

Vergaderjaar 2024–2025

**36 600 B**

## **Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2025**

**Nr. 1**

### **VOORSTEL VAN WET**

Ontvangen 17 september 2024

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat ingevolge artikel 105 van de Grondwet de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Rijk bij de wet moet worden vastgesteld, dat artikel 2.1 van de Comptabiliteitswet 2016 bepaalt welke begrotingen tot de rijksbegroting behoren en dat de inrichting van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het gemeentefonds met inachtneming van de bepalingen van de Financiële verhoudingswet geschiedt;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

#### **Artikel 1**

De bij deze wet behorende begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2025 wordt vastgesteld.

#### **Artikel 2**

De vaststelling van de begrotingsstaat geschiedt in duizenden euro's.

#### **Artikel 3**

Het verplichtingenbedrag in artikel 5, eerste lid, van de Financiële verhoudingswet ter zake van de algemene uitkering en de aanvullende uitkeringen wordt voor het uitkeringsjaar 2025 vastgesteld op € 40.147.299.000.

De verplichtingenbedragen in artikel 5, tweede lid, van de Financiële verhoudingswet voor de integratie-uitkeringen en de decentralisatie-uitkeringen zijn respectievelijk € 3.705.236.000 en € 1.041.504.000.

#### **Artikel 4**

Deze wet treedt in werking met ingang van 1 januari van het onderhavige begrotingsjaar. Indien het Staatsblad waarin deze wet wordt geplaatst, wordt uitgegeven op of na deze datum van 1 januari, treedt zij in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van dat Staatsblad en werkt zij terug tot en met 1 januari.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

De Staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst

Vastgestelde begrotingsstaat van het gemeentefonds (B) voor het jaar 2025 (bedragen x € 1.000)

Art. nr.	Omschrijving	Vastgestelde begroting		
		Verplichtingen	Uitgaven	Ontvangsten
1	gemeentefonds	44.896.000	44.896.000	44.896.000

---

Vergaderjaar 2024–2025

---

**36 600 B**

**Vaststelling van de begrotingsstaat van het  
gemeentefonds voor het jaar 2025**

**Nr. 2**

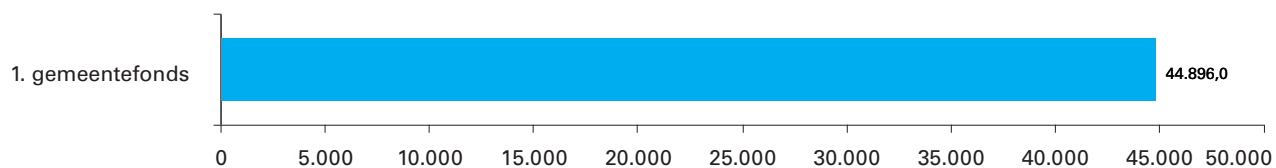
**MEMORIE VAN TOELICHTING**

## INHOUDSOPGAVE

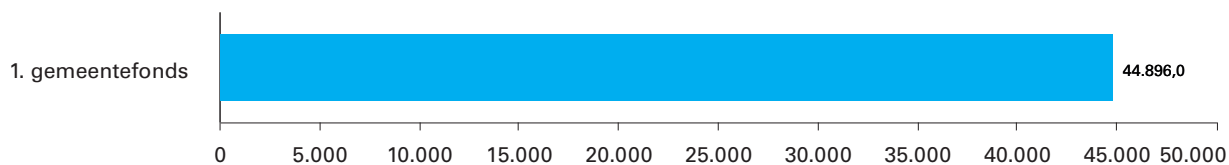
<b>Geraamde uitgaven en ontvangsten</b>	<b>3</b>
<b>A. Artikelsgewijze toelichting bij het begrotingswetsvoorstel</b>	<b>4</b>
<b>B. Artikelsgewijze toelichting bij de begrotingsartikelen</b>	<b>5</b>
<b>1. Leeswijzer</b>	<b>5</b>
<b>2. Beleidsagenda</b>	<b>7</b>
2.1 Beleidsprioriteiten	7
2.2 Belangrijkste mutaties	8
2.3 Beleidsevaluaties	9
<b>3. Beleidsartikelen</b>	<b>10</b>
3.1 Artikel 1. Gemeentefonds	10
<b>4. Gemeentefonds in breder perspectief</b>	<b>16</b>
4.1 Inkomstenbronnen van gemeenten	16
4.2 Specifieke uitkeringen	17
4.3 Opbrengst lokale belastingen en heffingen	17
4.4 Periodiek Onderhouds Rapport (POR)	19
<b>5. Bijlagen</b>	<b>21</b>
Bijlage 1: Verdiepingshoofdstuk	21
Bijlage 2: Integratie-uitkeringen	23
Bijlage 3: Decentralisatie-uitkeringen	24
Bijlage 4: Moties en toezeggingen	26
Bijlage 5: Periodiek Onderhouds Rapport (POR)	27

## GERAAMDE UITGAVEN EN ONTVANGSTEN

**Figuur 1 Geraamde uitgaven artikel 1 gemeentefonds (bedragen x € 1 mln.). Totaal € 44.896.000.000**



**Figuur 2 Geraamde ontvangsten artikel 1 gemeentefonds (bedragen x € 1 mln.). Totaal € 44.896.000.000**



## A. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING BIJ HET BEGROTINGSWETSVOORSTEL

### Wetsartikel 1

De begrotingsstaten die onderdeel zijn van de Rijksbegroting, worden op grond van artikel 2.3, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2016 elk afzonderlijk bij de wet vastgesteld.

Het wetsvoorstel strekt ertoe om de onderhavige begrotingsstaat voor het aangegeven jaar vast te stellen.

Alle voor dit jaar vastgestelde begrotingswetten tezamen vormen de Rijksbegroting voor dat jaar. Een toelichting bij de Rijksbegroting als geheel is opgenomen in de Miljoenennota.

Met de vaststelling van dit wetsartikel worden de uitgaven, de verplichtingen en de ontvangsten vastgesteld. De in de begrotingsstaat opgenomen begrotingsartikelen worden in onderdeel B van deze memorie van toelichting toegelicht (de zogenoemde begrotingstoelichting).

### Wetsartikel 3

Ingevolge [artikel 5, eerste lid, van de Financiële-verhoudingswet](#) hebben gemeenten gezamenlijk recht op het bedrag dat in de begroting als verplichting voor het totaal van de algemene uitkering en de aanvullende uitkeringen is opgenomen. Ingevolge [artikel 5, tweede lid, van de Financiële-verhoudingswet](#) hebben de gemeenten gezamenlijk recht op de bedragen die in de begroting als verplichting voor het totaal van de integratie-uitkeringen en het totaal van de decentralisatie-uitkeringen zijn opgenomen.

De in dit wetsartikel opgenomen bedragen zijn niet rechtstreeks uit de begrotingsstaat af te leiden. De bedragen worden nader onderbouwd in deze memorie van toelichting.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

J.J.M. Uitermark

De Staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst,

FL. Idsinga

## B. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING BIJ DE BEGROTINGSARTIKELLEN

### 1. Leeswijzer

#### **Algemeen**

##### *Inleiding*

Voor u ligt de begroting 2025 van het gemeentefonds.

##### *Groeiparaagraaf*

Indeling en opzet van de begroting gemeentefonds is niet gewijzigd ten opzichte van vorig jaar.

##### *Gemeentefonds*

De gemeentefondsbegroting maakt onderdeel uit van de Rijksbegroting, maar heeft daarbinnen een eigen karakter. Zo kent de gemeentefondsbegroting in tegenstelling tot een departementale begroting slechts één beleidsartikel: het gemeentefonds. Het beleid dat wordt gevoerd ter realisatie van de algemene beleidsdoelstelling is direct verbonden met dit beleidsartikel. Voorts zijn de fondsbeheerders systeemverantwoordelijk voor het gemeentefonds en niet voor de resultaten die gemeenten met hun budget uit dit fonds realiseren. Gemeenten zijn, met inachtneming van de wet- en regelgeving, autonoom in het voeren van hun beleid bekostigd uit het gemeentefonds. De begroting van het gemeentefonds bevat geen output- en/of outcomegegevens. Deze worden door de gemeenten in hun begrotingen gepresenteerd.

#### **Beleidsagenda**

De beleidsagenda geeft een overzicht van de hoofdlijnen van beleid. Tevens is een overzicht opgenomen met de belangrijkste mutaties.

#### **Beleidsartikel**

In het beleidsartikel komen de met het beleid samenhangende algemene beleidsdoelstelling, de rol en verantwoordelijkheid, de beleidswijzigingen, de budgettaire gevolgen van beleid en de toelichting op de uitgavencategorieën aan bod.

#### **Tabel budgettaire gevolgen van beleid**

De apparaatsuitgaven in de zin van materiële en personele uitgaven van de medewerkers bij de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Financiën die betrokken zijn bij het fondsbeheer, zijn niet in de tabel *budgettaire gevolgen van beleid* opgenomen. Deze kosten worden in de respectievelijke departementale begrotingen verantwoord. Dit geldt eveneens voor het algemene beleid inzake decentrale overheden, waarbij deze uitgaven zijn terug te vinden in de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

#### **Gemeentefonds in breder perspectief**

In hoofdstuk 4 wordt het gemeentefonds in een breder perspectief geplaatst, waarbij ook wordt ingegaan op de overige inkomstenbronnen van de gemeenten, zoals specifieke uitkeringen en lokale belastingen en heffingen.



**Bijlagen**

Deze begroting wordt afgesloten met diverse bijlagen. Waaronder het verdiepingshoofdstuk waarin de opbouw is aangegeven van de uitgaven van het gemeentefonds vanaf de stand ontwerpbegroting 2024 naar de stand ontwerpbegroting 2025. In het verdiepingshoofdstuk worden de mutaties toegelicht die groter zijn dan of gelijk zijn aan de ondergrens zoals deze in de Rijksbegrotingsvoorschriften is opgenomen. Voor het gemeentefonds is die grens € 10 mln. voor beleidsmatige mutaties en € 20 mln. voor technische mutaties.

## 2. Beleidsagenda

### 2.1 Beleidsprioriteiten

Vanuit de Actieagenda Sterk bestuur wordt blijvend ingezet op de interbestuurlijke samenwerking en de betrokkenheid van medeoverheden bij beleid en wetgeving. Het is van belang dat overheden op elk moment gezamenlijk verantwoordelijkheid nemen voor de grote opgaven waarvoor Nederland gesteld staat. Dit vraagt ook om het eerder en beter betrekken van medeoverheden bij de voorbereiding van beleid en wetgeving. Het kabinet wil dat de inzichten van de uitvoeringspraktijk over wat wel en niet werkt nadrukkelijk betrokken worden in landelijk beleid. We richten ons op een passende verdeling van taken en bevoegdheden tussen overheden, een goede balans tussen ambities, taken, middelen (financieel en juridisch) en uitvoeringskracht. Ook werken we in 2025 aan de uitwerking van het 'Beleidskader decentraal en gedeconcentreerd bestuur' met criteria voor een passende taaktoedeling en op de verdere toepassing van de Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (UDO). Verder is ook in 2025 aanpassing en doorontwikkeling van het verdeelmodel middels de onderzoeksagenda noodzakelijk, opdat ook in de toekomst de verdeling van de middelen aansluit op het uitgavenpatroon van gemeenten (Kamerstukken II 2021/22, [35925 B, nr. 24](#)).

In de budgettaire bijlage van het **Hoofdlijnenakkoord** staat de maatregel om alle specifieke uitkeringen (exclusief de BUIG) over te hevelen naar het Gemeente- en Provinciefonds. Gemeenten en provincies geven aan dat specifieke uitkeringen hen beperken in hun autonomie. De komende tijd wordt gewerkt aan maatregelen om het aantal specifieke uitkeringen te beperken. De budgetkorting van 10% op de relevante specifieke uitkeringen is ingeboekt op de departementale begrotingen. Het verrekenen van de budgetkorting met de medeoverheden vindt plaats op het moment van de feitelijke overdracht naar het gemeente- of provinciefonds. Daarnaast is het belangrijk dat er een balans blijft tussen bestuurlijke en financiële sturing. Het is daarom van belang dat er alternatieven beschikbaar zijn voor de specifieke uitkering. Vanuit dit vertrekpunt zetten we de eerder voorgenomen wijziging van de Financiële-verhoudingswet (Fvw) voort, waarmee het uitkeringsstelsel vernieuwd wordt onder andere door het introduceren van het instrument van de Bijzondere Fondsuitkering (BFU) als volwaardig alternatief voor de specifieke uitkering. Bij de herziening zal rekening gehouden worden met (de budgettaire bijlage bij) het **Hoofdlijnenakkoord**, in de zin dat specifieke uitkeringen weliswaar blijven bestaan, maar de voorkeur nadrukkelijker uitgaat naar vrij besteedbare uitkeringen, omdat die minder administratief belastend zijn voor medeoverheden.

## 2.2 Belangrijkste mutaties

Door wijzigingen in beleid van verschillende departementen kan worden overgegaan tot het beleggen of juist weghalen van taken bij gemeenten. Soms gaat dit gepaard met een toevoeging aan of een uitname uit het gemeentefonds. In de tabel met belangrijkste mutaties worden de mutaties groter dan € 30 mln. weergegeven. Een uitgebreid overzicht met mutaties is opgenomen in de [verdiepingsbijlage \(bijlage 1\)](#).

Tabel 1 Belangrijkste uitgaven- en ontvangstenmutaties ten opzichte van vorig jaar (bedragen x € 1.000)						
	2024	2025	2026	2027	2028	2029
<b>Stand ontwerpbegroting 2024</b>	<b>42.873.720</b>	<b>42.258.910</b>	<b>38.413.597</b>	<b>38.280.852</b>	<b>38.097.452</b>	<b>0</b>
<b>Mutaties 1e suppletoire 2024</b>	<b>464.971</b>	<b>644.627</b>	<b>1.472.464</b>	<b>1.436.113</b>	<b>1.417.922</b>	<b>39.434.372</b>
<b>Nieuwe mutaties</b>	<b>498.273</b>	<b>1.992.463</b>	<b>2.350.095</b>	<b>2.288.837</b>	<b>2.272.970</b>	<b>2.272.811</b>
<i>waarvan</i>						
1) Accres tranche 2025		1.883.848	1.765.287	1.757.915	1.751.269	1.750.612
2) Ruimte onder plafond BCF 2024	446.667					
3) Openbare bibliotheken		59.282	59.282			
4) Vervallen besparing jeugdzorg			500.000	511.000	511.000	511.000
5) Overige mutaties	51.606	49.333	25.526	19.922	10.701	11.199
<b>Stand ontwerpbegroting 2025</b>	<b>43.836.964</b>	<b>44.896.000</b>	<b>42.236.156</b>	<b>42.005.802</b>	<b>41.788.344</b>	<b>41.707.183</b>

### Toelichting

#### 1) Accres tranche 2025

De accres tranche 2025 wordt in deze begroting toegevoegd aan de begroting van het gemeentefonds.

#### 2) Ruimte onder plafond BCF 2024

De ontwikkeling van het BTW-compensatiefonds (BCF) en het bijbehorende plafond leiden conform het Financieel Akkoord Rijk/VNG/IPO met ingang van 2015 tot een toename of afname van de algemene uitkering van de fondsen. Voor 2024 is vooralsnog sprake van ruimte onder het plafond, met als gevolg een toevoeging aan de algemene uitkering van € 446,7 mln.

#### 3) Openbare bibliotheken

De Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen gaat aangevuld worden met een zorgplicht voor gemeenten. Ter voorbereiding op de invoering van de zorgplicht konden gemeenten in 2023 en 2024 een specifieke uitkering aanvragen ter versterking van bestaande bibliotheekvoorzieningen of het oprichten van een nieuwe bibliotheekvoorziening. In aanloop naar de inwerkingtreding van de wet ontvangen gemeenten in 2025 en 2026 een bijdrage in de vorm van een decentralisatie-uitkering (DU). Het doel van deze DU is gemeenten in staat te stellen zich voor te bereiden op de komende wettelijke zorgplicht door het versterken van het lokale bibliotheekaanbod.

#### 4) Vervallen besparing jeugdzorg

In het basispad van het CPB is de besparing op de jeugdzorg niet overgenomen. Met het **Hoofdlijnenakkoord** van het Kabinet Schoof vervalt deze besparing van € 511 mln. ook in de rijksbegroting.

### 2.3 Beleidsevaluaties

Al het beleid dat valt onder een beleidsartikel uit de Rijksbegroting moet tenminste eens in de zeven jaar worden geëvalueerd. Er vindt echter geen afzonderlijke beleidsevaluatie of periodieke rapportage plaats van het beleidsartikel van het gemeentefonds. Evaluatie van de bestuurlijke en financiële verhoudingen met de decentrale overheden, die ten grondslag liggen aan het fonds, vindt plaats via artikelonderdeel 1.1 van de begroting van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII).

De laatste beleidsevaluatie van artikelonderdeel 1.1 Bestuur en regio is afgerond in 2024. In 2028 wordt dit beleid volgens de nieuwe systematiek van de periodieke rapportage geëvalueerd.

### 3. Beleidsartikelen

#### 3.1 Artikel 1. Gemeentefonds

##### A. Algemene doelstelling

Via het gemeentefonds wordt bewerkstelligd dat de gemeenten middelen krijgen toebedeeld om hun taken naar behoren uit te voeren. Deze doelstelling valt uiteen in twee beleidsthema's:

1. gemeenten via het gemeentefonds voorzien van voldoende financiële middelen voor de uitvoering van hun taken;
2. een verdeling van de beschikbare financiële middelen over gemeenten, die elk van de gemeenten in staat stelt om hun inwoners een gelijkwaardig voorzieningenpakket tegen globaal gelijke lastendruk te kunnen leveren.

##### B. Rol en verantwoordelijkheid

De fondsbeheerders, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Financiën – namens deze de Staatssecretaris van Financiën - Fiscaliteit en Belastingdienst – hebben een regisserende en financierende rol ten aanzien van het gemeentefonds. De fondsbeheerders zijn op basis van de [Financiële-verhoudingswet](#) verantwoordelijk voor de financiële verhoudingen tussen Rijk en gemeenten. Zij dragen daarbij zorg voor een adequate omvang alsmede een goede werking van de verdeelsystematiek van het gemeentefonds. Tevens zorgen zij voor een adequate uitbetaling en vaststelling van de algemene uitkering, de integratie-uitkeringen en decentralisatie-uitkeringen aan de verschillende gemeenten.

Van tijd tot tijd kunnen vragen opkomen of gemeenten als collectiviteit andere prioriteiten zouden kunnen stellen, bijvoorbeeld ter ondersteuning van gezamenlijk onderschreven maatschappelijke opgaven. Naast de fondsbeheerders hebben hierbij ook de desbetreffende vakministers een rol.

Voor de realisatie van de beschreven beleidsthema's is er een aantal instrumenten en activiteiten.

##### **Beleids thema 1: gemeenten via het gemeentefonds voorzien van voldoende financiële middelen voor de uitvoering van hun taken.**

###### *A) Normeringssystematiek*

De jaarlijkse ontwikkeling van de omvang van de algemene uitkering van het gemeentefonds wordt – naast taakmutaties – bepaald door de normeringssystematiek. De normeringssystematiek houdt in dat de ontwikkeling van het fonds sinds 2024 gekoppeld is aan de ontwikkeling van het nominaal bruto binnenlands product. De indexatie wordt gesplitst in een volumedeel en een prijsdeel. De volumeontwikkeling van het fonds is gebaseerd op een 8-jaars (t-9 t/m t-2) historisch gemiddelde van de ontwikkeling van het bbp, waardoor het fonds minder schommelt. De indexatie voor inflatie volgt de prijs bbp van het lopende jaar, waardoor het fonds reëel 'op niveau' blijft. De jaarlijkse toe- of afname van het gemeentefonds die voortvloeit uit de koppeling aan het bbp, wordt het accres genoemd. Het betreft een generieke indexatie die naar eigen inzicht van een individuele gemeenten

kan worden ingezet. De normeringssystematiek berust op een bestuurlijke afspraak tussen het Rijk, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO).

*B) Artikel 2 Financiële-verhoudingswet*

Er zijn jaarlijks diverse specifieke taakmutaties die tot toevoegingen en/of onttrekkingen aan het gemeentefonds kunnen leiden. Uitgangspunt hierbij is [artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet](#). Dit artikel geeft aan dat indien beleidsvoornemens van het Rijk leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door gemeenten, in een afzonderlijk onderdeel van de bijbehorende toelichting met redenen wordt omkleed en met kwantitatieve gegevens wordt gestaafd, welke de financiële gevolgen van deze wijziging voor de gemeenten zijn. Tevens wordt aangegeven via welke bekostigingswijze de financiële gevolgen voor gemeenten kunnen worden opgevangen.

*C) Bestuurlijk overleg financiële verhoudingen*

Het Bestuurlijk overleg financiële verhouding (Bofv) tussen de fondsbeheerders, de VNG, het IPO en de Unie van Waterschappen (UvW) vindt in principe twee keer per jaar plaats: rond het verschijnen van de Voorjaarsnota en de Miljoenennota. Iedere partij kan agendapunten inbrengen. Zo nodig kunnen ook andere bewindspersonen dan de fondsbeheerders aan het overleg deelnemen.

*D) Benchmark woonlasten*

De OZB-opbrengsten van gemeenten werd tot en met 2019 op macroniveau gemaximeerd door jaarlijks een percentage vast te stellen waarmee de som van de OZB-opbrengsten van alle gemeenten mocht groeien. Met ingang van 2020 is een benchmark woonlasten geïntroduceerd ter vervanging van de macronorm OZB.

*E) Artikel 12-gemeenten*

Indien een gemeente grote financiële tekorten op de begroting heeft over langere tijd, dan kan de gemeente om een extra uitkering uit het gemeentefonds vragen. De gemeente krijgt dan een artikel 12-status en komt onder toezicht te staan van de provincie. Het aantal gemeenten dat een beroep doet op [artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet](#) is een indicator voor de financiële positie van gemeenten. In tabel 3 is het aantal artikel 12 gemeenten opgenomen.

Tabel 2 Gemeenten artikel 12 Financiële-verhoudingswet (bedragen x € 1.000)								
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Aantal gemeenten	2	2	2	2	2	2	2	2
Uitgekeerd bedrag o.b.v. artikel 12	23.799	22.105	39.469	27.597	24.233	22.756	20.700	20.534

*F) Monitoring nieuwe middelen sociaal domein*

Het College van Burgemeester en Wethouders legt over de besteding van de middelen sociaal domein uitsluitend financiële verantwoording af aan de gemeenteraad. Het Rijk vraagt geen verantwoording over de rechtmatigheid van de besteding door gemeenten. Wel monitort het Rijk de uitvoering van de taken van het sociaal domein, om de systeemverantwoordelijkheid van vakministers en fondsbeheerders te kunnen borgen. Het Rijk ontvangt daartoe via het informatiesysteem Informatie voor derden (Iv3) per gemeente informatie over de uitgaven in het sociaal domein. Iv3 is geen verantwoordingsinformatie en op basis van Iv3 kan niet worden teruggevorderd.

**Beleidsthema 2: een verdeling van de beschikbare financiële middelen over gemeenten, die elk van de gemeenten in staat stelt om hun inwoners een gelijkwaardig voorzieningenpakket tegen globaal gelijke lastendruk te kunnen leveren.**

*G) Verdeelmaatstaven*

Het budget van de algemene uitkering van het gemeentefonds wordt over de gemeenten verdeeld via een systeem van verdeelmaatstaven. De fondsbeheerders zijn verantwoordelijk voor ontwikkeling en onderhoud van het systeem van verdeelmaatstaven. Dit verdeelsysteem heeft als doel gemeenten in staat te stellen hun voorzieningen op een onderling gelijkwaardig niveau te brengen tegen globaal gelijke lastendruk en rekening houdend met de structuurkenmerken van de gemeenten.

Zolang voor een uitkeringsjaar de voor de verdeelmaatstaven noodzakelijke statistische gegevens nog niet bekend of definitief zijn, worden de gemeenten bevoorschot op basis van voorlopige cijfers. Hierbij wordt ernaar gestreefd de voorschotten zo goed mogelijk aan te laten sluiten op de algemene uitkering waarop een gemeente uiteindelijk recht heeft, nadat de statistische gegevens definitief zijn vastgesteld.

Dit streven geldt ook voor integratie- en decentralisatie-uitkeringen. Als er gedurende en na afloop van het uitkeringsjaar definitieve volumegegevens beschikbaar komen, leidt dit tot bijstellingen in de bevoorschotting. Aangezien voor het gemeentefonds de verplichtingen leidend zijn, zullen deze altijd tot uitkering komen.

*H) Periodiek onderhoudsrapport*

Voor de verdeling van de financiële middelen is het Periodiek onderhoudsrapport (POR) de belangrijkste indicator. Daarin wordt door de fondsbeheerders bijgehouden of de verdeling nog adequaat is. De verdeling is adequaat als deze nog voldoende aansluit bij de daadwerkelijke uitgaven, zoals blijkt uit de gemeentelijke begrotingen. Het POR verschijnt in principe jaarlijks bij de begroting.

*I) Onderzoeksagenda*

Per 1 januari 2023 hebben de fondsbeheerders een nieuw verdeelmodel voor de algemene uitkering van het gemeentefonds ingevoerd. Dit model is geen eindstation en zal continu onderhoud vragen. Mede op voordracht van de Raad voor het Openbaar Bestuur is daarom een onderzoeksagenda opgesteld. Aanpassing en doorontwikkeling van het verdeelmodel middels de onderzoeksagenda is noodzakelijk, opdat ook in de toekomst de verdeling van de middelen aansluit op het uitgavenpatroon van gemeenten (Kamerstukken II 2021/22, [35925 B, nr. 24](#)).

## **C. Beleidswijzigingen**

De relevante beleidswijzigingen zijn beschreven in de [beleidsagenda](#) (hoofdstuk 2). De financiële consequenties van deze beleidswijzigingen staan vermeld in [tabel 2](#) en [bijlage 2](#).

## **D. Budgettaire gevolgen van beleid**

In tabel 4 worden voor zowel de verplichtingen, de uitgaven als de ontvangsten de budgettaire gevolgen van beleid van het gemeentefonds weergegeven.

Tabel 3 Budgettaire gevolgen van beleid artikel 1. gemeentefonds (bedragen x € 1.000)

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
<b>Verplichtingen</b>	<b>41.410.629</b>	<b>43.974.949</b>	<b>44.896.000</b>	<b>42.236.156</b>	<b>42.005.802</b>	<b>41.788.344</b>	<b>41.707.183</b>
<b>Uitgaven</b>	<b>42.204.703</b>	<b>43.836.964</b>	<b>44.896.000</b>	<b>42.236.156</b>	<b>42.005.802</b>	<b>41.788.344</b>	<b>41.707.183</b>
<b>Financiering gemeenten</b>							
<b>Bijdrage aan medeoverheden</b>	<b>42.204.053</b>	<b>43.834.003</b>	<b>41.188.803</b>	<b>38.594.798</b>	<b>38.430.926</b>	<b>38.279.390</b>	<b>38.264.031</b>
Algemene uitkering en de aanvullende uitkeringen	36.341.095	38.845.849	40.147.299	37.591.149	37.508.159	37.372.820	37.358.211
Decentralisatie-uitkeringen	2.228.001	1.186.249	1.041.504	1.003.649	922.767	906.570	905.820
Integratie-uitkering Voogdij 18+	59.518	0	0	0	0	0	0
Integratie-uitkering Beschermd wonen	1.641.470	1.730.992	0	0	0	0	0
Integratie-uitkering Participatie	1.933.969	2.070.911	0	0	0	0	0
Integratie-uitkeringen Overig	0	2	0	0	0	0	0
Integratie-uitkering Beschermd wonen	0	0	1.745.850	1.746.555	1.746.555	1.746.555	1.746.555
Integratie-uitkering Participatie	0	0	1.959.386	1.892.842	1.826.360	1.760.438	1.694.636
<b>Kosten Financiële-verhoudingswet</b>							
<b>Opdrachten</b>	<b>183</b>	<b>2.361</b>	<b>1.361</b>	<b>1.361</b>	<b>1.361</b>	<b>1.361</b>	<b>1.361</b>
Onderzoeken verdeelsystematiek	183	2.361	1.361	1.361	1.361	1.361	1.361
<b>Bijdragen aan ZBO's/RWT's</b>	<b>467</b>	<b>600</b>	<b>600</b>	<b>600</b>	<b>600</b>	<b>600</b>	<b>600</b>
Onderzoeken verdeelsystematiek	467	600	600	600	600	600	600
<b>Ontvangsten</b>	<b>42.204.703</b>	<b>43.836.964</b>	<b>44.896.000</b>	<b>42.236.156</b>	<b>42.005.802</b>	<b>41.788.344</b>	<b>41.707.183</b>

#### Geschatte budgetflexibiliteit

In tegenstelling tot een departementale begroting zijn bij de uitkeringen uit het gemeentefonds de verplichtingen leidend. Dit houdt in dat zij, eenmaal geaccordeerd, altijd geheel tot uitbetaling komen. Geld dat in enig jaar nog niet aan gemeenten wordt uitgekeerd, wordt daarom aan de uitgaven van het volgende begrotingsjaar toegevoegd.

Op basis van de [Financiële-verhoudingswet](#) vermeldt de begroting het bedrag dat als verplichting geldt voor het totaal van de algemene uitkering. In de begroting kunnen ook decentralisatie-uitkeringen en integratie-uitkeringen als verplichting worden opgenomen om aan gemeenten te worden uitgekeerd. Het verplichtingenpercentage van de *Bijdrage aan medeoverheden* is 100%.

Van de *Opdrachten* en de *Bijdrage aan ZBO's/RWT's* is respectievelijk 19% en 91% juridisch verplicht. Het restant is beleidsmatig gereserveerd.

#### E. Toelichting op de financiële instrumenten

##### Bijdrage aan medeoverheden

###### *Algemene uitkering en de aanvullende uitkeringen*

Dit betreft de uitkering aan alle gemeenten, die ten goede komt aan de algemene middelen van de gemeenten. De uitkering is gebaseerd op de [artikelen 5 en 6 van de Financiële-verhoudingswet](#).

###### *Integratie-uitkeringen overig*

Dit betreft de uitkering die wordt toegepast als rechtstreekse overheveling van middelen naar de algemene uitkering bezwaarlijk is vanwege de omvang van de herverdeeffecten. De integratie-uitkering voorziet dan



in een geleidelijke overgang naar de algemene uitkering. De uitkering is gebaseerd op [artikel 5 lid 2 van de Financiële-verhoudingswet](#). Voor een overzicht van de integratie-uitkeringen wordt verwezen naar [bijlage 3](#).

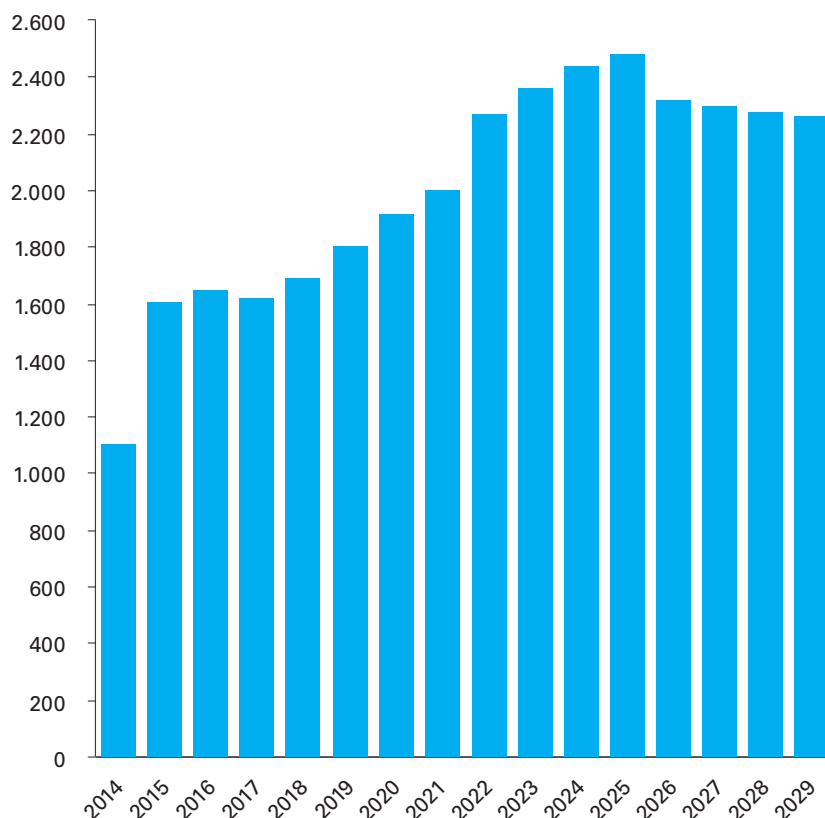
#### *Decentralisatie-uitkeringen*

Naast de algemene uitkering en integratie-uitkeringen kent het gemeentefonds ook decentralisatie-uitkeringen. De verdeling van de decentralisatie-uitkering volgt evenmin als die van de integratie-uitkering de regels van de verdeling van de algemene uitkering van het gemeentefonds. Anders dan bij de integratie-uitkering, waar de termijn van overheveling naar de algemene uitkering van tevoren vaststaat, ontbreekt bij de decentralisatie-uitkering een dergelijke termijn. Voor een overzicht van de decentralisatie-uitkeringen wordt verwezen naar [bijlage 4](#).

#### *Uitkeringen per inwoner*

Ter informatie geeft de figuur hieronder het verloop van de uitkeringen uit het gemeentefonds per inwoner van 2014–2029 weer. De bedragen 2014 tot en met 2023 zijn op basis van de jaarverslagen. De bedragen 2024 tot en met 2029 zijn op basis van de cijfers in de voorliggende begroting. De accrestranches voor 2026 en verder zijn hier nog niet in verwerkt.

**Figuur 3 Uitkeringen gemeentefonds in € per inwoner per jaar**



De gemeenten ontvangen in 2025 uit het gemeentefonds € 44.894.039.000. Per inwoner komt de uitkering uit op een landelijk gemiddelde van € 2.485 per inwoner. Ten opzichte van 2024 betekent dit een mutatie van € 43 per inwoner.

Meer informatie over de mutaties in de verschillende uitkeringen en over de verdeling van de uitkeringen over de gemeenten is te vinden in de circulaire van het gemeentefonds. Deze circulaire is te raadplegen op [Rijksoverheid.nl](https://rijksoverheid.nl).

### **Opdrachten en Bijdragen ZBO's/RWT's**

#### *Kosten Financiële-verhoudingswet*

Dit betreft het budget dat elk jaar is gereserveerd voor de uitvoering van onderzoeken op het vlak van de omvang en verdeling van het gemeentefonds en het onderhoud van de applicatie waarmee de uitkeringen worden berekend.

### **Ontvangsten**

Ten behoeve van de dekking van de uitgaven is een post *ontvangsten ex artikel 4 Fvw* opgenomen. [Artikel 4, eerste lid, van de Financiële-verhoudingswet](#) bepaalt dat bij (begrotings)wet voor ieder uitkeringsjaar een bedrag aan middelen van het Rijk wordt afgezonderd ten behoeve van het gemeentefonds. Op grond van het tweede lid van dat artikel zijn de uitgaven en de inkomsten van het fonds over ieder uitkeringsjaar aan elkaar gelijk.

## 4. Gemeentefonds in breder perspectief

In dit hoofdstuk wordt het gemeentefonds in een breder perspectief geplaatst. Daarbij wordt een overzicht gegeven van de (overige) inkomstenbronnen van gemeenten en hoe die zich verhouden tot de uitkering uit het gemeentefonds (paragraaf 4.1). Daarnaast wordt nader ingegaan op de specifieke uitkeringen (paragraaf 4.2) en de lokale belastingen en heffingen (paragraaf 4.3). Tot slot is het Periodiek Onderhoudsrapport (POR) hier opgenomen (paragraaf 4.4).

### 4.1 Inkomstenbronnen van gemeenten

De uitgaven van gemeenten worden uit verschillende inkomstenbronnen bekostigd. Tabel 5 bevat een overzicht van de verschillende inkomstenbronnen van de gemeenten voor de periode 2019-2024. De cijfers tot en met 2022 zijn op basis van de jaarrekeningen. De cijfers 2023 en 2024 zijn op basis van de begrotingen.

Tabel 4 Inkomsten gemeenten (bedragen x € 1 mln.)						
	Realisatie 2019	Realisatie 2020	Realisatie 2021	Realisatie 2022	Begroting 2023	Begroting 2024
<b>Inkomsten vanuit het Rijk</b>						
Gemeentefonds <sup>1</sup>	31.295	33.434	35.027	36.980	40.476	43.492
Specifieke uitkeringen <sup>2</sup>	7.000	11.384	10.901	9.881	8.900	11.000
<b>Inkomsten uit eigen bronnen</b>						
OZB <sup>3</sup>	4.165	4.399	4.658	4.881	5.107	5.491
Overige belastingen <sup>3</sup>	1.740	1.465	1.556	1.644	1.802	2.042
Retributies <sup>3</sup>	4.603	4.822	5.151	5.314	5.335	5.762
Bouwgrondexploitatie <sup>3</sup>	3.139	3.477	3.355	3.477	3.337	3.327
Onttrekkingen reserves <sup>3</sup>	6.764	7.380	7.448	7.380	3.521	3.571
Overige middelen <sup>4</sup>	8.052	10.422	6.879	7.270	3.018	2.936
<b>Totaal</b>	<b>66.758</b>	<b>76.830</b>	<b>74.975</b>	<b>76.827</b>	<b>71.496</b>	<b>77.621</b>

1 Bron Ministerie van BZK.

2 Bron realisatiecijfers OSU. Bron begrotingscijfers departementen (met bewerking BZK).

3 Bron CBS Statline.

4 Bron CBS Statline met bewerking BZK.

#### *Inkomsten vanuit het Rijk*

De grootste inkomstenbron van gemeenten (56% in 2024) is het gemeentefonds. Het bedrag in de tabel betreft het totale verplichtingenbedrag voor het gemeentefonds en omvat de algemene uitkering, de integratie-uitkeringen en de decentralisatie-uitkeringen.

De specifieke uitkeringen vormen een andere inkomstenbron die vanuit het Rijk afkomstig is. Op de specifieke uitkeringen wordt in paragraaf 4.2 dieper ingegaan.

#### *Inkomsten uit eigen bronnen*

Naast de uitkeringen van het Rijk hebben de gemeenten inkomsten uit de Onroerende zaakbelasting (OZB), retributies en overige belastingen en heffingen. Op deze opbrengsten uit lokale belastingen en heffingen wordt in paragraaf 4.3 ingegaan. Daarnaast is sprake van onttrekkingen uit de reserves en van overige middelen.

## 4.2 Specifieke uitkeringen

De belangrijkste informatiebron voor specifieke uitkeringen is het Onderhoudsrapport Specifieke Uitkeringen (OSU). Het doel van het OSU is inzicht geven in het stelsel van specifieke uitkeringen en in het onderhoud van het stelsel. Het rapport bevat een overzicht van de specifieke uitkeringen en de daarmee gemoeide bedragen. Het OSU wordt op grond van artikel 20 van de [Financiële-verhoudingswet](#) (Fvw) jaarlijks aan de Tweede Kamer aangeboden (Kamerstukken II 2023/24, [36 410 B, nr. 12](#)). Het OSU bevat de definitieve cijfers (rekeningcijfers) over aantal en omvang van de specifieke uitkeringen op basis van de jaarverslagen van de betreffende departementen.

De cijfers voor het lopende begrotingsjaar zijn afkomstig uit de bijlage specifieke uitkeringen in de ontwerpbegroting 2024 van de departementen. Die bijlage bevat een overzicht van de bedragen die de diverse departementen in hun ontwerpbegrotingen hebben opgenomen voor specifieke uitkeringen.

Tabel 6 geeft inzicht in het aantal specifieke uitkeringen in de periode 2019–2024 en omvat niet alleen de specifieke uitkeringen aan gemeenten, maar ook die aan provincies en gemeenschappelijke regelingen.

Tabel 5 Aantal specifieke uitkeringen per departement; aan gemeenten, provincies en gemeenschappelijke regelingen; 2019-2024

Ministerie	Realisatie 2019	Realisatie 2020	Realisatie 2021	Realisatie 2022	Realisatie 2023	Begroting 2024 <sup>1</sup>
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	10	23	38	31	36	15
Economische Zaken en Klimaat	5	8	12	22	16	6
Financiën	0	1	1	1	1	0
Infrastructuur en Waterstaat	9	33	37	28	34	24
Justitie en Veiligheid	0	4	7	10	8	7
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	3	11	10	13	13	3
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	5	6	9	12	17	9
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	4	4	4	6	7	5
Volksgezondheid, Welzijn en Sport	5	9	13	14	22	13
<b>Totaal</b>	<b>41</b>	<b>99</b>	<b>131</b>	<b>137</b>	<b>154</b>	<b>82</b>

1 Bron 2024: Ontwerpbegrotingen departementen 2024 (begrotingscijfers met bewerking BZK)

## 4.3 Opbrengst lokale belastingen en heffingen

Tabel 7 bevat een overzicht van de opbrengsten van de lokale belastingen en heffingen van de gemeenten. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de OZB, overige belastingen en retributies. Retributies zijn lokale heffingen waar een concrete dienst tegenover staat. Van deze retributies zijn de opbrengst van de rioolheffing en de opbrengst van de reinigingsheffing wettelijk gemaximeerd tot 100% kostendekkendheid op het niveau van de verordening.

De in dit overzicht gebruikte gegevens zijn afkomstig van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO). De toelichtende cijfers bij deze belastingen in de overige tabellen in dit onderdeel zijn gebaseerd op de gemiddelden zoals gepubliceerd in de jaarlijkse Atlas Lokale Lasten van het COELO.

Tabel 6 Opbrengsten lokale belastingen en heffingen gemeenten 2020-2024 (bedragen x € 1 mln.)

		Realisatie 2020	Realisatie 2021	Realisatie 2022	Begroting 2023	Begroting 2024	% stijging t.o.v. 2023
OZB	Onroerende zaakbelasting	4.399	4.658	4.881	5.109	5.491	7,5
Overige belastingen	Parkeerbelasting	848	907	1.086	1.192	1.321	10,8
	Toeristenbelasting	211	240	396	429	538	25,4
	Precariobelasting	280	282	27	41	45	9,8
	Andere belastingen	126	127	135	141	138	- 2,1
Retributies	Secretarieleges	194	240	263	215	328	52,6
	Reinigingsheffingen	1.995	2.182	2.269	2.380	2.529	6,3
	Rioolrechten	1.702	1.736	1.784	1.852	1.974	6,6
	Baten begraafplaatsrechten	125	122	120	121	125	3,3
	Bouwvergunningen	696	739	717	613	629	2,6
	Overige leges (inclusief marktgeld)	110	132	161	158	177	12,0
	Totale opbrengst	10.686	11.365	11.839	12.251	13.295	8,5

De begrote opbrengsten uit gemeentelijke lokale belastingen en heffingen bedragen in 2024 ca. € 13,3 mld. In vergelijking met 2023 is dit een stijging van 8,5%.

#### Reinigingsheffing

De begrote opbrengsten uit reinigingsheffingen (afvalstoffenheffing en reinigingsrecht inclusief volume-effect) stijgen in 2024 met circa € 150 mln. tot circa € 2,5 mld. Ten opzichte van 2023 is dit een stijging van 6,3%. Gemeenten hebben de tarieven voor de afvalstoffenheffing verhoogd omdat het tarief voor de landelijke afvalstoffenbelasting is verhoogd en de kosten van verwerking per eenheid is toegenomen.

Tabel 8 geeft het gemiddelde tarief voor één- en meerpersoonshuishoudens voor reinigingsheffing. Het gemiddelde is gebaseerd op het gewogen gemiddelde van huishoudens.

Tabel 7 Reinigingsheffing per gezinshuishouden 2022-2024 (gemiddelde in €)

	2022	2023	2024	ontwik- keling 2022-2023	ontwik- keling 2023-2024
Eenpersoonshuishouden	256	266	279	3,9%	4,9%
Meerpersoonshuishouden	317	329	346	3,8%	5,2%

#### Rioolheffing

De begrote opbrengsten uit rioolheffingen stijgen in 2024 met € 122 mln. tot circa € 2,0 mld. Dit is ten opzichte van 2023 een stijging van 6,6%.

Tabel 9 geeft aan wat gemiddeld aan rioolheffing per jaar wordt betaald door een één- en door een meerpersoonshuishouden. Het gemiddelde is gebaseerd op het gewogen gemiddelde van huishoudens.

Tabel 8 Rioolheffing per gezinshuishouden 2022-2024 (gemiddelde in €)

	2022	2023	2024	ontwik- keling 2022-2023	ontwik- keling 2023-2024
Eenpersoonshuishouden	191	199	210	4,2%	5,5%
Meerpersoonshuishouden	207	213	225	2,9%	5,6%

### Onroerende zaakbelasting (OZB)

De begrote opbrengsten uit de onroerende zaakbelastingen stijgen in 2024 met € 382 mln. tot circa € 5,5 mld. Dit is een stijging van 7,5% ten opzichte van 2023.

In tabel 10 staat bij een gemiddelde woningwaarde per gemeente de gemiddelde OZB-aanslag per woning.

Tabel 9 Onroerende zaakbelasting 2022-2024 (gemiddelde in €)

	2022 <sup>1</sup>	2023	2024	ontwik- keling 2022-2023	ontwik- keling 2023-2024
Gemiddelde aanslag woning (bij gemiddelde woningwaarde per gemeente)	380	403	423	6,1%	5,0%
Landelijk gemiddelde woningwaarde	409.000	474.000	484.000	15,9%	2,1%

<sup>1</sup> Tot en met 2021 hanteerde het COELO gemiddelden voor zowel huur- als koopwoningen. Met ingang van 2022 hebben de cijfers alleen betrekking op koopwoningen

### 4.4 Periodiek Onderhouds Rapport (POR)

De achtergrond van het Periodiek Onderhoudsrapport (POR) ligt in de parlementaire behandeling van de Financiële-verhoudingswet (Fvw) in 1996/1997. Toen werd geconstateerd dat het nodig is om het verdeelstelsel van het gemeentefonds voortdurend op zijn werking te bezien en indien nodig bij te stellen. Jaarlijks voeren de fondsbeheerders dit periodiek onderhoud uit en de uitkomsten daarvan worden opgenomen in het POR, dat aan de Tweede Kamer wordt aangeboden als technische bijlage bij de begroting van het gemeentefonds. In het POR worden de veronderstelde uitgaven en inkomsten in het verdeelstelsel afgezet tegen de begrote uitgaven en inkomsten volgens de gemeentelijke begrotingen met als doel te analyseren of de verdeling van de middelen van het Gemeentefonds het actuele uitgavenpatroon van gemeenten volgt (de aansluiting).

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

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

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

Het POR richt zich uitsluitend op de mate van aansluiting tussen hetgeen het verdeelmodel verdeelt over de gemeenten en het daadwerkelijke uitgavenpatroon van gemeenten. In het POR wordt dus niet getoetst of het reeds aanwezig voorzieningenniveau binnen de gemeente voldoende is. Het POR

doet ook geen uitspraken over een eventuele noodzaak om aanvullende investeringen te doen in bepaalde gemeenten om het gewenste voorzieningenniveau te bereiken.

Het POR geeft dit jaar slechts een tentatieve indruk. Het nieuwe verdeelmodel is immers per 1 januari 2023 ingevoerd, er zijn dan ook alleen begrotingsdata voor het jaar 2023 en 2024 beschikbaar en nog geen jaarrekeningcijfers.

Uit het POR blijkt dat, net als vorig jaar, de aansluitverschillen voor alle clusters tussen de +/- vijf %-punt liggen en dat er geen clusters zijn die op dit moment nadere analyse vragen. Het POR 2025 is integraal opgenomen in bijlage 5 bij deze begroting.

## 5. Bijlagen

### Bijlage 1: Verdiepingshoofdstuk

Gelet op het feit dat de uitgaven en ontvangsten gelijk zijn aan elkaar, zijn beide posten in één tabel inzichtelijk gemaakt.

Tabel 10 Uitgaven en ontvangsten beleidsartikel 1 gemeentefonds (bedragen x € 1.000)						
	2024	2025	2026	2027	2028	2029
<b>Stand ontwerpbegroting 2024</b>	<b>42.873.720</b>	<b>42.258.910</b>	<b>38.413.597</b>	<b>38.280.852</b>	<b>38.097.452</b>	<b>0</b>
<b>Mutaties 1e suppletoire 2024</b>	<b>464.971</b>	<b>644.627</b>	<b>1.472.464</b>	<b>1.436.113</b>	<b>1.417.922</b>	<b>39.434.372</b>
<b>Nieuwe mutaties</b>	<b>498.273</b>	<b>1.992.463</b>	<b>2.350.095</b>	<b>2.288.837</b>	<b>2.272.970</b>	<b>2.272.811</b>
<b>waarvan Algemene uitkering</b>						
1) Accres tranche 2025		1.883.848	1.765.287	1.757.915	1.751.269	1.750.612
2) Ruimte onder plafond BCF 2024	446.667					
3) Digitaal Stelsel Omgevingswet	- 10.581	- 13.479	- 16.377	- 19.275	- 22.173	- 25.071
4) Vervallen besparing jeugdzorg			500.000	511.000	511.000	511.000
5) Overige mutaties algemene uitkering	1.100	- 200	- 8.130	- 8.130	- 8.030	- 3.656
<b>waarvan Integratie-uitkeringen</b>						
6) Afschaffen lage inkomens voordeel		19.789	19.664	19.536	19.410	19.284
7) Volumegroei Beschermd Wonen 2025		14.185	14.185	14.185	14.185	14.185
8) Overige mutaties integratie-uitkeringen	0	0	0	0	0	0
<b>waarvan Decentralisatie-uitkeringen</b>						
9) Toekomstbestendig maken energiebeleid	10.004	10.004				
10) Openbare bibliotheken		59.282	59.282			
11) Faciliteitenbesluit opvangcentra	12.053					
12) Wet betaalbare huur	13.435	19.256	16.406	9.150	7.352	6.500
13) Alleenverdienersproblematiek	22.597					
14) Overige mutaties decentralisatie-uitkeringen	2.998	- 222	- 222	4.456	- 43	- 43
<b>waarvan Onderzoeken verdeelsystematiek</b>						
15) Overige mutaties onderzoeken verdeelsystematiek	0	0	0	0	0	0
<b>Stand ontwerpbegroting 2025</b>	<b>43.836.964</b>	<b>44.896.000</b>	<b>42.236.156</b>	<b>42.005.802</b>	<b>41.788.344</b>	<b>41.707.183</b>

### Toelichting

De mutaties 1, 2, 4 en 10 zijn reeds toegelicht onder Tabel 2 [Belangrijkste mutaties](#) in hoofdstuk 2 Beleidsagenda.

#### 3) Digitaal Stelsel Omgevingswet

Op grond van de Beheerovereenkomst d.d. 18-12-2018 dragen de gemeenten vanaf 1-1-2020 jaarlijks 70% bij aan de kosten van beheer en doorontwikkeling van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) en het Informatiepunt Leefomgeving (IPL0). De gemeentelijke bijdrage wordt structureel verhoogd conform de aanvullende afspraken in het Bestuurlijk Overleg VRO d.d. 13 juli 2023 o.b.v. prijspeil 2024 (CPB index 3,5%).



*6) Afschaffen lage inkomens voordeel*

Gemeenten worden vanaf 2025 gecompenseerd voor de afschaffing van het Lage-inkomensvoordeel (LIV). Het gaat om het LIV dat de gemeente of haar sociaal ontwikkelbedrijf ontvangt voor werknemers met een interne plaatsing op basis van de Wsw of in nieuw beschut werk op basis van de Participatiewet. Compensatie vindt plaats via de gebruikelijke financieringsstromen voor de SW en voor Beschut werk (de IU Participatie).

*7) Volumegroei Beschermd wonen 2025*

De omvang van de integratie-uitkering Beschermd wonen stijgt als gevolg van de toekenning van de volume-indexatie voor het jaar 2025 (€ 14,185 miljoen per jaar).

*9) Toekomstbestendig maken energiebeleid*

In het bestuurlijk overleg Klimaat en Energie van 28 november 2023 en 18 januari 2024 is gesproken over de bekostiging van extra taken bij provincies en gemeenten in het kader van het toekomstbestendig maken van het energiesysteem. Specifiek gaat het om taken op het gebied van het voorkomen van netcongestie, zoals het versnellen van de aanleg van infrastructuur, het bij elkaar brengen van vraag en aanbod van energie via een stimuleringsprogramma energiehubs en het ondersteunen van bedrijven bij hun verduurzaming. Gemeenten ontvangen hiervoor in 2024 en 2025 ruim € 10 mln.

*11) Faciliteitenbesluit opvangcentra*

In het faciliteitenbesluit is geregeld dat aan gemeenten die een opvangcentrum voor asielzoekers hebben jaarlijks door het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) een uitkering wordt toegekend. De uitkering wordt gebaseerd op het aantal door asielzoekers permanent te bezetten capaciteitsplaatsen verminderd met het aantal op 1 januari van het uitkeringsjaar in de basisregistratie personen ingeschreven bewoners van het opvangcentrum.

*12) Wet betaalbare huur*

Met de Wet betaalbare huur krijgen gemeenten de bevoegdheid om toezicht te houden en handhavend op te treden met betrekking tot maximale huurprijzen, maximale huurprijsstijgingen en de informatieplicht op verhuurders om huurders op de hoogte te stellen van de maximale huurprijs. De middelen zijn bedoeld voor de implementatie en uitvoering van het wetsvoorstel (het ontvangen en behandelen van meldingen en de handhaving op die meldingen).

*13) Alleenverdienersproblematiek*

Met de DU Alleenverdienersproblematiek worden gemeenten gefinancierd voor de ondersteuning die zij bieden aan getroffen huishoudens middels individuele bijzondere bijstand (huidig handelingsperspectief) over de jaren 2023 en 2024. Deze overboeking betreft de eerste tranche.

## Bijlage 2: Integratie-uitkeringen

Tabel 11 Integratie-uitkeringen (bedragen x € 1.000)						
	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Voogdij 18+	0	0	0	0	0	0
Beschermd wonen	1.730.992	1.745.850	1.746.555	1.746.555	1.746.555	1.746.555
Participatie	2.070.911	1.959.386	1.892.842	1.826.360	1.760.438	1.694.636
Wijziging betalingsverloop integratie uitkeringen	2	0	0	0	0	0
<b>Stand ontwerpbegroting 2025</b>	<b>3.801.905</b>	<b>3.705.236</b>	<b>3.639.397</b>	<b>3.572.915</b>	<b>3.506.993</b>	<b>3.441.191</b>

### Bijlage 3: Decentralisatie-uitkeringen

Tabel 12 Decentralisatie-uitkeringen (bedragen x € 1.000)						
	2024	2025	2026	2027	2028	2029
100 jaar vriendschap Turkije-Nederland	100					
Aanpak laaggeletterdheid	7.300					
Aanpak recreatieparken	170					
Aanpak tegen ondermijning	210					
Alleenverdienersproblematiek	22.597					
Bed, bad en brood	1.600					
Beeldende kunst en vormgeving	13.500	13.500	13.500	13.500	13.500	13.500
Begeleiding jongeren naar werk	14.895					
Behoud sociale voorzieningen Groningen	629					
Bodembescherming	8.636	8.636	8.636	8.636	8.636	8.636
BRP centralisering inschrijving vergunninghouders	4.731	4.731	4.731	4.731	4.731	4.731
Correctie Waterschapswegen (Knelpunten verdeelproblematiek)	4.047	4.140	4.235	4.332	4.432	4.534
Dakloze EU burgers	7.000					
Einde lening inburgeringsplichtig	2.240					
Ex Ante Impact Analyse NPLV	223					
Experiment gesloten coffeeshopketen	1.378					
Extra capaciteit BOA's	13.000	13.000	13.000	13.000	13.000	13.000
Faciliteitenbesluit opvangcentra	14.218					
Gemeentelijke antidiscriminatie voorzieningen	2.500					
Jeugd	21.700					
Jeugdhulp aan kinderen in een AZC	5.100	5.100	5.100	5.100	5.100	5.100
Kansen voor alle kinderen	85.000	85.000	85.000	85.000	85.000	85.000
Landelijke aanpak adreskwaliteit	2.856					
Landelijke beeindigingsregeling veehouderijbedrijven	2.224					
LHBTI beleid regenboogsteden	1.212	1.212	1.212			
Maatschappelijke begeleiding	1.373					
Maatschappelijke opvang	385.057	385.057	385.057	385.057	385.057	385.057
Nationaal Actieplan dakloosheid	55.000	55.000	55.000	55.000	55.000	55.000
Nederlands-Soedanese repatrianten	272					
Openbare bibliotheken		59.282	59.282			
Outreaching werken	508					
Regionale doelgroepspecifieke aanpak	4.784	4.784	4.784			
RES regio's	8.781	8.781	8.781	8.781	8.781	8.781
Slavernijverleden	958					
Social Labs	700					
Toekomstbestendig maken energiebeleid	10.004	10.004				
Uitstapprogramma prostituees	6.000	6.000	6.000	6.000	6.000	6.000
Uitvoeringskosten omgevingswet	71.535	5.147		4.499		
Vangnetconstructie energietoelage 2023	32.500					
Veilig wonen	2.415	2.415	2.415			
Veilige steden	675	675	675			
Veiligheidshuizen	7.699	7.699	7.699	7.699	7.699	7.699
Verkeersveiligheid	95	95	95	95	95	95
Versterking arbeidsmarktregio's	14.593	14.593	14.593	14.593	14.593	14.593
Versterking dienstverlening gemeenten: personen met verward gedrag	10.000	10.000	10.000	10.000		
Versterking omgevingsveiligheidsdiensten	3.825					
Voorschoolse voorziening peuters	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000
Vrouwenopvang	230.607	230.621	210.748	210.894	210.894	210.894
VTH-taken	46.700	46.700	46.700	46.700	46.700	46.700

	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Wet betaalbare huur	13.435	19.256	16.406	9.150	7.352	6.500
Wet kwaliteitsborging bouw	10.076	10.076	10.000			
Work in Nederland	1.321					
Wijziging betalingsverloop decentralisatie-uitkeringen 2023	270					
<b>Stand ontwerpbegroting 2025</b>	<b>1.186.249</b>	<b>1.041.504</b>	<b>1.003.649</b>	<b>922.767</b>	<b>906.570</b>	<b>905.820</b>

In [artikel 13, lid 5, van de Financiële-verhoudingswet](#) wordt bepaald dat jaarlijks, in overleg met de ministers die het aangaat, wordt bezien of een decentralisatie-uitkering kan worden gewijzigd in een integratie-uitkering of een algemene uitkering. In het licht van het traject dat de fondsbeheerders gestart zijn om het uitkeringsstelsel te vereenvoudigen zullen geen nieuwe integratie-uitkeringen meer worden gecreëerd. Voor de decentralisatie-uitkeringen betekent dit dat alleen een mogelijke omzetting naar de algemene uitkering aan de orde kan zijn.

In bovenstaande tabel is te zien dat de meeste decentralisatie-uitkeringen niet structureel zijn. Van omzetting naar de algemene uitkering is voor die decentralisatie-uitkeringen dan ook vooralsnog geen sprake. Voor de wel structurele decentralisatie-uitkeringen geldt dat deze niet aan alle gemeenten worden uitgekeerd en/of nu nog niet kunnen worden verdeeld via de maatstaven van de algemene uitkering.

## Bijlage 4: Moties en toezeggingen

**Tabel 13 Door de Staten-Generaal aanvaarde moties die zijn afgerond (stand per 30 juni 2024)**

Omschrijving van de motie	Vindplaats	Stand van zaken
De motie van de leden Van der Graaf en Inge van Dijk; Verzoekt de regering de verevening van de overige eigen middelen zo snel mogelijk maar uiterlijk met ingang van 2024 beter aan te laten sluiten bij de meerjarige werkelijke ontvangen overige eigen middelen in relatie tot het kostenniveau van de gemeente.	Kamerstuk II 2021/22, <a href="#">35925 VII, nr. 161</a>	Afgedaan. De Tweede Kamer is op 19 september 2023 geïnformeerd in de begrotingsstaat van het gemeentefonds (Kamerstuk II 2023/24, <a href="#">36410 B, nr. 2</a> ).
De motie van het lid Inge van Dijk; Verzoekt de regering serieus te kijken naar de opschalingskorting als onderdeel van de voorjaarsbesluitvorming en eventuele alternatieven; zoals het bevriezen van de opschalingskorting op het huidige niveau tot en met 2029.	Kamerstuk II 2023/24, <a href="#">36410 VII, nr. 77</a>	Afgedaan. De Tweede Kamer is op 14 december 2023 per brief geïnformeerd (Kamerstuk II 2023/24, <a href="#">36410 VII, nr. 83</a> ).
De motie Nijboer; Verzoekt het kabinet de consequenties van de tekorten inzichtelijk te maken en voorstellen voor te bereiden om het ravijn te dichten.	Kamerstuk II 2023/24, <a href="#">36410 VII, nr. 62</a>	Afgedaan. De Tweede Kamer is op 14 december 2023 per brief geïnformeerd (Kamerstuk II 2023/24, <a href="#">36410 VII, nr. 83</a> ).

**Tabel 14 Door de Staten-Generaal aanvaarde moties die nog niet zijn afgerond (stand per 30 juni 2024)**

Omschrijving van de motie	Vindplaats	Stand van zaken
De motie van de leden Palmen en Mohandis; Verzoekt de regering om de vermogensgrenzen van lokale belastingen gelijk te stellen aan de vermogensgrenzen van de Participatiewet.	Kamerstuk II 2023/24, <a href="#">24515, nr. 742</a>	In behandeling. De Tweede Kamer wordt in tweede helft 2024 geïnformeerd.

**Tabel 15 Door bewindslieden gedane toezeggingen die zijn afgerond (stand per 30 juni 2024)**

Omschrijving van de toezegging	Vindplaats	Stand van zaken
N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.

**Tabel 16 Door bewindslieden gedane toezeggingen die nog niet zijn afgerond (stand per 30 juni 2024)**

Omschrijving van de toezegging	Vindplaats	Stand van zaken
De minister zegt toe samen met de staatssecretaris van Financiën aan een aanpassing te werken van het zogenaamde 'uitkeringsstelsel', mede vanwege de bevindingen van de Algemene Rekenkamer over de toepassing van de 'decentralisatie-uitkering'. Onderdeel daarvan is de vraag welk uitkeringstype past bij het oppakken van gezamenlijke opgaven. Begin 2020 is het conceptwetsvoorstel voorgelegd ter consultatie aan onder andere de VNG, het IPO en de Algemene Rekenkamer. Beoogde inwerkingtreding is 2022. Het voornemen is het wetsvoorstel in het voorjaar 2021 aan de Tweede Kamer aan te bieden.	Kamerbrief Antwoorden op vragen gesteld tijdens de begrotingsbehandeling d.d. 15 oktober 2020 (Handeling II 2020/21, nr. 15, item 13)	In behandeling. De Tweede Kamer wordt in najaar 2024 geïnformeerd over het proces omtrent de herziening van de Financiële-verhoudingswet.
De ROB heeft tav gemeenten met een beperkte financiële draagkracht en een lage sociaal economische status de zorg geuit dat deze gemeenten relatief veel kosten maken, terwijl het vermogen om eigen inkomsten te realiseren beneden gemiddeld is. Zo wordt dit jaar in het onderzoek naar de centrumfunctie onder andere aandacht besteedt aan de stapeling van problematiek in het sociaal domein (om het model en de uitlegbaarheid ervan verder te verbeteren). De minister zegt de Tweede Kamer toe te zijner tijd te informeren over de uitkomsten van dit onderzoek, welke eerste helft 2023 wordt verwacht.	Kamerbrief Antwoorden schriftelijke Kamervragen ontwerpbegrotingen 2023 (Begrotingshoofdstukken BZK H VII en Gemeentefonds, Provinciefonds, Staten-Generaal en overige Hoge Colleges van Staat) d.d. 6 oktober 2022 (Kamerstuk II 2022/23, <a href="#">36200 B, nr. 8</a> )	In behandeling. De Tweede Kamer wordt najaar 2024 geïnformeerd.

## Bijlage 5: Periodiek Onderhouds Rapport (POR)

### 1. INLEIDING EN SAMENVATTING

De achtergrond van het Periodiek Onderhoudsrapport (POR) ligt in de parlementaire behandeling van de Financiële-verhoudingswet (Fvw) in 1996/1997. Toen werd geconstateerd dat het nodig is om het verdeelstelsel van het gemeentefonds voortdurend op zijn werking te bezien en indien nodig bij te stellen. Jaarlijks voeren de fondsbeheerders dit periodiek onderhoud uit en de uitkomsten daarvan worden opgenomen in het POR, dat aan de Tweede Kamer wordt aangeboden als technische bijlage bij de begroting van het gemeentefonds. In het POR worden de veronderstelde uitgaven en inkomsten in het verdeelstelsel afgezet tegen de begrote uitgaven en inkomsten volgens de gemeentelijke begrotingen met als doel te analyseren of de verdeling van de middelen van het Gemeentefonds het actuele uitgavenpatroon van gemeenten volgt (de aansluiting).

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

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

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

Het POR richt zich uitsluitend op de mate van aansluiting tussen hetgeen het verdeelmodel verdeelt over de gemeenten en het daadwerkelijke uitgavenpatroon van gemeenten. In het POR wordt dus niet getoetst of het reeds aanwezig voorzieningenniveau binnen de gemeente voldoende is. Het POR doet ook geen uitspraken over een eventuele noodzaak om aanvullende investeringen te doen in bepaalde gemeenten om het gewenste voorzieningenniveau te bereiken.

Het POR geeft dit jaar slechts een tentatieve indruk. Het nieuwe verdeelmodel is immers per 1 januari 2023 ingevoerd, er zijn dan ook alleen begrotingsdata voor het jaar 2023 en 2024 beschikbaar en nog geen jaarrekeningcijfers.

Uit het POR blijkt dat, net als vorig jaar, de aansluitverschillen voor alle clusters tussen de +/- vijf %-punt liggen en dat er geen clusters zijn die op dit moment nadere analyse vragen.

## 2. ALGEMENE CONTEXT: OMVANG GEMEENTEFONDS

Dit voorjaar is gesproken over een stabiele en beter beheersbare financiering van gemeenten en provincies. In constructief overleg met de VNG en het IPO – in gewaardeerde aanwezigheid van de UvW – is besloten over te gaan tot het schrappen van de oploop van de opschalingskorting in combinatie met het vervroegd invoeren van de nieuwe financieringssytematiek in 2024. Dit houdt in dat de koppeling van het accres aan de ontwikkeling van het bruto binnenlands product (bbp) per 2024 vervroegd is ingevoerd. De gekozen vorm van indexatie levert door de vormgeving op twee componenten de gewenste stabiliteit op. Uitgangspunt is dat de fondsen (gemeentefonds en provinciefonds) meerjarig de ontwikkeling van het nominaal bbp volgen. De indexatie is gesplitst in een volumedeel en een prijsdeel. De volumeontwikkeling van de fondsen wordt gebaseerd op een 8-jaars (t-9 t/m t-2) historisch gemiddelde van de ontwikkeling van het bbp, waardoor het fonds minder schommelt (volumedeel). De indexatie voor inflatie volgt de prijs bbp van het lopende jaar, waardoor de fondsen reëel ‘op niveau’ blijven (prijsdeel).

Dit voorjaar is verder onder meer gesproken over de houdbaarheid en beheersbaarheid van de Wmo. Afgesproken is dat in de toekomst (een nader te bepalen deel van de) Wmo niet langer via de algemene uitkering van het gemeentefonds gaat, maar via een aparte financiering. Afhankelijk van de gekozen bekostigingsvorm wordt een passende geobjectiveerde indexering onderzocht (die aansluit bij de raming die het CPB doet in het kader van het houdbaarheidsonderzoek) en daardoor ook rekening houdt met kostenontwikkeling en demografie/vergrijzing. Het Rijk treft vooruitlopende op de uitwerking een reservering voor een aanvullende indexering voor demografie bovenop de bbp-systematiek. Het betreft vanaf 2026 een jaarlijkse tranche van circa 75 miljoen euro, additioneel oplopend tot 300 miljoen euro in 2029 voor gemeenten.

In het POR wordt geen uitspraak gedaan over de toereikendheid van de omvang van het gemeentefonds en wordt niet getoetst of ambitie, taken, middelen en uitvoeringskracht met elkaar in evenwicht zijn.

## 3. DE AANSLUITING VAN DE VERDELING VAN DE MIDDELEN IN HET GEMEENTEFONDS BIJ HET UITGAVENPATTERN VAN GEMEENTEN

De achtergrond van het Periodiek Onderhoudsrapport (POR) ligt in de parlementaire behandeling van de Financiële-verhoudingswet (Fvw) in 1996/1997. Toen werd geconstateerd dat het nodig is om het verdeelstelsel van het gemeentefonds voortdurend op zijn werking te bezien en indien nodig bij te stellen. Jaarlijks voeren de fondsbeheerders dit periodiek onderhoud uit en de uitkomsten daarvan worden opgenomen in het POR, dat aan de Tweede Kamer wordt aangeboden als technische bijlage bij de begroting van het gemeentefonds. In het POR worden de veronderstelde uitgaven en inkomsten in het verdeelstelsel afgezet tegen de begrote uitgaven en inkomsten volgens de gemeentelijke begrotingen met als doel te analyseren of de verdeling van de middelen van het Gemeentefonds het actuele uitgavenpatroon van gemeenten volgt (de aansluiting).

Uitgangspunten van het verdeelstelsel zijn globaliteit en kostenoriëntatie. Globaliteit omdat het Gemeentefonds geen geormerkte budgetten bevat, maar een algemene geldstroom vormt, waaraan geen bestedingsvoorwaarden zijn gesteld. Kostenoriëntatie, in de zin dat in de ontwikkeling van het verdeelmodel aansluiting is gezocht bij de uitgavenpatronen van

gemeenten. Het doel van het verdeelmodel is om iedere gemeente een gelijkwaardige financiële uitgangspositie te geven, zodat gemeenten een gelijkwaardig voorzieningenniveau kunnen realiseren tegen gelijke belastingdruk. Bij de verdeling van de middelen van het Gemeentefonds wordt dus rekening gehouden met de kosten die gemeenten moeten maken, gegeven de objectieve kostenbepalende kenmerken van elke gemeente.

Het POR heeft als doel te analyseren of de verdeling van de middelen van het Gemeentefonds het actuele uitgavenpatroon van gemeenten volgt (de aansluiting). De clusters fungeren in deze analyse als hulpmiddel. Voor de volledigheid: deze analyse doet niets af aan de bestedingsvrijheid van gemeente ten aanzien van de middelen uit het gemeentefonds.

Het POR geeft dit jaar slechts een tentatieve indruk. Het nieuwe verdeelmodel is immers per 1 januari 2023 ingevoerd, er zijn dan ook alleen begrotingsdata voor het jaar 2023 en 2024 beschikbaar en nog geen jaarrekeningcijfers.

Uit het POR blijkt dat, net als vorig jaar, de aansluitverschillen voor alle clusters tussen de +/- vijf %-punt liggen, en dat er geen clusters zijn die op dit moment nadere analyse vragen.

### Data

Voor de gehanteerde bedragen per eenheid per maatstaf voor 2024 is uitgegaan van de bedragen per eenheid voor 2024 zoals gepubliceerd in de meicirculaire 2023. Voor de volumina per maatstaf voor 2024 is als peildatum de volumina per maatstaf op juli 2023 genomen. Op de bedragen uit het Gemeentefonds is de volgende bewerking uitgevoerd:

- In het onderzoek dat ten grondslag ligt aan de herijking van het Gemeentefonds is het subcluster *Algemene ondersteuning (AO)* voor het grootste deel verklaard met de objectieve maatstaven *inwoners* en *woonruimten*. Een deel van het subcluster is verklaard door het uitgavenniveau van gemeenten: hoe meer uitgaven de gemeente heeft, hoe meer middelen ze aanwendt voor algemene ondersteuning. Om een zuivere confrontatie mogelijk te maken tussen de omvang van de clusters in het verdeelmodel en de uitgaven van gemeenten is het cluster algemene ondersteuning opgehoogd en is de omvang van de overige clusters naar rato verlaagd. In deze POR is daartoe dezelfde methodiek gehanteerd als in het herijkingsonderzoek Gemeentefonds.

De uitgaven (netto lasten) van gemeenten zijn inzichtelijk gemaakt met de begrotingscijfers boekjaar 2024 uit het informatiesysteem lv3. Om de vergelijking zo zuiver mogelijk te kunnen doen, is een aantal modificaties op de lv3-data uitgevoerd:

- Om de clusters uit het Gemeentefonds vergelijkbaar te maken met de lv3-data dient rekening gehouden te worden met het feit dat in de lv3-data de taakgerelateerde overhead onder taakveld 0.4 *Overhead* wordt geboekt, terwijl in het verdeelmodel van het Gemeentefonds de taakgerelateerde overhead aan de inhoudelijke clusters wordt toegerekend. In het herijkingsonderzoek Gemeentefonds is onderzocht dat het taakveld 0.4 *Overhead* voor 25% uit taakgerelateerde overhead bestaat. Dat onderzoek is gebaseerd op de jaarrekening van boekjaar 2017. Omdat het aandeel salarissen (zowel personeel in dienst als inhuur) binnen het taakveld 0.4 *Overhead* voor de jaren na 2017, inclusief begroting 2024, een constante reeks vertoont is er in deze POR geen reden om af te wijken van de 25% zoals gehanteerd bij het herijkingsonderzoek. In



- deze POR is daarom bij iedere gemeente 25% taakgerelateerde overhead uitgenomen uit taakveld 0.4. De uitgenomen overhead is herverdeeld over de inhoudelijke taakvelden naar rato van de salarislasten per inhoudelijk taakveld in 2024. Deze POR volgt hiermee de methodiek zoals die tijdens de herijking van het Gemeentefonds is gehanteerd.
- De bedragen die gemeenten hebben ontvangen uit de decentralisatie- en integratie-uitkeringen zijn binnen het desbetreffende lv3-cluster in mindering gebracht op de netto lasten. Zo wordt een zuivere vergelijking van de algemene uitkering binnen het Gemeentefonds mogelijk gemaakt.
  - Gemeenten met opmerkelijke afwijkingen in de lv3-data, zoals bijvoorbeeld het niet opgeven van uitgaven op de voor het cluster *Jeugd* relevante taakvelden, zijn uitgesloten van de vergelijking. Daarnaast zijn Vlissingen en Lelystad (Artikel-12 gemeente) niet meegenomen. In totaal zijn daarmee vier gemeenten uitgesloten van de vergelijking.

### Methodiek

Uitgangspunten van het verdeelstelsel zijn globaliteit en kostenoriëntatie. Globaliteit omdat het Gemeentefonds geen geormerkte budgetten bevat, maar een algemene geldstroom vormt, waaraan geen bestedingsvoorwaarden zijn gesteld. Kostenoriëntatie, in de zin dat in de ontwikkeling van het verdeelmodel aansluiting is gezocht bij de uitgavenpatronen van gemeenten. Het doel van het verdeelmodel is om iedere gemeente een gelijkwaardige financiële uitgangspositie te geven, zodat gemeenten een gelijkwaardig voorzieningenniveau kunnen realiseren tegen gelijke belastingdruk. Bij de verdeling van de middelen van het Gemeentefonds wordt dus rekening gehouden met de kosten die gemeenten moeten maken, gegeven de objectieve kostenbepalende kenmerken van elke gemeente.

Het POR heeft als doel te analyseren of de verdeling van de middelen van het Gemeentefonds het actuele uitgavenpatroon van gemeenten volgt (de aansluiting). Hiertoe wordt in deze analyse steeds naar de relatieve aansluitverschillen gekeken op clusterniveau. De clusters fungeren in deze analyse als hulpmiddel. Voor de volledigheid: deze analyse doet niets af aan de bestedingsvrijheid van gemeente ten aanzien van de middelen uit het Gemeentefonds. Voor de analyse zijn zowel de bijdrage uit het Gemeentefonds als de netto lasten per uitgavencluster gedefinieerd als het relatieve aandeel dat zij hebben binnen het totaal van de uitgavenclusters.

Voor de analyse is gekeken naar de inkomsten uit het verdeelmodel en de netto lasten per uitgavencluster gedefinieerd als het relatieve aandeel dat zij hebben binnen het totaal van de uitgavenclusters. De 6,0% die bijvoorbeeld in figuur 6 wordt genoemd als inkomsten uit het verdeelmodel voor het cluster *Onderwijs* wil zeggen dat alle gemeenten samen gemiddeld 6,0% van de inkomsten uit het verdeelmodel ontvangen op basis van het cluster *Onderwijs*. Volgens dezelfde werkwijze begroten gemeenten in 2024 gemiddeld 4,9% van hun totaal begrote bedrag op de uitgavenclusters naar *Onderwijs*.

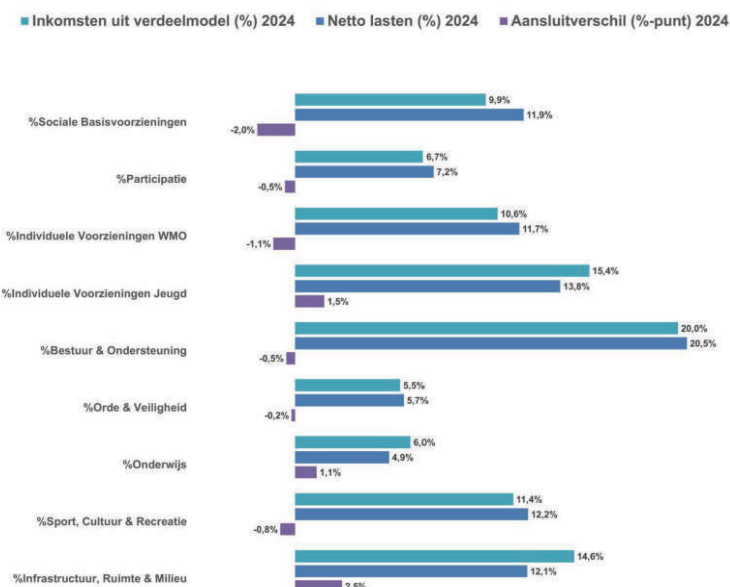
Het aansluitverschil per cluster wordt gedefinieerd als het verschil tussen de inkomsten uit het verdeelmodel en de netto lasten per uitgavencluster (uitgedrukt in het relatieve aandeel van de totale uitgavenclusters). In het hierboven beschreven voorbeeld resulteert dat in een aansluitverschil van 1,1%-punt voor het cluster *Onderwijs*. Een positief aansluitverschil duidt

erop dat het cluster in het verdeelmodel van het Gemeentefonds een groter relatief aandeel heeft t.o.v. het relatieve aandeel in de netto lasten en vice versa.

### Uitkomsten

De analyse toont aan dat de aansluitverschillen per cluster, net als vorig jaar, allemaal onder de +/- vijf %-punt zitten. Er zijn geen clusters die op dit moment nadere analyse vragen.

**Figuur 4**



#### 4. DE ONDERZOEKSAGENDA

De verdeling van de middelen uit het Gemeentefonds dient rekening te houden met de objectieve kenmerken van gemeenten. Om te bekijken of dat goed gebeurt, wordt in het POR geanalyseerd of de uitkomsten van het verdeelmodel van het Gemeentefonds aansluiten bij het actuele uitgavenpatroon van gemeenten.

Bij de invoering van het nieuwe verdeelmodel deelden de ROB en VNG in hun adviezen<sup>1,2</sup> de visie dat het nieuwe model een verbetering is ten opzichte van het oude model, maar benadrukten dat verder onderzoek nodig is. De ROB heeft daartoe een onderzoeksagenda voorgesteld, die door de fondsbeheerders is onderschreven. Het model is geen eindstation en zal continu onderhoud vragen.

De onderzoeksagenda bevat onderzoeken naar de maatstaf centrumfunctie (stapeling problematiek sociaal domein) en naar de Overige Eigen Middelen (OEM). De rapporten van deze twee onderzoeken (centrumfunctie/stapeling problematiek sociaal domein en de Overige Eigen Middelen) worden in de tweede helft van 2024 verwacht. Bij het onderzoek naar de stapeling van de problematiek in het sociaal domein is expliciet aandacht voor het feit dat deze stapeling ook in niet-stedelijke gebieden voorkomt. In het onderzoek naar de overige eigen middelen wordt onderzocht of een meer gedifferentieerde benadering van de overige eigen middelen meer recht doet aan de diverse aard van de eigen inkomsten.

Daarnaast loopt er nog een onderzoek naar de grootstedelijkheid. Tijdens het traject is gezamenlijk met de G4 en de 100.000+ gemeenten besloten om het onderzoek niet te baseren op de gegevens van één jaar maar uit te breiden met gegevens van andere jaren om een zo goed mogelijk en betrouwbaar mogelijk beeld te krijgen. Ook van dit onderzoek wordt het rapport in de tweede helft van 2024 verwacht.

In de POR 2024 is, naar aanleiding van het ROB advies, een analyse opgenomen van de definitie van de maatstaf «eenpersoonshuishoudens». De ROB had in haar advies benoemd dat «het grote gewicht voor eenpersoonshuishoudens laat vermoeden dat de globaliteit is doorgeschoten. Het valt bijvoorbeeld op dat gemeenten met een hoge populatie studenten sterk positief uit de herverdeling komen. Voor de Wmo is dit niet logisch.». De uitkomsten van de vorig jaar uitgevoerde analyse gaven op dat moment geen aanleiding voor aanpassingen aan het model. Er is toen wel toegezegd de effecten van eventuele aanpassing van de maatstaf eenpersoonshuishoudens in integraliteit met de aanpassing van de maatstaf centrumfunctie in het sociaal domein verder te onderzoeken.

De resultaten van bovengenoemde drie onderzoeken en de definitie van de maatstaf eenpersoonshuishoudens zullen de basis zijn voor een bredere onderzoeksopdracht met de vraag of en zo ja hoe deze verwerkt kunnen worden in het huidige verdeelmodel. Daartoe zal na afronding van de drie rapporten een onderzoeksopdracht worden uitgezet. Bij dit onderzoek zal expliciet aandacht zijn voor de kosten van specifieke groepen gemeenten zoals grote steden (100.000 plus), groei- en krimpgemeenten, instellingsgemeenten, toeristengemeenten, universiteitssteden en industriesteden.

---

<sup>1</sup> ROB advies, Advies herverdeling gemeentefonds, 19 oktober 2021

<sup>2</sup> VNG advies, Herijking gemeentefonds, 10 februari 2022

Tot slot zal er, conform de door de ROB voorgestelde onderzoeksagenda, een onderzoek worden gestart naar de kosten voor Bestuur & Ondersteuning.