

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
T.a.v.: Minister F. Rijkaart
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Raad voor het Openbaar Bestuur

Korte Voorhout 7
2511 CW 2511 CW
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.raadopenbaarbestuur.nl
Raad_ROB

Contactpersoon

Jan Verhagen
T 070-4267540
info@raadopenbaarbestuur.nl

Datum 7 oktober 2025
Betreft Verdeling algemene uitkering vanaf 2027 - tussenbericht

Kenmerk
2025-0000585979

Uw kenmerk

Geachte minister,

De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) wil in dit tussenbericht¹ zijn zorgen uiten over de verdeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds vanaf 2027. De Raad constateert dat de wettelijke normen waaraan de verdeling moet voldoen, onvoldoende zijn uitgewerkt. Dat maakt zowel de verbetering van de verdeling als de bestuurlijke verantwoording en controle over de verdeling moeilijk. De verdeling uit 2023 vond de ROB *'beter dan de oude maar niet goed genoeg'*. Als die verdeling uit 2023 niet voldoende wordt verbeterd, zal hij in 2027 nog steeds niet *goed genoeg* zijn. Met dit tussenbericht wil de Raad u helpen om te zorgen dat de verdeling vanaf 2027 wél goed genoeg wordt. De Raad doet daarvoor diverse concrete voorstellen.

Ook vraagt de Raad in dit tussenbericht aandacht voor het belang van democratische verantwoording over en controle op de verdeling van de algemene uitkering, en voor de mogelijkheden daartoe. De Raad wil u hiermee helpen om het gesprek over de verdeling in het parlement beter mogelijk te maken.

Doelstelling van de verdeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds

De algemene uitkering van het gemeentefonds die het Rijk beschikbaar stelt aan de gemeenten, omvat in 2025 € 42,1 miljard. Niet louter vanwege die omvang maar bovenal vanuit democratische beginselen rechtvaardigt dat een uitgebreide bestuurlijke verantwoording aan en controle door het parlement - en daarmee aan de belastingbetaler - over de verdeling van dat budget tussen de gemeenten. De middelen moeten 'navolgbaar' worden verdeeld.

Vervolgens ligt de verantwoordelijkheid voor het realiseren van de gemeentelijke doelstellingen waarvan de bekostiging via het gemeentefonds loopt, en daarmee de afweging hoe deze besteed wordt, bij de gemeenten zelf, dus via de colleges van burgemeester en wethouders aan de gemeenteraden.

De doelstelling van de verdeling staat in de Financiële verhoudingswet (Fvw)²: "De verdeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds houdt rekening met de verschillen tussen de gemeenten in noodzakelijke uitgaven en in het vermogen tot het voorzien in eigen inkomsten."

¹ De Raad verwacht begin 2026 een adviesaanvraag te krijgen over uw voorstel voor de verdeling vanaf 2027.

² Financiële verhoudingswet, artikel 7, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0008290/2024-01-01/0>.

Datum
7 oktober 2025

Kenmerk
2025-0000585979

In de memorie van toelichting bij de Fvw³ wordt dit nader uitgelegd: "De centrale doelstelling van de instelling en verdeling van het gemeentefonds is dat gemeenten in staat moeten zijn gelijkwaardige keuzen te maken. Anders gezegd, oogmerk is dat gemeenten kunnen beschikken over een gelijkwaardige voorzieningencapaciteit. Daarvoor dient rekening te worden gehouden met het vermogen van gemeenten om eigen inkomsten te verwerven (belastingcapaciteit) en met hun noodzakelijke uitgaven (kostenoriëntatie). Deze elementen gelden als de algemene eisen waaraan de verdeling van het gemeentefonds dient te voldoen. Het opnemen van deze algemene eisen in de formele wet maakt het mogelijk de uitwerking van de financiële verhouding te toetsen."

In de begroting 2026 van het gemeentefonds⁴ formuleert u deze doelstelling van de verdeling als volgt: "Een verdeling die elk van de gemeenten in staat stelt om hun inwoners een gelijkwaardig voorzieningenpakket tegen globaal gelijke lastendruk te kunnen leveren."

Ook moet de verdeling *globaal* zijn, want van een gedetailleerde verdeling gaat een normerende werking uit. Dat belemmert de vrije besteedbaarheid van de algemene uitkering door de gemeenten en daarmee de efficiëntie van het decentrale bestuur. Verder moet de verdeling in zekere mate *stabiel* zijn, om de gemeenten goed meerjarig te kunnen laten begroten.

Democratische verantwoording over en controle op de verdeling

Democratische verantwoording is onlosmakelijk verbonden aan het openbaar bestuur, op iedere bestuurslaag. Transparantie is daarbij een sleutelbegrip. Dat geldt dus ook voor de verdeling van de algemene uitkering. Inwoners moeten immers weten bij welke volksvertegenwoordiging ze moeten zijn voor de besteding van publieke middelen: de gemeenteraad of de Staten Generaal. Wat is hun vraag? Gaat het over de adequate verdeling van het beschikbare macrobudget of over de bereikte doelstellingen van het gemeentelijk budget?

Democratische verantwoording hoort er op iedere bestuurslaag zowel vooraf te zijn, bij het presenteren van plannen voor de verdeling en de toelichting daarbij, als achteraf, bij de controle en beoordeling of de verdeling goed genoeg aansluit op de situatie van de diverse gemeenten. Mutatis mutandis geldt dit ook op gemeentelijk niveau; vooraf de presentatie van plannen en budgetten en de daarmee te bereiken doelstellingen en achteraf de beoordeling op doelmatigheid en doeltreffendheid.

Zolang er echter geen volledige uitwerking is van artikel 7 Fvw wanneer en hoe de verdeling van de algemene uitkering over de gemeenten *goed genoeg* is, zijn er ook geen handvatten voor democratische verantwoording daarover. Die uitwerking hebt u wel nodig om te kunnen beoordelen of de verdeling die u in 2027 wil voorstellen, *goed genoeg* is.

Ook hebt u die uitwerking nodig om te bepalen wanneer u moet bijsturen op de verdeling en om achteraf parlementaire verantwoording mogelijk te maken of uw doelstelling van de verdeling bereikt is. Verder geeft u met zo'n uitwerking de gemeenten meer zekerheid dat de verdeling kostengeoriënteerd wordt/is/blijft,

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 1995 – 1996, 24.552, nr. 3, blz. 8, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-24552-3.pdf>.

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2025 – 2026, 36.800 B, nr. 2, blz. 10, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-36800-B-2.pdf>.

Datum
7 oktober 2025

Kenmerk
2025-0000585979

zoals de wetgever met artikel 7 Fvw beoogt. Daarom adviseert de Raad voor het Openbaar Bestuur u om de doelstelling van artikel 7 Fvw uit te werken:

Advies: Handvat voor de democratische verantwoording over en controle op de verdeling

De beheerders van het gemeentefonds dienen concrete normen voor de verdeling van het gemeentefonds te formuleren, om te kunnen toetsen of de verdeling goed genoeg aansluit bij de kosten van de gemeenten. Die normen moeten niet zo ruim zijn dat er elk jaar eenvoudig aan wordt voldaan en evenmin zo strak dat ze onhaalbaar zijn.

De enkele normen die u nu wel hebt uitgewerkt voor de verdeling, vindt de Raad *niet goed genoeg*. Daarmee gaat de verdeling niet voldoen aan de eis van artikel 7 Fvw. Verderop in dit tussenbericht gaat hij daarop in.

Nieuwe verdeling 2023: Beter maar niet goed genoeg

Sinds 2023 geldt een nieuwe verdeling van het gemeentefonds⁵. De ROB adviseerde daar vier jaar geleden, in oktober 2021⁶, over. De ROB vond de voorgestelde nieuwe verdeling weliswaar beter dan de oude maar zeker nog niet goed genoeg; de Raad had veel kritiekpunten die nader onderzoek vereisten.

Uw voorgangers als beheerders van het gemeentefonds⁷ en de VNG⁸ schaarden zich achter dit ROB-advies. Zij besloten het nieuwe verdeelmodel in te voeren, met een *onderzoeksagenda*⁹ voor de punten waarover de ROB kritisch was.

Nieuwe verdeling 2027: Van 'beter maar niet goed genoeg' naar 'goed genoeg'; vijf aandachtspunten

De verdeling per 2027 is niet automatisch in orde als het aanbevolen onderzoek is gedaan en de aangekondigde onderzoeksagenda van de minister is doorlopen. Die agenda is geen 'afvinklijstje'. Als de uitkomsten van de onderzoeken de verdeling uit 2023 niet genoeg verbeteren, is die verdeling nog steeds niet goed genoeg. Bovendien zijn er sinds 2021 ook andere ontwikkelingen die aandacht behoeven.

De Raad noemt hieronder, *niet-limitatief*, een aantal normen ter uitwerking van artikel 7 Fvw en de manier om de doelstelling daaruit te bereiken. In de bijlage bij dit tussenbericht werkt de Raad die uit.

(1) Selecteren van kostenbepalende factoren

⁵ Dat is geformaliseerd in het Besluit van 15 augustus 2025 tot wijziging van het Besluit financiële verhouding 2001 in verband met wijzigingen van de maatstaven van de algemene uitkering van het gemeentefonds, *Staatsblad*, 22 september 2025, nr. 244, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2025-244.pdf>.

⁶ ROB, *Advies herverdeling gemeentefonds*, 19 oktober 2021, kenmerk 2021-0000546664, <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/site/binaries/site-content/collections/documents/2021/10/19/briefadvies-herverdeling-gemeentefonds/Briefadvies+herverdeling+gemeentefonds.pdf>; Tweede Kamer, vergaderjaar 2021 – 2022, 35.925 B, nr. 9, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35925-B-9.pdf>, bijlage.

⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2021 – 2022, 35.925 B, nr. 21, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35925-B-21.pdf>.

⁸ VNG, *Resolutie "Naar een uitlegbaar en stabiel beter verdeelmodel gemeentefonds"*, januari 2022, https://vng.nl/sites/default/files/2021-12/07_resolutie_herijking_gemeentefonds.pdf.

⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2021 – 2022, 35.925 B, nr. 24, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35925-B-24.pdf>.

Datum

7 oktober 2025

Kenmerk

2025-0000585979

Het gaat bij de verdeling van de algemene uitkering om het honoreren van objectieve kostenverschillen van *groepen* gemeenten. Zelfs objectieve kostenverschillen van enkele gemeenten kunnen relevant zijn voor de verdeling. Het onderzoek dat ten grondslag ligt aan de verdeling van 2023, is voor het eerst gebaseerd op lineaire regressie. De ROB zag¹⁰ en ziet de voordelen daarvan in termen van objectiviteit. Hij ziet er ook een gevaar in, namelijk dat statistische uitkomsten belangrijker worden dan de bestuurlijke overwegingen. Bij de regressie voor verdeelonderzoeken dient het niet zozeer te gaan om de statistische significantie van bepaalde kostenverhogende kenmerken van gemeenten, daar hoort een *bestuurlijk* oordeel aan vooraf te gaan. Onvermijdelijke kosten van een kleine groep gemeenten zullen immers niet altijd significant zijn in een regressie maar behoren mogelijk wel degelijk gehonoreerd te worden in de verdeling. Daarom adviseert de Raad voor het Openbaar Bestuur u hoe om te gaan met lineaire regressie bij het opstellen van een verdeelmodel:

Advies: Selecteren van kostenbepalende factoren

De Raad verwacht van u bestuurlijke overwegingen over welke kostenverschillen u wel en niet wil honoreren, en waarom. Als u besluit bepaalde kenmerken wel te honoreren, is vervolgens regressie geschikt als objectief hulpmiddel om de hoogte van die compensatie te bepalen.

Uw voorstel voor de verdeling van 2027, waarover de ROB in de eerste maanden van 2026 verwacht te kunnen adviseren, zal de Raad dan ook mede toetsen op uw bestuurlijke overwegingen welke kostenverhogende kenmerken u wel of niet honoreert in de verdeling.

In de bijlage gaat de Raad nader in op regressie als onderzoeksmethode en op de vereiste bestuurlijke en technische transparantie daarbij.

(2) De omvang van de clusters

Voor de omvang van de clusters hanteert u in het Periodiek Onderhoudsrapport gemeentefonds¹¹ de norm dat de omvang van een cluster voldoet als het verschil tussen de toerekening per cluster en de werkelijke gemeentelijke netto lasten¹² niet hoger is dan 5% van de algemene uitkering. U licht deze (nieuwe) norm niet toe. De ROB vindt de norm te ruim. De kleinere clusters hebben een omvang van ongeveer 5% van de algemene uitkering. De norm 'maximaal 5% verschil' houdt dus in dat de uitgaven van die clusters bijna nul moeten zijn of bijna het dubbele

¹⁰ ROB, *Advies onderzoeksmethode verdeelmodellen sociaal domein gemeentefonds*, januari 2019, [https://www.raadopenbaarbestuur.nl/site/binaries/site-content/collections/documents/2019/01/10/briefadvies-onderzoeksmethode-verdeelmodellen-sociaal-domein/Onderzoeksmethode verdeelmodellen sociaal domein gemeentefonds Briefadvies 20190110.pdf](https://www.raadopenbaarbestuur.nl/site/binaries/site-content/collections/documents/2019/01/10/briefadvies-onderzoeksmethode-verdeelmodellen-sociaal-domein/Onderzoeksmethode%20verdeelmodellen%20sociaal%20domein%20gemeentefonds%20Briefadvies%2020190110.pdf); *Herijking gemeentefonds - Tussenbericht*, maart 2021, [https://www.raadopenbaarbestuur.nl/site/binaries/site-content/collections/documents/2021/03/26/tussenbericht-herijking-gemeentefonds/Herijking+gemeentefonds Tussenbericht 202104.pdf](https://www.raadopenbaarbestuur.nl/site/binaries/site-content/collections/documents/2021/03/26/tussenbericht-herijking-gemeentefonds/Herijking+gemeentefonds%20Tussenbericht%20202104.pdf); G. van Nijendaal, *Het maken van een verdeelstelsel is als het maken van worstjes*, maart 2021, <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/actueel/weblogs/weblogs/2021/het-maken-van-een-verdeelvoorstel-is-als-het-maken-van-worstjes>.

¹¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2025 – 2026, 36.800 B, nr. 2, blz. 25 - 30, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-36800-B-2.pdf>.

¹² De netto lasten van een cluster zijn de bruto lasten met aftrek van de taakgebonden inkomsten van (1) specifieke uitkeringen en (2) eigen inkomsten zoals leges.

Datum

7 oktober 2025

Kenmerk

2025-0000585979

voordat u overgaat tot nader onderzoek naar een eventuele aanpassing van de verdeling.

Als u kiest voor een norm in de vorm van een percentage van de algemene uitkering, vindt de Raad een verschil van 1% van de algemene uitkering beter passen. Dat is met de huidige omvang van het gemeentefonds ongeveer € 420 miljoen.

Advies: Norm voor verder onderzoek naar de clusteromvang

Als het verschil tussen de toegerekende inkomsten via het cluster en de netto uitgaven van de gemeenten gedurende twee jaar méér dan 1% van de algemene uitkering is, is verder onderzoek en eventueel aanpassing van de verdeling geboden.

In de bijlage benoemt de Raad van enkele clusters de verschillen tussen de toerekening per cluster en de werkelijke gemeentelijke netto lasten.

(3) Groepen van gemeenten

De kern van het Periodiek Onderhoudsrapport zijn de vergelijkingen, meerjarig bezien, voor elk cluster, voor diverse *groepen van gemeenten*, tussen hun netto lasten per cluster en de toegerekende gemeentefondsbedragen.

Het Periodiek Onderhoudsrapport uit september 2025 bevat echter geen vergelijkingen tussen groepen gemeenten. Diverse voorgaande Periodieke Onderhoudsrapporten bevatten evenmin zulke vergelijkingen. Daarmee mist u essentiële handvatten om de uitkomsten van de lopende onderzoeken naar de verdeling te kunnen beoordelen. Ook de gemeenten en het parlement missen deze handvatten.

Advies: Kernuitkomsten van het Periodiek Onderhoudsrapport

Elk jaar behoren de beheerders van het gemeentefonds in het Periodiek Onderhoudsrapport relevante vergelijkingen te publiceren van de objectieve kostenverschillen van groepen gemeenten en de verschillen in clusterinkomsten. Als dat verschil groter is dan een bepaalde norm, behoren zij aan te geven hoe ze die verschillen willen beperken: nader onderzoek of aanpassen van de verdeling.

Het verdient aanbeveling dat u deze vergelijkingen voor 2025 alsnog publiceert. Ze kunnen nuttig zijn om te beoordelen of de nieuwe verdeling vanaf 2027 goed genoeg zal aansluiten op de kostenverschillen tussen groepen gemeenten.

In de bijlage gaat de Raad nader in op een verdeelmaatstaf uit het sociaal domein en op het cluster overige eigen middelen (OEM).

(4) Maatstaven mogen niet een te groot deel van de algemene uitkering verdelen

Twee verdeelmaatstaven verdelen nu samen bijna de helft van de algemene uitkering: inwoners (24%) en huishoudens met een laag inkomen (22%). Deze aandelen zijn hoog, deze maatstaven zijn erg dominant in de verdeling. Elke maatstaf kent 'pechgemeenten', dat zijn gemeenten waarvan de maatstaf niet de werkelijke taakomvang van de gemeente beschrijft. Als bepaalde maatstaven een groot deel van de algemene uitkering verdelen, stapelt de pech van die pechgemeenten zich op. Daarom adviseert de Raad voor het Openbaar Bestuur u over de maximale omvang van de verdeelmaatstaven:

Datum

7 oktober 2025

Kenmerk

2025-0000585979

Advies: Maximale omvang van de verdeelmaatstaven

De Raad adviseert het belang van de verdeelmaatstaven te beperken tot een nader te bepalen deel van de algemene uitkering, bijvoorbeeld 10 procent. Maatstaven die een groot deel van de algemene uitkering verklaren moeten extra strenge worden getoetst op alle kwaliteitscriteria.

In de bijlage geeft de Raad een voorbeeld.

(5) Vier jaar verdeling niet aanpassen

Uw voorganger kondigde in februari 2025 aan om de verdeling van het gemeentefonds maar eens in de vier jaar aan te passen¹³. De Raad erkent het belang van rust en stabiliteit in de verdeling maar vindt het voorbarig om nu al te beslissen de komende vier jaar de verdeling niet aan te passen. De ontwikkelingen in de gemeentefinanciën kunnen binnen vier jaar aanpassing van de verdeling nodig maken om te voldoen aan artikel 7 Fvw.

Advies: Frequentie van aanpassen verdeling

De Raad adviseert de verdeling aan te passen wanneer het Periodiek Onderhoudsrapport daar aanleiding toe geeft.

Te lang wachten met het aanpassen van de verdeling houdt een scheve verdeling te lang in stand en maakt dat eventuele aanpassingen groot kunnen worden.

Uiteraard is de Raad bereid dit tussenbericht nader toe te lichten. Dit tussenbericht sturen wij ook aan uw medebeheerder van het gemeentefonds, staatssecretaris E. Heijnen van Financiën. Een afschrift van deze brief sturen we aan de Eerste en de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Caelesta Braun
Vicevoorzitter

Iris Sluiter
Secretaris-directeur

¹³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2024 - 2025, 36.600 B, nr. 24, blz. 5, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-36600-B-24.pdf>; nr. 27, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-36600-B-27.pdf>.

Datum
7 oktober 2025

Kenmerk
2025-0000585979

Bijlage: Uitwerking van de voorbeelden

Deze bijlage bevat een aantal uitwerkingen van de voorbeelden die de ROB in de hoofdttekst van dit tussenbericht noemt.

(1) Omvang van de clusters

In de hoofdttekst van dit tussenbericht ging de Raad al in op de omvang van de clusters. Hier illustreert hij dat met concrete cijfers.

Volgens het Periodiek Onderhoudsrapport 2025 wordt met het cluster Infrastructuur, Ruimte en Milieu 14,3% van het gemeentefonds verdeeld, terwijl de gemeenten daar maar 11,8% aan netto lasten aan uitgeven. Dit cluster verdeelt dus ruim 21% meer dan de netto lasten¹⁴. Het verschil beslaat € 1,06 miljard¹⁵. Het cluster Onderwijs verdeelt ruim 20% meer dan de netto lasten. En het cluster Sociale basisvoorzieningen verdeelt ruim 16% minder dan de netto lasten.

De Raad mist overigens in het Periodiek Onderhoudsrapport de aansluitverschillen van de beide inkomstclusters, over de onroerende zaakbelasting en de OEM. Dat verbaast hem.

Deze verschillen hebben betekenis. Ten eerste voor de democratische verantwoording en parlementaire controle op de toereikendheid van de bedragen die de gemeenten krijgen voor hun autonome taken en medebewindstaken in elk cluster. De Raad verwijst hiervoor naar zijn adviezen 'Afrekenen met disbalans'¹⁶ en 'Meters maken met medebewind'¹⁷. Ten tweede voor de verdeling over de gemeenten.

(2) Lineaire regressie als hulpmiddel in de verdeling

In de hoofdttekst van dit tussenbericht ging de Raad al in op lineaire regressie als hulpmiddel bij de verdeelonderzoeken. Er zijn vele, vele vormen van regressie. Elke vorm van regressie heeft andere uitkomsten. Een dilemma ter illustratie. De regressie kan niet op basis van de absolute bedragen van de gemeenten. In dat geval zouden de kenmerken van grote gemeenten het meest bepalend worden voor de uitkomsten. Dat doen onrecht aan de kleine gemeenten. De regressie kan evenmin op basis van bedragen per inwoner. In dat geval zouden de kenmerken van kleine gemeenten (waarvan er veel meer zijn dan grote gemeenten) het meest bepalend worden voor de uitkomsten. Dat doet onrecht aan de grote gemeenten.

Er zijn diverse regressiemethoden om dit dilemma op te lossen, met ieder zijn eigen voor- en nadelen. De keuzes van vier jaar geleden, en de overwegingen daarbij, zijn nooit duidelijk gemaakt. Voor de regressies die de grondslag gaan vormen voor de verdeling vanaf 2027 behoren die keuzes wel duidelijk te zijn.

(3) Transparantie

In de hoofdttekst van dit tussenbericht stelde de Raad al dat transparantie over de bestuurlijke keuzes bij de verdeling richting zowel parlement als gemeenten essentieel is als onderdeel van de democratische verantwoording. In aanvulling daarop is ook technische transparantie (openbare data, programmeercodes en

¹⁴ $14,3\% / 11,8\% = 1,21$

¹⁵ $(14,3\% - 11,8\%) * € 42,1 \text{ miljard} = € 1,06 \text{ miljard}$.

¹⁶ Raad voor het Openbaar Bestuur, *Afrekenen met disbalans*, maart 2025, <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/2025/3/25/afrekenen-met-disbalans>.

¹⁷ Raad voor het Openbaar Bestuur, *Meters maken met medebewind*, juli 2025, <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/2025/7/1/meters-maken-met-medebewind>.

Datum

7 oktober 2025

Kenmerk

2025-0000585979

uitkomsten van zowel de verdeelonderzoeken als de Periodieke Onderhoudsrapporten – en dus niet alleen van de uiteindelijk voorgestelde verdeling) belangrijk. Dergelijke data, gebaseerd op gemeentelijke jaarrekeningen, zijn openbaar publiek bezit.

(4) Maatstaven mogen niet een te groot deel van de algemene uitkering verdelen

In de hoofdtekst van dit tussenbericht stelde de Raad al dat de kwaliteit van grote maatstaven, met een belang van 10%, extra streng getoetst moet worden.

Huishoudens met een laag inkomen doen een groter beroep op voorzieningen van de gemeenten in het sociaal domein. De maatstaf 'huishoudens met een laag inkomen' is daarom een logische verdeelmaatstaf¹⁸. In vijf clusters omvat deze maatstaf in totaal € 9,5 miljard¹⁹. Dat is 22% van de algemene uitkering. Het Centraal Bureau voor de Statistiek heeft onlangs gegevens per gemeente over deze maatstaf gepubliceerd²⁰, voor meerdere jaren, uitgesplitst naar de belangrijkste inkomstenbron van de huishoudens en naar de beschikbaarheid van vermogen van de huishoudens. Ook de woonsituatie per inkomensgroep is bekend²¹. Deze nieuwe gegevens bieden goede mogelijkheden voor nadere keuzes in de vormgeving en afbakening van deze maatstaf en daarmee voor verbetering van de verdeling van het sociaal domein en van de huidige overcompensatie van de centrumfunctie daarbij. Er is geen reden om klakkeloos bij de uitwerking van deze maatstaf vast te houden aan de afbakening die van 1997 tot en met 2026 geldt van het tweede, derde en vierde inkomensdeciel. Doel is immers de verdeling te verbeteren, want de verdeling van 2023 was nog niet goed genoeg. Bij het cluster Wmo past dan mogelijk een andere afbakening van deze maatstaf dan bij de clusters Jeugd en Participatie. De omvang van deze maatstaf, € 9,5 miljard, rechtvaardigt dergelijke verschillen in afbakening.

De grondslag van de maatstaf zijn de huishoudens in het tweede, derde en vierde inkomensdeciel. Echter, 47% van de huishoudens in het vierde inkomensdeciel woont in een eigen woning²². Dat is een aanwijzing dat deze huishoudens niet als 'arm' zijn te beschouwen.

De maatstaf sluit niet goed aan bij de doelgroepen voor het sociaal domein, zoals voor minimabeleid, bijzondere bijstand, jeugdzorg, schuldhulpverlening en Wmo. Ter illustratie: van de 714.200 huishoudens (2023) waarvan een uitkering (exclusief pensioen) de belangrijkste inkomstenbron is, vallen er slechts 290.500 onder de maatstaf lage inkomens. Dat is 41%. Het grootste deel van de andere 59% zit in het eerste deciel van de inkomensverdeling.

Van de huishoudens met een laag inkomen heeft 14% een betaalreserve (vermogensbuffer zonder het eigen huis mee te tellen) van minstens € 70.700. Dat varieert tussen gemeenten van 7% tot 37%.

Van de huishoudens met een laag inkomen bestaat 45% uit ouderen. Dat ondergraaft de kwaliteit voor de verdeling met deze maatstaf in het cluster Jeugd.

¹⁸ De Raad kent het verschil tussen doelgroep en verdeelmaatstaf.

¹⁹ *Septembercirculaire 2025 gemeentefonds*: 1.537.741,10 lage inkomens boven de drempel * € 4.141,19 in basis * 1,486 uitkerings-factor = € 9,463 miljard; dat is 22,4% van de algemene uitkering van € 42,1 miljard.

²⁰ Centraal Bureau voor de Statistiek, *Inkomensdecielgroepen van huishoudens naar betaalreserve, 2015-2021, 2023*, 14 augustus 2025, <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2025/33/inkomensdecielgroepen-van-huishoudens-naar-betaalreserve-2015-2021-2023>.

²¹ Centraal Bureau voor de Statistiek, *Wie zit waar in de inkomensverdeling?*, 8 maart 2024, <https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2024/10/wie-zit-waar-in-de-inkomensverdeling->.

²² Centraal Bureau voor de Statistiek, *Wie zit waar in de inkomensverdeling?*, 8 maart 2024, <https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2024/10/wie-zit-waar-in-de-inkomensverdeling->.

Datum

7 oktober 2025

Kenmerk

2025-0000585979

(5) Overige eigen middelen (OEM)

In zijn advies uit 2021 adviseerde de ROB al een herijking van de OEM. Onderdelen hiervan zijn de renteontvangsten, diverse belastingen zoals de toeristenbelasting, en de opbrengsten uit grondexploitaties. De verschillen tussen de gemeenten in netto baten aan OEM zijn groot. Bovendien kan met de woningbouwopgaven dat verschil er in de toekomst heel anders uit gaan zien. De Raad ziet bij u weinig ambitie in de verdeling van de OEM²³, minder dan bij het provinciefonds²⁴. Dat draagt eraan bij dat de verdeling 2023 nog niet goed genoeg was. Voor verschillende onderdelen van de OEM kunnen verschillende keuzes worden gemaakt. Daar waar de OEM samenhangt met structuurkenmerken, ligt het voor de hand deze te betrekken bij de verdeling.

Recente jaarrekeningen

De meeste onderzoeken voor de verdeling vanaf 2027 zijn nog niet afgerond. Dat maakt het mogelijk om de gegevens van de laatste gemeentelijke jaarrekeningen (2023 en 2024) te gebruiken bij de vormgeving van de nieuwe verdeling. Niet alleen maken deze jaarrekeningen de verdeling actueler maar ook geven deze jaarrekeningen de mogelijkheid om meerjarige ontwikkelingen te ontdekken.

²³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2024 – 2025, 36.600 B. nr. 24, blz. 3, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-36600-B-24.pdf>.

²⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2024 – 2025, 36.600 C. nr. 6, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-36600-C-6.pdf>.