

Vergaderjaar 2024–2025

36 600 B

Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2025

36 600 C

Vaststelling van de begrotingsstaat van het provinciefonds voor het jaar 2025

Nr. 25

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 februari 2025

Als fondsbeheerders zijn de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en ik verantwoordelijk voor een stabiele en beheersbare ontwikkeling het gemeente- en provinciefonds.

De kamer heeft op 6 november 2024 de motie Chakor/Van Nispen¹ aangenomen die de regering verzoekt om: «de financiële effecten en voor- en nadelen van de nieuwe berekeningswijze taakmutaties inzichtelijk te maken». In deze brief geef ik, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, daarom enerzijds inzicht in de budgettaire ontwikkeling van het gemeente- en provinciefonds van de afgelopen jaren en anderzijds informeer ik u middels de bijlage over de recent gewijzigde berekeningswijze van het accres. Hiermee geef ik uitvoering aan de motie Chakor/Van Nispen.

De inhoudelijke onderbouwing van de bbp-systematiek is toegelicht in de Voorjaarsnota 2023 en uitgewerkt in de Miljoenennota 2024. Daarnaast bevatten de meicirculaires 2023 van het gemeente- en provinciefonds, zoals verwoord in de Voorjaarsnota 2023 en de bijbehorende suppletoire begrotingen van het gemeente- en provinciefonds, de hoofdlijnen van de nieuwe financieringssystematiek voor medeoverheden. Dit conform het verzoek van de Tweede Kamer van de leden Van Weyenberg en van Dijk over een uitvoeringsplan voor de nieuwe financieringssystematiek voor decentrale overheden (Kamerstuk 36 200, nr. 89) en van de leden Bromet en Mohandis (Kamerstuk 36 200 VII, nr. 30) over uitwerken of en hoe de nieuwe financieringssystematiek wettelijk verankerd kan worden.

¹ Kamerstuk 36 600 B, nr. 12

1. Huidige stand gemeente- en provinciefonds

Gemeenten ontvangen circa 54% en provincies circa 46% van hun inkomsten uit respectievelijk het gemeentefonds en het provinciefonds. De fondsen nemen jaarlijks toe- of af door taakmutaties en door de normeringssystematiek. We spreken van een taakmutatie wanneer er middelen aan het gemeente- of provinciefonds worden toegevoegd voor het uitvoeren van een nieuwe taak (bijvoorbeeld de Wmo) of wanneer middelen uit de fondsen worden genomen, omdat zij een taak niet meer hoeven uit te voeren. Daarnaast wijzigen de fondsen jaarlijks door de normeringssystematiek, die de indexatie van de fondsen bepaalt. De normeringssystematiek is sinds 2024 gebaseerd op de ontwikkeling van het bruto binnenlands product (bbp). Hiervoor was deze systematiek gekoppeld aan de ontwikkeling van de Rijksuitgaven en gingen gemeenten en provincies samen met het Rijk «trap op» of «trap af».

De jaarlijkse toe- of afname van het gemeente- en provinciefonds op basis van de normeringssystematiek wordt het accres genoemd. Onderstaande tabel toont de actuele stand van het gemeentefonds en het provinciefonds uit de Miljoenennota 2025 (inclusief CBS-revisie). In tabel 1 staat de ontwikkeling van het accres met onderscheid tussen de onderdelen prijs, volume en Wmo. Hierin is te zien dat het totale accres sinds 2022 stijgt naar in totaal 16,2 miljard euro in 2029 (totaal accres prijs, volume en Wmo). Ten opzichte van de start van Rutte IV, het moment dat vanaf 2026 is afgestapt van de normeringssystematiek «trap op trap af», hebben gemeenten en provincies in alle jaren extra middelen ontvangen en vooral in de jaren 2022–2025 meegedeeld in de relatief hoge intensiveringen vanuit het Rijk. Dit wordt nader geduid in het vervolg van deze brief.

Tabel 1. Huidige stand van het gemeente- en provinciefonds (MN 2025)

In miljoenen euro	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Stand MN25 (incl. revisie)	42.825	45.335	47.707	48.448	47.542	49.227	50.876	52.712
w.v. prijs accres ¹	2.264	4.115	5.755	6.908	7.766	8.869	9.971	11.133
w.v. volume accres ¹	422	1.795	2.702	3.607	2.508	3.270	4.019	4.754
w.v. Wmo accres					75	150	225	300

¹ de tranches 2022 t/m 2025 zijn inmiddels overgeheveld naar de grondslag. Voor de tranches 2022 en 2023 is er geen onderscheid gemaakt voor prijs en volume, daarom is de aanname gemaakt om het accres boven LPO (loon-prijs ontwikkeling) toe te rekenen aan het volumedeel

2. Ontwikkeling gemeente- en provinciefonds vanaf 2022

Onderstaande tabellen maken stap voor stap de ontwikkeling van het gemeente- en provinciefonds zichtbaar sinds de start van Rutte IV. Deze vergelijking is gemaakt op basis van standen zoals opgenomen in de gepubliceerde begrotingsstukken, in nominale termen. Dit betekent dat hier zowel de eerder in deze brief beschreven taakmutaties als het accres in zijn verwerkt. In de tekstuele toelichting staat welke mutaties betrekking hebben op de besluitvorming over de nieuwe normeringssystematiek.

Bij start Rutte IV is afgesproken dat tot en met 2025 rijk, gemeenten en provincies «samen trap op» zouden gaan. Voor 2026 en verder is het accres structureel vastgezet op een bedrag van 1 miljard euro boven op de stand voor begrotingsjaar 2026 van Miljoenennota 2022. Deze 1 miljard euro kwam in plaats van het structureel doortrekken van het volumedeel van het accres (2022–2025). Op deze manier gingen gemeenten en provincies niet meer gelijk «samen trap op». Gemeenten en provincies hadden in 2026 meer dan deze 1 miljard euro gekregen als ook in dat jaar de ontwikkeling van de Rijksuitgaven was gevolgd. Dit is de terugval in inkomsten waar gemeenten en provincies over spreken. Onderstaande tabel laat zien welke middelen er op basis van Rutte IV en besluitvorming

Voorjaarsnota 2022 aan gemeenten en provincies zijn toegekend. In onderstaande mutatie zit ook de loon- en prijsontwikkeling die is opgenomen in de Voorjaarsnota 2022.

Tabel 2. Ontwikkelingen van het gemeente- en provinciefonds: MN 2022 tot VJN 2022

In miljoenen euro	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
(1) Stand MN 2022	38.138	36.704	37.276	38.154	39.215			
Mutatie CA Rutte IV + VJN2022	2.442	3.809	3.458	4.418	2.351			
(2) Stand VJN 2022	40.580	40.513	40.734	42.572	41.565			

NB: Tabel 2 is op basis van nominale standen uit de begrotingsstukken, hier zijn ook prijsontwikkelingen en taakmutaties in verwerkt.

Onderstaande tabel 3 laat de ontwikkeling van het gemeente- en provinciefonds zien met de bijstellingen van de Miljoenennota 2023 en de Voorjaarsnota 2023. Bij Miljoenennota 2023 werd voor het jaar 2026 incidenteel 1,1 miljard euro toegevoegd. In de Voorjaarsnota 2023 werd deze 1,1 miljard structureel doorgetrokken voor 2027 en verder. Ook werd in de Voorjaarsnota 2023 de nieuwe normeringssystematiek op basis van het bbp aangekondigd. Dit is in de Miljoenennota 2024 uitgebreid toegelicht inclusief de budgettaire reeksen.

Tabel 3. Ontwikkelingen van het gemeente- en provinciefonds: VJN 2022 tot VJN 2023

In miljoenen euro	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
(2) Stand VJN 2022	40.580	40.513	40.734	42.572	41.565			
Mutatie MN2023 + VJN2023	2.245	4.066	4.846	5.085	3.997			
(3) Stand VJN 2023	42.825	44.579	45.580	47.657	45.563	46.844	48.213	

NB: Tabel 3 is op basis van nominale standen uit de begrotingsstukken, hier zijn ook prijsontwikkelingen en taakmutaties in verwerkt.

In de Voorjaarsnota 2024 is besloten om de oploep van de opschalingskorting te schrappen (715 miljoen) in combinatie met het vervroegd invoeren van de bbp-systematiek vanaf 2024, conform advies van de Raad van State². Daarmee worden de accrestranches vanaf 2024 gebaseerd op bbp-systematiek en doorgetrokken. In de periode dat de oploep van de opschalingskorting nog in de boeken stond is hierover geen accres berekend. Om de gevolgen voor de lopende begroting van gemeenten en provincies te dempen zijn afspraken gemaakt over incidentele compensatie voor de vervroegde overstap naar de bbp-systematiek.

Daarnaast zijn bij Voorjaarsnota 2024 aanvullende afspraken gemaakt over enkele inhoudelijke (budgettaire) thema's. Voor Wmo is een reservering gemaakt voor aanvullende indexering voor demografie en voor het fysiek domein is afgesproken dat er onderzoek nodig is naar de vraag of de bbp-systematiek evenredig meebeweegt met de ontwikkeling van de kosten op de beleidsterreinen openbaar vervoer, infrastructuur en natuur.

Tabel 4. Ontwikkelingen van het gemeente- en provinciefonds: VJN 2023 tot VJN 2024

In miljoenen euro	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
(3) Stand VJN 2023	42.825	44.579	45.580	47.657	45.563	46.844	48.213	
Mutatie MN2024 + VJN2024		756	1.370	334	977	1.376	1.660	
(4) Stand VJN 2024		45.335	46.950	47.991	46.540	48.220	49.873	51.695

NB: Tabel 4 is op basis van nominale standen uit de begrotingsstukken, hier zijn ook prijsontwikkelingen en taakmutaties in verwerkt.

Sinds de Voorjaarsnota 2024 zijn er geen besluiten meer genomen die direct raken aan de normeringssystematiek op basis van het bbp. Voor de volledigheid bevat deze brief desalniettemin ook de actuele stand van het gemeente- en provinciefonds in tabel 5, stand miljoenennota 2025 inclusief CBS-revisie. De mutaties tussen Voorjaarsnota 2025 en Miljoe-

² Raad van State, Advies Miljoenennota 2024 en rapportage begrotingstoezicht 2023, pg. 47 & 48.

nennota 2025 bestaan voor het grootste deel uit het schrappen van de besparing van 511 miljoen op de Jeugdzorg en een correctie van ca. 300 miljoen van het accres naar aanleiding van genoemde CBS-revisie³.

Tabel 5. Ontwikkelingen van het gemeente- en provinciefonds: VJN 2024 tot MN 2025

In miljoenen euro	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
(3) Stand VJN 2024		45.335	46.950	47.991	46.540	48.220	49.873	51.695
Mutatie MN2025			757	457	1.003	1.008	1.003	1.016
(4) Stand MN 2025 (incl. revisie)	42.825	45.335	47.707	48.448	47.542	49.227	50.876	52.712

NB: Tabel 5 is op basis van nominale standen uit de begrotingsstukken, hier zijn ook prijsontwikkelingen en taakmutaties in verwerkt.

3. Gesprekken medeoverheden

Op 21 november 2024 heeft een Overhedenoverleg plaatsgevonden en op 26 november 2024 een Bestuurlijk Overleg Financiële Verhoudingen (BOFv). Over de uitkomsten van deze overleggen heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties u geïnformeerd in de brief van 29 november (Kamerstuk 36 600 B, nr. 22).

In deze brief staat dat het kabinet veel waarde hecht aan de balans tussen de ambities, taken, middelen en uitvoeringskracht van medeoverheden. In het Overhedenoverleg is van kabinetszijde erkend dat deze balans onder druk staat. Het gesprek hierover moet zorgvuldig en precies worden gevoerd. Het kabinet wil met de medeoverheden een weg naar voren bewandelen. Dat doen we door de scheefgroei in het sociaal domein zeer serieus te nemen. Ook zoeken we intensieve samenwerking op vier thema's (robuuste ruimtelijke keuzes, zorg en welzijn, bestaanszekerheid en landelijk gebied), met als doel om te resulteren in een samenwerkingsagenda. Dit wordt nader uitgewerkt richting het volgende Overhedenoverleg van maart.

In het BOFv is daarnaast afgesproken dat in gezamenlijkheid wordt gewerkt aan een inventarisatie van de voor- en nadelen van de nieuwe berekeningswijze van het accres. Dit thema staat op de agenda van het eerstvolgende BOFv in maart. Dit gaat in ieder geval over het definitieve vaststellingsmoment van het prijs-bbp voor het lopende jaar. Dat gebeurt nu in het voorjaar van het lopende jaar, conform de rest van de Rijksbegroting, op basis van CPB-cijfers. Ook wordt gesproken over de normering van teruggedraaide kortingen op het gemeentefonds en provinciefonds.

Het kabinet streeft ernaar om, in goede interbestuurlijke samenwerking bij de uitwerking van het regeerprogramma, samen met de medeoverheden tot een goede balans te komen. Zo kunnen overheden gezamenlijk vanuit hun eigen kracht maatschappelijke opgaven aangaan en de burger gepaste dienstverlening bieden.

De Staatssecretaris van Financiën,
T. van Oostenbruggen

³ Dit betreft de stand miljoenennota 2025, inclusief een correctie als gevolg van de revisie van het CBS. Dit staat nader toegelicht in de brief van de Minister van Financiën, Kamerstukken 2024–2025, 36 600, nr. 41.

BEREKENINGSWIJZE: HOE WERKT DE NORMERINGS-SYSTEMATIEK?

3.1 Samenstelling index

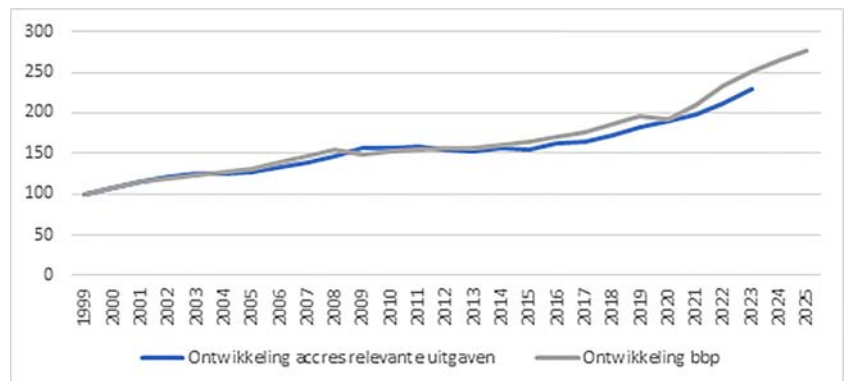
Het idee achter de bbp-normeringssystematiek is dat de uitgaven van gemeenten en provincies de ontwikkeling van de economie op de lange termijn volgen. De bbp-normeringssystematiek is opgebouwd uit een volume-en prijsdeel. Het volumedeel van het accres wordt gebaseerd op een 8-jaars historisch gemiddelde van de ontwikkeling van het bbp (t-2 tot en met t-9), waardoor het accres stabiel is. Het prijsdeel is de prijs bbp-index het betreffende jaar (t=1).

Bij de bbp-systematiek is de index opgebouwd uit CPB-ramingen. Deze zijn openbaar beschikbaar, het accres is daardoor na te rekenen door gemeenten en provincies. De gegevens van het CPB zijn in het voorjaar van het lopende jaar t beschikbaar.

Het accres op basis van «trap op trap af» – waarbij gemeenten en provincies meebewogen met de uitgaven(ontwikkeling) van het Rijk – was afhankelijk van besluitvorming over en realisatie van de Rijksuitgaven. Bovendien verschilde het per Kabinet welke uitgaven onder de «trap op trap af» systematiek vielen. Het accres was dan ook lastig na te rekenen door gemeenten en provincies. Er was geen sprake van een volume-en prijsdeel van het accres.

Op lange termijn volgen beide systematieken eenzelfde trend, zie figuur 1. Ook geldt bij beide normeringssystematieken dat het accres bestedingsvrij is, dat wil zeggen dat het aan de individuele gemeenten of provincies is hoe zij het accres besteden. Ze hoeven over deze besteding geen verantwoording af te leggen aan het Rijk.

Figuur 1. Ontwikkeling bbp en ontwikkeling accres relevante uitgaven volgen zelfde trend¹



¹ De cijfers bbp zijn op basis van MEV25, de bbp index van 2024 en ontwikkeling accres relevante uitgaven zijn basis van Voorjaarsnota 2024.

3.2 Berekening accrestranche

Voor het bepalen van de hoogte van het accres wordt met de bbp-systematiek die geldt vanaf 2024 het accrespercentage voor jaar t als basis gebruikt. De omvang van de accrestranche wordt berekend door de grondslag van het desbetreffende jaar te vermenigvuldigen met het accrespercentage voor jaar t. Dit zorgt ervoor dat het accres in lijn is met de grondslag en de daar bijhorende taken en eventuele taakmutaties. Dit is een Rijksbrede methodiek die ook op andere begrotingshoofdstukken wordt toegepast. Dit wordt gedaan zodat het beschikbare accres past bij

de daadwerkelijke taken van het betreffende jaar. Ter illustratie het onderstaande voorbeeld. In dit voorbeeld is de verwachte economische groei 2% voor de accrestranche van 2025. De omvang van de fondsen worden met dit percentage genormeerd zodat de fondsen op niveau blijven. Doordat de omvang van het gemeente- en provinciefonds, onder andere door taakmutaties, verandert over de tijd, is er bij deze systematiek sprake van een stabiel *accrespercentage* over de tijd, zie tabel 6 (regel D).

Als alternatief kan uitgegaan worden van een vast accresbedrag dat wordt doorgetrokken, gebaseerd op de stand van het gemeente- en provinciefonds in een specifiek jaar (bijvoorbeeld jaar t). Bij deze methodiek is sprake van een schommelend *accrespercentage* onafhankelijk van de omvang van het gemeentefonds of provinciefonds. Als de begrotingsstanden van de fondsen jaar op jaar van elkaar verschillen – wat in de praktijk vrijwel altijd het geval is – wordt hierdoor feitelijk te veel of te weinig genormeerd.

Tabel 6: berekeningswijze accres o.b.v. jaarlijkse grondslagen

Fictieve accrestranche o.b.v. jaarlijkse grondslagen	2025	2026	2027	2028
A. Grondslag jaar t	1.000	950	850	850
B. Accrespercentage 2025	2,00%			
C. Accrestranche 2025 «bbp» (A x B)	20	19	17	17
D. Percentage van de uitgekeerde accrestranche (C/A)	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%

Bij de bbp-systematiek is uiteraard van belang dat taakmutaties in het juiste prijspeil aan de fondsen worden toegevoegd, om te zorgen dat de grondslag van de accrestranche juist is. Gemeenten en provincies worden in de circulaire geïnformeerd over de ontwikkeling van het accres. Samen met gemeenten, provincies en de VNG en het IPO wordt bekeken hoe hierover in de circulaire te rapporteren op een dusdanige wijze dat voor gemeenten en provincies de berekening van het accres navolgbaar is in het geval van uitnamen en toevoegingen (taakmutaties).

3.3 Vaststellingsmoment normeringspercentage

Een ander onderdeel van de bbp-systematiek is het vaste moment dat het normeringspercentage wordt vastgesteld. Bij de «trap op trap af» systematiek werd het normeringspercentage bepaald op basis van de definitieve ontwikkeling van de rijksuitgaven. De ontwikkeling van de rijksuitgaven was pas definitief bij het financieel jaarverslag en daarvoor vond op meerdere momenten gedurende het jaar nacalculatie plaats op het accres. In de praktijk werd het accres vaak naar beneden bijgesteld door onder andere onderuitputting en kasschuiven op de Rijksbegroting. Dit leidde tot de onwenselijke situatie dat gemeenten en provincies na afloop van het jaar minder of meer budget kregen dan waar ze op hebben gekoerst gedurende het jaar. De afgelopen jaren zijn de kasschuiven en de onderuitputting fors toegenomen aan de uitgavenkant van de Rijksbegroting; dit had voor nog grotere onzekerheid en daarmee nacalculatie gezorgd.

Uitgangspunten bij de nieuwe systematiek waren daarom onder andere stabiliteit en navolgbaarheid, volgend uit de evaluatie van de normeringssystematiek in 2020⁴. Om decentrale overheden eerder in het jaar duidelijkheid te geven over de beschikbare middelen wordt de bbp-index

⁴ Evaluatie normeringssystematiek gemeentefonds en provinciefonds 2015–2020, bijlage bij Kamerstukken 2020–2021, 35 570 B, nr. 10.

definitief gemaakt bij de voorjaarsnota van het lopende jaar conform de Rijksbrede LPO-methodiek.

Bij de voorjaarsnota worden de cijfers van het CPB gebruikt op basis van het Centraal Economisch Plan (CEP).