

Vergaderjaar 2024–2025

36 600 B

Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2025

Nr. 28

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 april 2025

Op 26 maart 2025 heb ik met de commissie voor Binnenlandse Zaken een debat gevoerd over de financiën van decentrale overheden. Tijdens dit debat is de toezegging gedaan om uw Kamer een met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) besproken brief te sturen over de «normering van teruggedraaide kortingen» en deze brief vóór het tweeminutendebat aan uw Kamer te sturen. Daarnaast is in het debat toegezegd om in te gaan op de vraag of het voor gemeenten en provincies mogelijk is om een stelpost onderuitputting op te nemen in de begroting en een overzicht te geven van de criteria van het verdeelmodel. Middels deze kamerbrief geef ik, mede namens de Staatssecretaris Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane, invulling aan deze toezeggingen.

Normering teruggedraaide kortingen

Naar aanleiding van de vraag van mevrouw Chakor (GroenLinks-PvdA) licht ik hieronder toe hoe het terugdraaien van de kortingen op de oploop van de opschalingskorting en de jeugdzorg zijn verwerkt. De berekeningswijze van de normeringssystematiek op basis van het bbp staat beschreven in de eerder gestuurde kamerbrief (Kamerstukken II 2024–2025, 36 600 B, nr. 25).

Terugdraaien oploop van de opschalingskorting

In het voorjaar van 2024 is in overleg met de VNG en het Interprovinciaal Overleg (IPO) besloten over te gaan tot het schrappen van de oploop van de opschalingskorting in combinatie met het vervroegd invoeren van de nieuwe financieringssysteem in 2024. In de jaren voor 2024 stond de opschalingskorting voor 2026 en verder nog in de boeken voor een bedrag van 675 miljoen euro voor gemeenten en 40 miljoen euro voor provincies. Daarom is in de jaren 2022 en 2023 – conform geldende

berekeningswijze – geen accres over deze korting uitgekeerd. Tijdens het hierboven beschreven overleg tussen koepels en kabinet is gezamenlijk besloten dat gemeenten en provincies per saldo een plus ontvangen ter omvang van het bedrag van 675 miljoen euro voor gemeenten en 40 miljoen euro provincies.

«Het demissionaire kabinet heeft per Kamerbrief aangegeven dat de oploop van de opschalingskorting die vanaf 2026 weer in de boeken staat dit voorjaar op tafel ligt. In constructief overleg met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) – in gewaardeerde aanwezigheid van de Unie van Waterschappen (UvW) – is besloten over te gaan tot het schrappen van de oploop van deze korting in combinatie met het vervroegd invoeren van de nieuwe financieringssysteem in 2024¹.

[...]

Het besluit tot het vervroegd invoeren van de nieuwe financieringssysteem heeft invloed op de lopende begroting van gemeenten en provincies. Om die reden is besloten de impact hiervan volledig (2024) en deels (2025) te dempen. Ook voor 2026 tot en met 2029 vindt compensatie plaats. Deze is zodanig dat dit per saldo voor de periode 2026 tot en met 2029 resulteert in een plus van 675 miljoen euro voor gemeenten en 44 miljoen euro voor provincies.»

Over deze afspraken – gemaakt bij Voorjaarsnota 2024 – was gezamenlijke overeenstemming tussen kabinet en koepels. Vandaar dat het kabinet dit bedrag van 675 miljoen euro en 44 miljoen euro als uitgangspunt hanteert. De koepels geven nu aan dat het in hun ogen onvolledig is dat – bij het terugdraaien van deze kortingen – er niet alsnog accres is uitgekeerd over de periode dat de korting in de boeken stond. Het alsnog wel uitkeren van dit accres zou leiden tot structureel 92 miljoen euro extra accres.

Terugdraaien besparing jeugdzorg

In het Hoofdlijnenakkoord is opgenomen dat de besparing van 511 miljoen euro op de jeugdzorg vanaf 2026 vervalt.² In de jaren voor dit besluit stond de betreffende korting voor 2026 en verder nog wel in de boeken. Daarom is hier in de jaren 2022, 2023 en 2024 – conform geldende berekeningswijze – geen accres over uitgekeerd. Er is in het Hoofdlijnenakkoord niet voor gekozen om dit accres met terugwerkende kracht uit te keren. Ook met betrekking tot deze teruggedraaide korting geven de koepels aan dit niet terecht te vinden. Het alsnog wel uitkeren van dit accres zou leiden tot structureel 108 miljoen euro extra accres.

Stelposten onderuitputting

Naar aanleiding van vragen van mevrouw Wingelaar (NSC) en de heer Sneller (D66), heb ik toegezegd om na te gaan of het voor gemeenten en provincies mogelijk is om een stelpost onderuitputting op te nemen in de begroting. Dit mede gelet op de overschotten die de gemeenten de afgelopen jaren gezamenlijk lieten zien (bandbreedte van € 1,7–€ 3,7 miljard per jaar), doordat niet alle middelen in het begrotingsjaar tot besteding kwamen. In reactie op deze vragen laat ik u weten dat dit niet mogelijk is. Gemeenten en provincies maken, in tegenstelling tot het Rijk, gebruik van het baten-lastenstelsel en dienen te voldoen aan het Besluit

¹ Kamerstukken II 2023/24 36 550, nr. 1, p 60.

² Het bedrag is 500 miljoen euro in 2026 en 511 miljoen euro in 2027 en verder.

Begroten en Verantwoorden (BBV). De BBV-voorschriften bieden geen mogelijkheid om onderuitputting op begrotingsbasis te ramen en hiervoor een stelpost op te nemen. Gemeenten en provincies kunnen wel het deel van het geraamde budget dat in het begrotingsjaar niet is uitgegeven, de onderuitputting, inzetten in een volgend begrotingsjaar. Dit kan middels een begrotingswijziging in dat jaar, of door een bestemming van het jaarrekeningresultaat in het volgende begrotingsjaar, via toevoeging aan de reserves. Deze reserves kunnen onder voorwaarden worden ingezet voor structurele dekking van de lasten, wat bijdraagt aan de financiële wendbaarheid van medeoverheden. Hierover heb ik uw Kamer uitgebreider geïnformeerd in mijn brief d.d. 3 maart 2025 (Kamerstukken II 2024–2025, 36 600 B, nr. 26). Onderuitputting kan op zichzelf niet worden ingezet voor structurele dekking van lasten, omdat het in de regel een eenmalig, incidenteel voordeel oplevert.

Als een voordeel op een bepaald budget meerdere jaren voorkomt en dus een structureel karakter krijgt, dan kan een gemeente of provincie ervoor kiezen om dit budget aan te passen. Het is immers aan de gemeente of provincie om de baten en lasten realistisch te ramen. De financiële toezichthouders zullen dit toetsen. Samenvattend constateer ik dat gemeenten en provincies over voldoende mogelijkheden beschikken binnen het huidige stelsel om de onderuitputting alsnog in te zetten in een volgend begrotingsjaar, dan wel ter versterking van de reserves, en dat realistisch ramen een meer structurele oplossing biedt in het geval dat de onderuitputting een terugkerend patroon is.

Criteria verdeelmodel

De heer Vermeer (BBB) vroeg naar de criteria van het verdeelmodel. Hoe tot de criteria (uitgangspunten) is gekomen en wat deze criteria zijn is in de brief van mijn voorganger van 6 april 2022 in bijlage 1 onder het kopje «Doelen en uitgangspunten van de verdeling» opgenomen (Kamerstukken II, 2021–2022, 35 925 B, nr. 21). In de bijlage treft u de relevante passage uit de brief aan. Op basis van de in de paragraaf «Doelen en uitgangspunten van de verdeling» is uiteindelijk tot een nieuw verdeelmodel gekomen. De maatstaven van het huidige verdeelmodel kunt u vinden op de volgende website: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/05/27/toelichting-op-de-berekening-van-de-uitkering-uit-het-gemeentefonds-2024>

Bij de totstandkoming van dit herziene verdeelmodel zijn gemeenten intensief betrokken geweest, in bijlage 1 van de brief van 6 april 2022 kunt u meer over dit proces lezen. Er is bij de totstandkoming van het herziene verdeelmodel ook nadrukkelijk aandacht geweest voor de grootteklasse van gemeenten. Gezien de vragen van uw Kamer tijdens het debat heb ik ook deze passage uit bijlage 1 van de brief van 6 april 2022 opgenomen in de bijlage van deze brief.

Zoals in mijn brief van 7 februari jl. (Kamerstukken II, 2024–2025, 36 600 B, nr. 24) aangegeven zal ook bij het vervolgonderzoek

«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).

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.»

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

Bijlage criteria van het verdeelmodel

Brief 6 april 2022 Bijlage 1: Toelichting op het model

Doelen en uitgangspunten van de verdeling

«Het doel van de herziene verdeling is om iedere gemeente een gelijkwaardige financiële uitgangspositie te geven, zodat gemeenten een gelijkwaardig voorzieningenniveau kunnen realiseren tegen gelijke belastingdruk: mensen moeten in principe toegang hebben tot hetzelfde voorzieningenniveau en dat mag niet afhankelijk zijn van de plek waar iemand woont.

Om te voorkomen dat achteraf de verdeling slechts op de herverdeel-effecten zou worden beoordeeld is vooraf met de VNG een beoordelingskader afgesproken met daarin de belangrijkste elementen waaraan de nieuwe verdeling moet voldoen.³ De uitgangspunten voor de verdeling van de middelen uit het gemeentefonds zijn vastgelegd in de Financiële-verhoudingswet (Fvw) en zijn als uitgangspunt gehanteerd. Deze uitgangspunten kunnen als volgt worden samengevat: de verdeling van de middelen moet aansluiten bij de kosten die gemeenten maken en de inkomsten die zij zelf kunnen genereren (kostenoriëntatie), globaal genoeg zijn om de keuzevrijheid van overheden niet te beperken, niet door overheden beïnvloedbaar zijn (objectief) en beloning van goed of slecht gedrag vermijden (ongewenste prikkelwerking). Daarnaast moet de verdeling in de tijd voldoende stabiel zijn, zodat budgetten niet te veel schommelen, maar moet de verdeling ook flexibel genoeg zijn om in te kunnen spelen op maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen.»

Grootteklasse van gemeenten

«De uitkomsten van het model zijn getoetst op de gevoeligheid voor het aantal grote dan wel het aantal kleine gemeenten in de steekproef. De uitkomsten van het model veranderden echter niet als de kleine gemeenten zwaarder werden meegewogen in de steekproef.

Verder is bekeken of de ontwikkeling van de uitgaven tussen de grootte-klassen van gemeenten verschilt. Op basis van de uitgevoerde analyse concluderen de fondsbeheerders dat de ontwikkeling tussen de grootte-klassen niet zodanig van elkaar verschilt dat daaruit de conclusie kan worden getrokken dat de uitgaven van gemeenten onder de 100.000 inwoners een grotere stijging kennen dan die daarboven.»

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 35 300 B, nr. 5