



Aan  
Van Minister van BZK  
dgOBDR

# nota

Informatie over het vervolgtraject van het verdeelmodel  
van het gemeentefonds per 1 januari 2026

## TER ONDERTEKENING

**Nota actief openbaar**  
Ja

**Onze referentie**  
2025-0000035539

**Datum**  
20 januari 2025

**Opgesteld door**  
[Redacted]

**Samengewerkt met**  
[Redacted]

**Bijlage(n)**  
4

## Aanleiding

Op 6 april jl. 2022 heeft uw voorganger de Kamer geïnformeerd dat de fondsbeheerders hadden besloten tot invoering van het nieuwe verdeelmodel voor het gemeentefonds per 1 januari 2023. Zoals ook in deze brief met de Kamer gedeeld, is toen aangegeven dat dit model geen eindstation is en het model continu onderhoud zal vragen. Uw voorganger heeft in deze brief laten weten dat de Raad voor het Openbaar Bestuur daartoe een onderzoeksagenda heeft voorgesteld en dat deze door de fondsbeheerders is omarmd. Op 5 juli 2022 is de Kamer door uw voorganger geïnformeerd over de organisatorische inbedding van de onderzoeksagenda en de inhoud van de onderzoeksagenda.

Inmiddels zijn de toen toegezegde onderzoeken, waarbij gemeenten, de VNG en de ROB via begeleidingscommissies intensief betrokken zijn geweest, afgerond. De uitkomsten zijn ook besproken in een expertgroep bestaande uit onafhankelijk deskundigen, de VNG, de ROB en de fondsbeheerders.

In het Commissiedebat Financiën decentrale overheden van 1 oktober jl. heeft u de Kamer toegezegd dat u de Kamer uiterlijk begin 2025 middels een brief zal informeren over de afgeronde onderzoeken en het vervolgtraject. In het BOFv van november jl. heeft de VNG uw gevraagd wanneer er helderheid is over per wanneer een volgende stap in het ingroeipad wordt gezet. Ook toen heeft u aangegeven begin 2025.

Middels bijgevoegde brieven informeert u beide Kamers over inmiddels afgeronde onderzoeken, welke zijn opgenomen in de bijlagen. De resultaten van de afgeronde onderzoeken laten zien dat verdere analyse nodig is, u gaat er in de brief aan beide Kamers op in hoe u deze vervolg analyses wil oppakken. Verder geeft u in de brief aan beide Kamers aan dat gezien de resultaten van de afgeronde onderzoeken, die laten zien dat verdere analyse nodig is, een volgende stap in het ingroeipad - het pad waarmee gemeenten naar de nieuwe verdeling ingroeien - pas per 1 januari 2027 is voorzien in plaats van per 1 januari 2026.

## Geadviseerd besluit

- U wordt verzocht akkoord te gaan met bijgaande brieven aan de Voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer en deze beiden, mede namens de staatssecretaris Fiscaliteit Belastingdienst en Douane, te ondertekenen en te verzenden.

- Bijgevoegde brieven zijn afgestemd met ambtelijk Financiën en worden parallel voorgelegd aan de staatssecretaris Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane. Verder zijn bijgevoegde brieven voorgelegd aan de expertgroep.

**Onze referentie**  
2025-0000035539  
**Datum**  
20 januari 2025

### **Kern**

In het najaar 2024 zijn drie onderzoeken (sociaal domein, overige eigen middelen en grootstedelijke kosten) afgerond die mogelijke verbeteringen van het verdeelmodel van het gemeentefonds hebben onderzocht. De onderzoeken hebben nuttige inzichten opgeleverd, bevestigt dat verder onderzoek nodig is en een indicatie gegeven voor mogelijke vervolgrichtingen van onderzoek. Echter, de huidige onderzoeksresultaten geven 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. Hieronder vindt u per onderzoek kort een beschrijving van de resultaten en het voorstel voor vervolg.

Bij het vervolg zal expliciet aandacht zijn voor gemeenten met een beperkte financiële draagkracht en met een relatief hoog aantal inwoners met een lage sociaal economische status, zie ook de motie Van der Graaf<sup>1</sup>. Ook zal bij de uitwerking aandacht zijn voor, zonder uitpuittend 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).

Gezien de resultaten van de afgeronde onderzoeken, die laten zien dat verdere analyse nodig is, is een volgende stap in het ingroeipad - het pad waarmee gemeenten naar de nieuwe verdeling ingroeien - pas per 1 januari 2027 voorzien in plaats van per 1 januari 2026. In de tussentijd zal nadere analyse plaatsvinden.

### **Toelichting**

#### **Resultaten onderzoek centrumfunctie**

Dit onderzoek richtte zich op de mogelijkheden de maatstaf regionale centrumfunctie in het verdeelmodel te vervangen door een maatstaf die meer recht doet aan de stapeling van problematiek in het sociaal domein.

De conclusie van het onderzoek is dat er potentiële andere maatstaven zijn, echter:

- Deze maatstaven minder stabiel zijn over de jaren heen, wat er in een verdeelmodel ook toe zou leiden dat de uitkering aan gemeenten meer zou fluctueren van jaar op jaar.
- De wijze waarop de maatstaven tot stand zijn gekomen relatief complex is, wat de uitlegbaarheid niet ten goede komt.
- Er een afweging gemaakt moet worden tussen de verklaringsgraad van de potentiële maatstaven enerzijds en hun complexiteit (en dus uitlegbaarheid) en verminderde stabiliteit anderzijds. In dit onderzoek

---

<sup>1</sup> Motie 35 925-VII, nr. 166

trekken de onderzoekers geen conclusies over de wijze waarop deze factoren ten opzichte van elkaar gewogen moeten worden.

- Tot slot is door de onderzoekers door de oogharen heen gekeken of de nieuwe maatstaven betere aansluiting zouden opleveren tussen de uitgaven van gemeenten en de middelen die gemeenten via het verdeelmodel ontvangen. Dit is niet overtuigend het geval.

**Onze referentie**  
2025-0000035539

**Datum**  
20 januari 2025

#### Voorstel voor vervolg

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.

#### **Resultaten onderzoek overige eigen middelen**

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

Aan de uitgavenkant wordt bij de verdeling van de middelen van het gemeentefonds rekening gehouden met de kosten die gemeenten moeten maken, gegeven de objectieve kostenbepalende kenmerken van elke gemeente (kostenoriëntatie). Daarnaast wordt aan de inkomstenkant rekening gehouden met verschillen in de mogelijkheden die gemeenten hebben om een deel van hun uitgaven uit eigen middelen te bekostigen (inkomstenverevening).

Dit onderzoek naar de overige eigen middelen richtte zich op de vraag of een meer gedifferentieerde benadering van de overige eigen middelen meer recht doet aan de diverse aard van de eigen inkomsten. Nu worden de overige eigen middelen verevend op basis van een bedrag per inwoner dat gelijk is voor elke gemeente.

De conclusie van het onderzoek is dat volgens CEBEON voor de toeristen- en forensenbelasting (circa 500 miljoen euro) goede mogelijkheden zijn om deze inkomsten op geschikte wijze in het gemeentefonds te verevenen, maar dat dit nog wel verfijningen vraagt in onder andere de beschikbare gegevens. Voor de overige onderdelen van de gedifferentieerde benadering, te weten: grondexploitaties, vermogensbeheer en incidentele componenten zien de onderzoekers geen mogelijkheden.

Verder wijzen de onderzoekers erop dat op dit moment circa 2,6 miljard euro wordt verevend via de overige eigen middelen middels een bedrag per inwoner en dat het de vraag is of dit nog klopt met de daadwerkelijke omvang van deze middelen bij gemeenten.

#### Voorstel voor vervolg

Het verevenen op grond van de toeristenbelasting heeft niet de voorkeur van de fondsbeheerders, er is namelijk slechts een beperkt aantal gemeenten dat echt substantiële inkomsten heeft uit de toeristenbelasting (begrote opbrengst 538 miljoen euro, waarvan 45% afkomstig is van Amsterdam). Daarom zal begin 2025

worden verkend of er alternatieve manieren zijn om de overige eigen middelen te verevenen. Tevens zal worden onderzocht of het te verevenen bedrag ad 2,6 miljard euro moet worden aangepast.

**Onze referentie**  
2025-0000035539  
**Datum**  
20 januari 2025

In de brief van 6 april 2022 heeft uw voorganger aangegeven het vereveningspercentage van de OZB te handhaven op de huidige 70% voor niet-woningen en 80% voor woningen in plaats van dit percentage op te hogen naar 80% respectievelijk 90% en aanpassing hiervan graag in samenhang te bezien met het onderzoek naar de overige eigen middelen. De huidige vereveningspercentages 70% voor niet-woningen en 80% voor woningen blijven dan ook voorlopig van kracht. Op het moment dat het onderzoek naar alternatieve manieren om de overige eigen middelen te verevenen is afgerond zal opnieuw, in samenhang, door ons als fondsbeheerders naar deze vereveningspercentages worden gekeken.

### **Resultaten onderzoek grootstedelijke kosten**

Dit onderzoek richtte zich op de vraag of er voor honderdduizend plus gemeenten substantiële meerkosten zijn die gepaard gaan met het leveren van voorzieningen in het fysiek en sociaal domein.

Het onderzoek concludeert dat er voor het fysiek domein substantiële meerkosten zijn die te verklaren zijn op basis van de bebouwingsdichtheid (i.c.m. andere factoren) in specifieke delen van de stad. NB: Het huidige verdeelmodel houdt rekening met de gemiddelde bebouwingsdichtheid in de stad.


Voor het sociaal domein zijn er substantiële meerkosten die te verklaren zijn op basis van de dichtheid van de sociale problematiek in specifieke delen van de stad. NB: Het huidige verdeelmodel houdt rekening met de gemiddelde kosten in het sociaal domein in de stad.

Bovengenoemde effecten gelden mogelijk ook voor niet honderdduizend plus gemeenten, maar dat viel buiten de scope van dit onderzoek.

### Voorstel voor vervolg

Bekeken zal worden of het model verder verfijnd kan worden m.b.t. bebouwingsdichtheid. Het sociaal domein loopt mee in het vervolgonderzoek centrumfunctie.

### **Overige onderzoeken**

 In 2025 zal een onderzoek worden gestart naar het actualiseren van kostendata van gemeentes om de aansluitverschillen (uitgavenpatroon gemeenten versus het uitgavenpatroon op basis van het verdeelmodel) beter in kaart te kunnen brengen.

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

**Vervolgstap ingroeipad**

Gezien de resultaten van de afgeronde onderzoeken, die laten zien dat verdere analyse nodig is, is een volgende stap in het ingroeipad pas per 1 januari 2027 voorzien. 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.

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

**Onze referentie**

2025-0000035539

**Datum**

20 januari 2025

## Bijlagen

**Onze referentie**  
2025-0000035539

**Datum**  
20 januari 2025

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

## Bijlage 1 Onderzoeksagenda

Onderzoek	start	oplevering	Welke gemeenten betrokken
<b>Uitgevoerde onderzoeken</b>			
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
<b>Onderzoek 2025 en verder</b>			
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		