aan of lager zijn dan de kosten die gemeenten maken voor het ophalen en verwerken van afval en de afvoer van water.

Zoals ook in het ESB-artikel wordt benoemd, kunnen gemeenten de aanwezige reserves inzetten om tijdelijk financiële tekorten op te vangen. De mogelijkheden voor gemeenten zijn met ingang van begrotingsjaar 2025 verruimd, om bij een omvangrijke reservepositie structurele lasten te dekken met het vrije deel (surplus) van de algemene reserve. De voorwaarde daarbij is dat de solvabiliteit – een belangrijke indicator van financiële gezondheid – van de gemeente groter of gelijk aan 20% is en blijft. In de Kamerbrief d.d. 3 maart 2025 (Kamerstukken II 2024–2025, 36 600 B, nr 26) ga ik in op welke gemeenten van deze mogelijkheid gebruik maken. Daarnaast kunnen bestemmingsreserves, als er geen juridische verplichtingen aanhangen, door een gemeente worden omgezet naar de algemene reserve, waardoor het surplus hoger wordt. Dit draagt bij aan de financiële wendbaarheid van medeoverheden en is mogelijk, omdat de reservepositie van een groot deel van de gemeenten de afgelopen vier jaar is verbeterd. Dit blijkt uit overschotten op de Jaarrekeningen van gemeenten de afgelopen jaren (bandbreedte van € 1,7–€ 3,7 miljard per jaar). Ik benadruk hierbij wel dat het inzetten van reserves als structureel dekkingsmiddel niet oneindig kan doorgaan. Het biedt geen langetermijnoplossing voor structurele tekorten die zich nu of in de toekomst kunnen voordoen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de NSC-fractie

Brief Minister

De leden van de NSC-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het vervolgtraject verdeelmodel van het gemeentefonds per 1 januari 2026. Over de Kamerbrief en de onderliggende onderzoeken hebben deze leden nog enkele vragen. Zij lezen in de kabinetsbrief dat in 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, er geen harde conclusies kunnen worden getrokken op basis van de aansluitverschillen van alleen de potentiële maatstaf in combinatie met de best verklarende maatstaf. Zij vragen zich af of de Minister bereid is hier nader onderzoek naar te verrichten, temeer omdat het onderzoek aantoont dat er veel verschillen zitten in de effecten van potentiële maatstaven voor krimpende gemeenten enerzijds en groeiende gemeenten anderzijds.

Zoals in mijn brief van 7 februari jl. over het Vervolgtraject van het verdeelmodel aangegeven erken ik het belang van 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. 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.

Bij dit vervolgonderzoek zal bij de uitwerking aandacht zijn voor specifieke groepen gemeenten, waaronder krimpende en groeiende gemeenten.

Deze gemeenten hebben dan ook zitting in de begeleidingscommissie van het onderzoek.

De leden van de NSC-fractie lezen voorts dat in het onderzoek naar de overige eigen middelen (OEM) erop gewezen wordt dat op dit moment circa 2,6 miljard euro wordt verevend via de overige 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. In het ROB-advies van 19 oktober 2021 wordt ook gesteld dat de huidige systematiek voor OEM geen recht doet en leidt tot onuitlegbaar grote herverdeeleeffecten. Deze leden vragen de Minister of zij de conclusie van het Cebeon-onderzoek herkent en of het mogelijk is om op korte termijn, in ieder geval voor 1 januari 2027, de systematiek achter OEM aan te passen? Ook lezen zij dat begin 2025 zal worden verkend of er alternatieve manieren zijn om de OEM te verevenen. Wanneer kan de Minister deze verkenning met de Kamer delen?

Zoals in mijn brief van 7 februari jl. over het Vervolgtraject van het verdeelmodel aangegeven heeft CEBEON onderzocht of een meer gedifferentieerde benadering van de overige eigen middelen meer recht doet aan de diverse aard van de eigen inkomsten. 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.

Zoals in mijn brief van 7 februari jl. aangegeven heeft het verevenen op grond van de toeristenbelasting, 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)³. Daarom zal worden verkend of er alternatieve mogelijkheden zijn om de OEM te verevenen. Afhankelijk van de uitkomsten van deze verkenning zal besloten worden over eventuele aanpassing van de verevening van de OEM. Uw Kamer hoop ik uiterlijk begin 2026 hierover nader te informeren.

De leden van de NSC-fractie zien dat in het onderzoek naar grootstedelijkheid gemeenten met minder dan honderdduizend inwoners buiten de scope van het onderzoek vallen, maar de onderzoekers concluderen dat de effecten uit het onderzoek mogelijk ook gelden voor deze gemeenten. Deze leden vinden het belangrijk dat deze effecten ook in kaart worden gebracht en vragen daarom de Minister of zij bereid is dit te betrekken bij de verkenning die begin 2025 start naar het clusteren van gemeenten op basis van objectieve kenmerken naar gemeenten met veel en weinig stapelingsproblematiek?

Het onderzoek naar het clusteren van gemeenten op basis van objectieve kenmerken betreft alle gemeenten waarbij in de uitwerking aandacht zal zijn voor specifieke groepen zoals grote en kleine gemeenten (G4, 100.000 plus, kleine gemeenten), mate van stedelijkheid/bebouwendichtheid, 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).

³ O.b.v. begroting 2024. Bron CBS Kerncijfers gemeentebegrotingen, heffingen per gemeente

De leden van de NSC-fractie merken op dat voor het ingroeipad een differentiatie tussen gemeenten gemaakt kan worden. Welke gemeenten voor dit aangepaste ingroeipad in aanmerking komen zal worden bepaald aan de hand van geactualiseerde gegevens van de huidige criteria. Deze leden vragen de Minister wat de huidige criteria zijn en welke actualisering dan concreet benodigd is. Is dit een actualisering van de gegevens van gemeenten of is dit een actualisering van de criteria zelf? Indien de criteria geactualiseerd moeten worden, kan de Minister aangeven op welke punten de criteria actualisering behoeven?

Bij het vaststellen van het ingroeipad vanaf 2027 zal op dezelfde wijze als in 2023 rekening worden gehouden dat met name de gemeenten met een beperkte financiële draagkracht en met een relatief hoog aantal inwoners met een lage sociaal economische status voldoende weerbaar zijn en blijven. De criteria veranderen niet, het betreft alleen een actualisering van de gegevens van gemeenten.

Er geldt een aangepast groeipad als gemeenten aan twee van onderstaande drie criteria voldoen.

Het gemeenten zijn waarvan de bevolking een lage sociaal economische status heeft.

- *Criterium 1: Hierbij is gebruikgemaakt van de definitie van het CBS en de definitie zoals deze gehanteerd wordt in de jaarlijkse begrotingsanalyse van het Ministerie van BZK.*

Het gemeenten zijn met een relatief zwakke financiële positie.

- *Criterium 2: Het OZB-tarief hoger is dan 120% van het gemiddelde van Nederland. Hierbij is het tarief gewogen op basis van de WOZ-waarde;*
- *Criterium 3: De solvabiliteit onder de 30% ligt.*

De leden van de NSC-fractie lezen met enige verbazing dat het nadrukkelijke streven is om voor 1 januari 2027 de voorgestelde onderzoeken afgerond te hebben, maar dit geen noodzakelijke voorwaarde is voor het zetten van een volgende stap in het ingroeipad. Tegelijkertijd lezen deze leden in de beslisnota dat in plaats van op 1 januari 2026, op 1 januari 2027 de volgende stap wordt gezet, vanwege het belang van vervolgonderzoek. Zij vragen de Minister daarom hoe dit met elkaar rijmt, maar ook om nader te onderbouwen waarom het niet noodzakelijk is dat de vervolgonderzoeken afgerond zijn.

Zoals in mijn brief en de beslisnota staat is het voornemen om per 1 januari 2027 een volgende stap te zetten. Bij de invoering van het nieuwe verdeelmodel in 2023 was aanvankelijk het voornemen de volgende stap per 1 januari 2026 te zetten. Echter, zoals aangegeven in mijn brief van 7 februari jl. hebben de fondsbeheerders gezien de resultaten van de afgeronde onderzoeken, die laten zien dat verdere analyse nodig is, besloten pas per 1 januari 2027 een volgende stap te zetten met betrekking tot het ingroeipad. Het streven is daarbij nadrukkelijk dat de nadere analyses dan zijn afgerond.

Echter, de gemeenten hebben ambtelijk nadrukkelijk laten weten behoefte te hebben aan duidelijkheid en daarom graag uiterlijk per 1 januari 2027 een volgende stap te zien, ook als de onderzoeken onverhoopt toch nog niet zijn afgerond.

De leden van de NSC-fractie lezen in het onderzoek van Andersson Elffers Felix (AEF) dat de potentiële maatstaven die zijn geïnventariseerd minder stabiel over de jaren heen kunnen zijn, wat er in een verdeelmodel ook toe zou leiden dat de uitkering aan gemeenten meer zou fluctueren van jaar op jaar. Daarnaast is ook de wijze waarop de maatstaven tot stand zijn gekomen relatief complex, wat de uitlegbaarheid niet ten goede komt. Deze leden vragen de Minister hoe zij deze conclusie beoordeelt. Hoe weegt zij deze nadelen tegen de voordelen, ook in het kader van stabiele gemeentefinanciën? Deze leden hechten veel waarde aan een stabiele financieringsbasis. Daarom zijn zij van mening dat nieuwe maatstaven, die leiden tot meer fluctuering in de gemeentefinanciën, onwenselijk zijn. Deelt de Minister de mening op dat punt?

Zoals in mijn brief van 7 februari jl. aangegeven is het feit dat de door AEF gevonden maatstaven complex zijn en daardoor moeilijk uitlegbaar zijn en dat de gevonden maatstaven niet stabiel zijn, de reden voor ons als fondsbeheerder 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.

Zoals ook in mijn brief aangegeven is door de onderzoekers door de oogharen heen gekeken of de door AEF gevonden 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.

Ook lezen de leden van de NSC-fractie dat onderzoek naar een geschikt verdeelmodel van het gemeentefonds niet kan plaatsvinden op basis van lv3-gegevens en daarom de onderzoekers voor onderhavig onderzoek de lv3-gegevens hebben opgeschoond. Deze leden merken op dat in de andere onderzoeken, onderliggend aan de Kamerbrief, ook gebruik is gemaakt van lv3-gegevens. Is de Minister bereid om voor vervolgonderzoek ten aanzien van een nieuw verdeelmodel enkel gebruik te maken van schone lv3-gegevens, zodat alleen de daadwerkelijk gemaakte kosten in de onderzoeken worden meegenomen?

Voor alle uitgevoerde onderzoeken is gebruik gemaakt van dezelfde opgeschoonde IV-3 gegevens. Zoals in mijn brief van 7 februari jl. aangegeven zal begin 2025 een onderzoek worden gestart naar het actualiseren van kostendata van gemeentes.

De leden van de NSC-fractie lezen tevens in het onderzoek dat de maatstaven die lineair niet wenselijk zijn bevonden niet alsnog als niet-lineaire maatstaf in het verdeelmodel moeten worden opgenomen. Hoe kijkt de Minister hiernaar en is de Minister het met de onderzoekers

eens dat dit onwenselijk is? Kan zij garanderen dat dit in een nieuw verdeelmodel niet gaat gebeuren? Ook vragen deze leden of in het huidige verdeelmodel niet-lineaire maatstaven zitten die niet wenselijk zijn bevonden als lineaire maatstaf. Zo ja, kan de Minister dan per maatstaf onderbouwen waarom volgens haar deze keuze gerechtvaardigd is en ziet zij mogelijkheden om in lijn met het advies van de onderzoekers het huidige verdeelmodel aan te passen op dit punt?

Het huidige verdeelmodel kent geen niet-lineaire maatstaven die als lineaire maatstaf niet wenselijk zijn bevonden.

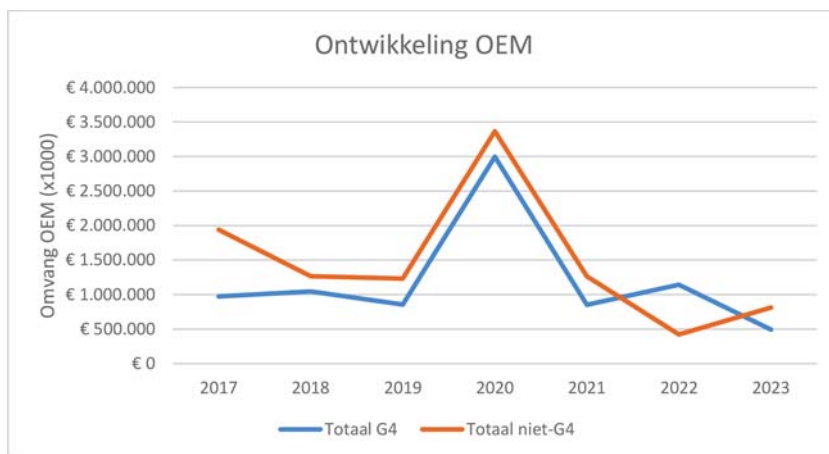
Als fondsbeheerder vinden we dat maatstaven die lineair niet wenselijk zijn bevonden niet alsnog als niet-lineaire maatstaf in het verdeelmodel moeten worden opgenomen. Zoals in mijn brief van 7 februari jl. aangegeven is het feit dat de door AEF gevonden maatstaven complex zijn en daardoor moeilijk uitlegbaar zijn en dat de gevonden maatstaven niet stabiel zijn, de reden voor ons als fondsbeheerder 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.

Onderzoek overige eigen middelen gemeentefonds

De leden van de NSC-fractie lezen in het onderzoek van Cebeon over de OEM dat de totale inkomsten uit OEM sterk zijn afgenomen van bijna drie miljard euro in 2017 tot ruim 1,6 miljard euro in 2022. Deze daling vindt echter niet plaats bij de G4, waar de totale OEM juist toeneemt in de periode 2017–2022. Deze leden missen hiervoor een onderbouwing en vragen de Minister of zij in wil gaan op de reden waarom de OEM bij de G4 juist toeneemt, in tegenstelling tot de overige gemeenten, waar de inkomsten uit OEM juist sterk afnemen.

De OEM is samengesteld uit zes componenten⁴ die allemaal in meer of meerdere mate fluctueren per jaar. De totale OEM uitgesplitst naar G4 en overige gemeenten ontwikkelt zich volgens onderstaand figuur. De stijging in 2020 is te verklaren door de verkoop van Eneco-aandelen door 44 gemeenten voor EUR 4,1 miljard. Ongeveer de helft van de aandelen was in handen van Rotterdam en Den Haag, wat de vrijwel gelijke stijging voor zowel G4 als niet-G4 gemeenten verklaart. De daling van 2021 naar 2022 voor de overige gemeenten is te wijten aan een daling van meerdere componenten, waarbij de grootste daling zich voordoet bij grondexploitatie gevolgd door overige belastingen. De daaropvolgende stijging van 2022 naar 2023 is vooral het gevolg van stijgende inkomsten uit grondexploitatie en treasury.

⁴ Beheer overige gebouwen en gronden, treasury, belastingen overig, fysieke bedrijfsinfrastructuur, baten economische promotie (toeristenbelasting) en grondexploitatie. Onder overige belastingen wordt hier geschaard hondenbelasting, precariobelasting, reclamebelasting, heffing en invordering, bezwaar en beroep.



Bron: Findo lv3-gegevens en CBS kerncijfers gemeentebegrotingen voor de toeristenbelasting (baten economische promotie)

De leden van de NSC-fractie lezen ook dat het goed mogelijk is om de inkomstencapaciteit van gemeenten uit toeristen- en forensenbelasting op geschikte wijze te verevenen. Bij de uiteindelijke operationalisering kan worden overwogen om enkele voorgestelde verfijningen nader te verkennen, met name om de verevening beter te laten bijdragen aan een gelijke financiële positie van gemeenten. Deze leden ondersteunen vervolgonderzoek op dit punt en vragen de Minister hoe wordt geborgd dat de verfijningen niet leiden tot ongewenste neveneffecten, nadelige herverdeel-effecten voor bepaalde typen gemeenten.

Ook lezen de leden van de NSC-fractie dat de aanwezigheid van een historische kern, kustlijn of natuur de mogelijkheden van gemeenten om toeristen- en forensenbelasting te innen sterk beïnvloedt. Hoe wordt voorkomen dat gemeenten zonder deze kenmerken structureel benadeeld worden bij een eventuele verevening? Hoe kan worden gewaarborgd dat gemeenten met veel toeristische aantrekkingskracht niet ontmoedigd worden om te investeren in toeristische voorzieningen als een groter deel van hun belastingopbrengsten via het gemeentefonds wordt herverdeeld?

Zoals in mijn brief van 7 februari jl. aangegeven heeft het verevenen op grond van de toeristenbelasting, 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) ⁵. Daarom zal worden verkend of er alternatieve mogelijkheden zijn om de OEM te verevenen. Afhankelijk van de uitkomsten van deze verkenning zal besloten worden over eventuele aanpassing van de verevening van de OEM. Uw Kamer hoop ik uiterlijk begin 2026 hierover nader te informeren.

Onderzoek grootstedelijke kosten

De leden van de NSC-fractie lezen in het onderzoek dat er dertien gemeenten met meer dan honderdduizend inwoners geselecteerd zijn als steekproefgemeenten. Het onderzoek had tot doel om aanvullend op het herijkingsonderzoek (extra) uitgaven als gevolg van grootstedelijkheid en verklaringen hiervoor in kaart te brengen. De vertaling naar het verdeelmodel valt buiten de opdracht van de onderzoekers. Tegelijkertijd lezen deze leden dat het voornemen voor een vertaling niet is opgenomen in de onderzoeksagenda van het kabinet, terwijl zij het van nadrukkelijk belang

⁵ O.b.v. begroting 2024. Bron CBS Kerncijfers gemeentebegrotingen, heffingen per gemeente

achten dat wel gekeken wordt hoe onderhavig onderzoek concreet bijdraagt aan de verbetering van het verdeelmodel. Is de Minister daarom bereid om dit alsnog te betrekken bij een van de reeds voorgenomen onderzoeken of een nieuw onderzoek/verkenning op dit punt te starten?

Zoals hierboven reeds opgemerkt, heb ik in mijn brief van 7 februari jl. over het Vervolgtraject van het verdeelmodel aangegeven dat ik het belang erken van 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. Bij dit vervolgonderzoek zal bij de uitwerking aandacht zijn voor specifieke groepen gemeenten, waaronder grote en kleine gemeenten (G4, 100.000 plus, kleine gemeenten).

Daarnaast zal, zoals ook in mijn brief van 7 februari jl. aangegeven, naar aanleiding van de bevindingen van het onderzoek naar de grootstedelijke kosten, worden gekeken of het model verder verfijnd kan worden met betrekking tot de bebouwingsdichtheid.

Het onderzoek gaat in op indicatoren waarmee grootstedelijke kosten kunnen worden geobjectiveerd. Daarin wordt gesteld dat deze indicatoren deels als verdeelmaatstaven zijn opgenomen in de huidige verdeling van het gemeentefonds, maar deze zijn niet geoperationaliseerd op het gebiedsniveau waar grootstedelijke kosten zich manifesteren. Het is daardoor volgens de onderzoekers mogelijk dat deze maatstaven de grootstedelijke kosten van gemeenten niet voor alle gemeenten goed weten te vangen. Ook is het niet aannemelijk dat het wel wordt gevangen in het nieuwe verdeelmodel dat in 2023 is ingevoerd. De leden van de NSC-fractie steunen daarom de aanbeveling van de onderzoekers om dit verder te operationaliseren en vragen de Minister of, en zo ja, welke stappen er inmiddels zijn genomen om de indicatoren verder te operationaliseren. Kan de Minister daarin ook expliciet ingaan op de kip-ei-problematiek?

Zoals in mijn brief van 7 februari jl. aangegeven zal naar aanleiding van de bevindingen van het onderzoek naar de grootstedelijke kosten, worden gekeken of het model verder verfijnd kan worden met betrekking tot de bebouwingsdichtheid. Hierbij zal, net als in het reeds uitgevoerde onderzoek naar de grootstedelijke kosten, rekening worden gehouden met de kip-ei problematiek.

Zoals CEBEON in haar rapport in paragraaf 2.3 Methode onder het subkopje «kip-ei- problematiek» op pagina 11 en 12 aangeeft is bij het onderzoek naar grootstedelijke kosten de zogenaamde kip-ei-problematiek een aandachtspunt. Deze problematiek verwijst naar de situatie waarin hogere uitgaven gepaard gaan met hogere (eigen) inkomsten, waarbij niet duidelijk is wat oorzaak en gevolg is. In het huidige onderzoek van de grootstedelijke kosten is de kip-ei problematiek ondervangen door de benchmark te baseren op het gemiddelde van de steekproef exclusief de G4 en de specifieke vaste bedragen in de benchmark expliciet buiten beschouwing te laten.

De leden van de NSC-fractie lezen dat de onderzoekers stellen dat het mogelijk is om de relatie tussen grootstedelijke kosten en structuurkenmerken op gebiedsniveau nader te onderbouwen, maar dat dit niet eenvoudig is. Hoe gaat de Minister deze relatie nader onderbouwen en biedt de onderzoeksagenda hier voldoende handvatten voor? Zijn er mogelijkheden denkbaar in de financiële rapportage om de kwaliteit van de data te verbeteren?

Zoals in mijn brief van 7 februari jl. aangegeven zal naar aanleiding van de bevindingen van het onderzoek naar de grootstedelijke kosten, worden gekeken of het model verder verfijnd kan worden met betrekking tot de bebouwingsdichtheid. Ik zal u hierover uiterlijk begin 2026 nader informeren.

Vragen en opmerkingen van de leden van de BBB-fractie

De leden van de BBB-fractie hebben kennisgenomen van de brief van de Minister over het vervolgtraject van het verdeelmodel van het gemeentefonds per 1 januari 2026. Deze leden waarderen de inspanningen om het model verder te ontwikkelen, maar hebben daarbij enkele zorgen en aandachtspunten.

De leden van de BBB-fractie vinden het van groot belang dat het verdeelmodel recht doet aan alle gemeenten, inclusief plattelandsgemeenten. Deze leden constateren dat er in de onderzoeken veel aandacht is voor stedelijke problematiek, maar vragen zich af of de specifieke uitdagingen van plattelandsgemeenten voldoende worden meegewogen. Zij vragen de Minister hoe wordt geborgd dat gemeenten met veel buitengebied en grote afstanden tot voorzieningen een eerlijke bijdrage uit het gemeentefonds ontvangen.

Zoals in mijn brief van 7 februari jl. aangegeven 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/bebouwingsdichtheid, 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).

De leden van de BBB-fractie lezen dat er sprake is van complexiteit in de herziening van het verdeelmodel. Deze leden vinden het cruciaal dat gemeenten tijdig weten waar zij financieel aan toe zijn en dat de verdeling stabiel en uitlegbaar blijft. Zij vragen de Minister hoe wordt voorkomen dat gemeenten jaarlijks met grote fluctuaties in hun financiële positie worden geconfronteerd.

Het kabinet vindt het uiteraard belangrijk dat gemeenten tijdig duidelijkheid hebben. De gemeenten zullen dan ook in de meicirculaire gemeentefonds 2026 worden geïnformeerd over de verdeling per 1 januari 2027. De meeste gemeenten gebruiken deze circulaire voor het opstellen van hun begroting voor het daaropvolgende jaar. Andere gemeenten gebruiken de septembercirculaire, die informeert over de gevolgen van Rijksbesluitvorming in de Miljoenennota per gemeente en provincie. De begroting moet vóór 15 november worden vastgesteld en toegezonden aan de provinciale toezichthouder.

Om in de toekomst stabiliteit en rust te creëren is het voornemen om na de aanpassing per 1 januari 2027 eventuele aanpassingen in het verdeelmodel te beperken tot in principe eens in de vier jaar.

De leden van de BBB-fractie constateren dat er wordt onderzocht of toeristenbelasting kan worden meegenomen in de verevening van overige eigen middelen. Deze leden wijzen erop dat ook plattelandsgemeenten te maken hebben met toerisme, maar dat de belastingopbrengsten hiervan vaak beperkt zijn. Zij vragen de Minister hoe wordt voorkomen dat deze

gemeenten benadeeld worden als gevolg van een nieuwe verevenings-systeem.

Zoals in mijn brief van 7 februari jl. aangegeven heeft het verevenen op grond van de toeristenbelasting, 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) ⁶. Daarom zal worden verkend of er alternatieve mogelijkheden zijn om de OEM te verevenen. Afhankelijk van de uitkomsten van deze verkenning zal besloten worden over eventuele aanpassing van de verevening van de OEM. Uw Kamer hoop ik uiterlijk begin 2026 hierover nader te informeren.

De leden van de BBB-fractie maken zich zorgen over de effecten van de herziening voor kleine gemeenten en krimpgebieden. Deze leden lezen dat er onderzoek wordt gedaan naar de stapeling van problematiek in het sociaal domein, maar vragen zich af of dit leidt tot een eerlijkere verdeling voor gemeenten met een afnemend inwonersaantal en beperkte financiële draagkracht. Zij vragen de Minister hoe wordt gegarandeerd dat deze gemeenten voldoende middelen behouden om hun voorzieningen op peil te houden.

Het kabinet vindt een leefbaar en sociaal economisch vitaal landelijk gebied, waar het goed wonen, werken, recreëren en ondernemen is, belangrijk. In de eerste helft van 2025 wordt de Kamer nader geïnformeerd over de aanpak van de sociaaleconomische vitaliteit van het landelijk gebied. Voor de specifieke opgaven in het landelijk gebied op het gebied van water, natuur en klimaat en het toekomstperspectief voor de agrarische sector werkt het rijk via de aanpak Ruimte voor Landbouw en Natuur aan een gebiedsspecifieke aanpak.

De leefbaarheid in het landelijk gebied is qua financiering niet alleen van het gemeentefonds afhankelijk. Ook middelen van andere departementen, de middelen van provincies en de eigen middelen van gemeenten zijn hierop van invloed. Daar waar leefbaarheid onder druk staat is een samenhangende aanpak nodig, die breder is dan alleen het beschikbare geld.

Wat betreft het gemeentefonds, dit fonds voorziet alle gemeenten van een zodanig niveau aan inkomsten dat zij in principe vergelijkbare voorzieningen moeten kunnen aanbieden tegen een gelijke belastingdruk. Zoals hierboven reeds gemeld, zal bij eventuele herziening van het verdeelmodel 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/bebouwingsdichtheid, 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).

De leden van de BBB-fractie vragen de Minister om deze punten expliciet mee te nemen in het verdere traject en zien uit naar de beantwoording.

Zoals hierboven reeds gemeld, zal bij eventuele herziening van het verdeelmodel 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/bebouwingsdichtheid, groei- en krimpgemeenten, instellingsgemeenten,

⁶ O.b.v. begroting 2024. Bron CBS Kerncijfers gemeentebegrotingen, heffingen per gemeente

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).

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat de gemeente voor veel burgers en ondernemers de meest directe en zichtbare overheid is waar zij mee te maken hebben. Belangrijke maatschappelijke en economische taken worden door de gemeenten uitgevoerd. Gemeenten zijn in hoge mate afhankelijk van bijdragen van de rijksoverheid om hun vaak wettelijke taken uit te voeren. De autonomie en beleidsvrijheid kunnen door de financiële zorgen feitelijk steeds minder ingevuld worden. Deze leden vragen de Minister om een reflectie hierop.

Het is van belang dat provincies en gemeenten over voldoende middelen (financieel als qua bevoegdheden) en uitvoeringskracht (menskracht, praktisch uitvoerbaar/organisatie) beschikken bij de uitvoering van hun taken.

In het overhedenoverleg van 17 maart is de afspraak uit het overhedenoverleg van 21 november om recht te doen aan de uitkomsten van het advies van de commissie- Van Ark opnieuw bekrachtigd. Hierbij geldt conform artikel 108 lid 3 Gemeentewet⁷ 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. 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.

Gemeenten zijn van oudsher nauw betrokken bij de beleidsontwikkeling en de besluitvorming over taken die door het Rijk bij gemeenten worden neergelegd. Bij uitbreiding van of bij nieuwe taken wordt van oudsher artikel 2 Financiële-verhoudingswet of als er sprake van nieuwe of aangepaste medebewindstaken artikel 108 lid 3 Gemeentewet toegepast.

Dat neemt niet weg dat er ruimte is voor verbetering. Het huidige regeerprogramma (bijlage bij Kamerstuk 36 471, nr. 96) benadrukt dat medeoverheden vroegtijdig en goed betrokken moeten worden in landelijk beleid om de inzichten van de uitvoeringspraktijk over wat wel en niet werkt goed te kunnen betrekken. Met het oog hierop intensificeert BZK als coördinerend departement de inzet op de Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (UDO), die als uitgangspunt heeft dat medeoverheden vanaf de start van de beleidsvorming betrokken worden en dat er een balans is tussen ambities, taken, middelen (financieel en juridisch) en uitvoeringskracht (menskracht, praktisch uitvoerbaar/organisatie). Het kabinet vindt het belangrijk om hier op in te blijven zetten en waar nodig tot verbeteringen te komen.

Sinds 2023 wordt in het kader van de UDO stelselmatig bij nieuw beleid of aanpassing van bestaand beleid nagegaan, of deze balans is tussen ambitie, taken, middelen (financieel als qua bevoegdheden) en uitvoeringskracht (menskracht, praktisch uitvoerbaar/organisatie) er is.

⁷ **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.

Uitgangspunt hierbij is dat de (koepels van) decentrale overheden vanaf de start betrokken worden om mee te denken over de vormgeving van het beleid en daarbij bovengenoemde balans te bewaken. Waar nodig worden uitvoeringstoetsen uitgevoerd, zodat duidelijk wordt of en hoe het nieuwe beleid uitvoerbaar is voor provincies en gemeenten. Bij nieuwe of aangepaste beleidsvoornemens met gevolgen voor gemeenten wordt als onderdeel van de UDO, zoals al van oudsher gebruikelijk was, ook artikel 2 Financiële-verhoudingswet toegepast of in geval van medebewindstaken artikel 108 lid 3 Gemeentewet. De uitkomsten van een UDO – inclusief achterliggende onderzoeken, zoals een uitvoeringstoets – zijn openbaar en worden met de Kamer gedeeld bijvoorbeeld doordat ze zijn opgenomen in de memorie van toelichting of in een brief aan de Kamer over het onderwerp waar de UDO betrekking op heeft.

De leden van de CDA-fractie constateren dat de systematiek van het gemeentefonds op verschillende manieren verandert. Het gaat om aanpassingen aan het verdeelmodel, de koppeling aan de ontwikkeling van het bruto binnenlands product (bbp) en de voorgenomen herziening van het uitkeringsstelsel. Deze leden stellen dat de vraag waar het echt om gaat, is of het budgettaire niveau toereikend is voor de taken van gemeenten. Zij vragen de Minister daarnaast of deze stapeling van wijzigingen niet onbedoeld voor specifieke gemeenten substantiële financiële consequenties heeft.

Voor de omvang van het gemeentefonds verwijs ik naar het vorige antwoord.

De herziening van de normeringssystematiek betreft de omvang van het fonds en niet de verdeelwijze van de middelen uit het gemeentefonds. Deze herziening heeft voor alle gemeenten een gelijkelijk effect.

De herziening van het uitkeringsstelsel komt voort uit de voorgenomen herziening van de Financiële-verhoudingswet. Een belangrijk vertrekpunt is dat het uitkeringsstelsel de interbestuurlijke samenwerking niet moet belemmeren, maar moet ondersteunen, en de bekostiging plaats moet vinden tegen zo laag mogelijk administratieve kosten. Dit wordt gedaan langs twee sporen. De decentralisatie-uitkering wordt aangepast aan de eisen van de tijd en omgevormd tot de «bijzondere fondsuitkering» (BFU). De BFU moet een alternatief vormen voor de specifieke uitkering. Daarnaast moet de specifieke uitkering een minder belastende uitkeringsvorm worden, voor zowel medeoverheden als het Rijk. De herziening van het uitkeringsstelsel heeft dus geen impact op de omvang van het fonds en ook niet op de wijze van verdelen van de middelen uit het gemeentefonds. Het wetsvoorstel is op 28 februari jl. in consultatie gegaan.

De leden van de CDA-fractie begrijpen dat er binnenkort overleg plaatsvindt met overheden met het oog op de voorjaarsnota en dat de balans tussen taken en financiële middelen daar ook besproken wordt, onder meer rond de jeugdzorg. Voor sommige taken geldt dat de uitgaven sneller groeien dan het bbp. Dat is in algemene zin het geval voor de zorg en ondersteuning. Hoe wordt daarmee omgegaan? Deze leden bepleiten in nadrukkelijke samenwerking met gemeenten een fundamentele onderzoek naar het gemeentelijke takenpakket en de hoeveelheid financiële middelen die daarvoor beschikbaar zijn, voordat er weer nieuwe verdeelmodellen en uitkeringsstelsels worden geïntroduceerd.

Bij een eventuele herziening van het verdeelmodel of uitkeringsstelsel zal rekening worden gehouden met andere ontwikkelingen, in het bijzonder die in het sociaal domein. In het sociaal domein wordt reeds door het Rijk

samen met gemeenten gekeken naar de bekostiging van de jeugdzorg en de Wmo, waarbij ook nadrukkelijk naar de inhoudelijke kant van de taken wordt gekeken (houdbaarheidsonderzoek voor de WMO en de afbakening van de reikwijdte van de jeugdzorg).

De leden van de CDA-fractie merken op dat niet-wettelijke taken niet per definitie onbelangrijk zijn. Deze leden wijzen op het belang van sport in een samenleving waarin de mate van beweging afneemt en welvaartsziekten schrikbarend toenemen. Zij vragen de Minister hoe zij aankijkt tegen de verantwoordelijkheid voor dergelijke taken, wanneer deze niet wettelijk belegd zijn en de gemeenten die zich verantwoordelijk voelen niet over de benodigde middelen beschikken om sport en sportfaciliteiten te faciliteren. Wat zijn de gevolgen hiervan voor de volksgezondheid en wie draagt de uiteindelijke kosten? Indien dergelijke taken onvoldoende worden gefaciliteerd, dreigt een nog groter bewegings- en gezondheidsinfarct. Zij vragen de Minister of zij bereid is te onderzoeken hoe gemeenten beter ondersteund kunnen worden bij het bevorderen van niet wettelijke taken die wel belangrijk zijn voor het lang termijn welzijn van Nederlanders.

De Staatssecretaris Jeugd, Preventie en Sport heeft uw Kamer laten weten voornemens te zijn om voor de zomer samen met gemeenten, provincies en de sportsector te komen tot een plan van aanpak gericht op het creëren van een toekomstbestendige sport- en beweeginfrastructuur⁸. Vanuit mijn rol als fondsbeheerder zal ik toezien dat in deze trajecten aandacht is voor de balans tussen ambities, taken, middelen en uitvoeringskracht.

De leden van de CDA-fractie nemen de zorgen van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en vele individuele gemeenten zeer serieus. Is de Minister het ermee eens dat dit op korte termijn maatregelen vraagt, alsmede een meer fundamentele afweging over taken en financiële middelen, mede in het licht van de Financiële-verhoudingswet en de Gemeentewet?

Zoals aan het begin van de beantwoording van uw vragen aangegeven is in het overhedenoverleg van 17 maart de afspraak uit het overhedenoverleg van 21 november om recht te doen aan de uitkomsten van het advies van de commissie- Van Ark opnieuw bekrachtigd. Hierbij geldt conform artikel 108 lid 3 Gemeentewet⁹ 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. 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.

Over de specifieke inhoud van de brief constateren de leden van de CDA-fractie dat de nieuwe verdeelsystematiek een ingroeipad van drie jaar kende. In die tijd waren er voldoende middelen ter beschikking om de overgang goed te laten verlopen. Een van de afspraken was om eind 2025 te bezien welke aanpassingen nodig zouden zijn. Deze leden constateren dat de verschillende onderzoeken die zijn gedaan geen houvast bieden daarvoor en dat dit (veel) meer tijd vraagt, terwijl de problematiek van de

⁸ Kamerstukken II 2024/2025, 30 234, nr. 396

⁹ **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.

huidige maatstaven wel erkend wordt. Is dit niet een reden om de overgangsperiode met bijbehorende middelen te verlengen?

Bij de invoering van het nieuwe verdeelmodel in 2023 was aanvankelijk het voornemen de volgende stap per 1 januari 2026 te zetten. Echter, zoals aangegeven in mijn brief van 7 februari jl. hebben de fondsbeheerders besloten pas per 1 januari 2027 een volgende stap te zetten met betrekking tot het ingroeipad. Het streven is daarbij nadrukkelijk dat de nadere analyses dan zijn afgerond.

De leden van de CDA-fractie begrijpen dat de meer coulante overgangsregeling voortgezet wordt. De Minister schrijft dat de criteria die toegang bieden tot de meer coulante overgangsregeling worden geactualiseerd. Kan de Minister dit toelichten? De Minister schrijft ook dat de criteria van de meer coulante overgangsregeling worden geactualiseerd op basis van de financiële situatie van de gemeente zelf en de sociaaleconomische status van haar inwoners.

Bij de invoering van het nieuwe verdeelmodel per 1 januari 2023 is rekening gehouden met dat met name de gemeenten met een beperkte financiële draagkracht en met een relatief hoog aantal inwoners met een lage sociaal economische status voldoende weerbaar zijn en blijven. Bij het vaststellen van het ingroeipad vanaf 2027 zal op dezelfde wijze als in 2023 rekening worden gehouden met deze gemeenten. De criteria veranderen dan ook niet. Op basis van de geactualiseerde gegevens van gemeenten zal opnieuw bekeken worden welke gemeenten in aanmerking komen voor een aangepast ingroeipad oftewel meer coulante overgangsregeling.

Kan de Minister toelichten hoe zulke gemeenten nadeel ondervinden van het (eventueel aangepaste) model? Wanneer is er wel zicht op hanteerbare maatstaven? Wanneer krijgen gemeenten duidelijkheid over het vervolg van de herijking?

Het is nu nog niet te zeggen welke gemeenten eventueel voor- of nadeel hebben van een aangepast model omdat de nadere analyses naar aanpassing van het model nog moeten worden uitgevoerd.

Het kabinet vindt het uiteraard belangrijk dat gemeenten tijdig duidelijkheid hebben. De gemeenten zullen dan ook in de meicirculaire gemeentefonds 2026 worden geïnformeerd over de verdeling per 1 januari 2027. De meeste gemeenten gebruiken deze circulaire voor het opstellen van hun begroting voor het daaropvolgende jaar. Andere gemeenten gebruiken de septembercirculaire, die informeert over de gevolgen van Rijksbesluitvorming in de Miljoenennota per gemeente en provincie. De begroting moet vóór 15 november worden vastgesteld en toegezonden aan de provinciale toezichthouder.

De tijdsplanning van de onderzoeksagenda is tot nu toe niet gehaald, zo constateren de leden van de CDA-fractie. Is het realistisch een aangepast verdeelmodel per 2027 in te voeren, gelet op de al ontstane vertraging? Wat betekent het dan als er nog geen geschikte maatstaven beschikbaar zijn: een uitstel van vier jaar, gelet op de wens om eens per vier jaar de systematiek aan te passen?

Zoals in mijn brief vermeld zal per 1 januari 2027 een volgende stap worden gezet in het ingroeipad naar de nieuwe verdeling. Het streven is daarbij nadrukkelijk dat dan de hiervoor genoemde nadere analyses dan zijn afgerond.

Om in de toekomst stabiliteit en rust te creëren is het voornemen om na de aanpassing per 1 januari 2027 eventuele aanpassingen in het verdeelmodel te beperken tot in principe eens in de vier jaar.

De leden van de CDA-fractie willen graag antwoord op de vragen van de VNG over de consequenties van het wijzigen van het model als de nadere onderzoeken daar aanleiding toe geven. Hoe gaat de regering om met veranderingen in de gemeentelijke positie, waarbij een gemeente van voordeelgemeente naar nadeelgemeente kan wisselen? Moet een gemeente die van 2023 tot en met 2026 voordeel had en vanaf 2027 nadeel dat eerdere voordeel terugbetalen? En ontvangt een gemeente die eerst nadeel had en vanaf 2027 voordeel een nabetaling?

Bij de invoering van het aangepaste verdeelmodel per 1 januari 2027 zal geen verrekening plaatsvinden met de periode 2023 tot en met 2026. Vanaf het jaar 2027 zal een nieuw ingroepad naar de dan nieuwe verdeling worden opgesteld.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie

De leden van de SP-fractie hebben de brief Vervolgtraject verdeelmodel van het gemeentefonds per 1 januari 2026 gelezen en hebben hier nog enkele vragen over.

De Minister geeft, naar aanleiding van de onderzoeken door het AEF en Cebeon, aan dat er een nadere analyse gewenst is van de stapeling van problematiek in het sociaal domein, aangezien deze stapeling zich niet alleen in centrumgemeenten voordoet. De leden van de SP-fractie vragen zich af of de Minister, naast gemeenten met een minder sterkte centrumfunctie, ook kleinere gemeenten in deze analyse zal meenemen. Alhoewel een stapeling van sociale problematiek minder vaak voorkomt in kleinere gemeenten, is het voor dit soort gemeenten wel moeilijker te dragen.

Bij de nadere analyse van de stapeling van problematiek in het sociaal domein zal aandacht zijn voor specifieke groepen zoals grote en kleine gemeenten (G4, 100.000 plus, kleine gemeenten), mate van stedelijkheid/bebouwingsdichtheid, 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).

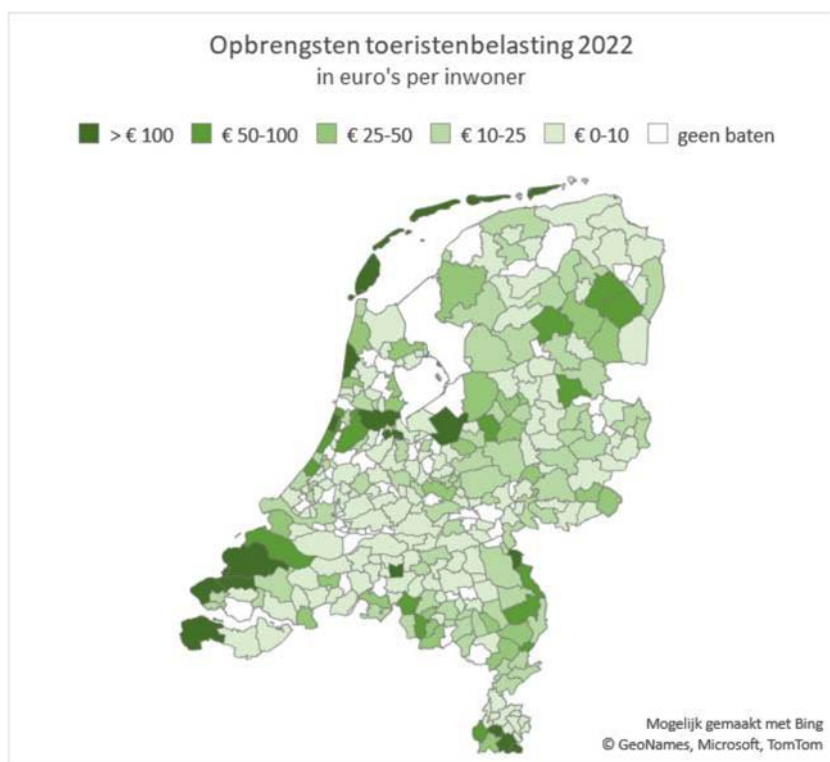
De Minister stelt dat zij geen voorstander is van de verevening van de toeristenbelasting. De leden van de SP-fractie vragen de Minister hier uitgebreider op in te gaan. Het innen van toeristenbelasting wordt immers door het overgrote deel van gemeenten ingezet om extra eigen inkomsten te genereren. Sommige gemeenten zullen de toeristenbelasting verder verhogen ter compensatie van de verminderde bijdrage uit het gemeentefonds. Dit kan mogelijk tot grotere verschillen leiden tussen gemeenten, omdat niet alle gemeenten de mogelijkheid hebben om (veel) geld op te halen uit toeristenbelasting. Deze leden zouden dit onwenselijk vinden en vragen de Minister hierop te reflecteren.

Zoals in mijn brief van 7 februari jl. aangegeven heeft het verevenen op grond van de toeristenbelasting, 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)¹⁰. Het verevenen van deze middelen zal dan ook slechts een beperkt effect hebben. Daarom zal worden verkend of er alternatieve manieren zijn om de overige eigen middelen te verevenen.

Voor uw informatie, op basis van de jaarrekeningen 2023 blijkt dat van de 342¹¹ gemeentes er 53 gemeenten zijn waar het percentage van de toeristenbelasting op de totale inkomsten groter is dan 1%. De top-10 gemeentes met het hoogste relatieve belang van de toeristenbelasting bestaat uit de 5 Waddeneilanden, 4 Zeeuwse gemeenten en Zandvoort. Amsterdam heeft in absolute zin verreweg de grootste inkomsten uit de toeristenbelasting (165 miljoen van de totale inkomsten in Nederland uit de toeristenbelasting 428 miljoen).

In het rapport van CEBEON over de OEM is op pagina 34 is een kaartje gepresenteerd met de inkomsten uit toeristenbelasting per inwoner voor 2022. Ook hier is te zien dat de 5 Waddeneilanden, 4 Zeeuwse gemeenten en Zandvoort relatief hoge inkomsten hebben. Uit het kaartje blijkt verder dat vooral in Drenthe, rond de Veluwe en in Limburg gemeenten inkomsten hebben uit toeristenbelasting.



De brief van het kabinet uit 2022 (Kamerstuk 35 925-B, nr. 21) had als belangrijk argument voor het invoeren van de nieuwe verdeling dat er in de periode tot en met 2025 voldoende middelen bijkwamen om de gevolgen van de herverdeling op te kunnen vangen. Op dit moment is de situatie dat gemeenten vanaf 2026 fors minder middelen krijgen, maar dat nog volstrekt onduidelijk is op welke wijze ze rekening moeten houden

¹⁰ O.b.v. begroting 2024. Bron CBS Kerncijfers gemeentebegrotingen, heffingen per gemeente

¹¹ Een aantal ontbreken vanwege problemen bij het koppelen van de data door verschillen in naamgeving gemeentes. Deels handmatig voor gecorrigeerd maar vanwege het verkennende karakter niet volledig uitgevoerd.

met het vervolg van de herijking. Kan de Minister aangeven wanneer gemeenten die duidelijkheid krijgen?

Het kabinet vindt het uiteraard belangrijk dat gemeenten tijdig duidelijkheid hebben. De gemeenten zullen dan ook in de meicirculaire gemeentefonds 2026 worden geïnformeerd over de verdeling per 1 januari 2027. De meeste gemeenten gebruiken deze circulaire voor het opstellen van hun begroting voor het daaropvolgende jaar. Andere gemeenten gebruiken de septembercirculaire, die informeert over de gevolgen van Rijksbesluitvorming in de Miljoenennota per gemeente en provincie. De begroting moet vóór 15 november worden vastgesteld en toegezonden aan de provinciale toezichthouder.

Indien de onderzoeken aanleiding geven om het model te wijzigen in 2027, zal het patroon van herverdeling veranderen. Een voordeelgemeente kan een nadeelgemeente worden en omgekeerd. Een groot voordeel kan een klein voordeel worden, een klein nadeel kan in een groot nadeel veranderen. Hoe is de regering voornemens met dit soort dergelijke veranderingen om te gaan? Moet een gemeente die van 2023 tot en met 2026 voordeel had en vanaf 2027 nadeel dat eerdere voordeel terugbetalen? En ontvangt een gemeente die eerst nadeel had en van 2027 voordeel een nabetaling?

Bij de invoering van het aangepaste verdeelmodel per 1 januari 2027 zal geen verrekening plaatsvinden met de periode 2023 tot en met 2026. Vanaf het jaar 2027 zal een nieuw ingroeipad naar de dan nieuwe verdeling worden opgesteld.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SGP-fractie

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van de reactie van het kabinet op de verschillende onderzoeken. Deze leden hebben op verschillende punten behoefte aan verduidelijking.

De leden van de SGP-fractie vragen hoe de Minister reageert op de kritiek vanuit gemeenten dat nog steeds sprake is van intensivering van taken, bijvoorbeeld als het gaat om de handhaving op gastouderopvang, terwijl de financiën van gemeenten onder druk staan. Zou het niet verstandig zijn ten minste af te zien van dergelijke intensiveringen of uitbreidingen van taken?

Het is van belang dat provincies en gemeenten over voldoende middelen (financieel als qua bevoegdheden) en uitvoeringskracht (menskracht, praktisch uitvoerbaar/organisatie) beschikken bij de uitvoering van hun taken. Gemeenten zijn van oudsher dan ook nauw betrokken bij de beleidsontwikkeling en de besluitvorming over taken die door het Rijk bij gemeenten worden neergelegd. Bij uitbreiding van of bij nieuwe taken wordt van oudsher artikel 2 Financiële-verhoudingswet of als er sprake van nieuwe of aangepaste medebewindstaken artikel 108 lid 3 Gemeentewet toegepast.

Dat neemt niet weg dat er ruimte is voor verbetering. Het huidige regeerprogramma benadrukt dat medeoverheden vroegtijdig en goed betrokken moeten worden in landelijk beleid om de inzichten van de uitvoeringspraktijk over wat wel en niet werkt goed te kunnen betrekken. Met het oog hierop intensificeert BZK als coördinerend departement de inzet op de Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (UDO), die als uitgangspunt heeft dat medeoverheden vanaf de start van de beleidsvorming betrokken worden en dat er een balans is tussen ambities, taken, middelen (financieel en juridisch) en uitvoeringskracht (menskracht,

praktisch uitvoerbaar/organisatie). Het kabinet vindt het belangrijk om hier op in te blijven zetten en waar nodig tot verbeteringen te komen.

Sinds 2023 wordt in het kader van de UDO stelselmatig bij nieuw beleid of aanpassing van bestaand beleid nagegaan, of deze balans is tussen ambitie, taken, middelen (financieel als qua bevoegdheden) en uitvoeringskracht (menskracht, praktisch uitvoerbaar/organisatie) er is. Uitgangspunt hierbij is dat de (koepels van) decentrale overheden vanaf de start betrokken worden om mee te denken over de vormgeving van het beleid en daarbij bovengenoemde balans te bewaken. Waar nodig worden uitvoeringstoetsen uitgevoerd, zodat duidelijk wordt of en hoe het nieuwe beleid uitvoerbaar is voor provincies en gemeenten. Bij nieuwe of aangepaste beleidsvoornemens met gevolgen voor gemeenten wordt als onderdeel van de UDO, zoals al van oudsher gebruikelijk was, ook artikel 2 Financiële-verhoudingswet toegepast of in geval van medebewindstaken artikel 108 lid 3 Gemeentewet. De uitkomsten van een UDO – inclusief achterliggende onderzoeken, zoals een uitvoeringstoets – zijn openbaar en worden met de Kamer gedeeld bijvoorbeeld doordat ze zijn opgenomen in de memorie van toelichting of in een brief aan de Kamer over het onderwerp waar de UDO betrekking op heeft.

De leden van de SGP-fractie constateren dat het proces met betrekking tot het verdeelmodel erg lang duurt en traag verloopt en dat ook nog niet duidelijk is of de wijzigingen per 1 januari 2027 kunnen berusten op de vervolgonderzoeken. Bovendien wijkt het tijdpad af van de bedoeling die in 2022 is uitgesproken. Deze leden vragen waarom niet meer snelheid en urgentie in het proces gebracht kan worden. Kan de Minister ten minste een meer concreet tijdpad laten zien als het gaat om de uitvoering van de onderzoeken? Eveneens wijzen zij erop dat bepaalde gemeenten niet de luxe hebben om te kunnen wachten op nieuwe onderzoeken. Hoe voorkomt de Minister dat acute problemen ontstaan doordat nu nog geen knopen doorgehakt worden?

Zoals in mijn brief staat is het voornemen om per 1 januari 2027 een volgende stap te zetten. Bij de invoering van het nieuwe verdeelmodel in 2023 was aanvankelijk het voornemen de volgende stap per 1 januari 2026 te zetten. Echter, zoals aangegeven in mijn brief van 7 februari jl. hebben de fondsbeheerders gezien de resultaten van de afgeronde onderzoeken, die laten zien dat verdere analyse nodig is, besloten pas per 1 januari 2027 een volgende stap te zetten met betrekking tot het ingroeipad. Het streven is daarbij nadrukkelijk dat de nadere analyses dan zijn afgerond. Om te voorkomen dat gemeenten in problemen komen is tot 1 januari 2027 het huidige ingroeipad bevroren op de stand van 1 januari 2026.

Hierbij vindt u de stand van zaken van de onderzoeksagenda zoals die in 2022 is opgesteld en de planning voor de komende tijd. De uitgevoerde onderzoeken hebben meer tijd in beslag genomen dan aanvankelijk verwacht. In nauw overleg met de begeleidingscommissie en de expertgroep is tijdens de onderzoeken namelijk besloten, gezien de aanvullende vragen die tijdens de onderzoeken naar boven kwamen, meer analyses uit te voeren dan aanvankelijk voorgenomen.

Zoals in mijn brief vermeld laten de resultaten van de uitgevoerde onderzoeken zien dat verdere analyse nodig is. Het streven is daarbij nadrukkelijk dat de nadere analyses begin 2026 zijn afgerond.

Onderzoek	start	oplevering	Welke gemeenten betrokken
Uitgevoerde onderzoeken			

Onderzoek	start	oplevering	Welke gemeenten betrokken
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		

De leden van de SGP-fractie wijzen erop dat de Minister heeft toegezegd specifiek aandacht te hebben voor de categorie instellingsgemeenten en dat zij met hen in contact zou treden. Deze leden constateren dat de instellingsgemeenten in de brief slechts als onderdeel van een uitgebreide opsomming van soorten gemeenten genoemd worden. Op welke manier geeft de Minister de specifieke aandacht voor instellingsgemeenten vorm en hoe worden deze gemeenten erbij betrokken?

Bij het vervolgonderzoek zal bij de uitwerking aandacht zijn voor specifieke groepen gemeenten, waaronder instellingsgemeenten. Namens de instellingsgemeenten had een instellingsgemeente de afgelopen periode en ook de komende periode zitting in de begeleidingscommissie van het onderzoek naar de stapeling problematiek in het sociaal domein. Bij het onderzoek door AEF is expliciet gekeken of instellingsgemeenten nog specifieke kenmerken hadden die meegenomen zouden kunnen worden. Er zijn voor de instellingsgemeenten twee extra bijeenkomsten geweest¹², om de vraag welke kostendrijvers relevant zijn voor de stapeling van sociale problematiek in deze gemeenten goed te kunnen beantwoorden. Uit deze bijeenkomsten zijn echter geen aanvullende kostendrijvers gekomen.

De leden van de SGP-fractie vragen of uit de opmerking dat het verevenen op grond van de toeristenbelasting niet de voorkeur heeft, opgemaakt moet worden dat na ommekomst van de vervolgonderzoeken toch voor deze optie gekozen zou kunnen worden. Hoe betreft de Minister in de afwegingen dat sommige gemeenten in geheel geen mogelijkheden hebben om inkomsten te verwerven uit toerisme?

Zoals in mijn brief van 7 februari jl. aangegeven heeft het verevenen op grond van de toeristenbelasting, niet de voorkeur van de fondsheerders, 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)¹³. Het verevenen van deze middelen zal dan ook slechts een beperkt effect hebben. Daarom zal worden verkend of er alternatieve manieren zijn om de overige eigen middelen te verevenen.

¹² AEF rapport De stapeling van sociale problematiek en de centrumfunctie gemeentefonds sociaal domein, pagina 15

¹³ O.b.v. begroting 2024. Bron CBS Kerncijfers gemeentebegrotingen, heffingen per gemeente

Voor uw informatie, op basis van de jaarrekeningen 2023 blijkt dat van de 342¹⁴ gemeentes er 53 gemeenten zijn waar het percentage van de toeristenbelasting op de totale inkomsten groter is dan 1%. De top-10 gemeentes met het hoogste relatieve belang van de toeristenbelasting bestaat uit de 5 Waddeneilanden, 4 Zeeuwse gemeenten en Zandvoort. Amsterdam heeft in absolute zin verreweg de grootste inkomsten uit de toeristenbelasting (165 miljoen van de totale inkomsten in Nederland uit de toeristenbelasting 428 miljoen).

In het rapport van CEBEON over de OEM is op pagina 34 is een kaartje gepresenteerd met de inkomsten uit toeristenbelasting per inwoner voor 2022. Hier is te zien dat de 5 Waddeneilanden, 4 Zeeuwse gemeenten en Zandvoort relatief hoge inkomsten hebben. Uit het kaartje blijkt verder dat vooral in Drenthe, rond de Veluwe en in Limburg gemeenten inkomsten hebben uit toeristenbelasting.

De leden van de SGP-fractie vragen of de Minister bij de herverdeling een maximum wil stellen aan de effecten per gemeente. Welke rol speelt daarin de positie van gemeenten die een sterk nadeel hadden van de invoering van het nieuwe verdeelmodel, zeker waar het kleine gemeenten betreft? Kan zij toelichten wat de status is van de coulanceregeling en in hoeverre daarin aanpassingen worden doorgevoerd?

Zoals in mijn brief van 7 februari jl. aangegeven zullen de effecten per gemeente van de invoering van het nieuwe model, 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.

Bij de invoering van het nieuwe verdeelmodel per 1 januari 2023 is rekening gehouden met dat met name de gemeenten met een beperkte financiële draagkracht en met een relatief hoog aantal inwoners met een lage sociaal economische status voldoende weerbaar zijn en blijven. Bij het vaststellen van het ingroeipad vanaf 2027 zal op dezelfde wijze als in 2023 rekening worden gehouden met deze gemeenten. De criteria veranderen dan ook niet. Op basis van de geactualiseerde gegevens van gemeenten zal opnieuw bekeken worden welke gemeenten in aanmerking komen voor een aangepast ingroeipad oftewel meer coulante overgangsregeling.

De leden van de SGP-fractie vragen de Minister om meer duidelijkheid te geven over wat het zetten van een volgende stap betekent. Betekent de nieuwe stap dat alle noodzakelijk geachte wijzigingen worden doorgevoerd of kunnen aanpassingen in fases worden doorgevoerd en wat betekent dat voor de jaren na 2027? Hoe gaat de Minister hierover maximaal en tijdig duidelijkheid bieden?

Per 1 januari 2027 zal op basis van de dan beschikbare informatie het verdeelmodel worden aangepast. Zoals bij de vorige vraag aangegeven zullen de effecten per gemeente van de invoering van het nieuwe model, 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

¹⁴ Een aantal ontbreken vanwege problemen bij het koppelen van de data door verschillen in naamgeving gemeentes. Deels handmatig voor gecorrigeerd maar vanwege het verkennende karakter niet volledig uitgevoerd.

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.

Het kabinet vindt het uiteraard belangrijk dat gemeenten tijdig duidelijkheid hebben. De gemeenten zullen dan ook in de meicirculaire gemeentefonds 2026 worden geïnformeerd over de verdeling per 1 januari 2027. De meeste gemeenten gebruiken deze circulaire voor het opstellen van hun begroting voor het daaropvolgende jaar. Andere gemeenten gebruiken de septembercirculaire, die informeert over de gevolgen van Rijksbesluitvorming in de Miljoenennota per gemeente en provincie. De begroting moet vóór 15 november worden vastgesteld en toegezonden aan de provinciale toezichthouder.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de brief van de Minister een spagaat lijkt te vertonen als het gaat om het tijdpad en de acties. Enerzijds wordt aangegeven dat op dit moment geen besluiten worden genomen omdat vervolgonderzoeken nodig zijn, terwijl anderzijds wordt gezegd dat aanpassingen per 1 januari 2027 hoe dan ook doorgaan ook als de onderzoeken nog niet beschikbaar zijn. Waarom heeft de Minister er niet voor gekozen bepaalde maatregelen toch alvast te nemen, gelet op het feit dat nieuwe onderzoeken kennelijk geen noodzakelijke voorwaarde zijn? En hoe gaat het met wijzigingen als die op basis van de onderzoeken noodzakelijk blijken, maar deze onderzoeken niet tijdig beschikbaar zijn?

Zoals in mijn brief van 7 februari jl. aangegeven hebben 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 manieren zijn om recht te doen aan het ROB advies van 19 oktober 2021 waarin de onderliggende problemen zijn benoemd. De expertgroep heeft daarbij nadrukkelijk ook meegegeven dat als deze aanvullende verkenningen en eventueel daaruit voortkomende onderzoeken niets bruikbaars opleveren dat ook een uitkomst kan zijn.

Zoals in mijn brief van 7 februari jl. vermeld is het streven nadrukkelijk dat de nadere analyses dan zijn afgerond. Om in de toekomst stabiliteit en rust te creëren is het voornemen om na de aanpassing per 1 januari 2027 eventuele aanpassingen in het verdeelmodel te beperken tot in principe eens in de vier jaar.