



> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Aan de voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA Den Haag

**DG Openbaar Bestuur &
Democr Rechtsstaat**
DGOBDR-BFR-Bekostiging
Binnenl. Bestuur

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Contactpersoon
BFR

Datum 3 februari 2026
Betreft Tussenbericht ROB en adviesaanvraag ROB

Onze referentie
2025-0000619885

Bijlage(n)
2

Bij deze informeer ik u, mede namens de medefondsbeheerder de staatssecretaris Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane, dat de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) op 7 oktober 2025 een Tussenbericht heeft gepubliceerd over de manier waarop de algemene uitkering uit het gemeentefonds vanaf 2027 over gemeenten wordt verdeeld, zie Bijlage 1.

Op 6 april 2022 is de Kamer per brief¹ door de toenmalige fondsbeheerders geïnformeerd dat is besloten tot invoering van het nieuwe verdeelmodel voor het gemeentefonds per 1 januari 2023. Zoals ook in deze brief met de Kamer gedeeld is dit model geen eindstation en zal het model continu onderhoud vragen. Met de Kamer is toen eveneens gedeeld dat de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) een onderzoeksagenda had voorgesteld en dat deze door de fondsbeheerders is omarmd. Op 7 februari 2025 is de Kamer² geïnformeerd over de onderzoeken die in het kader van de hier boven genoemde onderzoeksagenda zijn uitgevoerd en hoe het vervolgtraject verder werd vorm gegeven.

De in februari toegezegde onderzoeken zijn inmiddels bijna afgerond. Met de ROB is afgesproken de adviesaanvraag in twee delen te splitsen. Het eerste deel, dat u bij deze aantreft (Bijlage 2), gaat in op de methodologie en op de door ROB gestelde vragen in het Tussenbericht over de Verdeling algemene uitkering vanaf 2027. Het tweede deel betreft de inhoudelijke kant van de verbetervoorstellen en daarover wordt aan de ROB begin februari advies gevraagd. Bijgaand treft u, mede namens de staatssecretaris van Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane, het eerste deel van deze adviesaanvraag aan. Uw Kamer zal te zijner tijd eveneens een afschrift van het tweede deel van de adviesaanvraag ontvangen.

Eenzelfde brief is ook aan de Tweede Kamer gezonden.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

F. Rijkaart

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 35925 B, nr. 21

² Eerste Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 29362 R, 36 600 B

> 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

[Redacted contact information]

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 ROB 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 ROB u helpen om te zorgen dat de verdeling vanaf 2027 wél goed genoeg wordt. De ROB doet daarvoor diverse concrete voorstellen.

Ook vraagt de ROB 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 ROB 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 ROB 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 met betrekking tot 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 behoort 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 aansloot 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, zoals de wetgever met artikel 7 Fvw beoogt. Daarom adviseert de ROB u om de doelstelling van artikel 7 Fvw uit te werken:

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

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 ROB *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 ROB 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 *onderzoekagenda*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 onderzoekagenda 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 ROB 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 ROB die uit.

(1) Selecteren van kostenbepalende factoren

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.

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 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 ROB u hoe om te gaan met lineaire regressie bij het opstellen van een verdeelmodel:

Advies: Selecteren van kostenbepalende factoren

De ROB 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 2027 verwacht te kunnen adviseren, zal de ROB dan ook mede toetsen op uw bestuurlijke overwegingen welke kostenverhogende kenmerken u wel of niet honoreert in de verdeling.

In de bijlage gaat de ROB 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 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 ROB een verschil van 1% van de algemene uitkering beter

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%20190110.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%202104.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

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 ROB 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 ROB 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 ROB u over de maximale omvang van de verdeelmaatstaven:

Advies: Maximale omvang van de verdeelmaatstaven

De ROB adviseert het belang van de verdeelmaatstaven te beperken tot een nader te bepalen deel van de algemene uitkering, bijvoorbeeld 10 procent.

Datum

7 oktober 2025

Kenmerk

2025-0000585979

Maatstaven die een groot deel van de algemene uitkering verklaren moeten extra strenge worden getoetst op alle kwaliteitscriteria.

In de bijlage geeft de ROB 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 ROB 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 ROB 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 ROB 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.

[Redacted signature area]

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>.

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 ROB 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 ROB mist overigens in het Periodiek Onderhoudsrapport de aansluitverschillen van de beide inkomstenclusters, 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 ROB 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 ROB 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 ROB 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 miljard = € 1,06 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 ROB 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 inkomensdecil. 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 inkomensdecil. Echter, 47% van de huishoudens in het vierde inkomensdecil 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 decil 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 ROB 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, *Inkomensdecilgroepen van huishoudens naar betaalreserve, 2015-2021, 2023*, 14 augustus 2025, <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2025/33/inkomensdecilgroepen-van-huishoudens-naar-betalreserve-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 ROB 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>.



> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Raad voor het Openbaar Bestuur

Postbus 20011
2500 EA Den Haag

**DG Openbaar Bestuur &
Democr Rechtsstaat**
DGOBDR-BFR-Bekostiging
Binnenl. Bestuur

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Contactpersoon
BFR, BBB

Onze referentie
2026-0000038730

Bijlage(n)
2

Datum **03 FEB 2026**
Betreft Adviesaanvraag Herziening verdeling gemeentefonds per 1
januari 2027

Geachte [redacted]

Bijgaand treft u, mede namens de staatssecretaris van Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane, ter advisering aan de methodologie achter het voorstel van de fondsbeheerders voor de herziening van de verdeling van de algemene uitkering van het gemeentefonds per 1 januari 2027. Tevens wordt ingegaan op de door u gestelde vragen in uw Tussenbericht over de Verdeling algemene uitkering vanaf 2027¹.

Begin februari a.s. zijn we voornemens uw advies te vragen over de aanpassing van de definities van de maatstaven Niet-westerse migranten en Huishoudens laag inkomen met drempel. Tevens zullen we u dan vragen te reflecteren op een voorstel voor de nieuwe verdeling van de clusters Wet maatschappelijke Ondersteuning (Wmo) en Jeugd van het gemeentefonds per 1 januari 2027. Ook willen we u dan vragen te reflecteren op het voorstel aangaande de verevening van de omvang van het bedrag van de OEM en de OZB.

Graag hadden we u begin februari a.s. ook een voorstel doen toekomen voor een verfijning van de fysieke clusters in het model met betrekking tot de bebouwingsdichtheid en een alternatief voorstel voor de verevening van de overige eigen middelen. Tevens hadden we gehoopt op meer inzicht in de overhead kosten in het cluster Bestuur en ondersteuning als gevolg van de notitie Overhead 2023 van de commissie BBV². Op geen van deze drie onderwerpen zijn we echter tot een concreet voorstel gekomen.³ Deze onderwerpen zullen dan ook op de onderzoeksagenda blijven staan. Bij onze adviesaanvraag van begin februari a.s. zullen we u de geactualiseerde onderzoeksagenda doen toekomen.

¹ [ROB, Advies Tussenbericht verdeling gemeentefonds vanaf 2027, 7 oktober 2025, kenmerk 2025-0000585979](#)

² [Notitie Overhead 2023 van de commissie BBV](#)

³ Voor de bebouwingsdichtheid en de overige eigen middelen geldt dat er noch vanuit de expertgroep noch vanuit de begeleidingscommissie noch vanuit de VNG en/of de gemeenten noch vanuit de fondsbeheerders concrete gedachten waren hoe de reeds in het model opgenomen maatstaf aangaande de bebouwingsdichtheid verder te verfijnen en de OEM op een andere wijze te verevenen. Wat de Overhead betreft, er is door Berenschot geprobeerd taakgerichte overhead per gemeente te bepalen op basis van de aangeleverde gegevens in de uitvraag. Dit bleek niet eenduidig mogelijk.

We willen u bedanken voor uw Tussenbericht over de Verdeling algemene uitkering vanaf 2027. Dankzij de tijdigheid van uw Tussenbericht hebben we uw aanbevelingen kunnen meenemen in het nu voorliggende voorstel aangaande de methodologie. In bijgevoegde notitie, zie bijlage 1, aangaande het voorstel is steeds per onderdeel aangegeven hoe met de aanbevelingen uit uw Tussenbericht is omgegaan.

Als fondsbeheerders betreuren we het ten zeerste dat we u deze adviesaanvraag niet eerder hebben kunnen voorleggen. Op basis van de door u in uw advies van 21 oktober 2021 voorgestelde onderzoeksagenda⁴ hebben we onderzoek laten doen naar:

- De vraag of er in het sociaal domein in de clusters Wet maatschappelijke opvang (Wmo) en Jeugd alternatieven zijn voor de huidige maatstaf regionale centrumfunctie die meer recht doen aan de stapeling van de problematiek in het sociaal domein. Deze stapelingsproblematiek doet zich namelijk niet alleen in centrumgemeenten voor.
- De vraag of een meer gedifferentieerde benadering van de verevening van de overige eigen middelen meer recht doet aan de diverse aard van de eigen inkomsten.
- De vraag of er specifieke grootstedelijke kosten zijn (kosten voor gemeenten met meer dan honderdduizend inwoners).

In de brief van 7 februari 2025⁵ is de Kamer geïnformeerd dat de onderzoeken nuttige inzichten hebben opgeleverd, hebben bevestigd dat verder onderzoek nodig is en een indicatie hebben gegeven voor mogelijke vervolgrichtingen van onderzoek. Echter, er is toen ook door mijn voorganger aangegeven dat de huidige onderzoeksresultaten in de ogen van de van de fondsbeheerders op dat moment niet voldoende houvast gaven voor een concrete aanpassing van het verdeelmodel.

Belangrijke stap voor het vervolg was, zoals eveneens in de brief van 7 februari 2025 vermeld, een actualisatie van kostendata van gemeenten over de jaren 2023 (ingang van het huidige verdeelmodel) en 2024 om de aansluitverschillen (uitgavenpatroon gemeenten versus het uitgavenpatroon op basis van het verdeelmodel) beter in kaart te kunnen brengen. Dit conform het advies in uw Tussenbericht. Deze actualisatie van de kostendata kon echter pas in zomer 2025 worden uitgevoerd omdat op dat moment pas de jaarrekeningdata 2024 beschikbaar kwamen. Helaas heeft het onderzoek naar de kostendata meer dan een maand vertraging opgelopen, waardoor de dataset pas rond begin december jl. gereed is gekomen. Reden voor deze vertraging was onder andere dat veel benaderde gemeenten door werkdruk en personele krapte afzagen van deelname. In totaal zijn 220 gemeenten benaderd, waarvan er uiteindelijk 71 hebben deelgenomen. De verantwoording van Berenschot over het door haar uitgevoerde onderzoek is als bijlage bij deze adviesaanvraag opgenomen, zie bijlage 2.

In constructief overleg met de medewerkers van de ROB is bekeken hoe we als fondsbeheerders u toch, ondanks het ontstane krappe tijdsplan, zo goed mogelijk

⁴ ROB, [Advies herverdeling gemeentefonds](#), 19 oktober 2021, kenmerk 2021-0000546664

⁵Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 36600-B, nummer 24

kunnen meenemen bij deze adviesaanvraag. In dat kader is afgesproken om de adviesaanvraag in twee delen te splitsen. Het eerste deel, dat u bij dezen aantreft, is meer gericht op de methodologie. Verder gaat dit eerste deel in op de door u gestelde vragen in uw Tussenbericht over de verdeling van de algemene uitkering van het gemeentefonds vanaf 2027. Het tweede deel betreft de inhoudelijke kant van de verbetervoorstellen. Dit tweede deel van de adviesaanvraag zullen we u begin februari a.s. doen toekomen. Dit tweede deel bevat ten eerste de aanpassing van twee definities, te weten de definities van de maatstaf Niet-westerse migranten en van de maatstaf Huishoudens laag inkomen met drempel. Aanleiding voor de herziening van de definitie van de huidige maatstaf Niet-westerse migranten, is dat deze maatstaf per 1 januari 2027 niet langer door het CBS zal worden aangeleverd. Reden voor de herziening van de definitie van de maatstaf Huishoudens laag inkomen met drempel is dat, zoals vermeld in de brief van mijn voorganger van 7 februari 2025, de drempel nog is uitgedrukt in woonruimten en bezien zal worden of deze op andere wijze kan worden uitgedrukt. Bovendien, zoals u in uw Tussenbericht aangeeft, zijn er inmiddels nieuwe CBS-gegevens beschikbaar die goede mogelijkheden bieden voor nadere keuzes in de vormgeving en afbakening van deze maatstaf. Ten tweede zal u begin februari a.s. verbetervoorstellen ten aanzien van de clusters Wmo en Jeugd van het gemeentefonds ontvangen.

Enige algemene notities vooraf

Alvorens op de bijgevoegde notitie in te gaan, willen we benadrukken dat we er ons als fondsbeheerders ten volle van bewust zijn dat, zoals reeds door mijn voorganger vermeld in de brief van 6 april 2022⁶, het model geen eindstation is en continu onderhoud zal vragen. Dit komt doordat:

- De beschikbaarheid van databronnen wijzigt over de tijd (sommige data verdwijnen, nieuwe data verschijnen);
- De ROB en/of de VNG en/of specifieke gemeenten bij de fondsbeheerders aangeven dat er huns inziens objectieve gronden zijn om het model aan te passen;
- Het Periodiek Onderhoudsrapport (POR) aanleiding geeft tot verdiepend onderzoek.
- Er andere relevante ontwikkelingen zijn die mogelijk invloed hebben op het verdeelmodel van de algemene uitkering van het gemeentefonds, denk bijvoorbeeld aan de toekomstige bekostiging van de Jeugdzorg en de Wmo.

Verder, willen we graag benadrukken dat voor ons transparantie van bestuurlijke keuzen, bevindingen en technische transparantie voorop staat bij de doorontwikkeling van het verdeelmodel en in de jaarlijkse verantwoording aangaande de 'passendheid' van het verdeelmodel. We hechten eraan dat het verdeelmodel 'rechtvaardig' is dat wil zeggen dat we er naar streven dat er geen objectieve gronden meer zijn op basis waarvan gemeenten kunnen 'aankloppen' dat het model niet passend is. Dit vereist ook dat maatstaven de noodzakelijke kosten van de gemeenten volgen (kostenoriëntatie). Dit houdt verder ook in dat met eventuele aanpassingen niet te lang gewacht moet worden. Bij eventuele herziening van het verdeelmodel is het bij de beoordeling van de uiteindelijke onderzoeksresultaten van belang, zoals reeds in de brief van 7 februari 2025 vermeld, dat bij aanpassingen van het model de uitlegbaarheid en stabiliteit (en

⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 35 925 B, nummer 21

daarmee de voorspelbaarheid) van maatstaven steeds wordt afgewogen tegen in hoeverre het doorvoeren van veranderingen in het verdeelmodel ook echt tot een verbetering van het verdeelmodel leidt. Tot slot dient voorkomen te worden dat maatstaven normerend gaan werken (globaliteit). Kortom, de centrale vraag aan het eind van alle analyses is: Is de voorgestelde oplossing voor een geconstateerd knelpunt integraal bezien, dus in het licht van bovengenoemde elementen, daadwerkelijk een verbetering ten opzichte van de huidige modellering?

Tot slot, zoals reeds in de brief van 7 februari 2025 vermeld vinden we het als fondsbeheerders van belang dat bij de volgende stappen de uitlegbaarheid en stabiliteit van maatstaven wordt afgewogen tegen in hoeverre het doorvoeren van veranderingen in het verdeelmodel ook echt tot een verbetering van het verdeelmodel leidt.

In de notitie wordt achtereenvolgens stil gestaan bij de vraag: Wanneer de verdeling goed genoeg is (Hoofdstuk 2); Het onderhoud van het verdeelmodel: transparantie, het Periodiek Onderhoudsrapport (POR) en de onderzoeksagenda (Hoofdstuk 3); de werkwijze bij aanpassingen van het model (Hoofdstuk 4); Aanleiding voor de herziening van de definities van de maatstaven Niet-westerse migranten en Huishoudens laag inkomen (Hoofdstuk 5). In hoofdstuk 6 zal worden ingegaan op de door Berenschot uitgevoerde actualisering van de IV3 kostendata aangaande de jaren 2023 en 2024. Vervolgens komt in hoofdstuk 7 de methodologie om te komen tot een nieuw verdeelvoorstel voor Jeugd en Wmo aan bod. Hoofdstuk 8 gaat in op de Overhead en de bebouwingsdichtheid. Tot slot wordt in hoofdstuk 9 stil gestaan bij herverdeeleeffecten en het ingroeipad.

Wanneer is de verdeling goed genoeg?

Zoals u in de notitie kunt lezen is de kern van de vraag of de verdeling goed genoeg is, voor ons als fondsbeheerders dat het uitgangspunt de leefwereld is. Het streven van de fondsbeheerders is dat er geen objectieve gronden meer zijn op basis waarvan gemeenten kunnen 'aankloppen' dat het model niet passend is. Oftewel, het gaat erom dat er objectieve gronden moeten zijn om een kostenverschil te honoreren. Dit kan bijvoorbeeld via een extra maatstaf in het model. Als deze maatstaf slechts voor een klein aantal gemeenten relevant is, kan dit inhouden dat de maatstaf bij nadere analyses niet significant is. Dit hoeft dan geen belemmering te zijn om de maatstaf toch op te nemen. Overigens zal, als de maatstaf slechts relevant is voor een beperkt aantal gemeenten, ook bekeken worden of aanpassing van de algemene verdeling het meest voor de hand ligt of dat het bijvoorbeeld meer voor de hand ligt om iets via een decentralisatie-uitkering te doen.

Om te waarborgen dat het verdeelmodel recht doet aan de diverse typen van gemeenten, is bij de analyses steeds aandacht geweest voor specifieke groepen gemeenten (dwarsdoorsneden) zoals, zonder uitputtend te zijn, grote en kleine gemeenten (G4, 100.000 plus, kleine gemeenten), mate van stedelijkheid/bebouwingsdichtheid, groei- en krimpgemeenten, instellingsgemeenten, toeristengemeenten, universiteitssteden en industriesteden, structuurkenmerken (gemeenten met veel jongeren of ouderen, gemeenten met veel lage of hoge inkomens, gemeenten met veel laag of hoog opgeleiden, gemeenten met veel of weinig werkenden). Bij de uitwerking van de

verbetervoorstellen zijn de dwarsdoorsnedes van het huidige verdeelmodel steeds afgezet tegen de dwarsdoorsnedes van de verbetervoorstellen. Op deze wijze is inzicht verkregen of het verbetervoorstel nog specifieke implicaties heeft voor bepaalde type gemeenten.

Rondom de invoering van het model is onder andere contact geweest met de G4, de grootstedelijke gemeenten, de instellingsgemeenten en de Friese en Groninger gemeenten vanwege de specifieke vraagstukken waar deze gemeenten mee te maken hebben. Dit heeft toen geleid tot diverse vervolgonderzoeken, waarvan de resultaten in de bijgevoegde notitie zijn opgenomen. Deze vervolgonderzoeken zijn allen openbaar en kunnen indien gewenst aan u worden overhandigd.

Het onderhoud van het verdeelmodel: transparantie, de POR en de onderzoeksagenda

Tevens wordt in de notitie stil gestaan bij het onderhoud van het verdeelmodel. Als fondsbeheerders hechten we, net als u, aan transparantie. Dit betreft ten eerste de jaarlijkse totstandkoming van de verdeling, zie de publicaties van de circulaires en de bijbehorende rekenmodellen op internet⁷.

Deze transparantie betreft tevens het Periodiek Onderhoudsrapport (POR) waarin wordt stil gestaan bij de mate van aansluiting van het model bij het uitgavenpatroon van gemeenten. De POR wordt reeds jaarlijks als bijlage bij de ontwerpbegroting van het gemeentefonds gepubliceerd. De fondsbeheerders zullen, zoals u ook adviseert in uw Tussenbericht, de POR uitbreiden met de OZB en de OEM en er jaarlijks voor zorgen dat ook voor elk cluster voor diverse typen van gemeenten de aansluitgegevens openbaar worden. De fondsbeheerders zullen met de expertgroep en de begeleidingscommissie van de onderzoeksagenda nader verkennen aan welk onderscheid tussen typen gemeenten behoefte is en hoe deze gegevens in de toekomst het beste gedeeld kunnen worden, bijvoorbeeld door publicatie op www.findo.nl.

De POR die als bijlage bij de ontwerpbegroting gemeentefonds 2026⁸ is verschenen, is gebaseerd op de jaarrekeningcijfers 2023 en 2024. Bij de voorstellen van de verdeling die u begin februari a.s. zal ontvangen, zullen we de vergelijkingen tussen diverse typen gemeenten op basis van de jaarrekeningcijfers 2023 en 2024 opnemen voor het huidige model en voor de voorgestelde verbeteringen.

Tot slot betreft deze transparantie ook aanpassingen van het model of aanvullende regelgeving als gevolg van actuele ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op de financiële positie van gemeenten en/of het verdeelmodel. Bijvoorbeeld, ten tijde van corona zijn er met gemeenten aanvullende afspraken gemaakt. Ditzelfde is ook gebeurd toen ontheemden uit Oekraïne naar Nederland kwamen en toen de energieprijzen sterk stegen.

Het POR heeft vooral een signalerende functie: het aan het licht brengen van eventuele afwijkingen tussen de verdeling en de werkelijke kosten van gemeenten. Gesignaleerde ontwikkelingen kunnen aanleiding geven voor nader

⁷ Zie als voorbeeld voor de [Decembercirculaire 2025](#), [Septembecirculaire 2025](#), [Meicirculaire 2025](#)

⁸ [Ontwerpbegroting gemeentefonds 2026](#)

onderzoek met het oog op een mogelijke aanpassing van de verdeling. Jaarlijks zal mede aan de hand van de POR worden bekeken of en hoe het verdeelmodel en de achterliggende onderzoeksagenda bijstelling vereist. We delen uw zienswijze dat daarbij niet te ruime criteria moeten worden gehanteerd. Sterker nog, in de ogen van de fondsbeheerders is elk verschil in beginsel onderwerp van gesprek ongeacht of dit verschil groter is dan een bepaalde norm. Het gaat immers niet alleen om de harde data, maar ook om de kwalitatieve duiding van de verschillen en de ontwikkeling over de tijd, zoals u in uw Briefadvies van 2019 aangaf⁹. De resultaten van de POR, ongeacht of de omvang van het verschil tussen de toegerekende inkomsten via het cluster en de netto uitgaven van de gemeenten meer of minder dan 1% is en ongeacht of de omvang van een bepaalde groep (type) gemeenten groter is dan een bepaalde norm, zullen jaarlijks worden besproken met de expertgroep en de begeleidingscommissie die voor de onderzoeksagenda zijn ingesteld. Daarnaast zal in de expertgroep en de begeleidingscommissie tevens worden gesproken over:

- de beschikbaarheid van relevante data. Bijvoorbeeld het vervallen of de aanpassing van een CBS-maatstaf in de toekomst zoals nu het geval is bij de CBS-maatstaf Niet-westerse migranten. Of, bijvoorbeeld het beschikbaar komen van herziene of nieuwe data. Zo zijn er, zoals u ook in uw Tussenbericht vermeld, recent meer mogelijkheden gekomen ten aanzien van de keuzes in de vormgeving en afbakening van de maatstaf Huishoudens laag inkomen met drempel.
- mogelijke andere objectieve gronden die aanpassing van het verdeelmodel vragen, bijvoorbeeld als gevolg van nieuwe studies van derden die zijn uitgekomen.
- andere relevante ontwikkelingen die mogelijk invloed hebben op het verdeelmodel van de algemene uitkering van het gemeentefonds, denk bijvoorbeeld aan de toekomstige bekostiging van de Jeugdzorg en de Wmo.

Gehoord hebbende de expertgroep en de begeleidingscommissie zullen de fondsbeheerders dan een geactualiseerde versie van de onderzoeksagenda opstellen. De uitkomsten van deze jaarlijkse bespreking evenals een geactualiseerde onderzoeksagenda zal voortaan onderwerp van gesprek zijn in het Bestuurlijk Overleg over de Financiële verhoudingen (BOFv) van september/oktober in enig jaar. De uitkomsten zullen na bespreking in het BOFv met de Kamer worden gedeeld.

De uitgangspunten bij aanpassingen van het model

Centrale vraag bij het eind van alle analyses van de voorgestelde verbetervoorstellen is: Is de voorgestelde oplossing voor een geconstateerd knelpunt integraal gezien daadwerkelijk een verbetering ten opzichte van de huidige modellering? Daarbij zijn de volgende elementen van belang: of de nieuwe verdeling uitlegbaar en rechtvaardig is (kostenoriëntatie), of de voorgestelde maatstaven niet door overheden beïnvloedbaar zijn (objectief) en wordt vermeden dat goed of slecht gedrag wordt beloond (ongewenste prikkelwerking), de stabiliteit en voorspelbaarheid en of de maatstaf niet normerend gaat werken (globaliteit). De fondsbeheerders zullen, gehoord hebbende de expertgroep, de begeleidingscommissie en het BOFv tot een uiteindelijk oordeel komen of de

⁹ ROB, Briefadvies heriëking gemeentefonds, 3 september 2019, kenmerk 2019-0000457175

voorgestelde oplossing een daadwerkelijke verbetering is. De uitkomsten van enig onderzoek en de integrale afweging om al dan niet een verbetervoorstel daadwerkelijk te verwerken, zal zoals gebruikelijk met de Kamer worden gedeeld. Indien de fondsbeheerders aanpassing van het model overwegen zal tevens advies aan de ROB worden gevraagd.

Conform het advies in uw Tussenbericht om de verdeling aan te passen wanneer dat nodig blijkt, zal jaarlijks in de expertgroep, de begeleidingscommissie en het BOFv tevens onderwerp van gesprek zijn wanneer de uitkomsten van onderzoeksresultaten in het verdeelmodel worden verwerkt. In beginsel is het uitgangspunt dat met verwerking van de resultaten niet te lang gewacht moet worden. Zoals u aangeeft in uw Tussenbericht kan te lang wachten strijdig zijn met artikel 7 van de Financiële-verhoudingswet: *"De verdeling over de provincies en gemeenten van het voor de algemene uitkeringen beschikbare bedrag rekening houdt met de verschillen tussen de provincies onderling en de gemeenten onderling in het vermogen tot het voorzien in eigen inkomsten en met de verschillen in noodzakelijke uitgaven."* Soms kan bovendien ook niet langer gewacht worden, omdat bijvoorbeeld een bestaande maatstaf vervalt en/of gezien de ontwikkelingen op andere terreinen, bijvoorbeeld bij de Jeugdzorg en/of de Wmo.

De fondsbeheerders achten het wel van belang dat gemeenten genoeg voorbereidingstijd hebben om met een eventuele wijziging in de uitkering uit het gemeentefonds om te gaan. Dat houdt in dat gemeenten uiterlijk in de meicirculaire voorafgaand aan het jaar van doorvoering van de wijziging geïnformeerd zullen worden en dat deze wijziging zo nodig gepaard gaat met een ingroeipad. Net als mijn voorganger, hopen we als fondsbeheerders toe te groeien naar een dusdanig stabiel model dat in de toekomst aanpassingen in het verdeelmodel te beperken zijn tot in principe eens in de vier jaar.

De uitgevoerde verkenningen

Zoals gezegd ontvangt u begin februari a.s. het voorstel en de onderbouwing van de fondsbeheerders voor de herziening van de definities van de maatstaven Niet-westerse migranten en Huishoudens laag inkomen met drempel en het voorstel en de onderbouwing voor de nieuwe verdeling van de clusters Wmo en Jeugd van het gemeentefonds per 1 januari 2027. Bij de totstandkoming van de herziening van de verdeling van de clusters Wmo en Jeugd zal expliciet aandacht zijn voor uw aanbevelingen in uw Tussenbericht over de maximale omvang van het bedrag dat per verdeelmaatstaf wordt verevend en de definitie van de maatstaf Huishoudens laag inkomen met drempel. In het proces om te komen tot een verbeterd verdeelmodel zal expliciet aandacht zijn voor de uitkomsten voor de diverse typen gemeenten, opdat het niet zo is dat door de gekozen regressiemethoden onvoldoende recht wordt gedaan aan een specifieke groep gemeenten, zoals u in uw Tussenbericht aankaart.

De data die worden gebruikt zijn openbare data en te vinden op de website van het CBS. Het onderzoeksbureau AEF is gevraagd om onze analyse (bewerkingen op de database en uitgevoerde regressies) te valideren. Deze bevindingen van AEF zullen we begin februari a.s. schriftelijk met u delen.

Het ingroeipad

Dit herziene model, zal net als bij de herziening van het verdeelmodel per 1 januari 2023 leiden tot herverdeeleeffecten. De voorlopige herverdeeleeffecten (stand decembercirculaire 2025) worden begin februari a.s. met u gedeeld. In aanloop naar de invoering van de nieuwe verdeling zullen de cijfers in mei 2026 worden geactualiseerd. De daadwerkelijke herverdeeleeffecten zullen daarom af gaan wijken van hetgeen u in februari a.s. ontvangt.

Als fondsbeheerders hechten we er wederom aan dat de effecten per gemeente gefaseerd worden doorgevoerd. In de brief van 7 februari 2025 hebben we de Kamer reeds laten weten dat de effecten van de invoering van het nieuwe model, zoals nu reeds gebruikelijk is, beperkt zijn tot een bedrag van maximaal +/- € 15 per inwoner per jaar. Het is in de ogen van de fondsbeheerders daarbij van belang dat gemeenten met een beperkte financiële draagkracht en een relatief hoog aantal inwoners met een lage sociaal economische status voldoende weerbaar zijn en blijven. Voor deze gemeenten komt er dan ook, net als nu reeds het geval is, een aangepast ingroeipad. Welke gemeenten voor dit aangepaste ingroeipad in aanmerking komen wordt bepaald aan de hand van geactualiseerde gegevens van de huidige criteria. Deze analyse zal begin februari a.s. met u worden gedeeld.

De adviesaanvraag (Deel 1 en Deel 2)

Alles bij elkaar genomen (Deel 1 en Deel 2) willen we u, zoals besproken met uw secretariaat, vragen te reflecteren op de voorliggende aanpassingen van het verdeelmodel. Daarbij zijn we in het bijzonder benieuwd naar uw reflectie op:

- De keuze voor de alternatieve maatstaf voor de maatstaf Niet-westerse migranten, die per 1 januari 2027 niet langer door het CBS wordt geleverd.
- De keuze om de Huishoudens laag inkomen met drempel uitgedrukt in woonruimten te vervangen door een andere maatstaf.
- Of het voorgestelde verdeelmodel voor het cluster Wmo in uw ogen een verbetering is ten opzichte van de huidige verdeling van de middelen in dit cluster.
- Of het voorgestelde verdeelmodel voor het cluster jeugd in uw ogen een verbetering is ten opzichte van de huidige verdeling van de middelen in dit cluster.
- Het voorstel aangaande de verevening van het bedrag van de OEM en de OZB.
- De uitlegbaarheid van de effecten van de nieuwe verdeling voor gemeenten. Ziet de Raad aanleiding om voor specifieke gemeenten een uitzonderingsclausule te creëren naast de algemene uitkering?
- Het voorgestelde ingroeipad en in het bijzonder wat betreft de bedragen. Vanuit gemeenten vernemen we namelijk wisselende geluiden. Gemeenten die € 7,50 respectievelijk € 15 een heel bedrag vinden in deze tijd en gemeenten die vinden dat deze bedragen geïndexeerd mogen worden.

Tot slot

Tot slot willen we als fondsbeheerders graag onze waardering uitspreken voor de betrokkenheid van gemeenten, de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) en de leden van de expertgroep en de begeleidingscommissie. Hun inbreng is zeer waardevol om tot een goede gedegen analyse te komen.

Datum

Onze referentie
2026-0000038730

Als fondsbeheerders hopen we een stap voorwaarts te zetten ten aanzien van de knelpunten die onder meer door de Raad voor het Openbaar Bestuur de afgelopen jaren zijn benoemd. Tegelijkertijd constateren we dat het voorstel dat u begin februari a.s. zal ontvangen geen oplossing is voor alle knelpunten.

We stellen het als fondsbeheerders zeer op prijs als we uw reactie uiterlijk medio maart kunnen ontvangen. Een afschrift van deze adviesaanvraag hebben we aan de Eerste en Tweede Kamer gezonden.

Hoogachtend,

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,



F. Rijkaart

Bijlage 1:

Notitie: Herziening verdeling gemeentefonds per 1 januari 2027

Inhoud

1. Aanleiding voor de herziening van de verdeling	2
2. Wanneer is de verdeling goed genoeg?.....	5
2.1. De G4 en de grootstedelijke gemeenten	6
2.2. De instellingsgemeenten	7
2.3. De Friese en Groninger gemeenten	7
3. Het verdeelmodel: onderhoud richting de toekomst	8
3.1. Transparantie: Het verdeelmodel en het periodiek onderhoudsrapport.....	8
3.2. Het Periodiek Onderhoudsrapport (POR).....	9
3.3. Aanpassing van het verdeelmodel: Onderzoeksagenda en functie van de POR.....	9
4. Werkwijze bij aanpassingen van het model	12
4.1 Uitgangspunten bij aanpassingen van het model	12
4.2 Herziening van het model: Een gezamenlijk proces	13
4.3 Aanpak van het onderzoek	13
4.4 Uiteindelijke beoordeling van de uitkomsten van de onderzoeken	14
5. Herziening van de definities van de maatstaven Niet-westerse migranten en Huishoudens laag inkomen met drempel	16
5.1 Aanleiding herziening maatstaf Niet-westerse migranten	16
5.2 Herziening maatstaf Huishoudens laag inkomen met drempel	16
5.2.1 Voorstel CBS vergroting stabiliteit	16
5.2.2 Aanleiding voorstel aanpassing definitie	17
5.2.3 Onderzochte alternatieven	18
6. Berenschot: Actualisering kostendata IV3 aangaande de jaren 2023 en 2024.....	19
7. Methodologie om te komen tot een nieuw verdeelvoorstel: Jeugd en Wmo	21
7.1 Navolgbare onderzoeksmethode: regressieanalyse	21
7.2 Gewicht per maatstaf	22
8. Overhead en bebouwingsdichtheid.....	23
8.1 Overhead	23
8.2 Bebouwingsdichtheid	23
9. Herverdeeleffecten en het ingroeipad (pad waarmee gemeenten naar de nieuwe verdeling ingroeien)	24
9.1 Achtergrond	24
9.2 Het ingroeipad in 2022	24
9.3 Vormgeving ingroeipad per 2027.....	25

1. Aanleiding voor de herziening van de verdeling

Op 6 april 2022 is de Kamer per brief¹ door de toenmalige fondsbeheerders geïnformeerd dat is besloten tot invoering van het nieuwe verdeelmodel voor het gemeentefonds per 1 januari 2023. Zoals ook in deze brief met de Kamer gedeeld is dit model geen eindstation en zal het model continu onderhoud vragen. Met de Kamer is toen eveneens gedeeld dat de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) een onderzoeksagenda had voorgesteld en dat deze door de fondsbeheerders is omarmd. Op 5 juli 2022 is de Kamer² geïnformeerd over de organisatorische inbedding van de onderzoeksagenda en de inhoud van de onderzoeksagenda.

Op 7 februari 2025 is de Kamer³ geïnformeerd over de onderzoeken die in het kader van de hier boven genoemde onderzoeksagenda zijn uitgevoerd en hoe het vervolgtraject verder werd vorm gegeven. De onderzoeken die waren uitgevoerd betroffen de onderzoeken⁴ naar:

- De vraag of er in het sociaal domein in de clusters Wet maatschappelijke opvang (Wmo) en Jeugd alternatieven zijn voor de huidige maatstaf regionale centrumfunctie die meer recht doen aan de stapeling van de problematiek in het sociaal domein. Deze stapelingsproblematiek doet zich namelijk niet alleen in centrumgemeenten voor.
- De vraag of een meer gedifferentieerde benadering van de verevening van de overige eigen middelen meer recht doet aan de diverse aard van de eigen inkomsten.
- De vraag of er specifieke grootstedelijke kosten zijn (kosten voor gemeenten met meer dan honderdduizend inwoners).

In de brief van 7 februari 2025 is allereerst ingegaan op de uitkomsten van deze onderzoeken en de adviezen van de onderzoekers. Vervolgens is in deze brief ingegaan op de vervolgstappen op basis van de onderzoeksresultaten. Zoals in deze brief vermeld zijn de resultaten van bovengenoemde onderzoeken en hoe met deze resultaten om te gaan in twee bijeenkomsten besproken in de expertgroep. In deze twee bijeenkomsten is vanuit de ambtelijke vertegenwoordiging van ons als fondsbeheerders toegelicht dat wij het van belang vinden dat bij de volgende stappen de uitlegbaarheid en stabiliteit van maatstaven wordt afgewogen tegen in hoeverre het doorvoeren van veranderingen in het verdeelmodel ook echt tot een verbetering van het verdeelmodel leidt. Dit is ook bij de nu in deze notitie voorliggende voorstellen het uitgangspunt.

In deze brief van 7 februari 2025 is de Kamer geïnformeerd dat de onderzoeken nuttige inzichten hebben opgeleverd, hebben bevestigd dat verder onderzoek nodig is en een indicatie hebben gegeven voor mogelijke vervolgrichtingen van onderzoek. Echter, er is toen ook door mijn voorganger aangegeven dat de huidige onderzoeksresultaten in de ogen van de van de fondsbeheerders op dat moment niet voldoende houvast gaven voor een concrete aanpassing van het verdeelmodel.

Met de leden van de expertgroep is in twee bijeenkomsten gereflecteerd op de uitkomsten van de onderzoeken en de door ons als fondsbeheerders voorgestelde vervolgstappen. De leden van de expertgroep hebben daarin aangegeven de zienswijze van de fondsbeheerders te steunen. De leden hebben unaniem benadrukt dat het wenselijk is om aanvullend te verkennen of er voor het sociaal domein en de overige eigen middelen alternatieve manieren zijn om recht te doen aan het ROB advies van 19 oktober 2021⁵ waarin de onderliggende problemen zijn benoemd. De expertgroep heeft daarbij nadrukkelijk ook meegeven dat als deze aanvullende verkenningen en eventueel daaruit voortkomende onderzoeken niets bruikbaar opleveren dat ook een uitkomst kan zijn. Zoals in de brief van 7 februari 2025 gemeld zijn de fondsbeheerders na bovengenoemde reflectie met de expertgroep tot de volgende vervolgstappen gekomen, welke in overleg met de expertgroep en begeleidingscommissies het afgelopen jaar nader zijn verkend en uitgewerkt.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 35925 B, nr. 21

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 35925 B, nr. 24

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 36600 B, nr. 24

⁴ Deze uitgevoerde onderzoeken zijn als [bijlage](#) opgenomen bij de Kamerbrief over het vervolgtraject verdeelmodel gemeentefonds per 1 januari 2026:

⁵ [ROB, Advies herverdeling gemeentefonds, 19 oktober 2021, kenmerk 2021-0000546664](#);

- 1) Actualisatie van de kostendata van gemeenten om de aansluitverschillen (uitgavenpatroon gemeenten versus het uitgavenpatroon op basis van het verdeelmodel) beter in kaart te kunnen brengen.
- 2) Het formuleren van een alternatief voor de centrumfunctie als maatstaf voor de stapeling problematiek sociaal domein, aangezien deze stapeling zich niet alleen in centrumgemeenten voordoet. De gedachte is om te verkennen in hoeverre het mogelijk is gemeenten te clusteren op basis van objectieve kenmerken naar gemeenten met veel en weinig stapelingsproblematiek.
- 3) Het verkennen van alternatieve manieren om de overige eigen middelen te verevenen. Het onderzoeken of het te verevenen bedrag, nu 2,6 miljard euro, moet worden aangepast. Te bezien of het vereveningspercentage van de OZB wordt gehandhaafd op de huidige 70% voor niet-woningen en 80% voor woningen in plaats van dit percentage op te hogen naar 80% respectievelijk 90%.
- 4) Het op basis van de jaarrekeningcijfers 2024 en begrotingscijfers 2025 verkennen of op basis van de notitie Overhead 2023 van de commissie BBV⁶, welke van toepassing is met ingang van begrotingsjaar 2025 en mag worden toegepast voor begrotingsjaar 2024, er meer inzicht is in de overhead kosten in het cluster Bestuur en ondersteuning.
- 5) Het verkennen van een wijziging van de definitie van de maatstaf Huishoudens laag inkomen met drempel. De drempel wordt nu nog uitgedrukt in woonruimten, bezien zal worden of deze op andere wijze kan worden uitgedrukt.
- 6) Het, naar aanleiding van het onderzoek grootstedelijke kosten, verkennen of het model verder verfijnd kan worden met betrekking tot de bebouwingsdichtheid.
- 7) Een wijziging van de definitie van de maatstaf Niet-westerse migranten, aangezien het CBS deze maatstaf per 1 januari 2027 niet langer zal aanleveren.

In deze brief van 7 februari 2025 is tevens toegezegd dat bij de uitwerking van bovenstaande onderzoeksvragen expliciet aandacht zal zijn voor gemeenten met een beperkte financiële draagkracht en met een relatief hoog aantal inwoners met een lage sociaal economische status, zie ook de motie Van der Graaf⁷. Ook is toegezegd dat bij de uitwerking aandacht zal zijn voor, zonder uitputtend te zijn, de aansluitverschillen van specifieke groepen gemeenten zoals grote en kleine gemeenten (G4, 100.000 plus, kleine gemeenten), mate van stedelijkheid/bebouwingsdichtheid, groei- en krimpgemeenten, instellingsgemeenten, toeristengemeenten, universiteitssteden en industriesteden, structuurkenmerken (gemeenten met veel jongeren of ouderen, gemeenten met veel lage of hoge inkomens, gemeenten met veel laag of hoog opgeleiden, gemeenten met veel of weinig werkenden).

Alvorens hieronder op de opbouw van deze notitie in te gaan, willen we graag benadrukken dat voor ons transparantie van bestuurlijke keuzen, bevindingen en technische transparantie voorop staat bij de doorontwikkeling van het verdeelmodel en in de jaarlijkse verantwoording aangaande de 'passendheid' van het verdeelmodel. We hechten eraan dat het verdeelmodel 'rechtvaardig' is dat wil zeggen dat we er naar streven dat er geen objectieve gronden meer zijn op basis waarvan gemeenten kunnen 'aankloppen' dat het model niet passend is. Dit vereist ook dat maatstaven de noodzakelijke kosten van de gemeenten volgen (kostenoriëntatie). Dit houdt verder ook in dat met eventuele aanpassingen niet te lang gewacht moet worden. Bij eventuele herziening van het verdeelmodel is het bij de beoordeling van de uiteindelijke onderzoeksresultaten van belang, zoals reeds in de brief van 7 februari 2025 vermeld, dat bij aanpassingen van het model de uitlegbaarheid en stabiliteit (en daarmee de voorspelbaarheid) van maatstaven steeds wordt afgewogen tegen in hoeverre het doorvoeren van veranderingen in het verdeelmodel ook echt tot een verbetering van het verdeelmodel leidt. Tot slot dient voorkomen te worden dat maatstaven normerend gaan werken (globaliteit). Kortom, de centrale vraag aan het eind van alle analyses is: Is de voorgestelde oplossing voor een geconstateerd knelpunt integraal bezien, dus in het licht van bovengenoemde elementen, daadwerkelijk een verbetering ten opzichte van de huidige modellering?

⁶ [Notitie Overhead 2023 van de commissie BBV](#)

⁷ Motie 35 925-VII, nr. 166

Deze notitie gaat in op de methodologie achter het voorstel van de fondsbeheerders voor de herziening van de verdeling van de algemene uitkering van het gemeentefonds per 1 januari 2027. Verder gaat deze notitie in op de door u gestelde vragen in uw Tussenbericht over de verdeling van de algemene uitkering van het gemeentefonds vanaf 2027⁸.

Begin februari a.s. zijn we voornemens uw advies te vragen over de aanpassing van de definities van de maatstaven Niet-westerse migranten en Huishoudens laag inkomen met drempel. Tevens zullen we u dan vragen te reflecteren op een voorstel voor de nieuwe verdeling van de clusters Wet maatschappelijke Ondersteuning (Wmo) en Jeugd van het gemeentefonds per 1 januari. Ook willen we u dan vragen te reflecteren op het voorstel aangaande de verevening van de omvang van het bedrag van de OEM en de OZB.

Graag hadden we u begin februari a.s. ook een voorstel doen toekomen voor een verfijning van de fysieke clusters in het model met betrekking tot de bebouwingsdichtheid en een alternatief voorstel voor de verevening van de overige eigen middelen. Tevens hadden we gehoopt op meer inzicht in de overhead kosten in het cluster Bestuur en ondersteuning als gevolg van de notitie Overhead 2023 van de commissie BBV⁹. Op geen van deze drie onderwerpen zijn we echter tot een concreet voorstel gekomen. Deze onderwerpen zullen dan ook op de onderzoeksagenda blijven staan. Bij onze adviesaanvraag van begin februari a.s. zullen we u de geactualiseerde onderzoeksagenda doen toekomen.

Deze notitie gaat in op de door uw gestelde vragen in uw Tussenbericht over: wanneer de verdeling goed genoeg is (hoofdstuk 2); het onderhoud van het verdeelmodel: transparantie, het Periodiek Onderhoudsrapport (POR) en de onderzoeksagenda (hoofdstuk 3), de werkwijze bij aanpassingen van het model (hoofdstuk 4). Aanleiding voor de herziening van de definities van de maatstaven Niet-westerse migranten en Huishoudens laag inkomen (Hoofdstuk 5). In hoofdstuk 6 zal worden ingegaan op de door Berenschot uitgevoerde actualisering van de IV3 kostendata aangaande de jaren 2023 en 2024. Vervolgens komt in hoofdstuk 7 de methodologie om te komen tot een nieuw verdeelvoorstel voor Jeugd en Wmo aan bod. Hoofdstuk 8 gaat in op de Overhead en de bebouwingsdichtheid. Tot slot wordt in hoofdstuk 9 stil gestaan bij herverdeeleeffecten en het ingroeipad.

⁸ [ROB, Advies Tussenbericht verdeling gemeentefonds vanaf 2027, 7 oktober 2025, kenmerk 2025-0000585979](#)

⁹ [Notitie Overhead 2023 van de commissie BBV](#)

2. Wanneer is de verdeling goed genoeg?

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) of een lage WOZ-waarde per inwoner, hogere bijdragen uit het Gemeentefonds.

We willen benadrukken dat we als fondsbeheerders ons er ten volle van bewust zijn dat, zoals reeds door mijn voorganger vermeld in de brief van 6 april 2022¹⁰, het model geen eindstation is en continu onderhoud zal vragen. Dit komt doordat:

- De beschikbaarheid van databronnen wijzigt over de tijd (sommige data verdwijnen, nieuwe data verschijnen);
- De ROB en/of de VNG en/of specifieke gemeenten bij de fondsbeheerders aangeven dat er huns inziens objectieve gronden zijn om het model aan te passen;
- Het Periodiek Onderhoudsrapport aanleiding geeft tot verdiepend onderzoek.
- Er andere relevante ontwikkelingen zijn die mogelijk invloed hebben op het verdeelmodel van de algemene uitkering van het gemeentefonds, denk bijvoorbeeld aan de toekomstige bekostiging van de Jeugdzorg en de Wmo.

U stelt in uw Tussenbericht dat u van de fondsbeheerders de bestuurlijke overwegingen verwacht over welke kostenverschillen wel en niet worden gehonoreerd en waarom. U geeft verder in uw Tussenbericht aan dat als besloten wordt bepaalde kenmerken te honoreren u regressie geschikt acht als objectief hulpmiddel om de hoogte van de compensatie te bepalen.

De kern voor ons als fondsbeheerders is de leefwereld. Het streven is dat er geen objectieve gronden meer zijn op basis waarvan gemeenten kunnen 'aankloppen' dat het model niet passend is. Oftewel, het gaat erom dat er objectieve gronden moeten zijn om een kostenverschil te honoreren. Dit kan bijvoorbeeld via een extra maatstaf in het model. Als deze maatstaf slechts voor een klein aantal gemeenten relevant is, kan dit inhouden dat de maatstaf bij nadere analyses niet significant is. Dit hoeft dan geen belemmering te zijn om de maatstaf toch op te nemen. Overigens zal, als de maatstaf slechts relevant is voor een beperkt aantal gemeenten, ook bekeken worden of aanpassing van de algemene verdeling het meest voor de hand ligt of dat het bijvoorbeeld meer voor de hand ligt om iets via een decentralisatie-uitkering te doen.

Om te waarborgen dat het verdeelmodel recht doet aan de diverse typen van gemeenten, is bij de analyses steeds aandacht geweest voor specifieke groepen gemeenten (dwarsdoorsnedes) zoals, zonder uitputtend te zijn, grote en kleine gemeenten (G4, 100.000 plus, kleine gemeenten), mate van stedelijkheid/bebouwingsdichtheid, groei- en krimpgemeenten, instellingsgemeenten, toeristengemeenten, universiteitssteden en industriesteden, structuurkenmerken (gemeenten met veel jongeren of ouderen, gemeenten met veel lage of hoge inkomens, gemeenten met veel laag of hoog opgeleiden, gemeenten met veel of weinig werkenden). Bij de uitwerking van de verbetervoorstellen zijn de dwarsdoorsnedes van het huidige verdeelmodel steeds afgezet tegen de dwarsdoorsnedes van de verbetervoorstellen. Op deze wijze is inzicht verkregen of het verbetervoorstel nog specifieke implicaties heeft voor bepaalde typen gemeenten.

¹⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 35 925 B, nummer 21

In aanloop naar de invoering van het model in 2023 is onder andere contact geweest met de G4, de grootstedelijke gemeenten, de instellingsgemeenten en de Friese en Groninger gemeenten vanwege de specifieke vraagstukken waar deze gemeenten mee te maken hebben. Dit heeft toen geleid tot diverse vervolgonderzoeken, waarvan de uitkomsten hieronder kort worden beschreven in de paragrafen 2.1 tot en met 2.3. Deze vervolgonderzoeken zijn allen openbaar en kunnen indien gewenst aan u worden overhandigd. Deze gemeenten hadden eveneens zitting in de begeleidingscommissie, zie hoofdstuk 4.2.

2.1. De G4 en de grootstedelijke gemeenten

Bij de invoering van de nieuwe verdeling van de algemene uitkering van het gemeentefonds is, zoals door mijn voorganger gemeld in de bijlage bij de brief van 6 april 2002¹¹, met de G4 afgesproken nader onderzoek te doen naar de grootstedelijke kosten¹². Achtergrond van deze toezegging was dat het op dat moment geldende verdeelmodel vaste bedragen kende voor de G4. Deze vaste bedragen waren voor de G4 in 1997 vastgesteld toen bleek dat de verdeling de kosten van de G4 niet goed inschatte. In het herijkingsonderzoek dat heeft geleid tot het huidige model, per 1 januari 2023 ingegane model, zijn de netto lasten van de G4 net als voor de andere gemeenten meegewogen bij het maken van de verdeling. Zoals vermeld in de bijlage bij de brief van 6 januari 2022, gold toen ook voor de G4 dat de nieuwe verdeling goed aansloot bij de kosten. Bij twee van de vier G4 gemeenten was echter nog wel sprake van een deel dat niet goed door algemene structuurkenmerken kon worden benaderd. Dit is toen ondervangen door het opnemen van een vast bedrag voor deze twee gemeenten. De gemeenten Rotterdam en Amsterdam hebben in het huidige model dan ook een vaste voet, die overigens beduidend lager is dan de oorspronkelijke vaste voet van beide gemeenten. De gemeente Den Haag ontvangt een vast bedrag voor haar wettelijke taak met betrekking tot de verkiezingen.

Zoals vermeld in de brief van 7 februari 2025¹³ had het onderzoek naar de grootstedelijke kosten tot doel om te zien of er specifieke grootstedelijke kosten zijn (kosten voor gemeenten met meer dan honderdduizend inwoners). Dit onderzoek is uitgevoerd door CEBEON. De belangrijkste bevindingen van dit onderzoek waren:

- Dat voor het fysiek domein er substantiële meerkosten zijn die te verklaren zijn op basis van de bebouwingsdichtheid (in combinatie met andere factoren) in specifieke delen van de stad. NB: Het huidige verdeelmodel houdt rekening met de gemiddelde bebouwingsdichtheid in de stad.
- Dat er voor het sociaal domein substantiële meerkosten zijn die te verklaren zijn op basis van de dichtheid van de sociale problematiek in specifieke delen van de stad. NB: Het huidige verdeelmodel houdt rekening met de gemiddelde kosten in het sociaal domein in de stad.

Zoals opgemerkt in de brief van 7 februari 2025 gelden bovengenoemde effecten mogelijk ook voor niet honderdduizend plus gemeenten, maar dat viel buiten de scope van dit onderzoek.

Ten aanzien van de bevinding uit dit onderzoek aangaande het sociale domein heeft mijn voorganger u in de brief van 7 februari 2025 laten weten dat zowel het onderzoek naar de stapeling van AEF en dat naar de grootstedelijke kosten van CEBEON hebben aangetoond dat de stapeling van de problematiek in het sociaal domein tot extra kosten leidt voor gemeenten. Echter, zoals u eveneens heeft kunnen lezen in de brief van 7 februari 2025, was de conclusie van AEF dat er potentieel andere maatstaven zijn, maar dat een afweging gemaakt moet worden tussen de verklaringsgraad van de potentiële maatstaven enerzijds en hun complexiteit (en dus uitlegbaarheid) en verminderde stabiliteit anderzijds.

De onderzoekers hebben in dit onderzoek zelf geen conclusies getrokken over de wijze waarop deze factoren ten opzichte van elkaar gewogen moeten worden. De fondsbeheerders hebben, zoals reeds in de inleiding van deze notitie vermeld, met de leden van de expertgroep gereflekteerd op de uitkomst van dit onderzoek en de door ons voorgestelde vervolgstappen. De leden van de expertgroep hebben daarin aangegeven onze zienswijze te steunen. Dit heeft geleid tot de toezegging te verkennen in hoeverre het mogelijk is gemeenten te clusteren op basis van

¹¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 35925 B, nr. 21

¹² [Onderzoek Grootstedelijke kosten](#)

¹³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 36600-B, nummer 24

objectieve kenmerken naar gemeenten met veel en weinig stapelingsproblematiek. In de adviesaanvraag die we u begin februari a.s. doen toekomen zal verder in worden gegaan op de resultaten van deze verkenning met daarbij expliciet aandacht voor de diverse specifieke groepen van gemeenten.

Ten aanzien van de bevinding uit dit onderzoek aangaande het fysieke domein heeft mijn voorganger in de brief van 7 februari 2025 toen tevens toegezegd te bezien of het model verder verfijnd kon worden met betrekking tot de bebouwingsdichtheid. Helaas waren er, noch vanuit CEBEON noch vanuit de expertgroep noch vanuit de begeleidingscommissie noch vanuit de VNG en/of de gemeenten noch vanuit de fondsbeheerders, concrete gedachten bij hoe de reeds in het model opgenomen maatstaf aangaande de bebouwingsdichtheid verder te verfijnen. De fondsbeheerders zullen daarom in de tweede helft van 2026 hier extern onderzoek naar laten doen en dit onderzoek opnemen op de onderzoekagenda voor 2026 en verder. Bij onze adviesaanvraag van begin februari a.s. zullen we u de geactualiseerde onderzoeksagenda doen toekomen.

2.2. De instellingsgemeenten

In de bijlage bij de brief van 6 april 2022¹⁴ over de nieuwe verdeling is vermeld dat bij de herziening door AEF is geconcludeerd dat enkele gemeenten met grote aansluitverschillen veel en/of grote zorginstellingen hebben. Echter, operationalisering hiervan in de verdeling was volgens AEF te complex, omdat niet alle zorginstellingen in dezelfde mate tot extra kosten leiden en niet duidelijk is in hoeverre de invloed van de zorginstellingen zich beperkt tot de gemeentegrenzen. Ook nu is bij de analyses van de voorgestelde wijzigingen in het huidige verdeelmodel wederom expliciet aandacht geweest voor de aansluitverschillen voor instellingsgemeenten.

2.3. De Friese en Groninger gemeenten

In de bijlage bij de brief van 6 april 2022¹⁵ over de nieuwe verdeling is vermeld dat AEF onderzoek heeft gedaan naar de achtergrond van het herverdeeleeffect in Groningen en Fryslân. De conclusie daarvan was dat de nieuwe verdeelmodellen ook voor deze gemeenten aansluiten bij de kosten. In het eerste verdeelvoorstel voor de nieuwe verdeling van het gemeentefonds van 2 februari 2021 zou het merendeel van de gemeenten in Groningen en Fryslân te maken hebben met een nadelig effect.¹⁶ Het herziene voorstel van 9 juli 2021 liet voor gemeenten in Groningen en Fryslân een aanmerkelijke verbetering zien. Bij de gemeenten die nog wel met nadelige herverdeeleeffecten te maken hebben, hingen deze met name samen met het vervallen van de maatstaven medicijngebruik en het gestandaardiseerd inkomen. In plaats van de maatstaf medicijngebruik, die op verzoek van uw Kamer naar aanleiding van de motie van het lid Van der Molen niet meer is opgenomen in het nieuwe model¹⁷, zijn in het nieuwe verdeelmodel opleidingsniveau en huishoudens met een laag inkomen opgenomen. Daarnaast hing een deel van het herverdeeleeffect ook samen met de overstap van een verdeling van middelen voor Voogdij/18+ op basis van historische kosten naar een objectieve verdeling. Dat nam echter niet weg dat de aansluiting van de nieuwe verdeling op de kosten van die gemeenten goed was (de uitkomst was zelfs hoger dan de kosten). Ook is destijds aanvullend gekeken naar de samenloop met kosten die gemeenten hadden aan de Wet sociale werkvoorziening (Wsw), maar de nieuwe verdeling pakte voor gemeenten met relatief veel inwoners die gebruik maakten van deze voorzieningen niet nadelig uit.

¹⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 35925 B, nr. 21

¹⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 35925 B, nr. 21

¹⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 35 570 B, nr. 16

¹⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 34 477, nr. 62

3. Het verdeelmodel: onderhoud richting de toekomst

In dit hoofdstuk zal achtereenvolgens worden ingegaan op: Transparantie: Het verdeelmodel en het Periodiek Onderhoudsrapport (paragraaf 3.1), het Periodiek Onderhoudsrapport (paragraaf 3.2), en tot slot op aanpassingen van het verdeelmodel: onderzoeksagenda en de functie van de POR (paragraaf 3.3).

3.1. Transparantie: Het verdeelmodel en het periodiek onderhoudsrapport

U geeft in het Tussenbericht aan 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 geeft u in de bijlage aan dat de technische transparantie van de uitkomsten van de Periodieke Onderhoudsrapporten belangrijk is.

U geeft in uw Tussenbericht verder aan dat u in het Periodiek Onderhoudsrapport de aansluitverschillen van de beide inkomstencusters, over de onroerende zaakbelasting en de OEM mist.

Als fondsbeheerders hechten we aan transparantie. Dit betreft ten eerste de jaarlijkse totstandkoming van de verdeling, zie de publicaties van de circulaires en de bijbehorende rekenmodellen die elke circulaire op internet worden geplaatst¹⁸. De gemeenten ontvangen de circulaires op drie tijdstippen in het jaar. De circulaires bevatten informatie over de gemeentefondsuitkeringen: in mei op basis van de Voorjaarsnota, in september op basis van de Miljoenennota en in december, ter afronding van het lopende jaar, op basis van de Najaarsnota. Deze informatie is onder het voorbehoud van parlementaire besluitvorming. De indeling van de circulaire is afgestemd op de soorten uitkeringen die het gemeentefonds kent: de algemene uitkering en de decentralisatie- en integratie-uitkeringen. De circulaires en de achterliggende berekeningen zijn steeds terug te vinden op internet.

Deze transparantie betreft tevens het Periodiek Onderhoudsrapport (POR), waarin wordt stil gestaan bij de mate van aansluiting van het model bij het uitgavenpatroon van gemeenten. De POR wordt reeds jaarlijks als bijlage bij de ontwerpbegroting gepubliceerd. De fondsbeheerders zullen, zoals u ook adviseert in uw Tussenbericht, de POR uitbreiden met de OZB en de OEM en er jaarlijks voor zorgen dat ook voor elk cluster voor diverse typen van gemeenten de aansluitgegevens openbaar worden. De fondsbeheerders zullen met de expertgroep en de begeleidingscommissie van de onderzoeksagenda nader verkennen aan welk onderscheid tussen typen gemeenten behoefte is en hoe deze gegevens in de toekomst het beste gedeeld kunnen worden, bijvoorbeeld door publicatie op www.findo.nl.

De POR die als bijlage bij de ontwerpbegroting gemeentefonds 2026¹⁹ is verschenen, is gebaseerd op de jaarrekeningcijfers 2023 en 2024. Bij de voorstellen van de verdeling die u begin februari a.s. zal ontvangen zullen we de vergelijkingen tussen diverse typen gemeenten op basis van de jaarrekeningcijfers 2023 en 2024 opnemen voor het huidige model en voor de voorgestelde verbeteringen.

Tot slot betreft deze transparantie ook aanpassingen van het model of aanvullende regelgeving als gevolg van actuele ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op de financiële positie van gemeenten en/of het verdeelmodel. Bijvoorbeeld, ten tijde van corona zijn er met gemeenten aanvullende afspraken gemaakt. Ditzelfde is ook gebeurd toen ontheemden uit Oekraïne naar Nederland kwamen en toen de energieprijzen sterk stegen.

¹⁸ Zie als voorbeeld voor de [Decembercirculaire 2025](#), [Septembereirculaire 2025](#), [Meicirculaire 2025](#)

¹⁹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/begrotingen/2025/09/16/b-gemeentefonds-rijksbegroting-2026>

3.2. Het Periodiek Onderhoudsrapport (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 Kamer wordt aangeboden als technische bijlage bij de ontwerpbegroting 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 mate van aansluiting).

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.

3.3. Aanpassing van het verdeelmodel: Onderzoeksagenda en functie van de POR

Het POR heeft vooral een signalerende functie: het aan het licht brengen van eventuele afwijkingen tussen de verdeling en de werkelijke kosten van gemeenten. Gesignaleerde ontwikkelingen kunnen aanleiding geven voor nader onderzoek met het oog op een mogelijke aanpassing van de verdeling. Het gaat hierbij niet alleen om de harde data, maar ook om de kwalitatieve duiding van de verschillen en de ontwikkeling over de tijd. Jaarlijks zal mede aan de hand van de POR worden bekeken of en hoe het verdeelmodel en de achterliggende onderzoeksagenda bijstelling vereist.

U geeft in uw Tussenbericht aan dat de beheerders van het gemeentefonds concrete normen voor de verdeling van het gemeentefonds dienen 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.

U doet in uw Tussenbericht tevens het voorstel om 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, verder onderzoek en eventueel aanpassing van de verdeling geboden is.

U geeft verder in uw Tussenbericht aan dat de beheerders van het gemeentefonds elk jaar in het Periodiek Onderhoudsrapport relevante vergelijkingen behoren 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.

We delen uw zienswijze dat tijdig moet worden bezien of nader onderzoek of aanpassing van het verdeelmodel nodig is en dat daarbij niet te ruime criteria moeten worden gehanteerd. Sterker nog, in de ogen van de fondsbeheerders is elk verschil in beginsel onderwerp van gesprek ongeacht of dit verschil groter is dan een bepaalde norm.

Om tot een goede beoordeling van de POR te komen is het volgende van belang:

- Dat de POR voor elk cluster ook voor diverse typen van gemeenten de aansluitgegevens bevat.

- Het gesprek met de VNG en gemeenten over achterliggende oorzaken van ontwikkelingen in de POR, ongeacht of:
 - o de omvang van het verschil tussen de toegerekende inkomsten via het cluster en de netto uitgaven van de gemeenten meer of minder dan 1% is. Het gaat immers niet alleen om de harde data, maar ook naar de kwalitatieve duiding van de verschillen en de ontwikkeling over de tijd. Zoals de ROB al in zijn Briefadvies van 2019²⁰ aangaf: *"Bij de beoordeling of eventuele 'uitschieters' gerepareerd moeten worden, zal bekeken moeten worden of die veroorzaakt worden in beleidsterreinen met een redelijke mate van beleidsvrijheid. Zo ja, dan komen die niet voor verevening in aanmerking. Zo nee, dan moet beoordeeld worden in hoeverre de oorzaak te objectiveren is."*
 - o de omvang van de afwijking van een bepaalde groep (type) gemeente groter is dan een bepaalde norm.
- Het besef dat de POR is gebaseerd op de jaarrekening cijfers. Zowel het kostenonderzoek uitgevoerd op de data 2018 als het recent door Berenschot²¹ uitgevoerde onderzoek laten zien dat voor een goed beeld van de aansluiting tussen hetgeen het verdeelmodel verdeelt over de gemeenten en het daadwerkelijke uitgavenpatroon van gemeenten er op gemeentelijk niveau de nodige aanpassingen moeten worden gedaan. Het gaat er hierbij volgens Berenschot onder andere om dat gelijksoortige activiteiten niet uniform worden geregistreerd, aanpassingen als gevolg van verschillen tussen grootboekrekeningen en IV3-aanlevering, verschillen in overhead toerekening en niet uniforme omgang met incidentele posten, zie ook hoofdstuk 6. Dit houdt in dat een POR puur gebaseerd op de IV-3 data een te onnauwkeurig beeld geeft.

Echter, een onderzoek naar de achterliggende kostendata is vrij arbeidsintensief voor gemeenten. Veel benaderde gemeenten hebben door werkdruk en personele krapte dit keer dan ook afgezien van deelname (71 van de 220 benaderde gemeenten hebben deelgenomen). Gegeven deze administratieve last voor gemeenten is het niet wenselijk om dit onderzoek jaarlijks te herhalen. De fondsbeheerders denken nu aan een vierjaarlijkse actualisatie.
- Dat er een meerjarig beeld is. Het is immers bekend dat uitgavenpatronen van gemeenten over de jaren kunnen verschillen.
- Het besef dat gemeenten bestedingsvrijheid hebben ten aanzien van de middelen in het gemeentefonds en dus een verschillend uitgavenpatroon kunnen hebben. Dit kan ten eerste bijvoorbeeld omdat de ene gemeente meer nadruk legt op armoedebestrijding en de andere gemeente meer nadruk legt op cultuur. Het kan echter ook zijn dat een gemeente om bijvoorbeeld de Wmo te ontlasten meer investeert in zogenaamde 'knarrenhofjes' waar mensen bij elkaar wonen en elkaar kunnen helpen. Ook kent het ene cluster in het gemeentefonds meer bestedingsvrijheid dan het andere cluster. Dit laatste kwam ook naar voren uit de interviews het door Berenschot uitgevoerde kostenonderzoek, zie hoofdstuk 6: *"In de gesprekken is ook door verschillende gemeenten onderstreept dat het enerzijds belangrijk is om de Iv3-gegevens van gemeenten op een eenduidige manier te verzamelen, maar ook rekening te houden met het verhaal achter deze cijfers. Gemeenten verantwoorden de gegevens, conform het BBV, in de voorgeschreven taakvelden. Dit beeld geeft niet altijd een goede representatie van de feitelijke context van een gemeente. Voorbeeld: sommige gemeenten investeren extra in de fysieke leefomgeving, om daarmee (indirect) de sociale problematiek te verbeteren."*

Gegeven het bovenstaande zullen de fondsbeheerders daarom voortaan:

- jaarlijks er voor zorgen dat ook voor elk cluster voor diverse typen van gemeenten de aansluitgegevens openbaar worden. De fondsbeheerders zullen met de expertgroep en de begeleidingscommissie van de onderzoeksagenda nader verkennen aan welk onderscheid van typen gemeenten behoefte is en hoe deze gegevens in de toekomst het beste gedeeld kunnen worden, bijvoorbeeld door publicatie op www.findo.nl.
- de resultaten van de POR jaarlijks, ongeacht of de omvang van het verschil tussen de toegerekende inkomsten via het cluster en de netto uitgaven van de gemeenten meer of minder dan 1% is en ongeacht of de omvang van een bepaalde groep (type) gemeenten

²⁰ [ROB, Briefadvies herijking gemeentefonds, 3 september 2019, kenmerk 2019-0000457175](#)

²¹ Actualisering kostendata Iv3 - onderzoeksverantwoording

groter is dan een bepaalde norm, bespreken met de expertgroep en de begeleidingscommissie die voor de onderzoeksagenda zijn ingesteld. Deze bespreking heeft de volgende doelstellingen:

- Inzicht te verkrijgen in de achterliggende oorzaken van de ontwikkelingen die zichtbaar zijn in de POR.
- Inzicht krijgen in de beschikbaarheid van relevante databronnen. Bijvoorbeeld het vervallen of de aanpassing van de CBS-maatstaf in de toekomst zoals nu het geval is bij de CBS-maatstaf Niet-westerse migranten. Of, bijvoorbeeld het beschikbaar komen van herziene of nieuwe data. Zo zijn er, zoals u ook in uw Tussenbericht vermeld, recent meer mogelijkheden gekomen ten aanzien van de keuzes in de vormgeving en afbakening van de maatstaf Huishoudens laag inkomen met drempel.
- Inzicht krijgen in mogelijke andere objectieve gronden die aanpassing van het verdeelmodel vragen, bijvoorbeeld als gevolg van nieuwe studies van derden die zijn uitgekomen.
- Met elkaar bespreken van andere relevante ontwikkelingen die mogelijk invloed hebben op het verdeelmodel van de algemene uitkering van het gemeentefonds, denk bijvoorbeeld aan de toekomstige bekostiging van de Jeugdzorg en de Wmo.
- Reflectie van de leden van de expertgroep en de begeleidingscommissie op of de onderzoeksagenda aanpassing behoeft. Gehoord hebbende de expertgroep en de begeleidingscommissie zullen de fondsbeheerders dan een geactualiseerde versie van de onderzoeksagenda opstellen.
- De uitkomsten van deze jaarlijkse bespreking evenals een geactualiseerde onderzoeksagenda zal voortaan onderwerp van gesprek zijn in het Bestuurlijk Overleg over de Financiële verhoudingen (BOFv) van september/oktober in enig jaar. De uitkomsten zullen na bespreking in het BOFv met de Kamer worden gedeeld.
- Vierjaarlijks de achterliggende kostendata actualiseren
- De fondsbeheerders zullen, op basis van de aanbevelingen van Berenschot, samen met de VNG bezien welke stappen verder kunnen worden genomen om te zorgen dat de IV-3 data beter geschikt zijn voor de POR analyses.
- Jaar-op jaarcijfers publiceren, en een meerjarig gemiddelde. De jaren 2020 tot en met 2022 kennen een vertekend beeld door COVID-19. Dat houdt in dat op dit moment er slechts data voor 2023 en 2024 beschikbaar zijn.

U adviseert in uw Tussenbericht om de verdeling aan te passen wanneer het Periodiek Onderhoudsrapport daar aanleiding toe geeft.

In de expertgroep, de begeleidingscommissie en het BOFv zal tevens onderwerp van gesprek zijn wanneer de uitkomsten van onderzoeksresultaten in het verdeelmodel worden verwerkt. In beginsel is het uitgangspunt dat met verwerking van de resultaten niet te lang gewacht moet worden. Zoals u aangeeft in uw Tussenbericht kan te lang wachten strijdig zijn met artikel 7 van de Financiële-verhoudingswet: *"De verdeling over de provincies en gemeenten van het voor de algemene uitkeringen beschikbare bedrag rekening houdt met de verschillen tussen de provincies onderling en de gemeenten onderling in het vermogen tot het voorzien in eigen inkomsten en met de verschillen in noodzakelijke uitgaven."* Soms kan bovendien ook niet langer gewacht worden, omdat bijvoorbeeld een bestaande maatstaf vervalt en/of gezien de ontwikkelingen op andere terreinen, bijvoorbeeld bij de Jeugdzorg en/of de Wmo.

De fondsbeheerders achten het wel van belang dat gemeenten genoeg voorbereidingstijd hebben om met een eventuele wijziging in de uitkering uit het gemeentefonds om te gaan. Dat houdt in dat gemeenten uiterlijk in de meicirculaire voorafgaand aan het jaar van doorvoering van de wijziging geïnformeerd zullen worden en dat deze wijziging zo nodig gepaard gaat met een ingroeipad, zie hoofdstuk 9.

Net als mijn voorganger, hopen we als fondsbeheerders toe te groeien naar een dusdanig stabiel model dat in de toekomst aanpassingen in het verdeelmodel te beperken zijn tot in principe eens in de vier jaar.

4. Werkwijze bij aanpassingen van het model

In dit hoofdstuk zal achtereenvolgens worden ingegaan op: de uitgangspunten bij aanpassingen van het model (paragraaf 4.1), het proces (paragraaf 4.2), de aanpak van eventuele onderzoeken (paragraaf 4.3) en tot slot op de beoordeling van de onderzoeksresultaten (paragraaf 4.4).

4.1 Uitgangspunten bij aanpassingen van het model

Dit hoofdstuk beschrijft de werkwijze en uitgangspunten die gehanteerd worden bij aanpassing van het model. Zoals reeds in de brief van 7 februari 2025 vermeld vinden we het als fondsbeheerders van belang dat bij aanpassingen van het model de uitlegbaarheid en stabiliteit van maatstaven steeds wordt afgewogen tegen in hoeverre het doorvoeren van veranderingen in het verdeelmodel ook echt tot een verbetering van het verdeelmodel leidt.

De uitgangspunten voor een rechtvaardige verdeling zijn vastgelegd in de Fvw uit 1997. Zoals verwoord in de memorie van Toelichting bij de Fvw²² is "de centrale doelstelling van de instelling en verdeling van het gemeentefonds 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)."

In de ontwerpbegroting 2026²³ van het gemeentefonds is deze doelstelling van de verdeling als volgt geformuleerd: "Een verdeling die elk van de gemeenten in staat stelt om hun inwoners een gelijkwaardig voorzieningenpakket tegen globaal gelijke lastendruk te kunnen leveren."

Zoals al in hoofdstuk 2 van deze notitie aangegeven zijn we ons als fondsbeheerders volledig van bewust dat het model geen eindstation is en continu onderhoud zal vragen. Dit komt doordat:

- databronnen wijzigen over de tijd (sommige data verdwijnen, nieuwe data verschijnen);
- de ROB en/of de VNG en/of specifieke gemeenten bij de fondsbeheerders aangeven dat er huns inziens objectieve gronden zijn om het model aan te passen;
- het Periodiek Onderhoudsrapport aanleiding geeft tot verdiepend onderzoek.
- er andere relevante ontwikkelingen zijn die mogelijk invloed hebben op het verdeelmodel van de algemene uitkering van het gemeentefonds, denk bijvoorbeeld aan de toekomstige bekostiging van de Jeugdzorg en de Wmo.

In al deze gevallen zal nader onderzoek nodig zijn. Zoals in paragraaf 3.3 vermeld zullen de fondsbeheerders jaarlijks met de expertgroep en de begeleidingscommissie stil staan bij:

- de achterliggende oorzaken van de ontwikkelingen die zichtbaar zijn in de POR.
- de beschikbaarheid van relevante data. Bijvoorbeeld het vervallen of de aanpassing van de CBS-maatstaf in de toekomst zoals nu het geval is bij de CBS-maatstaf Niet-westerse migranten. Of, bijvoorbeeld het beschikbaar komen van herziene of nieuwe data. Zo zijn er recent meer mogelijkheden gekomen ten aanzien van de keuzes in de vormgeving en afbakening van de maatstaf Huishoudens laag inkomen met drempel.
- mogelijke andere objectieve gronden die aanpassing van het verdeelmodel vragen, bijvoorbeeld als gevolg van nieuwe studies van derden die zijn uitgekomen
- andere relevante ontwikkelingen die mogelijk invloed hebben op het verdeelmodel van de algemene uitkering van het gemeentefonds, denk bijvoorbeeld aan de toekomstige bekostiging van de Jeugdzorg en de Wmo.
- of de onderzoeksagenda aanpassing behoeft.

De uitkomsten van deze jaarlijkse bespreking evenals een geactualiseerde onderzoeksagenda zal voortaan onderwerp van gesprek zijn in het Bestuurlijk Overleg over de Financiële verhoudingen

²² Tweede Kamer, vergaderjaar 1995 – 1996, 24.552, nr. 3, blz. 8, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-24552-3.pdf>

Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 34775 B, nr. 18

²³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2025 – 2026, 36.800 B, nr. 2

(BOFv) van september/oktober in enig jaar. De uitkomsten zullen na bespreking in het BOFv met de Kamer worden gedeeld.

4.2 Herziening van het model: Een gezamenlijk proces

Draagvlak voor de verdeling staat of valt met de transparantie en uitlegbaarheid van de uiteindelijke verdeling en de onderliggende gemaakte keuzes en met de mate waarin de uitkomsten te herleiden zijn tot die keuzes. De fondsbeheerders zetten daarom bij aanpassingen van het model in op een zo transparant mogelijk gezamenlijk proces met experts en gemeenten. Bovendien bezitten experts en mensen die bij gemeenten werken belangrijke kennis en ervaring om tot de juiste onderzoeksvragen te komen en de analyses niet alleen kwantitatief maar ook kwalitatief en vanuit de leefwereld te duiden. Elk onderzoek nu en in de toekomst wordt daarom begeleid door de expertgroep en de begeleidingscommissie.

In de expertgroep hebben zitting de ROB, de VNG en oud wethouders. Alle deelnemers in de expertgroep zitten er op persoonlijke titel.

Voor de begeleidingscommissie geldt dat, om recht te doen aan de diversiteit van gemeenten, elke groep gemeenten die gemeenschappelijke kenmerken hebben, kunnen participeren in de begeleidingscommissie om vanuit hun expertise een inhoudelijke bijdrage te leveren. In de begeleidingscommissie zitten momenteel de VNG, de G4, honderdduizendplus gemeenten, kleine gemeenten, instellingsgemeenten, randgemeenten, toeristische gemeenten, Friese en Groninger gemeenten, New Towns en op persoonlijke titel een afvaardiging van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB).

Wat betreft de rol van de expertgroep en de begeleidingscommissie: De fondsbeheerders komen uiteindelijk, gehoord hebbende de leden van de expertgroep en de begeleidingscommissie, tot de voorstellen. Leden van de expertgroep en de begeleidingscommissie hoeven zich niet te committeren aan de resultaten van opgeleverde onderzoeken. De analyses die ten grondslag liggen aan de voorgestelde aanpassingen worden steeds gedeeld en besproken met de leden van de begeleidingscommissie en de leden van de expertgroep.

Om te voorkomen dat achteraf de verdeling slechts op de herverdeeffecten zou worden beoordeeld is bij de herziening die is doorgevoerd in 2023 vooraf met de VNG een beoordelingskader afgesproken met daarin de belangrijkste elementen waaraan de nieuwe verdeling moet voldoen.²⁴ De uitgangspunten voor de verdeling van de middelen uit het gemeentefonds zijn vastgelegd in de Fvw en zijn als uitgangspunt gehanteerd. Deze uitgangspunten kunnen als volgt worden samengevat: de verdeling van de middelen moet aansluiten bij de kosten die gemeenten maken en de inkomsten die zij zelf kunnen genereren (kostenoriëntatie), globaal genoeg zijn om de keuzevrijheid van overheden niet te beperken, niet door overheden beïnvloedbaar zijn (objectief) en beloning van goed of slecht gedrag vermijden (ongewenste prikkelwerking). Daarnaast moet de verdeling in de tijd voldoende stabiel zijn, zodat budgetten niet te veel schommelen en gemeenten in staat zijn goed meerjarig te begroten (voorspelbaarheid), maar moet de verdeling ook flexibel genoeg zijn om in te kunnen spelen op maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen.

4.3 Aanpak van het onderzoek

Bij een onderzoeksvraag dient tot een plan van aanpak te worden gekomen. Om tot een plan van aanpak te komen zijn de volgende elementen essentieel:

- Wat moet exact worden onderzocht
- Welke informatie is reeds voor handen
- Wie zou het onderzoek kunnen uitvoeren
- De onderzoeksmethode moet navolgbaar zijn
- Het vinden van passende maatstaven

²⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 35 300 B, nr. 5

De praktijk blijkt weerbarstig als het gaat om het vinden van oplossingen voor gesignaleerde knelpunten in het verdeelmodel. De brief van 7 februari 2025²⁵ laat dit nog eens zien. De onderzoeksvragen voor zowel het sociaal domein (alternatieven voor de huidige maatstaf regionale centrumfunctie die meer recht doen aan de stapeling van de problematiek in het sociaal domein) als voor de overige eigen middelen (een meer gedifferentieerde benadering van de verevening) waren helder. Zoals de brief van 7 februari 2025 vermeld hebben de uitgevoerde onderzoeken nuttige inzichten opgeleverd, bevestigd dat verder onderzoek nodig is en een indicatie gegeven voor mogelijke vervolgrichtingen van onderzoek. Echter, de huidige onderzoeksresultaten hebben in de ogen van de fondsbeheerders op dat moment niet voldoende houvast gegeven voor een concrete aanpassing van het verdeelmodel. Een reflectie die, zoals u in de brief van 7 februari 2025 kan lezen, door de expertgroep werd gedeeld.

Gezien deze weerbarstigheid is alle kennis en ervaring nodig en hechten we als fondsbeheerders, zoals in hoofdstuk 4.1 aangegeven, aan de begeleiding van de onderzoeken door een expertgroep en een breed samengestelde begeleidingscommissie. Deze brede kennis en ervaring is eveneens nodig om uiteindelijk tot een goede beoordeling van de onderzoeksresultaten te komen.

4.4 Uiteindelijke beoordeling van de uitkomsten van de onderzoeken

Bij de beoordeling van de uiteindelijke onderzoeksresultaten is het van belang, zoals reeds in de brief van 7 februari 2025 vermeld, dat bij aanpassingen van het model de uitlegbaarheid en stabiliteit van maatstaven steeds wordt afgewogen tegen in hoeverre het doorvoeren van veranderingen in het verdeelmodel ook echt tot een verbetering van het verdeelmodel leidt.

Afhankelijk van het geconstateerde knelpunt zijn in de uiteindelijke afweging de volgende elementen van belang:

- Dat de maatstaf en/of de onderzoeksresultaten uitlegbaar zijn vanuit de leefwereld.
- Dat bij een gedwongen definitiewijzing, zoals nu doordat de CBS-maatstaf Niet-westerse migranten vervalt, er zo min mogelijk herverdeeleffecten zijn.
- Dat bij een verbeteringslag van het model, zoals nu voor de clusters Jeugd en Wmo, de nieuwe verdeling 'rechtvaardig'²⁶ is. Om dit te kunnen beoordelen zal voor de diverse type gemeenten het herziene model af worden gezet tegen het huidige model al dan niet voor een specifiek cluster (POR analyse) en zal worden bekeken of de aansluitverschillen kleiner zijn. Dit vereist ook dat maatstaven de noodzakelijke kosten van gemeenten volgen (kostenoriëntatie).
- Dat voor de eventueel voorgestelde maatstaven geldt, dat deze niet door overheden beïnvloedbaar zijn (objectief) en wordt vermeden dat goed of slecht gedrag wordt beloond (ongewenste prikkelwerking).
- Dat de verdeling in de tijd voldoende stabiel is, zodat budgetten niet te veel schommelen en gemeenten in staat zijn goed meerjarig te begroten (voorspelbaarheid), maar de verdeling tegelijkertijd wel zodanig flexibel is dat zij meebeweegt met de ontwikkeling van de kosten die gemeenten maken.
- Dat de maatstaf de middelen niet te gedetailleerd verdeelt om te voorkomen dat de verdeling normerend gaat werken (globaliteit). De maatstaf dient een verbetering te zijn voor een groep gemeenten op basis van objectieve gronden. Overigens zal, als de maatstaf slechts relevant is voor een beperkt aantal gemeenten, ook worden bekeken of aanpassing van de algemene verdeling het meest voor de hand ligt of dat het bijvoorbeeld meer voor de hand ligt om iets via een decentralisatie-uitkering te doen.

Kortom, de centrale vraag aan het eind van alle analyses is: Is de voorgestelde oplossing voor een geconstateerd knelpunt integraal bezien, dus in het licht van bovengenoemde elementen, daadwerkelijk een verbetering ten opzichte van de huidige modellering? De fondsbeheerders zullen, gehoord hebbende de expertgroep, de begeleidingscommissie en het BOFv tot een uiteindelijk oordeel komen of de voorgestelde oplossing een daadwerkelijke verbetering is. De uitkomsten van enig onderzoek en de integrale afweging om al dan niet een voorgestelde

²⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 36600-B, nummer 24

²⁶ De uitgangspunten voor een rechtvaardige verdeling zijn vastgelegd in de Fvw uit 1997: iedere gemeente moet in staat zijn haar burgers bij gelijke belastingdruk een gelijkwaardig voorzieningenpakket aan te bieden (Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 34775 B, nr. 18).

oplossing daadwerkelijk te verwerken, zal zoals gebruikelijk met de Kamer worden gedeeld. Indien de fondsbeheerders aanpassing van het model overwegen zal tevens advies aan de ROB worden gevraagd.

5. Herziening van de definities van de maatstaven Niet-westerse migranten en Huishoudens laag inkomen met drempel

In dit hoofdstuk zal worden stil gestaan bij de aanleiding van de herziening van de maatstaf Niet-westerse migranten (paragraaf 5.1) en de aanleiding om naar de definitie van de maatstaf Huishoudens laag inkomen met drempel (paragraaf 5.2) te kijken.

5.1 Aanleiding herziening maatstaf Niet-westerse migranten

De huidige definitie van het CBS aangaande de maatstaf “Het aantal inwoners met een migratieachtergrond” wordt per 1 januari 2027 niet meer aangeleverd door het CBS. Het CBS heeft geconcludeerd dat deze hoofdingeling achterhaald is, en door de maatschappij steeds vaker als moeilijk navolgbaar wordt ervaren. Mede daarom heeft het CBS besloten een nieuwe herkomstindeling voor migranten en hun kinderen te ontwikkelen.²⁷

De huidige definitie luidt: *“Onder migratieachtergrond wordt verstaan: personen met als migratieachtergrond een van de landen in Afrika, Latijns-Amerika en Azië (exclusief Indonesië en Japan) of Turkije. Inwoners met een migratieachtergrond uit Japan en Indonesië worden op grond hun sociaaleconomische en sociaal-culturele positie niet meegenomen in de maatstaf inwoners met een migratieachtergrond. (Het gaat hier vooral om personen die in het voormalig Nederlands-Indië zijn geboren, respectievelijk werknemers van Japanse bedrijven en hun gezinnen.)”*

De nieuwe CBS hoofdingeling²⁸ heeft als doel te zorgen voor een meer feitelijke weergave van de statistische informatie over migratie en integratie. Het CBS heeft ons laten weten dat de verandering bestaat uit twee onderdelen:

- Geboren in Nederland: de indeling naar geboorteland van een persoon en van de ouders vervangt de begrippen eerste en tweede generatie. Bij de herkomstindeling wordt voortaan het meest bepalend of iemand zelf in Nederland of het buitenland geboren is, en pas in tweede instantie of de ouders hier of elders geboren zijn. Ook wordt meer onderscheid gemaakt naar het aantal ouders dat in het buitenland geboren is (een of beide ouders).
- Herkomstland: een nieuwe hoofdingeling op basis van werelddelen en veelvoorkomende immigratielanden vervangt de indeling naar westerse of niet-westerse migratieachtergrond.

Het CBS heeft verder laten weten dat:

- Alle landen die niet-westers waren, zijn geïnccludeerd in de nieuwe afbakening buiten Europa.
- Personen met 2 Nederlandse ouders, geboren in het buitenland, zijn nu migranten met het herkomstland waar ze geboren worden, waar ze vroeger een Nederlandse herkomst hadden. Voor heel Nederland zijn dit ongeveer 130 duizend personen. Het CBS geeft aan dat zij geen andere variabele kunnen gebruiken, maar verwachten dat dit geen probleem is gelet op de omvang van deze groep.

De fondsbeheerders bekijken momenteel, samen met de begeleidingscommissie en de expertgroep, hoe op passende wijze met deze definitiewijziging om te gaan.

5.2 Herziening maatstaf Huishoudens laag inkomen met drempel

5.2.1 Voorstel CBS vergroting stabiliteit

De huidige definitie van de maatstaf “Huishoudens laag inkomen met drempel” is als volgt gedefinieerd:

Er wordt gebruik gemaakt van het tweejarig (2025)/driejarig (2026 en verder) gemiddelde van het aantal particuliere huishoudens (exclusief studentenhuishoudens) met een laag inkomen, boven de drempelwaarde van 10% van het tweejarig (2025)/driejarig (2026 en verder) gemiddelde van het aantal woonruimten in dezelfde periode. Indien de drempel niet wordt gehaald is de waarde nul.

²⁷ <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/statistische-trends/2022/nieuwe-indeling-bevolking-naar-herkomst/>

²⁸ <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/statistische-trends/2022/nieuwe-indeling-bevolking-naar-herkomst/>

Het basisgegeven huishoudens met laag inkomen wordt door het CBS aangeleverd als tweearig gemiddelde (vanaf 2026 als driejarig gemiddelde) van het aantal huishoudens afgerond op honderdtallen.

In het kader van de stabiliteit van deze maatstaf over de tijd heeft het CBS het voorstel gedaan om in plaats van uit te gaan van het driejarig gemiddelde van het aantal huishoudens met laag inkomen afgerond op honderdtallen, gebruik te maken van het driejarig gemiddelde van het percentage huishoudens met laag inkomen, afgerond op één decimaal, vermenigvuldigd met het driejarig gemiddelde van het aantal huishoudens per gemeente.

Het CBS heeft naast de tabellen met afgeronde aantallen, ook tabellen met de percentages aangeleverd. Als deze percentages worden vermenigvuldigd met de afgeronde aantallen leidt dit volgens het CBS tot een preciezere puntschatting voor de gemeenten en daarmee een betere benadering. De bijbehorende CBS-data zijn met de leden van de begeleidingscommissie gedeeld.

Op dit voorstel van het CBS is door de expertgroep en de begeleidingscommissie gereflecteerd. Dit voorstel leidt niet tot herverdeeffecten, alleen tot meer stabiliteit. In de expertgroep was men unaniem van mening dat dit een verbetering van de stabiliteit van deze maatstaf wenselijk is. De leden van de begeleidingscommissie vonden de maatstaf ook een verbetering van de stabiliteit. Enkele leden van de begeleidingscommissie wezen er op dat de berekening van de herziene maatstaf complexer is. Voor de volledigheid: Het CBS doet deze berekening en levert deze vervolgens aan bij de fondsbeheerders.

Voorstel: Op basis van de analyses en gehoord hebbende de expertgroep en de begeleidingscommissie, is het voorstel van de fondsbeheerders om het voorstel van het CBS over te nemen. De maatstaf is stabiel en er zijn geen herverdeeffecten en de waardering op de uitgangspunten als kostengeoriënteerdheid, objectiviteit, gevoeligheid voor ongewenste prikkelwerking, flexibiliteit en globaliteit verschillen niet tussen beide varianten. De maatstaf is inderdaad iets complexer qua berekening, maar dat weegt in de ogen van de fondsbeheerders niet op tegen de stabiliteit voor met name de kleine gemeenten.

5.2.2 Aanleiding voorstel aanpassing definitie

De huidige definitie van de maatstaf “Huishoudens laag inkomen met drempel” is als volgt gedefinieerd:

“Er wordt gebruik gemaakt van het tweearig gemiddelde (2025)/driejarig (2026 en verder) van het aantal particuliere huishoudens (exclusief studentenhuishoudens) met een laag inkomen, boven de drempelwaarde van 10% van het tweearig gemiddelde (2025)/driejarig (2026 en verder) van het aantal woonruimten in dezelfde periode. Indien de drempel niet wordt gehaald is de waarde nul.”

De drempel uitgedrukt in aantal woonruimten bevat groepen die niet meetellen bij het aantal huishoudens met een laag inkomen, te weten:

- Studenten: In het basisgegeven huishoudens met een laag inkomen is het eerste deciel uitgezonderd. In dit deciel bevinden zich o.a. de studentenhuishoudens, die daarmee ook uitgezonderd zijn.
- Toeristen: Deze vallen per definitie niet onder de definitie van particulier huishouden
- Personen in zorginstellingen: zij vallen onder institutionele huishoudens.

Op 24 april 2024 hebben de fondsbeheerders per mail de gemeenten geïnformeerd naar aanleiding van de bespreking van deze maatstaf in de begeleidingscommissie Sociaal domein:

“Tot slot was er nog de vraag of in de definitie woonruimten, die gebruikt wordt als drempel voor de maatstaf huishoudens met een laag inkomen, gecorrigeerd moet worden voor de woonruimten van studenten. Dit aangezien studenten niet mee worden geteld voor het aantal huishoudens laag inkomen. We zullen hier naar kijken als de onderzoeken grootstedelijkheid, stapeling problematiek

sociaal domein en overige eigen middelen zijn afgerond en we aan de slag gaan met de uitkomsten van deze onderzoeken.”

In de brief van de fondsbeheerders van 7 februari 2025²⁹ is daarom opgenomen:

“In het aangepaste verdeelmodel per 2027 wil ik naast, (waar mogelijk) de resultaten van bovengenoemde onderzoeken, ook een wijziging van de methodiek van de maatstaf huishoudens laag inkomen met drempel meenemen. De drempel wordt nu nog uitgedrukt in woonruimten, gezien zal worden of deze op andere wijze kan worden uitgedrukt.”

5.2.3 Onderzochte alternatieven

Tijdens het onderzoek naar alternatieven voor de drempel kwam naar voren dat het CBS inmiddels betere data beschikbaar had. Op verzoek van de VNG had het CBS namelijk gekeken naar huishoudens laag inkomen versus vermogen. Het CBS heeft daarbij twee varianten van vermogen onderscheiden: betaalreserve (min of meer liquide middelen = vermogen exclusief woningwaarde en eventueel negatief gewaarde bezittingen) en totaal vermogen (inclusief woning en schulden). Er zijn door het CBS op basis van de betaalreserve twee groepen gedefinieerd: deciel 1 t/m 7 en deciel 8 t/m 10.

Tot op heden werd het eerste deciel van de huishoudens met een laag inkomen niet meegenomen, omdat daarin ook ‘zeer vermogende huishoudens’ konden zitten zonder inkomen. Doordat nu inzicht is in de betaalreserve dan wel vermogen kan het 1ste deciel van de maatstaf Huishoudens laag inkomen nu gecorrigeerd worden voor studenten (dat kon al) en “zeer vermogende huishoudens”.

Wat betreft het 4de deciel kan op basis van de CBS-cijfers worden geconstateerd dat een relatief groot deel een positief vermogen heeft vermoedelijk als gevolg van eigen woning bezit. Qua besteedbaar inkomen is het verschil van mensen met een modaal inkomen ten opzichte van mensen met een minimum inkomen echter klein.

Zoals u in de bijlage van uw Tussenbericht aangeeft bieden deze nieuwe gegevens 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.

Op basis van de nieuwe CBS gegevens bekijken de fondsbeheerders samen met de begeleidingscommissie en de expertgroep momenteel of een aangepaste definitie op basis van percentages en driejarig gemiddelde geschoond voor betaalreserve op basis van decielen 8 t/m 10 bijdraagt aan een verbetering van het verdeelmodel. We zijn voornemens om begin februari a.s. onze bevindingen met u te delen.

²⁹ Tweede kamer, 2024/25, 36 600 B, nr. 24

6. Berenschot: Actualisering kostendata IV3 aangaande de jaren 2023 en 2024

Belangrijke stap voor het vervolg was, zoals in de brief van 7 februari 2025 vermeld, een actualisatie van kostendata van gemeenten over de jaren 2023 (ingang van het huidige verdeelmodel) en 2024 om de aansluitverschillen (uitgavenpatroon gemeenten versus het uitgavenpatroon op basis van het verdeelmodel) beter in kaart te kunnen brengen, conform het advies in uw Tussenbericht.

Dit onderzoek kon pas in zomer 2025 worden opgestart omdat opdat moment pas de jaarrekeningdata 2024 beschikbaar kwamen. Helaas heeft het onderzoek naar de kostendata meer dan een maand vertraging opgelopen, waardoor de dataset pas rond begin december jl. gereed was. Reden voor deze vertraging was onder andere dat veel benaderde gemeenten door werkdruk en personele krapte afzagen van deelname. In totaal zijn 220 gemeenten benaderd, waarvan er uiteindelijk 71 hebben deelgenomen.

Bij de samenstelling van de steekproef is de representativiteit van de diverse groepen gemeenten een belangrijk uitgangspunt geweest. In de bijlage bij de verantwoording van het door Berenschot uitgevoerde onderzoek is opgenomen welke typen gemeenten in welke mate in de steekproef zaten. De verantwoording van Berenschot over het door haar uitgevoerde onderzoek is als bijlage bij de adviesaanvraag opgenomen, zie bijlage 2 van de adviesaanvraag. Berenschot heeft de 84³⁰ beschikbare gemeenten die in de steekproef ten behoeve van de herziening van het verdeelmodel per 1 januari 2023 zaten opnieuw benaderd. Uiteindelijk hebben 36 van deze gemeenten ook nu deelgenomen aan het onderzoek.

Bij de uitvoering van het onderzoek is aangesloten op de methodiek van het eerdere kostenonderzoek. Ten aanzien van het eerder uitgevoerde kostenonderzoek geeft Berenschot aan twee verdiepingsslagen te hebben doorgevoerd, te weten:

- Waar eerdere onderzoeken naar de verdeling van het gemeentefonds (door AEF en Cebeon) uitgingen van de netto lasten, richt dit onderzoek zich op de validatie van zowel de bruto lasten als de bruto baten.
- In plaats van te rubriceren op taakclusterniveau, zoals in de onderzoeken van AEF en Cebeon, zijn de gegevens in dit onderzoek vastgelegd op het niveau van Iv3-taakvelden. Taakclusters bestaan uit een selectie van deze taakvelden. Door op taakveldniveau te rapporteren, wordt een lager aggregatieniveau bereikt en ontstaat een vollediger beeld van de financiële stromen.

Berenschot geeft in haar verantwoording aan dat daarmee de methodiek aansluit op eerdere onderzoeken, maar met een hogere mate van detail en transparantie in de onderliggende data.

Zoals Berenschot in haar verantwoording aangeeft, heeft zij contact gehad met gemeenten alvorens tot aanpassingen in de database over te gaan.

De door Berenschot voorgestelde te volgen methodiek is aan de voorkant besproken in de begeleidingscommissie. De leden van de begeleidingscommissie hebben vragen ter verduidelijking gesteld. Dit heeft van de zijde van Berenschot niet tot aanpassingen in de te volgen onderzoeksmethodiek geleid.

In de ogen van Berenschot hebben haar inspanningen ertoe geleid dat er een gebruiksklare dataset beschikbaar is waarin de kostengegevens per steekproefgemeente op het laagste taakveldniveau zijn weergegeven, met betrouwbare en onderling vergelijkbare data.

Berenschot geeft in haar verantwoording nog mee dat uit de in dit onderzoek gehouden interviews als aandachtspunt naar voren kwam dat: *“het enerzijds belangrijk is om de Iv3-gegevens van*

³⁰ Van de 91 deelnemende gemeenten uit het onderzoek van Cebeon/AEF waren 4 gemeenten niet meer beschikbaar omdat zij inmiddels waren opgegaan in een herindeling. Dit betrof de voormalige gemeenten: Appingedam, Brielle, Hellevoetsluis en Mill en Sint Hubert. Voor 3 andere gemeenten waren de Iv3-data voor de jaarrekening 2024 niet beschikbaar ten tijde van de uitvraag, waardoor ze niet meegenomen konden worden in het onderzoek.

gemeenten op een eenduidige manier te verzamelen, maar ook rekening te houden met het verhaal achter deze cijfers. Gemeenten verantwoorden de gegevens, conform het BBV, in de voorgeschreven taakvelden. Dit beeld geeft niet altijd een goede representatie van de feitelijke context van een gemeente. Voorbeeld: sommige gemeente investeren extra in de fysieke leefomgeving, om daarmee (indirect) de sociale problematiek te verbeteren.”

Berenschot geeft verder aan dat uit haar onderzoek naar voren kwam dat gelijksoortige activiteiten niet uniform worden geregistreerd, op de data aanpassingen zijn gedaan als gevolg van verschillen tussen grootboekrekeningen en IV3-aanlevering, er verschillen zijn in overhead toerekening en er sprake is van een niet-uniforme omgang met incidentele posten. Om de IV-3 datakwaliteit te verbeteren doet Berenschot de aanbeveling om meer sturen aan de voorkant door standaardcontroles en automatische validaties, bewustwording bij gemeenten aangaande nut en noodzaak van goede datakwaliteit te vergroten en gemeenten te ondersteunen. De fondsbeheerders zullen, op basis van de aanbevelingen van Berenschot, samen met de VNG bezien welke stappen verder kunnen worden genomen om te zorgen dat de IV-3 data beter geschikt zijn voor de POR analyses.

7. Methodologie om te komen tot een nieuw verdelvoorstel: Jeugd en Wmo

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de door u in uw Tussenbericht gestelde vragen en aanbevelingen aangaande de onderzoeksmethode (paragraaf 8.1) en het gewicht per maatstaf (paragraaf 8.2).

7.1 Navolgbare onderzoeksmethode: regressieanalyse

Na het groot onderhoud in 2015 en 2016 is vanuit de VNG en de ROB aandacht gevraagd voor de houdbaarheid van de speciaal voor het gemeentefonds ontwikkelde methode van verschillenanalyse. Voornaamste knelpunt was dat de methode niet voldoende transparant werd gevonden: de gebruikte maatstaven en de mate waarin deze meewegen in de verdeling (de gewichten van de maatstaven) waren niet navolgbaar genoeg vanwege de subjectieve (handmatige) manier waarop deze werden vastgesteld.

In aanloop naar het herijkingsonderzoek is een inventarisatie van mogelijke onderzoeksmethoden voor het sociaal domein gemaakt. De beoogde methode moet in staat zijn om verbanden tussen kosten en structuurkenmerken goed te kunnen onderbouwen en bovendien betrouwbaar en navolgbaar zijn. Meer concreet: de benodigde gegevens moeten beschikbaar, betrouwbaar en periodiek te actualiseren zijn, zonder onoverkomelijke kosten en administratieve lasten.³¹ Dit leidde tot de keuze om de herijking te baseren op lineaire regressie, op basis van de uitgaven van gemeenten.

Zoals de ROB in haar Briefadvies van 2019³² aangaf is deze methode zowel praktisch uitvoerbaar, wetenschappelijk verantwoord (meer objectief) als bestuurlijk acceptabel. De methode leidt – mits goed toegepast – weliswaar tot statistisch goede en navolgbare modellen, maar biedt desondanks geen garantie voor een logisch verband tussen de gekozen maatstaven en de kosten. De toepassing van deze methode dient dan ook met een flinke dosis gezond verstand te gebeuren.

U geeft dan ook in uw Tussenbericht aan dat u de voordelen zag en ziet van een verdeling gebaseerd op lineaire regressie in termen van objectiviteit. U wijst echter ook op het gevaar, namelijk dat statistische uitkomsten belangrijker worden dan de bestuurlijke overwegingen. Bij de regressie voor verdeelonderzoeken dient het volgens u dan ook 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.

Als fondsbeheerders delen we uw opvatting, daarom is voor de fondsbeheerders dan ook leidend, zoals reeds aangegeven in hoofdstuk 2 dat het streven is dat er geen objectieve gronden meer zijn op basis waarvan gemeenten kunnen 'aankloppen' dat het model niet passend is. Oftewel, het gaat erom dat er objectieve gronden moeten zijn om een kostenverschil te honoreren. Dit kan bijvoorbeeld via een extra maatstaf in het model. Als deze maatstaf slechts voor een klein aantal gemeenten relevant is, kan dit inhouden dat de maatstaf bij nadere analyses niet significant is. Dit hoeft dan geen belemmering te zijn om de maatstaf toch op te nemen.

In de bijlage bij uw Tussenbericht wijst u nog op andere aandachtspunten van de lineaire regressiemethode, zoals dat de regressie niet op basis van de absolute bedragen van de gemeenten kan. In dat geval zouden de kenmerken van grote gemeenten het meest bepalend worden voor de uitkomsten. Dat doet 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.

³¹ (SEO, 2018): [De optimale verdeelsystematiek voor het sociaal domein in het Gemeentefonds](#)

³² (ROB, september 2019): [Briefadvies herijking gemeentefonds](#)

Daarom wordt de volgende werkwijze gehanteerd:

- Stepwise regressiemethode op de steekproef: Per stap wordt bekeken welke maatstaf het beste kan worden toegevoegd.
- De resultaten worden, samen met de begeleidingscommissie en de expertgroep, beoordeeld op uitlegbaarheid.
- Er wordt een plot gemaakt, waarbij de werkelijke kostendata per gemeente worden afgezet tegen de uitkomsten van de regressie. Deze plots worden, samen met de begeleidingscommissie en de expertgroep, bekeken en gezien of er gemeenten zijn met een sterk afwijkend patroon.
- Er worden dwarsdoorsneden gemaakt zoals, zonder uitputtend te zijn, grote en kleine gemeenten (G4, 100.000 plus, kleine gemeenten), mate van stedelijkheid/bebouwingsdichtheid, groei- en krimpgemeenten, instellingsgemeenten, toeristengemeenten, universiteitssteden en industriesteden, structuurkenmerken (gemeenten met veel jongeren of ouderen, gemeenten met veel lage of hoge inkomens, gemeenten met veel laag of hoog opgeleiden, gemeenten met veel of weinig werkenden). Dit om te zien of er een type gemeente is waarvoor de lineaire regressie beduidend anders uitpakt.
- Voor het geselecteerde model wordt op basis van de Informatie voor Derden (IV3) data eveneens een plot en dwarsdoorsneden gemaakt.

De data die worden gebruikt zijn openbare data en te vinden op de website van het CBS. Het onderzoeksbureau AEF is gevraagd om onze analyse (bewerkingen op de database en uitgevoerde regressies) te valideren. Deze bevindingen van AEF zullen we begin februari a.s. schriftelijk met u delen.

7.2 Gewicht per maatstaf

U geeft in uw Tussenbericht aan dat u adviseert het belang van de verdeelmaatstaven te beperken tot een nader te bepalen deel van de algemene uitkering, bijvoorbeeld 10 procent. U stelt voor dat maatstaven die een groot deel van de algemene uitkering verklaren extra streng moeten worden getoetst op alle kwaliteitscriteria. In de bijlage bij uw Tussenbericht bent u nader ingegaan op de maatstaf Huishoudens laag inkomen.

Bij het bepalen van de herziene verdeling van de clusters Wmo en Jeugd is expliciet aandacht voor de nieuwe gegevens met betrekking tot de huishoudens laag inkomen, zie ook hoofdstuk 5.2. Verder is bij de regressies ook aandacht voor uw aanbeveling voor de maximale omvang van het bedrag dat een maatstaf verevend.

8. Overhead en bebouwingsdichtheid

Deze paragraaf gaat achtereenvolgens in op de in de brief van 7 februari 2025 aangekondigde verkenningen aangaande overhead (paragraaf 9.1) en de bebouwingsdichtheid (paragraaf 9.2).

8.1 Overhead

In de brief van 7 februari 2025 was toegezegd te bekijken of op basis van de jaarrekeningcijfers 2024 en begrotingscijfers 2025 er meer inzicht is in de overheadkosten in het cluster Bestuur en ondersteuning. De hoop was dat de notitie Overhead 2023 van de commissie BBV³³, welke van toepassing is met ingang van begrotingsjaar 2025 en mag worden toegepast voor begrotingsjaar 2024, tot meer inzicht zou leiden. Er is door Berenschot geprobeerd taakgerichte overhead per gemeente te bepalen op basis van de aangeleverde gegevens in de uitvraag. Dit bleek niet eenduidig mogelijk. Berenschot achtte de uitkomsten gezien de grote spreiding in de uitkomsten van de onderzochte gemeenten, en de onzekerheid over een aantal belangrijke kosten elementen (met name taakgerelateerde ICT-kosten) niet voldoende robuust om te gebruiken voor de aanpassing van taakgerelateerde overhead op taakveld 0.4 voor alle gemeenten in de steekproef. De conclusie van Berenschot was dat de invalshoek waardevolle indicaties biedt, maar dat deze niet betrouwbaar genoeg is om als uniforme basis voor aanpassing voor alle gemeenten in de steekproef te dienen, zie ook bijlage 2 van de Verantwoording van Berenschot. Dit onderwerp blijft dan ook op de onderzoeksagenda staan.

8.2 Bebouwingsdichtheid

In de brief van 7 februari 2025 was toegezegd om, naar aanleiding van de bevindingen van het onderzoek naar de grootstedelijke kosten, te bezien of het model verder verfijnd kan worden met betrekking tot de bebouwingsdichtheid.

Zoals vermeld in de brief van 7 februari 2025³⁴ had het onderzoek naar de grootstedelijke kosten tot doel om te zien of er specifieke grootstedelijke kosten zijn (kosten voor gemeenten met meer dan honderdduizend inwoners). Dit onderzoek is uitgevoerd door CEBEON. Eén van de bevindingen van dit onderzoek was: Dat voor het fysiek domein er substantiële meerkosten zijn die te verklaren zijn op basis van de bebouwingsdichtheid (in combinatie met andere factoren) in specifieke delen van de stad.

Het huidige model houdt echter al rekening met de bebouwingsdichtheid. Helaas waren er, noch vanuit CEBEON noch vanuit de expertgroep noch vanuit de begeleidingscommissie noch vanuit de VNG en/of de gemeenten noch vanuit de fondsbeheerders, concrete gedachten bij hoe de reeds in het model opgenomen maatstaf aangaande de bebouwingsdichtheid verder te verfijnen. We zullen daarom in de tweede helft van 2026 hier extern onderzoek naar laten doen en dit onderzoek opnemen op de onderzoeksagenda.

³³ [Notitie Overhead 2023 van de commissie BBV](#)

³⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 36600-B, nummer 24

9. Herverdeeleffecten en het ingroei-pad

(pad waarmee gemeenten naar de nieuwe verdeling ingroeien)

9.1 Achtergrond

Dit herziene model, zal net als bij de herziening van het verdeelmodel per 1 januari 2023 leiden tot herverdeeleffecten. Begin februari a.s. zult u de voorlopige herverdeeleffecten (stand decembercirculaire 2025) ontvangen. In aanloop naar de invoering van de nieuwe verdeling zullen de cijfers in mei 2026 worden geactualiseerd. De daadwerkelijke herverdeeleffecten zullen daarom af gaan wijken van hetgeen u begin februari a.s. ontvangt.

Als fondsbeheerders hechten we er wederom aan dat de effecten per gemeente gefaseerd worden doorgevoerd. In de brief van 7 februari 2025 hebben we de Kamer reeds laten weten dat de effecten van de invoering van het nieuwe model, zoals nu reeds gebruikelijk is, beperkt zijn tot een bedrag van maximaal +/- € 15 per inwoner per jaar. Het is in de ogen van de fondsbeheerders daarbij van belang dat gemeenten met een beperkte financiële draagkracht en een relatief hoog aantal inwoners met een lage sociaal economische status voldoende weerbaar zijn en blijven. Voor deze gemeenten komt er dan ook, net als nu reeds het geval is, een aangepast ingroei-pad. Welke gemeenten voor dit aangepaste ingroei-pad in aanmerking komen wordt bepaald aan de hand van geactualiseerde gegevens van de huidige criteria. Deze analyse zal begin februari a.s. met u worden gedeeld.

9.2 Het ingroei-pad in 2022

Bij het instellen van het ingroei-pad (pad waarmee gemeenten naar de nieuwe verdeling ingroeien) in 2022 is gekeken naar de stabiliteit van de namen van de gemeenten met een aangepast ingroei-pad over de periode 2018, 2019 en 2020 aangezien over deze periode de definitieve cijfers bekend waren. Dit om te voorkomen dat gemeenten die net op de wip zaten afhankelijk van het gekozen jaar juist wel of juist niet in aanmerking zouden komen. Recent is op verzoek van de Kamer gekeken of er nu aanvullende gemeenten zouden zijn die in aanmerking zouden komen voor een aangepast ingroei-pad. Dat betrof twee gemeenten. De berekening van 2022 is terug te vinden in het excel bestand "Berekening effect nieuwe verdeling gemeentefonds stand uitkeringsjaar 2022 inclusief ingroei-pad" tabblad "Volume 22" op internet³⁵.

In 2022 kwamen, zoals toegelicht in de meicirculaire 2022³⁶, de volgende gemeenten in aanmerking voor een aangepast ingroei-pad:

Voor de 50% gemeenten die het minst profiteren van het Coalitieakkoord (opschalingskorting en accres) ten opzichte van hun toenmalige uitkering in 2022 gold een aangepast ingroei-pad als ze in 2020 aan twee van onderstaande drie criteria voldeden:

- Criterium 1: Het gemeenten zijn waarvan de bevolking een lage sociaal economische status heeft. Hierbij is gebruikgemaakt van de definitie van het CBS en de definitie zoals deze gehanteerd wordt in de jaarlijkse begrotingsanalyse van het ministerie van BZK.
- Het gemeenten zijn met een relatief zwakke financiële positie.
Criterium 2: Het OZB-tarief hoger is dan 120% van het gemiddelde van Nederland. Hierbij is het tarief gewogen op basis van de WOZ-waarde;
Criterium 3: De solvabiliteit onder de 30% ligt.

Ook de gemeenten die tot en met 2022 aanvullende middelen ontvingen vanwege bevolkingsdaling en die te maken hadden met een negatief herverdeeleffect kwamen in aanmerking voor het aangepaste ingroei-pad.

³⁵ [Meicirculaire gemeentefonds 2022](#)

³⁶ [Meicirculaire gemeentefonds 2022](#)

9.3 Vormgeving ingroeipad per 2027

Gezien de stabiliteit van de criteria van het in 2022 gehanteerde ingroeipad is het voorstel van de fondsbeheerders om nu weer dezelfde drie criteria te hanteren voor de gemeenten met een negatief herverdeeffect, te weten:

- Criterium 1: Het gemeenten zijn waarvan de bevolking een lage sociaal economische status heeft. Hierbij is gebruikgemaakt van de definitie van het CBS en de definitie zoals deze gehanteerd wordt in de jaarlijkse begrotingsanalyse van het ministerie van BZK.
- Het gemeenten zijn met een relatief zwakke financiële positie.
Criterium 2: Het OZB-tarief hoger is dan 120% van het gemiddelde van Nederland. Hierbij is het tarief gewogen op basis van de WOZ-waarde;
Criterium 3: De solvabiliteit onder de 30% ligt.

Evenals in 2022 zal ook nu weer gekeken naar de stabiliteit van de namen van de gemeenten met een aangepast ingroeipad.

Uitgangspunt voor de berekening van het ingroeipad is de stand meicirculaire 2026. De inkomsten van een gemeente uit het gemeentefonds inclusief de dan geldende suppletieuitkering ingroeipad zal dan worden afgezet tegen de uitkomsten van de nieuw verdeling van de algemene uitkering van het gemeentefonds voor de desbetreffende gemeente. Deze berekening zal net als in mei 2022 op internet worden geplaatst, zie het bestand "Berekening effect nieuwe verdeling gemeentefonds stand uitkeringsjaar 2022 inclusief ingroeipad"³⁷.

Graag ontvangen we uw reflectie ten aanzien van het ingroeipad en in het bijzonder wat betreft de bedragen. Vanuit gemeenten vernemen we namelijk wisselende geluiden. Gemeenten die € 7,50 respectievelijk € 15 een heel bedrag vinden in deze tijd en gemeenten die vinden dat deze bedragen geïndexeerd mogen worden.

³⁷ [Meicirculaire gemeentefonds 2022](#)



RAPPORT

Actualisering kostendata Iv3 - onderzoeksverantwoording

Ministerie van Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties

Berenschot - Intern vertrouwelijk – 2 februari 2026

Inhoudsopgave

HOOFDSTUK 1.....	3
Inleiding.....	3
HOOFDSTUK 2.....	4
Uitgangspunten	4
2.1 Methodologische basis.....	4
2.2 Rapportage van lasten en baten per taakveld	4
2.3 Aanpassingen op de Iv3-database	5
HOOFDSTUK 3.....	8
Onderzoeksofzet en methodiek	8
3.1 Stap 1 – Vaststellen van de steekproefgemeenten	8
3.2 Stap 2 – Verzamelen van Iv3-data	9
3.3 Stap 3 – Format en uitvraag aan gemeenten.....	9
3.4 Stap 4 – Analyse van gegevens.....	10
3.5 Stap 5 - Interviews en verdieping.....	11
3.6 Stap 6 – Aanpassingen en validatie.....	11
HOOFDSTUK 4.....	13
Samenwerking en kwaliteitsborging	13
4.1 Samenwerking	13
4.2 Kwaliteitsbewaking.....	13
4.3 Aansluiting bij eerdere onderzoeken.....	13
4.4 Onderzoeksteam	14
HOOFDSTUK 5.....	15
Resultaat en oplevering	15
Bijlage 1. Aanpassingen op financiële verwerking en eenduidige Iv3-toedeling.....	20
Bijlage 2. Aanpassingen voor overhead	22
Bijlage 3. BBV taakvelden.....	26
Bijlage 4. Selectie steekproefgemeenten	28
Bijlage 5. Analyse uitschieters.....	34
Bijlage 6. Format uitvraag gemeenten	35
Bijlage 7. Analyse verantwoorde kosten en baten per taakveld	36
Bijlage 8. Resultaat aangepaste dataset	37
Bijlage 9. Overzicht aanpassingen per taakveld	38

HOOFDSTUK 1

Inleiding

Deze onderzoeksverantwoording beschrijft de opzet, uitvoering en resultaten van het onderzoek naar de actualisering van de gemeentelijke kostendata. Het onderzoek vormt een herhaling en actualisatie van eerdere studies van Cebeon en AEF (2019–2020) in het kader van de herijking van het gemeentefonds. Waar die onderzoeken uitgingen van kostendata over de jaren 2017–2018, is dit onderzoek gericht op de jaren 2023 en 2024 (o.b.v. de jaarrekeningen van gemeenten). Reden hiervoor is dat de betrouwbaarheid van oudere gegevens afneemt en dat recente beleidswijzigingen, zoals de herziene BBV-notitie op het gebied van overhead (2023), aanleiding geven om te toetsen in hoeverre gemeenten deze nieuwe uitgangspunten inmiddels toepassen.

Het doel van dit onderzoek is om te komen tot een gebruiksklare en betrouwbare dataset met kostendata per steekproefgemeente op het laagste taakveldniveau (Iv3), waarin lasten en baten op consistente wijze zijn verwerkt. De dataset dient als basis voor verdere analyses binnen de onderzoeksagenda van het gemeentefonds, waaronder de doorontwikkeling van de maatstaf stapeling sociale problematiek en de toetsing van mogelijke indelingen van gemeenten naar sociaaleconomische kenmerken.

Bij de uitvoering van dit onderzoek is zo veel mogelijk aangesloten op de methodiek van de eerdere herijkingsonderzoeken. Dat betekent dat de dataverzameling, opschoning en aanpassing van Iv3-gegevens zo veel mogelijk plaatsvinden op basis van de bestaande steekproef van gemeenten, waarbij de representativiteit opnieuw is beoordeeld. De werkzaamheden omvatten het verzamelen van financiële data, het toepassen van inhoudelijke aanpassingen op toedelingen en het waarborgen van vergelijkbaarheid tussen gemeenten. Het is goed om hierbij te realiseren dat het niet altijd eenvoudig is om te komen tot een eenduidige toedeling van de gemeentelijke gegevens.

Het eindresultaat bestaat uit een gevalideerde kostendatabase voor de jaren 2023 en 2024, vergezeld van deze verantwoording waarin de gevolgde werkwijze, gehanteerde uitgangspunten en gemaakte keuzes worden toegelicht. Daarnaast bevat de onderzoeksverantwoording observaties en aanbevelingen ter verbetering van de datakwaliteit en de uniformiteit in de financiële verantwoording van gemeenten.

HOOFDSTUK 2

Uitgangspunten

2.1 Methodologische basis

De methodologische basis van dit onderzoek is opgebouwd uit twee uitgangspunten: continuïteit en verfijning. We sluiten aan op de aanpak die in eerdere onderzoeken van AEF en Cebeon (2019–2020) is gehanteerd voor de herijking van het gemeentefonds, zodat de nieuwe resultaten goed vergelijkbaar blijven met eerdere analyses. Tegelijkertijd verfijnen we de methode door de gegevens op een lager aggregatieniveau (Iv3-taakvelden) te analyseren en specifieke aanpassingen toe te passen om de datakwaliteit verder te verhogen.

De aanpak gaat uit van het principe dat gemeentelijke registraties in de basis betrouwbaar zijn, maar dat systematische verschillen in verwerking en classificatie moeten worden aangepast om een valide vergelijking mogelijk te maken. De aanpassingen zijn daarom niet bedoeld om individuele verschillen te elimineren, maar om de onderlinge vergelijkbaarheid van de data te verbeteren.

De resultaten van dit onderzoek geven een gevalideerd en gestandaardiseerd beeld van de gemeentelijke uitgaven per taakveld over de jaren 2023 en 2024. Het onderzoek biedt daarmee een basis voor verdiepende analyses, zoals regressieonderzoeken of maatstafontwikkeling binnen het gemeentefonds.

De focus ligt nadrukkelijk op de administratieve betrouwbaarheid en vergelijkbaarheid van de financiële gegevens, niet op de inhoudelijke beoordeling van gemeentelijk beleid of prestaties.

2.2 Rapportage van lasten en baten per taakveld

Bij de analyse van gemeentelijke uitgaven maken we onderscheid tussen bruto en netto lasten. De netto lasten worden berekend door de bruto lasten aan te passen voor de bijbehorende baten binnen hetzelfde taakveld. Waar eerdere onderzoeken naar de verdeling van het gemeentefonds (door AEF en Cebeon) uitgingen van de netto lasten, richt dit onderzoek zich op de validatie van zowel de bruto lasten als de bruto baten.

In plaats van te rubriceren op taakclusterniveau, zoals in de onderzoeken van AEF en Cebeon¹, worden de gegevens in dit onderzoek vastgelegd op het niveau van Iv3-taakvelden. Taakclusters bestaan uit een selectie van deze taakvelden. Door op taakveldniveau te rapporteren, wordt een lager aggregatieniveau bereikt en ontstaat een vollediger beeld van de financiële stromen. Daarmee sluit de methodiek aan op eerdere onderzoeken, maar met een hogere mate van detail en transparantie in de onderliggende data.

¹ Zie ook <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/04/29/herijking-gemeentefonds-klassieke-taken-en-inkomsten> (paragraaf 2.3)

2.3 Aanpassingen op de Iv3-database

Om de onderlinge vergelijkbaarheid van de Iv3-data te vergroten, zijn de gemeentelijke gegevens gecontroleerd en waar nodig aangepast. Daarbij wordt steeds gewerkt in afstemming met de betreffende steekproefgemeenten: elke aanpassing wordt vooraf ter goedkeuring voorgelegd.

De aanpassingen zijn onderverdeeld in drie categorieën:

1. Aanpassingen op financiële verwerking en eenduidige IV3-toedeling

Gemeenten verschillen in de manier waarop zij lasten en baten aan Iv3-taakvelden toedelen. Dit kan leiden tot een vertekend beeld van de werkelijke uitgaven. Daarom worden aanpassingen doorgevoerd in de volgende situaties:

- Toewijzing van kosten aan Iv3-taakvelden → verschuiving tussen taakvelden.
- Passende boekjaren → aanpassing in het resultaat van het passende jaar.
- Investerings- als exploitatie geboekt → herclassificatie conform BBV.
- Ongelijke verdeling van (subsidie)inkomsten → toerekening aan de betreffende jaren.
- Verwerking van baten en kostendekking → herclassificatie zodat baten en lasten vergelijkbaar worden weergegeven.

Een uitgebreide toelichting op deze aanpassingen is opgenomen in **Bijlage 1**.

Het doel is de inhoudelijke vergelijkbaarheid en uniformiteit van de financiële gegevens te waarborgen, zodat de basisdataset betrouwbaar is.

2. Aanpassingen voor overhead

Conform het BBV moeten gemeenten kosten die betrekking hebben op overhead boeken op taakveld 0.4 - overhead. In het BBV is hiervoor de volgende definitie voor overhead opgenomen: *"alle kosten die samenhangen met de sturing en ondersteuning van de medewerkers in het primaire proces"*².

In praktijk verschilt de verwerking van overhead aanzienlijk tussen gemeenten. Dit bemoeilijkt de vergelijkbaarheid van cijfers. Dit heeft twee hoofdoorzaken:

1) Verwerking van overheadkosten in Iv3-data. Niet alle gemeenten boeken de overhead conform de BBV-voorschriften. Direct toerekenbare personele en materiële lasten worden in sommige gevallen volledig onder taakveld 0.4 - overhead geboekt, in plaats van bij het taakveld waarvoor de kosten daadwerkelijk zijn gemaakt.

Aanpassing: Deze boekingen passen we aan. Deze aanpassing valt feitelijk onder de categorie "aanpassingen op financiële verwerking" (zie paragraaf 2.1.2), omdat het gaat om boekingen die ten onrechte volledig onder taakveld 0.4 - overhead zijn verantwoord, terwijl ze inhoudelijk taakspecifiek zijn. Door deze posten te herclassificeren naar de desbetreffende taakvelden ontstaat een zuiverder beeld van de werkelijke lasten per taak.

2) Verborgene overhead in taakspecifieke onderdelen. In de lasten die door gemeenten op taakveld 0.4 worden verantwoord zitten elementen die onlosmakelijk verbonden zijn met het uitvoeren van inhoudelijke taken. Denk aan management- en secretariaatskosten, maar ook specifieke ICT- of huisvestingslasten. In de praktijk zorgt dit ervoor dat het lastig is om de kosten voor uitvoering van taken goed tussen gemeenten te vergelijken. Dit is met name relevant bij de vergelijking tussen gemeenten die de taken verschillend hebben georganiseerd.

² [wetten.nl - Regeling - Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten - BWBR0014606](https://wetten.nl/Regeling/Besluit/begroting%20en%20verantwoording%20provincies%20en%20gemeenten/BWBR0014606)

Wanneer een gemeente taken uitbesteedt, worden de volledige kosten, inclusief overhead van de externe partij, op de betreffende taakvelden verantwoord. Gemeenten die dezelfde taken in eigen beheer uitvoeren, registreren alleen de direct toerekenbare lasten op het inhoudelijke taakveld; de overhead wordt immers apart geboekt op taakveld 0.4.

De onderdelen die gemeenten doorgaans beschouwen als taakgerelateerde overhead binnen taakveld 0.4 zijn onder meer:

- Management en secretariaat
- Overige functies/loonlasten
- ICT lasten
- Huisvestigingslasten
- Uitbestedingslasten
- Rentelasten
- Verzekeringen
- Afdelingsspecifieke opleidingsbudgetten
- Kosten voor wagenpark/tractie

Aanpassing: Door deze verschillen zijn cijfers per taakveld niet één-op-één vergelijkbaar. Daarom passen we de overhead aan door een deel van de lasten van taakveld 0.4 toe te rekenen aan de taakspecifieke onderdelen.

Voor de aanpassing hebben we drie benaderingen onderzocht, oplopend van specifiek naar generiek:

1. Specifieke inschatting van de taakgerelateerde overhead per gemeente;
2. Inschatting van de taakgerelateerde overhead op basis van Benchmark gemeenten Berenschot;
3. Generieke aanpassing: een vast percentage van taakveld 0.4 (25%) verdelen over alle primaire taakvelden.

Binnen dit onderzoek is gekozen voor invalshoek 3.

Hierbij wordt 25% van de netto lasten van taakveld 0.4 – Overhead toegerekend aan de specifieke taakvelden, naar rato van de salarislasten die op de inhoudelijke taakvelden zijn geboekt. Het gehanteerde percentage is gebaseerd op de uitkomsten van het herijkingsonderzoek Gemeentefonds, waarin de taakgerelateerde overhead van de gehele populatie van gemeenten (op basis van de jaarrekening 2017) is ingeschat op 25% van de totale netto lasten van taakveld 0.4. Deze methodiek sluit ook aan bij de werkwijze die wordt toegepast bij het periodiek onderhoudsrapport (POR). In de POR-onderzoeken is bovendien geconstateerd dat het aandeel van salarissen (zowel personeel in dienst als inhuur) in de jaren na 2017 een constante reeks heeft vertoond. Er is daarom geen reden om aan te nemen dat het percentage van 25% geen goede inschatting geeft van de taakgerelateerde overhead binnen taakveld 0.4 – overhead bij gemeenten.

Hierbij zijn een aantal checks gedaan om rekening te houden met de specifieke context van een gemeente:

- Omvang taakveld 0.4 – overhead (>5%). Indien de omvang van taakveld 0.4 – overhead lager is wordt geen taakgerelateerde overhead toegedeeld, omdat wordt aangenomen dat voor deze gemeenten de taakgerelateerde overhead al is toegedeeld aan de inhoudelijke taakvelden.
- Aandeel salarislasten economische categorie L1.1 – salarissen en sociale lasten (<30% totale salarislasten). Indien het aandeel salarissen en sociale lasten op de inhoudelijke taakvelden lager is dan 30% wordt verdeeld op basis van het gemiddelde van de gemeenten die boven 30% uitkomen.
- Toerekening overhead aan grondexploitaties. Als een gemeente al overhead heeft toegerekend worden deze taakvelden buiten de verdeling gelaten.

In [bijlage 2](#) is een uitgebreide toelichting op de hierboven genoemde werkwijze opgenomen.

3. Inzicht in incidentele lasten en baten

Naast structurele aanpassingen wordt ook gekeken naar het effect van incidentele posten op de vergelijkbaarheid. Een post wordt als incidenteel beschouwd wanneer deze niet jaarlijks terugkeert en niet voortvloeit uit structurele verplichtingen. Voorbeelden zijn schade-uitkeringen of kosten voor bijzondere evenementen of onderzoeken.

Hoewel incidentele lasten en baten een realistisch beeld van de feitelijke uitgaven van een gemeente geven, kunnen zij de onderlinge vergelijkbaarheid verstoren. Gemeenten verschillen namelijk sterk in de mate waarin dergelijke posten voorkomen, én in de manier waarop zij deze kwalificeren en verwerken in hun administratie. Daardoor kan een gemeente met incidenteel hoge uitgaven (bijvoorbeeld door stormschade of eenmalige projecten) ten onrechte lijken af te wijken van andere gemeenten met structureel vergelijkbare uitgavenpatronen.

Om dat te ondervangen, worden incidentele posten in dit onderzoek niet aangepast of verwijderd, maar wel expliciet inzichtelijk gemaakt in de dataset. Zo blijft het totaalbeeld volledig, maar is ook duidelijk waar en in welke mate incidentele effecten optreden.

We hanteren hierbij de volgende werkwijze:

- In de basisdataset blijven alle lasten en baten opgenomen, zodat het totaalbeeld van de gemeentelijke uitgaven behouden blijft.
- Grote incidentele posten worden gemarkeerd in de dataset, zodat zichtbaar is welke lasten en baten incidenteel zijn.
- Tijdens latere vergelijkende analyses (buiten de scope van deze opdracht) kunnen deze posten als outliers worden behandeld of apart worden gewogen.

Een post wordt als incidenteel gemarkeerd wanneer:

- het effect groter is dan 1% van de totale begroting, of
- het absolute bedrag meer dan € 1 miljoen bedraagt.

De dataset blijft hiermee volledig en transparant, maar tegelijkertijd ontstaat de mogelijkheid om in vervolgonderzoek gericht aan te passen op incidentele baten en lasten.

HOOFDSTUK 3

Onderzoeksopzet en methodiek

In dit hoofdstuk wordt beschreven welke stappen in het onderzoek zijn gezet en welke keuzes daarbij zijn gemaakt. De uitvoering van het onderzoek sluit waar mogelijk aan op de systematiek van eerdere Cebeon/AEF-onderzoek, met gerichte aanpassingen om de actualiteit, representativiteit en datakwaliteit te waarborgen.

3.1 Stap 1 – Vaststellen van de steekproefgemeenten

In het onderzoeksvoorstel is door BZK als uitgangspunt gekozen voor de bestaande steekproef van 91 gemeenten uit het eerdere Cebeon/AEF-onderzoek. Deze selectie vormde het startpunt, waarbij Berenschot vooraf een representativiteitstoets heeft uitgevoerd om te beoordelen in hoeverre deze gemeenten een goede afspiegeling vormen van de totale gemeentelijke populatie. Voor deze toets is gekeken naar een breed spectrum aan kenmerken, zoals gemeentegrootte, stedelijkheid, sociaaleconomische profielen, groei- of krimpdynamiek, regionale spreiding, sociaal-domeinindicatoren en andere typologieën die relevant zijn in het kader van het gemeentefonds. Waar mogelijk werd aangesloten bij bestaande indelingen, zoals de begrotingsanalyse van BZK, de WOA-indeling en de stapelingsmonitor Sociaal Domein. Het doel was te komen tot een steekproef die niet alleen representatief is, maar ook goed uitlegbaar en verdedigbaar in het licht van de opgave van dit onderzoek.

Uit de representativiteitstoets bleek dat de oorspronkelijke Cebeon/AEF-steekproef niet op alle punten aan onze toets voldeed. Zoals aangegeven was het uitgangspunt om zoveel mogelijk gemeenten die eerder aan het herijkingsonderzoek deel hebben genomen uit te nodigen. Daarom heeft Berenschot, via BZK, eerst de 84 beschikbare gemeenten uit het voorgaande onderzoek benaderd¹. Niet veel later zijn, in overleg met de opdrachtgever, omwille van de representativiteit van de steekproef nog eens 40 gemeenten benaderd door BZK. De respons op deze twee eerste rondes viel tegen. Om alsnog voldoende deelname te realiseren, en waar mogelijk tegemoet te komen aan de representativiteitseisen, is vervolgens een extra uitnodiging gestuurd waarbij 96 extra gemeenten zijn benaderd. Uiteindelijk zijn daarmee 220 gemeenten benaderd om deel te nemen aan het onderzoek. Belangrijkste beweegredenen voor gemeenten om niet deel te nemen aan het onderzoek waren de relatief korte doorlooptijd van het onderzoek en een gebrek aan capaciteit (door beperkte bezetting, uitval of specifieke omstandigheden).

Door de lage en ongelijkmatig verdeelde respons was het gedurende het proces steeds lastiger om gericht te sturen op een optimale representatieve steekproef. Uiteindelijk namen 71 gemeenten daadwerkelijk deel aan het onderzoek. Daarvan hebben 36 gemeenten ook in het eerdere Cebeon/AEF-onderzoek meegedaan, waardoor er zowel continuïteit als nieuwe instroom in de steekproef aanwezig is.

Een volledige analyse van de representativiteit van de uiteindelijke groep deelnemende gemeenten is opgenomen in bijlage 4.

¹ Van de 91 deelnemende gemeenten uit het onderzoek van Cebeon/AEF waren 4 gemeenten niet meer beschikbaar omdat zij inmiddels waren opgegaan in een herindeling. Dit betrof de voormalige gemeenten: Appingedam, Brielle, Hellevoetsluis en Mill en Sint Hubert. Voor 3 andere gemeenten waren de Iv3-data voor de jaarrekening 2024 niet beschikbaar ten tijde van de uitvraag, waardoor ze niet meegenomen konden worden in het onderzoek.

Deze eerste stap van het onderzoek heeft daarmee geleid tot een steekproef die niet volledig volgens de oorspronkelijke planning tot stand is gekomen, maar wel een voldoende brede en diverse basis vormt voor de verdere onderzoeksuitvoering.

3.2 Stap 2 – Verzamelen van Iv3-data

Voor de deelnemende gemeenten zijn de Iv3-jaarrekeningcijfers over 2023 en 2024 verzameld op taakveldniveau, conform de indeling van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) (bijlage 3). Zowel baten als lasten zijn opgenomen. De gegevens zijn verkregen uit de openbare database van het CBS. Deze data vormt het uitgangspunt van dit onderzoek.

Aanvullend zijn deze gegevens ook verzameld voor de jaren 2018 – 2022. Hiermee is een analyse uitgevoerd over de Iv3-jaarrekeningcijfers uit de periode 2018–2024, waarin is gekeken naar opvallende uitschieters in de jaren 2023 en 2024. Het doel was om hiermee een eerste controle uit te voeren op de dataset en daarmee administratieve afwijkingen of incidentele post te identificeren.

Deze mogelijke uitschieters zijn opgenomen in de uitvraag die is uitgezet bij de gemeenten, met het verzoek aan de betreffende gemeenten om hierop een toelichting te geven. Bijlage 5 beschrijft de wijze waarop deze analyse uitgevoerd is.

Het resultaat van deze stap is een gevalideerde basisset met Iv3-gegevens voor 2023 en 2024 van alle deelnemende gemeenten, aangevuld met een eerste inventarisatie van opvallende financiële afwijkingen ter nadere bespreking met de gemeenten.

3.3 Stap 3 – Format en uitvraag aan gemeenten

Alle deelnemende gemeenten hebben per e-mail een uitvraag ontvangen met het verzoek om gegevens aan te leveren. Het uitvraagformat was gebaseerd op de vragenlijst van Cebeon/AEF en is, in overleg met BZK, aangepast aan de actuele informatiebehoefte. De gezamenlijk vastgestelde uitvraag omvatte een format voor de gegevens uitvraag en een aanvullende bijlage met de opvallende uitschieters. Het format vroeg de gemeenten om:

- Een dataset van de volledige exploitatie op zo laag mogelijk aggregatieniveau (dump van de grootboek gegevens van de jaarrekening 2023 & 2024)
- Een reflectie op de geconstateerde uitschieters (zie stap 2)
- Nadere gegevens over de toerekening overhead
- Nadere gegevens over onderdelen waarbij naar verwachting de meeste aanpassingen nodig zouden zijn: kostendekking grondexploitaties, sociaal domein, uitbesteding, samenwerking en overhead

Het format van de vragenlijst is opgenomen in **bijlage 6** van dit rapport.

Na vaststelling is de uitvraag direct uitgezet onder de geselecteerde gemeenten. De gemeenten kregen vier weken de tijd om het format in te vullen en de benodigde documenten te verzamelen. Daarbij is rekening gehouden met het tijdig rappelleren.

Gedurende deze periode konden gemeenten terecht bij de helpdesk van Berenschot, bereikbaar per telefoon, chat en e-mail. Vragen werden uiterlijk binnen 24 uur beantwoord. Daarnaast zijn drie digitale instructie- en vragensessies georganiseerd, waarin gemeenten uitleg kregen over de uitvraag en vragen konden stellen.

3.4 Stap 4 – Analyse van gegevens

Van de in totaal 83 gemeenten die hadden aangegeven te willen deelnemen, hebben uiteindelijk 71 gemeenten voldoende gegevens aangeleverd om in dit onderzoek te worden meegenomen. Gemeenten moesten minimaal de gevraagde dataset (grootboek jaarrekening 2023 en 2024) aanleveren. In totaal leverden 38 gemeenten volledig ingevulde formats aan, 3 gemeenten een gedeeltelijk ingevuld format en 30 gemeenten alleen de dataset van de jaarrekening 2023 en 2024.

De ontvangen gegevens zijn geanalyseerd met als doel om tot aanpassingen te komen voor financiële verwerkingen en de toerekening van overhead en om grote incidentele posten te identificeren (zie paragraaf 2.3). Om de analyse per gemeente uniform uit te voeren, is een vast analyseformat gebruikt. De analyse bestond uit vijf onderdelen:

1. Vergelijking Iv3-data en aangeleverde data. De gemeentelijke datasets zijn vergeleken met de Iv3-data van het CBS, op taakveldniveau. Daarbij is gekeken of de baten en lasten per taakveld overeenkwamen. Bij afwijkingen is de oorzaak onderzocht en, indien nodig, uitgevraagd bij de betreffende gemeenten. Afhankelijk van de bevindingen konden aanpassingen in de Iv3-data worden doorgevoerd.

2. Analyse verklaring van opvallende uitschieters. Gemeenten is gevraagd verklaringen te geven voor de opvallende uitschieters uit stap 2. Indien sprake was van verkeerd verwerkte gegevens of grote incidentele lasten/baten, is dit vastgelegd als aanpassing of markering.

3. Controle van verantwoorde kosten en baten per taakveld. Aan de hand van de omschrijvingen van kostenplaatsen is gecontroleerd welke kosten en baten per taakveld zijn verantwoord en of de toerekening logisch was.

Ter ondersteuning van deze analyse van de toewijzing van kostenplaatsen aan gemeentelijke taakvelden is een AI-model ingezet. Het doel ervan was het signaleren van mogelijk afwijkende toegewezen taakvelden, op basis van de tekstuele beoordeling van taakveldomschrijvingen en kostenplaatsomschrijvingen. Het model beoordeelt per kostenplaats of de toewijzing aan een taakveld logisch en inhoudelijk verdedigbaar is door de vergelijking te maken tussen de omschrijving van het taakveld, de omschrijving van de kostenplaats en de aard van de baten en lasten. Deze inhoudelijke onderbouwing komt voort uit de Iv3- voorschriften. Het model beschikt niet over lokale beleidscontext, historische besluitvorming of uitzonderingen per gemeente, en baseert zich uitsluitend op tekstuele informatie en algemene domeinkennis. Het is daarom nadrukkelijk ingezet als signaleringstool. Bij onduidelijkheid of vermoeden van afwijkendheid van een allocatie is navraag gedaan bij de betreffende gemeente.

De input voor de beoordeling van de taakvelden is het document "Iv3 – Informatievoorschrift 2024"². Het model heeft voor iedere gemeente de aangeleverde grootboeken, met hierin de door de gemeente gecategoriseerde taakvelden en de kostenplaatsomschrijvingen, geanalyseerd op basis van de volledige omschrijvingen van de taakvelden uit het voorschrift. Wat hieruit volgde is een beoordeling van iedere regel uit het grootboek:

- ofwel een controle was nodig (het taakveld hoorde niet logischerwijs bij de kostenplaats omschrijving);
- ofwel het taakveld was een logische toewijzing.

Voor alle regels waarbij was aangemerkt dat een controle nodig was heeft een inhoudelijk expert de toewijzing beoordeeld. Als de expert veronderstelde dat een aanpassing moest worden doorgevoerd is deze voorgelegd bij de gemeente.

² [Iv3 - Informatievoorschrift Verslagjaar 2024](#)

4. Analyse van aanvullende gegevens. De uitvraag bevatte vragen en gegevensverzoeken over o.a. toerekening aan andere jaren, kostendekking grondexploitaties, investeringen en reserves, (regionale) samenwerking, uitbesteding en kostendekkende baten. Indien deze informatie duidde op afwijkende verwerking of incidentele posten, is aanvullende toelichting gevraagd.

5. Toerekening van overhead. Er is geprobeerd taakgerichte overhead per gemeente te bepalen op basis van de aangeleverde gegevens in de uitvraag. Dit bleek niet eenduidig mogelijk. Daarom is gekozen voor een generieke benadering: 25% van de netto lasten van taakveld 0.4 (Overhead) is toegerekend aan de primaire taakvelden, naar rato van de salarislasteren per taakveld. De overwegingen voor deze keuze zijn opgenomen in [bijlage 2](#).

Omdat niet alle gemeenten de volledige gegevens aangeleverd hadden, hebben we niet voor alle gemeenten stap 2 en 4 (volledig) kunnen doorlopen. De grootste waarde in dit onderzoek zien we echter in stap 1 en 3, waarin ook de grootste hoeveelheid aanpassingen naar voren zijn gekomen.

De uitkomsten van deze analyse hebben geleid tot een eerste conceptvoorstel met:

- Aanpassingen op financiële verwerking Iv3-toedeling.
- Aanpassingen voor de toerekening van overhead aan specifieke taken.
- Identificatie van incidentele lasten en baten.

3.5 Stap 5 - Interviews en verdieping

Ter verificatie en validatie van de bevindingen zijn er verdiepende interviews gevoerd met gemeenten. In het oorspronkelijke plan van aanpak was voorzien dat met een derde van de deelnemende gemeenten een interview zou plaatsvinden. Op basis van 90 gemeenten komt dit neer op 30 gesprekken. Ondanks het feit dat de uiteindelijke steekproef met 71 gemeenten lager is uitgevallen is ervoor gekozen om 30 gesprekken te voeren. Het doel van deze gesprekken was om aanvullende vragen te kunnen stellen naar aanleiding van de ontvangen en ingevulde gegevens en de door ons voorgestelde aanpassingen te valideren.

De selectie van de gemeenten is gebaseerd op de aangeleverde informatie. Hierbij is ervoor gekozen om alleen met gemeenten die een volledige aanlevering hebben gestuurd een validatiegesprek in te plannen.

Voor de onderzoekers waren de interviews een extra mogelijkheid om de uitgangspunten van het onderzoek toe te lichten en door te vragen naar de achtergrond bij de voorgestelde aanpassingen. Vanuit de gemeenten is meermaals aangegeven dat het als prettig werd ervaren om ook op deze manier inbreng te kunnen leveren.

Bij gemeenten die alleen de grootboek gegevens hebben aangeleverd, en waarmee dus ook geen verdiepend interview heeft plaatsgevonden, zijn door het ontbreken van informatie alleen aanpassingen in de categorie 'toewijzing' doorgevoerd.

In de gesprekken is ook door verschillende gemeenten onderstreept dat het enerzijds belangrijk is om de Iv3-gegevens van gemeenten op een eenduidige manier te verzamelen, maar ook rekening te houden met het verhaal achter deze cijfers. Gemeenten verantwoorden de gegevens, conform het BBV, in de voorgeschreven taakvelden. Dit beeld geeft niet altijd een goede representatie van de feitelijke context van een gemeente. Voorbeeld: sommige gemeente investeren extra in de fysieke leefomgeving, om daarmee (indirect) de sociale problematiek te verbeteren.

3.6 Stap 6 – Aanpassingen en validatie

Op basis van de data-analyse, de afstemming met de gemeente en de gevoerde interviews hebben de onderzoekers van Berenschot per gemeente en per taakveld vastgesteld welke aanpassingen nodig zijn in de Iv3-gegevens voor 2023 en 2024. Daarnaast zijn incidentele posten inzichtelijk gemaakt. De voorgestelde wijzigingen zijn schriftelijk ter akkoord voorgelegd aan alle gemeenten,

met een reactietermijn van minimaal 1 week. Wanneer binnen deze termijn geen reactie is ontvangen, is uitgegaan van een stilzwijgend akkoord. Inmiddels hebben alle deelnemende gemeenten akkoord gegeven op de definitieve aanpassingen die door de onderzoekers van Berenschot in de data zijn doorgevoerd.

Het resultaat van deze stap is een gebruiksklare dataset waarin de kostengegevens per steekproefgemeente op het laagste taakveldniveau zijn weergegeven, met betrouwbare en onderling vergelijkbare data.

HOOFDSTUK 4

Samenwerking en kwaliteitsborging

4.1 Samenwerking

Een belangrijk uitgangspunt in dit onderzoek is transparantie en nauwe samenwerking met de opdrachtgever. De opdrachtgever vervult niet alleen de rol van eindgebruiker van de resultaten, maar is gedurende het gehele traject een inhoudelijke partner. Om deze samenwerking te borgen, is de volgende werkwijze gehanteerd:

- Operationeel overleg: iedere week vond een overleg plaats waarin (indien nodig) planning, voortgang, voorlopige resultaten en aandachtspunten zijn besproken.
- Begeleidingscommissie: op 4 november heeft Berenschot een toelichting gegeven, en vragen beantwoord, in de begeleidingscommissie over de in het onderzoek gehanteerde methodiek en stand van zaken van de analyse.
- Actieve informatieplicht: bij urgente of inhoudelijke kwesties is direct afgestemd met de opdrachtgever, zonder te wachten op het eerstvolgende overlegmoment. Hierdoor konden wijzigingen in uitgangspunten tijdig worden verwerkt en kon het onderzoek consistent blijven met de verwachtingen van de opdrachtgever.

Feedback vanuit de opdrachtgever en betrokken gemeenten is gedurende het onderzoek actief meegenomen. Wanneer wijzigingen in uitgangspunten nodig waren, zijn deze in overleg afgestemd en meegenomen in de werkwijze.

4.2 Kwaliteitsbewaking

Gedurende de uitvoering is systematisch ingezet op kwaliteitsborging, bestaande uit interne review, controle en zorgvuldig versiebeheer. De onderzoeksresultaten zijn waar mogelijk door meerdere onderzoekers gereviewd en besproken in het wekelijkse interne overleg.

De analyse van gemeentelijke gegevens is zoveel mogelijk uniform uitgevoerd. Het gehanteerde analysemodel voor de beoordeling van budgetten op taakveldniveau vormde de basis voor een consistente en vergelijkbare beoordeling tussen gemeenten.

Naast de systematische analyse is de duiding van aangeleverde gegevens en opvallende uitschieters uitgevoerd met een handmatige, inhoudelijke beoordeling. Dit maakte het onderzoek nadrukkelijk geen louter systeemtechnische exercitie. De onderzoekers hebben continu hun praktijkkennis van gemeentefinanciën ingezet om opvallende patronen te identificeren, te toetsen en waar nodig aan te passen.

4.3 Aansluiting bij eerdere onderzoeken

De uitvoering van het onderzoek sluit waar mogelijk aan op de systematiek van eerdere onderzoek van Cebeon en AEF, met gerichte aanpassingen om de actualiteit, representativiteit en datakwaliteit te borgen. Dit was een expliciete wens van de opdrachtgever, om de vergelijkbaarheid van de resultaten met eerder onderzoek te waarborgen.

Bij de opzet van de analyses is daarom zo veel mogelijk aangesloten bij de openbaar beschikbare onderzoeksverantwoording van Cebeon/AEF, zoals door de opdrachtgever van Cebeon ontvangen³. Deze publieke informatie gaf richting aan de gebruikte definities, dataverwerking en beoordelingscriteria.

Daardoor kon niet in alle gevallen worden vastgesteld welke exacte werkwijze Cebeon/AEF heeft gehanteerd. De analyses in dit onderzoek zijn daardoor uitgevoerd met zoveel mogelijk gereconstrueerde, maar mogelijk niet volledig identieke, methodiek. Waar keuzes noodzakelijk waren, is steeds gekozen voor de meest inhoudelijk onderbouwde aanpak, gericht op het verkrijgen van betrouwbare en vergelijkbare uitkomsten.

4.4 Onderzoeksteam

Het onderzoek is uitgevoerd door een team van onderzoekers met ruime ervaring in gemeentefinanciën, data-analyse en het duiden van Iv3-gegevens. Het team werkte intensief samen via wekelijks intern overleg en onderlinge afstemming. Waar mogelijk zijn (tussen)resultaten gereviewd door meerdere teamleden om de kwaliteit, consistentie en betrouwbaarheid van de uitkomsten te waarborgen.

³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/04/29/herijking-gemeentefonds-klassieke-taken-en-inkomsten>

HOOFDSTUK 5

Resultaat en oplevering

5.1.1 De opgeleverde dataset

Voor dit onderzoek is een geïntegreerde en opgeschoonde dataset samengesteld waarin financiële gegevens van gemeenten zijn samengebracht, gecontroleerd en aangepast. De dataset vormt de basis voor het analyseren van verschillen tussen gemeenten, het beoordelen van kostenniveaus en het verbeteren van de vergelijkbaarheid van financiële informatie binnen het gemeentelijk domein.

De dataset bestaat uit de volgende hoofdonderdelen:

- **Gemeente:** Elke observatie is gekoppeld aan een specifieke gemeente. Hiermee kan zowel op totaalniveau als op detailniveau (taakveldniveau) worden geanalyseerd.
- **Taakveld:** De gegevens zijn geordend volgens de BBV-taakvelden geldend in 2023 en 2024 (**bijlage 3**). Dit maakt het mogelijk om kosten en baten per taakveld te beoordelen en gemeenten onderling te vergelijken op basis van inhoudelijk gelijkwaardige activiteiten.
- **Jaar:** Financiële gegevens zijn opgenomen voor 2023 en 2024.
- **Baten en lasten:** Per gemeente en per taakveld zijn alle geregistreerde baten en lasten opgenomen zoals verantwoord in de Iv3-aanleveringen richting het CBS. Deze vormen de basis van de verdere aanpassingen.
- **CBS-data:** Dit is de oorspronkelijke Iv3-dataset zoals door gemeenten aangeleverd en door het CBS verwerkt. Deze variabele vormt de 'referentieset' waartegen controles en aanpassingen zijn uitgevoerd.
- **Aanpassingen:** Om de vergelijkbaarheid en betrouwbaarheid van de gegevens te vergroten, zijn op drie tabbladen aanpassingen doorgevoerd:
 - **Aanpassing Allocatie:** Aanpassingen voortkomend uit de controle op de kostenplaats-/taakveldcombinaties. Deze aanpassingen herstellen afwijkende toewijzingen van kosten en baten aan taakvelden. Het betreft hier voornamelijk de categorie 'toewijzing van kosten aan Iv3-taakvelden'.
 - **Aanpassing Grootboek:** Aanpassingen die zijn ontstaan door vergelijking van Iv3-gegevens met de interne grootboekadministratie van gemeenten. Hiermee zijn verschillen tussen bronadministratie en Iv3-aanlevering rechtgezet. Het betreft hier voornamelijk de categorieën 'toewijzing van kosten aan Iv3-taakvelden' en 'passende boekjaren'.
 - **Aanpassing Overig:** Aanpassingen die uit de overige analyse naar voren zijn gekomen, zoals aanpassingen in consolidatie, interne verrekeningen of specifieke uitzonderingen die tijdens de analyse naar voren kwamen. Het betreft hier aanpassingen uit de categorieën 'toewijzing van kosten aan Iv3-taakvelden', 'passende boekjaren' en 'verwerking van baten en kostendekking'.
- **CBS Aangepast:** Dit is de CBS-dataset na aftrek van alle genoemde aanpassingen. Deze representatie geeft een meer zuiver en vergelijkbaar beeld van de structurele kosten en baten per taakveld.
- **Aanpassing Toerekening Overhead:** Gemeenten verschillen in de wijze waarop zij overhead toerekenen aan taakvelden. Om deze verschillen te neutraliseren is een aanvullende aanpassing toegepast. Deze maakt analyses tussen gemeenten consistent en beter vergelijkbaar.
- **CBS Aangepaste Overhead:** De volledig opgeschoonde dataset, inclusief gestandaardiseerde overheadtoerekening. Dit is de dataset die gebruikt kan worden voor vergelijkende studies, beleidsanalyses en monitoring.

- **Afwijkingen incidenteel:** Incidentele posten die substantieel afwijken van reguliere jaarkosten zijn geïdentificeerd. Denk aan grote eenmalige investeringen, afboekingen of herverdeelleten.

De dataset is opgenomen in [bijlage 8](#).

5.1.2 Doorgevoerde aanpassingen

In de volgende tabel is het totaal van de doorgevoerde aanpassingen gepresenteerd voor 2023 en 2024. In totaal zijn er bij 67 van de 71 gemeenten 4.939 regels met aanpassingen verwerkt, 2.402 voor het jaar 2023 en 2.537 voor het jaar 2024.

	Totaal	Gemeenten
2023	2.402	66
Baten	715	60
Lasten	1.687	66
2024	2.537	65
Baten	715	60
Lasten	1.822	65
Totaal	4.939	67

In de volgende tabellen is aangegeven in welke categorieën de betreffende aanpassingen zijn gemaakt en bij hoeveel gemeenten deze aanpassingen zijn gedaan.

Het grootste deel van de aanpassingen (4.805) heeft betrekking op 'toewijzing van kosten aan Iv3-taakvelden' waar bij baten en lasten van het ene naar het andere BBV-taakveld zijn verplaatst.

	Toewijzing	Gemeenten
2023	2.353	66
Baten	693	60
Lasten	1.660	66
2024	2.452	65
Baten	699	60
Lasten	1.753	65
Totaal	4.805	66

Een ander deel van de aanpassingen (126) heeft betrekking op 'passende boekjaren', waarbij baten en lasten van het ene boekjaar naar het andere boekjaar zijn verplaatst.

	Passend jaar	Gemeenten
2023	45	13
Baten	18	7
Lasten	27	11
2024	81	13
Baten	12	5
Lasten	69	12
Totaal	126	15

Verder is een beperkt aantal aanpassingen is doorgevoerd voor 'kostendekking', waarbij baten van het ene taakveld naar het andere taakveld zijn verplaatst.

	Kostendekking	Gemeenten
2023	4	1
Baten	4	1
Lasten	0	0
2024	4	1
Baten	4	1
Lasten	0	0
Totaal	8	1

Er zijn geen aanpassingen gedaan voor de categorieën 'investeringen als exploitatie geboekt' en 'ongelijke verdeling van (subsidie)inkomsten'.

Op nagenoeg alle taakvelden zijn aanpassingen doorgevoerd. In de volgende tabel zijn de tien taakvelden met de meeste aanpassingen weergegeven. Per taakveld is tevens aangegeven om hoeveel aanpassingen het gaat, welk aandeel dit is in het totaal van de aanpassingen en bij hoeveel gemeenten deze aanpassingen zijn doorgevoerd. Voor deze tien taakvelden zijn in totaal 2.270 aanpassingen doorgevoerd. Het betreft ongeveer 46% van het totaal aantal over beide jaren (2023 & 2024).

Taakveld	Aantal	%	Gemeenten
0.4 Overhead	306	6%	41
6.1 Samenkracht en burgerparticipatie	298	6%	47
8.3 Wonen en bouwen	254	5%	45
3.4 Economische promotie	253	5%	39
2.1 Verkeer en vervoer	223	5%	36
5.7 Openbaar groen en (openlucht) recr..	212	4%	32
4.3 Onderwijsbeleid en leerlingzaken	188	4%	33

Taakveld	Aantal	%	Gemeenten
8.1 Ruimte en leefomgeving	187	4%	38
3.1 Economische ontwikkeling	185	4%	28
1.2 Openbare orde en veiligheid	164	3%	27
Totaal	2.270	46%	

Voor het sociaal domein (taakveld 6.1 t/m taakveld 6.82b) zijn in totaal 1.138 aanpassingen doorgevoerd (23% van het totaal). De verdeling over de clusters binnen het sociaal domein was hierbij als volgt:

- Sociale basis: 459 aanpassingen
- Participatie: 238 aanpassingen
- Jeugd: 174 aanpassingen
- Wmo: 267 aanpassingen.

Het grootste deel van deze aanpassingen binnen de taakvelden van het sociaal domein (1.080) betrof 'toewijzing': een verschuiving van het ene taakveld naar het andere taakveld.

In **bijlage 9** is voor alle BBV-taakvelden aangegeven hoeveel aanpassingen zijn doorgevoerd en welk aandeel dit is in het totaal van de aanpassingen.

5.1.3 Toelichting op gebruik in vervolgonderzoek

De dataset is opgeschoond en gestandaardiseerd zodat zij breed toepasbaar is voor vervolgonderzoek naar gemeentefinanciën, kostenniveaus en beleidsimpact. De gegevens kunnen onder meer worden gebruikt voor taakveldanalyses, onderzoeken naar efficiencyverschillen, beleidsdoorrekeningen en voor verbetering van landelijke ramingen en verdeelmodellen.

Het primaire doel van dit onderzoek was om de data bruikbaar te maken voor onderzoek naar de verdeling van het gemeentefonds.

5.1.4 Observaties en aanbevelingen voor verbetering van datakwaliteit en uniformiteit

Uit de analyse en aanpassingen op de gemeentelijke financiële gegevens komen de volgende structurele observaties naar voren:

- **Wisselend of inconsistent gebruik van de BBV-taakvelden**
Gemeenten passen taakvelden verschillend toe, waardoor gelijksoortige activiteiten niet uniform worden geregistreerd.
- **Verschillen tussen grootboekadministratie en Iv3-aanlevering**
Afwijkingen tussen bronadministratie en Iv3-data komen regelmatig voor, onder andere door beperkte controles, interpretatieverschillen en tijdsdruk in het aanleverproces.
- **Grote verschillen in de wijze van overheadtoerekening**
Gemeenten hanteren uiteenlopende methodieken voor de toewijzing van overhead aan inhoudelijke taken, wat de vergelijkbaarheid van kosten bemoeilijkt. Daarnaast hebben sommige gemeenten weinig zicht op de wijze waarop overhead toegerekend zou kunnen worden.
- **Niet-uniforme omgang met incidentele posten**
Incidentele baten en lasten worden verschillend geïnterpreteerd en verwerkt, waardoor structurele lasten niet overal op dezelfde manier zichtbaar zijn.

Rode draad: beperkte sturing, onvoldoende (h)erkenning van de meerwaarde én gebrek aan capaciteit

Wanneer we deze observaties samenbrengen, ontstaat een duidelijke rode draad: binnen veel gemeenten wordt onvoldoende gestuurd op de toepassing en borging van financiële uniformiteit, terwijl tegelijkertijd een beperkt capaciteit een belangrijke belemmering vormt.

Concreet zien we dat:

- het belang en de meerwaarde van uniforme financiële data (bijv. voor benchmarking, verdeelmodellen of beleidsanalyses) niet altijd worden herkend of expliciet belegd in de organisatie;
- controle- en kwaliteitsprocessen afhankelijk zijn van incidentele inzet, individuele kennis of ad-hoc capaciteit;
- teams vaak onvoldoende tijd hebben om dieperliggende controles uit te voeren, waardoor afwijkingen in Iv3-aanleveringen of taakveldindelingen pas achteraf aan het licht komen;
- structurele aandacht voor datakwaliteit niet altijd onderdeel is van het reguliere financiële beheer, mede door personele krapte en hoge werkdruk.

Hierdoor ontstaat een situatie waarin aanpassingen achteraf noodzakelijk blijven, terwijl deze met meer sturing en capaciteit aan de voorkant grotendeels voorkomen zouden kunnen worden.

Aanbevelingen: meer sturen aan de voorkant, bewustwording vergroten en gemeenten ondersteunen

Om de financiële vergelijkbaarheid en datakwaliteit structureel te verbeteren, is het nodig dat zowel gemeenten als landelijke partijen actief sturen op beter en consistent gebruik van financiële indelingen én ondersteuning bieden om capaciteitsdruk te verlichten. Aanbevelingen zijn:

- Gerichte ondersteuning aan gemeenten. Denk aan praktische handreikingen, checklists en voorbeelden die helpen bij de taakveldindeling, Iv3-aanlevering en identificatie van incidentele posten.
- Bewustwording vergroten van het nut en de noodzaak van goede datakwaliteit. Bijvoorbeeld door gemeenten inzicht te geven in de gevolgen van de gehanteerde indeling voor beleidsvergelijkingen, toezicht, normering en verdeelvraagstukken.
- Meer sturing aan de voorkant van de informatieketen. Door standaardcontroles, automatische validaties en periodieke kwaliteitschecks vooraf in te voeren.
- Ondersteuning bij capaciteitsvraagstukken. Bijvoorbeeld via:
 - landelijke hulpmiddelen of tooling die controles automatiseren;
 - gezamenlijke kennisdeling;
 - laagdrempelige ondersteuning of tijdelijke inzet gericht op datakwaliteit.
- Standaardisatie van overheadtoerekening en omgang met incidentele posten.
- Het opstellen van landelijke richtlijnen, referentiemodellen of formats die gemeenten helpen om gelijkmatig te registreren.

Met deze combinatie van bewustwording, ondersteuning en sturing ontstaat een fundament om de datakwaliteit duurzaam te verhogen en de betrouwbaarheid van gemeentelijke financiële verantwoording te versterken.

Bijlage 1.

Aanpassingen op financiële verwerking en eenduidige Iv3-toedeling

In deze bijlage worden de aanpassingen nader toegelicht die zijn uitgevoerd om de financiële gegevens van gemeenten inhoudelijk te verbeteren en eenduidig toe te delen aan de Iv3-taakvelden. De aanpassingen zijn toegepast in gevallen waarin sprake was van onvolkomenheden in de koppeling met de taakvelden of afwijkingen van de BBV-voorschriften. In de analyse is de inzet van bestemmingsreserves ook meegenomen. In specifieke gevallen zorgt deze inzet van bestemmingsreserves voor incidentele afwijkingen van de netto lasten van een gemeente op een bepaald cluster in een bepaald jaar (zie hiervoor de uitgebreide toelichting in bijlage 5).

Per type aanpassing is beschreven waarom de aanpassing nodig was, op welke wijze deze is doorgevoerd en wat het effect is op de betrouwbaarheid van de dataset. Daarmee vormt deze bijlage een onderbouwing van de keuzes die zijn gemaakt bij het opschonen en valideren van de brondata.

1. Toewijzing aan IV3-taakvelden

Wat is het?

Sommige gemeenten boeken lasten of baten op een **ander IV3-taakveld**. Dit leidt tot verschillen in de verdeling van kosten en kan de vergelijkbaarheid vertekenen.

Voorbeeld: Uitgaven voor stadsmarketing worden geboekt op *Bestuur*, maar horen op het taakveld *Economische promotie*.

Aanpassingen in de dataset:

We verschuiven de lasten in de dataset naar het 'juiste' taakveld, zonder dat dit het totaalresultaat van de gemeente beïnvloedt.

2. Lasten en baten geboekt in het verkeerde jaar

Wat is het?

Soms worden lasten of baten geboekt in een **verkeerd boekjaar**, waardoor begrotings- en realisatiecijfers niet goed vergelijkbaar zijn.

Voorbeelden: Subsidie voor 2024 wordt per abuis geboekt in 2023, of facturen voor werkzaamheden in 2023 worden in 2024 geboekt.

Aanpassing in de dataset:

We herschikken de lasten en baten naar het betreffende jaar in de dataset, zodat de cijfers aansluiten bij de daadwerkelijke periode.

3. Investerings ten onrechte volledig in de exploitatie geboekt

Wat is het?

Volgens het **BBV** moeten investeringen worden **geactiveerd** en vervolgens **afgeschreven** over de gebruiksduur. Soms boeken gemeenten de investering volledig in de exploitatie, wat leidt tot vertekening.

Voorbeelden: Nieuwbouw van een sporthal (€ 3 mln.) wordt volledig als last in 2024 geboekt of de aanschaf van een ICT-systeem (€ 600.000) wordt in één keer afgeboekt, terwijl activering verplicht is.

Aanpassing in de dataset:

In de dataset passen we het effect aan door de investering te verdelen over de gebruiksduur en de exploitatie-uitgaven te verlagen in het jaar van de desbetreffende boeking.

4. (Subsidie)inkomsten niet evenredig verdeeld over de jaren

Wat is het?

Subsidies die betrekking hebben op meerdere jaren moeten **evenredig worden toegerekend aan de jaren waarin de lasten vallen**. Gemeenten boeken de subsidie soms volledig in het jaar van ontvangst, wat een scheef beeld geeft.

Voorbeelden: Een subsidie van € 1 mln. voor een project van 5 jaar wordt volledig in 2024 geboekt of een provinciale bijdrage voor jeugdzorg voor 2024 en 2025 staat volledig in 2024.

Aanpassing in de dataset:

De subsidie wordt in de dataset **gespreid** over de looptijd van het project en gekoppeld aan de jaren waarin de kosten worden gemaakt.

5. Baten en kostendekking afwijkend verwerkt

Wat is het?

In sommige gevallen zijn baten als kostendekking verwerkt, of is kostendekking juist als baten geboekt. Hierdoor ontstaat een vertekend beeld van de bruto lasten en baten op een taakveld.

Voorbeeld: Een gemeente ontvangt een specifieke uitkering voor jeugdzorg, maar verwerkt deze als een kostendekkingspost binnen de exploitatie in plaats van als baten. Hierdoor lijkt het taakveld financieel minder omvangrijk, terwijl de lasten feitelijk hoger zijn.

Aanpassing in de dataset:

We herclassificeren deze posten zodat baten en kostendekking op eenduidige manier worden weergegeven in de exploitatie.

Bijlage 2. Aanpassingen voor overhead

Zoals eerder beschreven zijn de cijfers per taakveld door verschillen in verwerking van overhead niet één-op-één vergelijkbaar tussen gemeenten. Om de vergelijkbaarheid te verbeteren, is een aanpassing op de overhead noodzakelijk. Hiervoor is vanuit drie verschillende invalshoeken gekeken naar de taakgerelateerde overhead van de steekproefgemeenten:

1. Specifieke inschatting van taakgerelateerde overhead per gemeente
2. Inschatting op basis van de Benchmark Gemeenten Berenschot
3. Generieke aanpassing: 25% van taakveld 0.4 herverdelen over de primaire taakvelden

In deze bijlage worden de drie invalshoeken toegelicht en wordt uiteengezet waarom in dit onderzoek uiteindelijk voor invalshoek 3 is gekozen.

1. Specifieke inschatting taakgerelateerde overhead per gemeente

Het uitgangspunt was om te bepalen of per gemeente een specifieke inschatting van de taakgerelateerde overhead kon worden gemaakt. Deze benadering heeft als voordeel dat rekening kan worden gehouden met gemeente-specifieke omstandigheden, zoals de mate van uitbesteding. Het geeft daarmee de meest realistische inschatting van de kosten die een gemeente voor een taak maakt.

Voor deze variant was detailinformatie nodig voor alle deelnemende gemeenten, waaronder:

- detailbestanden van het grootboek (jaarrekening 2023 en 2024);
- een volledig ingevulde vragenlijst, inclusief het onderdeel "taakgerelateerde overhead" (tabblad 4).

Berenschot ontving van ongeveer de helft van de gemeenten een volledig ingevulde vragenlijst. Het onderdeel dat specifiek betrekking heeft op taakgerelateerde overhead is echter door een beperkt aantal gemeenten bruikbaar ingevuld.

Uit de verdiepende gesprekken met gemeenten kwam naar voren dat de doorlooptijd van het onderzoek als te kort werd ervaren om de gevraagde gegevens volledig en op een uniforme wijze aan te leveren. Daarnaast bleek dat een deel van de gemeenten intern onvoldoende inzicht heeft om de gevraagde informatie überhaupt op een consistente en vergelijkbare manier te kunnen verzamelen.

Als gevolg hiervan was het niet mogelijk om op basis van de aangeleverde informatie te komen tot een uniforme, betrouwbare en vergelijkbare bepaling van de taakgerelateerde overhead per gemeente. Dit gold zelfs voor de gemeenten die wél (deels) data hebben aangeleverd.

Conclusie: Deze invalshoek is niet toepasbaar vanwege ontbrekende en onvoldoende uniforme data.

2. Inschatting taakgerelateerde overhead op basis van de Benchmark gemeenten Berenschot.

Berenschot beschikt over een uitgebreide benchmarkdatabase, onder meer op het gebied van overhead. Deze benchmark richt zich op de apparaatslasten van gemeenten en brengt, op basis

van de gemeentelijke begrotingen, de kosten voor de uitvoering van alle gemeentelijke taken in kaart volgens de Berenschot-indeling, die grotendeels aansluit bij het BBV.

Onder apparaatslasten vallen in deze context loonkosten uitgedrukt in fte's, aanvullende inhuur die niet voortkomt uit vacatureruimte of vervanging, materiële lasten en uitbestedingskosten. Daarbij worden opbrengsten die samenhangen met het uitvoeren van taken voor andere organisaties aangepast om tot een zuiver beeld te komen.

In de benchmark worden de overheadkosten vervolgens afgezet tegen het totale aantal fte in de organisatie, zowel binnen het primaire proces als binnen de overhead. De achterliggende gedachte is dat overhead taken vervult die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van alle gemeentelijke werkzaamheden. Een grotere organisatie kent daarom ook hogere overheadinzet en visa versa. In de benchmark worden de volgende taken voor de overhead in kaart gebracht:

- B1 – Directie en management
- B2 – Ambtelijk secretariaat
- B3 – Algemeen advies en ondersteuning
- B4 – Personeelszaken
- B5 – Financiën en control
- B6 – Informatisering en automatisering
- B7 – Juridische zaken
- B8 – Communicatie
- B9 – Facilitaire zaken

Een aantal van de onderdelen die door gemeenten op taakveld 0.4 worden verantwoord, en worden beschouwd als taakgerelateerde overhead (zie ook toelichting in paragraaf 2.3), komen overeen met onderdelen in de benchmark van Berenschot. Het gaat om de volgende onderdelen:

- Management en secretariaat: B1.2 (management tweede laag), B1.3 (management derde laag) en B1.4 (Management overige lagen).
- Overige functies/loonlasten: dit kan op verschillende plekken terugkomen.
- ICT lasten: deels B602 (licenties en contracten), voor specifieke ICT-pakketten.
- Huisvestigingslasten: deels, huisvestigingslasten die niet op B9H1-B9H14 (huisvesting gemeentekantoren) zijn gelabeld.
- Uitbestedingslasten: dit kan op verschillende plekken terugkomen.
- Rentelasten: dit kan op verschillende plekken terugkomen.
- Verzekeringen: dit kan op verschillende plekken terugkomen.
- Afdelingsspecifieke opleidingsbudgetten: wordt niet apart bijgehouden in de benchmark.
- Kosten voor wagenpark/tractie: F9.3 (wagenparkbeheer).

Berenschot heeft op basis van een steekproef van gemeenten die in 2023 en 2024 hebben deelgenomen aan het benchmark onderzoek, en van wie wij over voldoende broninformatie beschikken, geanalyseerd of het mogelijk is om te komen tot een uniforme en onderbouwde inschatting van de taakgerelateerde overhead van gemeenten. De resultaten van deze analyse zijn in de volgende tabel opgenomen:

Gemeente	Inwoners	Taakveld 0.4	Taakgerelateerd	%	Opmerking
A	60.000	€ 23.960.000	€ 4.980.000	20,8%	Excl. ICT-kosten
B	170.000	€ 75.830.000	€ 13.590.000	17,9%	Deels ICT
C	70.000	€ 24.310.000	€ 4.650.000	19,1%	Inschatting ICT
D	20.000	€ 8.260.000	€ 1.680.000	20,3%	Excl. ICT-kosten
E	30.000	€ 13.170.000	€ 3.420.000	26,0%	Excl. ICT-kosten

F	120.000	€ 52.910.000	€ 11.380.000	21,5%	Deels ICT
G	40.000	€ 16.930.000	€ 3.020.000	17,8%	
H	90.000	€ 29.410.000	€ 7.110.000	24,2%	
I	20.000	€ 12.010.000	€ 2.330.000	19,4%	
J	30.000	€ 11.210.000	€ 2.210.000	19,7%	Deels ICT
Gemiddelde	60.000	€ 26.800.000	€ 5.440.000	20,3%	

Uit de tabel komt een wisselend beeld naar voren. Het gemiddelde percentage voor taakgerelateerde overhead komt uit op ongeveer 20,3% voor de onderzocht gemeenten die in 2023 en 2024 deel hebben genomen aan de benchmark van Berenschot. De hoogste waarde is 26,0% en de laagste waarde is 17,8%. Hierbij moet opgemerkt worden dat het niet in alle gevallen goed is gelukt om het onderdeel ICT-kosten (voornamelijk licentiekosten) dat hoort bij de taakgerelateerde overheadkosten uit te zuiveren. Hierdoor is het gepresenteerde percentage voor een aantal gemeenten een onderschatting van de daadwerkelijke taakgerelateerde overheadkosten.

Gezien de grote spreiding in de uitkomsten van de onderzochte gemeenten, en de onzekerheid over een aantal belangrijke kosten elementen (met name taakgerelateerde ICT-kosten), achten wij deze uitkomsten niet voldoende robuust om te gebruiken voor de aanpassing van taakgerelateerde overhead op taakveld 0.4 voor alle gemeenten in de steekproef.

Conclusie: Deze invalshoek biedt waardevolle indicaties, maar is niet betrouwbaar genoeg als uniforme basis voor aanpassing voor alle gemeenten in de steekproef.

3. Generieke aanpassing taakgerelateerde overhead.

De derde invalshoek is het hanteren van een generieke sleutel: een vast percentage van de netto lasten op taakveld 0.4 – Overhead wordt toegerekend aan de primaire taakvelden, op basis van de salarislasten per taakveld. In het herijkingsonderzoek Gemeentefonds (door Cebeon/AEF) is het aandeel voor taakgerelateerde overheadkosten voor de gehele populatie van gemeenten (op basis van de jaarrekening 2017) ingeschat op 25% van de totale netto lasten op taakveld 0.4 – overhead. In het periodiek onderhoudsrapport van het Gemeentefonds (POR) wordt hetzelfde percentage gebruikt om te komen tot een aanpassing voor de taakgerelateerde overhead. In de POR-onderzoeken is bovendien geconstateerd dat het aandeel van salarissen (zowel personeel in dienst als inhuur) in de jaren na 2017 een constante reeks heeft vertoond. Er is daarom geen reden om aan te nemen dat het percentage van 25% geen goede inschatting geeft van de taakgerelateerde overhead binnen taakveld 0.4 – overhead bij gemeenten.

Hieronder is de gehanteerde werkwijze kort toegelicht:

- Op basis van de hierboven genoemde onderzoeken wordt verondersteld dat 25% van de lasten die op taakveld 0.4 – overhead door gemeenten worden verantwoord betrekking hebben op taakgerelateerde overhead. Deze lasten moeten op basis van een verdeelsleutel worden verdeeld over de inhoudelijke taakvelden van de gemeente. De aanname hierbij is dat de taakgerelateerde overhead ondersteunend is aan de personele inzet (ingeschat op basis van salarislasten) op de inhoudelijke taakvelden.
- *Verdeelsleutel salarislasten (economische categorie L1.1 – salarissen en sociale lasten).* Voor het verdelen van de taakgerelateerde overhead (25% van taakveld 0.4 – overhead) over de inhoudelijke taakvelden wordt per gemeente economische categorie L1.1 – salarissen en sociale lasten als verdeelsleutel gebruikt. De taakgerelateerde overhead wordt naar rato van de economische categorie L1.1 verdeeld over de inhoudelijke taakvelden.

- *Inhoudelijke taakvelden.* In de verdeling van taakgerelateerde overhead wordt de overhead toegerekend aan alle inhoudelijke taakvelden. Onder inhoudelijke taakvelden worden alle taakvelden van het BBV verstaan, met uitzondering van taakveld 0.1 – bestuur en 0.4 – overhead.

Voordat de taakgerelateerde overhead is verdeeld over de inhoudelijke taakvelden is een aantal checks uitgevoerd, om rekening te houden met de specifieke context van een gemeente:

- *Omvang taakveld 0.4 - overhead.* Indien van een gemeente de lasten op taakveld 0.4 - overhead minder zijn dan 5% van de totale lasten in het betreffende jaar, dan blijft deze gemeente buiten beschouwing bij alle verdere berekeningen. In dit geval wordt de aanname gedaan dat voor deze gemeente de taakgerelateerde overhead al is toegedeeld aan de inhoudelijke taakvelden. Voor deze gemeente worden geen overheadbaten of -lasten verdeeld.
- *Aandeel salarislasten economische categorie L1.1 – salarissen en sociale lasten (<30% totale salarislasten).* Het verschilt per gemeente hoe de salarissen en sociale lasten worden geboekt (in het grootboek en Iv3). In sommige gevallen worden de salarissen en sociale lasten centraal (op één of meerdere taakvelden) geboekt, en van daaruit naar de inhoudelijke taakvelden verdeeld. In dit soort gevallen is economische categorie L1.1 niet geschikt als verdeelsleutel. Indien dit het geval is wordt het gemiddelde van de gemeenten waarbij het aandeel van L1.1 – salarissen en sociale lasten groter is dan 30% gehanteerd. NB: bij geen van de steekproefgemeenten bleek dit het geval te zijn.
- *Toerekening overhead aan grondexploitaties.* Sommige gemeenten hebben in het grootboek reeds overhead lasten toegerekend aan de grondexploitaties (taakveld 3.2 fysieke bedrijfsinfrastructuur en taakveld 8.2 grondexploitaties niet-bedrijventerreinen). Indien dit het geval is moeten taakveld 3.2 (fysieke bedrijfsinfrastructuur) en taakveld 8.2 (grondexploitaties niet-bedrijventerreinen) buiten de verdeling van de taakgerelateerd overhead worden gehouden, omdat er anders sprake is van een dubbele toerekening van overheadlasten. Op basis van de grootboek gegevens is per gemeente vastgesteld of er overhead was toegerekend aan de grondexploitaties en of deze taakvelden (niet) meegenomen moesten worden in de generieke aanpassingen voor taakgerelateerde overhead.

Conclusie: Omdat een specifieke inschatting per gemeente niet haalbaar was en de benchmark onvoldoende zekerheid biedt, is gekozen voor de generieke aanpassing van 25% van taakveld 0.4. Deze lasten zijn verdeeld over de primaire taakvelden op basis van de verhouding in salarislasten. Zoals hierboven, en eerder in paragraaf 2.3, toegelicht zijn hier een aantal aanvullende checks uitgevoerd:

- **Omvang taakveld 0.4 – overhead (>5%).** Indien de omvang van taakveld 0.4 – overhead lager is wordt geen taakgerelateerde overhead toegedeeld, omdat wordt aangenomen dat voor deze gemeenten de taakgerelateerde overhead al is toegedeeld aan de inhoudelijke taakvelden.
- **Aandeel salarislasten economische categorie L1.1 – salarissen en sociale lasten (<30% totale salarislasten).** Indien het aandeel salarissen en sociale lasten op de inhoudelijke taakvelden lager is dan 30% wordt verdeeld op basis van het gemiddelde van de gemeenten die boven 30% uitkomen.
- **Toerekening overhead aan grondexploitaties.** Als een gemeente al overhead heeft toegerekend worden deze taakvelden buiten de verdeling gelaten.

Dit heeft als voordeel dat de methodiek aansluit bij de bevindingen uit het herijkingsonderzoek en de werkwijze bij het periodiek onderhoudsrapport (POR). Bovendien geeft de inschatting die uit de benchmark analyse komt (gemiddeld 20,3% voor de onderzochte gemeenten) een indicatie dat de gehanteerde 25% een reële inschatting is van de daadwerkelijke taakgerelateerde overhead van een gemeente.

Bijlage 3.

BBV taakvelden

Voor dit onderzoek is de BBV-taakveldindeling gebruikt die in 2023 en 2024 van kracht was. Het gaat om de volgende taakveldindeling:

Taakveldindeling	
0.1 - Bestuur	6.1 - Samenkracht en burgerparticipatie
0.10 - Mutaties reserves	6.2 - Toegang en eerstelijnsvoorzieningen
0.11 - Resultaat van de rekening van baten en lasten	6.3 - Inkomensregelingen
0.2 - Burgerzaken	6.4 - WSW en beschut werk
0.3 - Beheer overige gebouwen en gronden	6.5 - Arbeidsparticipatie
0.4 - Overhead	6.6 - Maatwerkvoorziening (WMO)
0.5 - Treasury	6.71a - Huishoudelijke hulp (WMO)
0.61 - OZB woningen	6.71b - Begeleiding (WMO)
0.62 - OZB niet-woningen	6.71c - Dagbesteding (WMO)
0.63 - Parkeerbelasting	6.71d - Overige maatwerkarrangementen (WMO)
0.64 - Belastingen overig	6.72a - Jeugdhulp begeleiding
0.7 - Algemene uitkeringen en overige uitkeringen gemeentefonds	6.72b - Jeugdhulp behandeling
0.8 - Overige baten en lasten	6.72c - Jeugdhulp dagbesteding
0.9 - Vennootschapsbelasting	6.72d - Jeugdhulp zonder verblijf overig
1.1 - Crisisbeheersing en brandweer	6.73a - Pleegzorg
1.2 - Openbare orde en veiligheid	6.73b - Gezinsgericht
2.1 - Verkeer en vervoer	6.73c - Jeugdhulp met verblijf overig
2.2 - Parkeren	6.74a - Jeugd behandeling GGZ zonder verblijf
2.3 - Recreatieve havens	6.74b - Jeugdhulp crisis/LTA/GGZ-verblijf
2.4 - Economische havens en waterwegen	6.74c - Gesloten plaatsing
2.5 - Openbaar vervoer	6.81a - Beschermd wonen (WMO)
3.1 - Economische ontwikkeling	6.81b - Maatschappelijke- en vrouwenopvang (WMO)
3.2 - Fysieke bedrijfsinfrastructuur	6.82a - Jeugdbescherming
3.3 - Bedrijvenloket en bedrijfsregelingen	6.82b - Jeugdreclassering

Taakveldindeling

3.4 - Economische promotie	7.1 - Volksgezondheid
4.1 - Openbaar basisonderwijs	7.2 - Riolering
4.2 - Onderwijshuisvesting	7.3 - Afval
4.3 - Onderwijsbeleid en leerlingzaken	7.4 - Milieubeheer
5.1 - Sportbeleid en activering	7.5 - Begraafplaatsen en crematoria
5.2 - Sportaccommodaties	8.1 - Ruimte en leefomgeving
5.3 - Cultuurpresentatie, cultuurproductie en cultuurparticipatie	8.2 - Grondexploitatie (niet-bedrijventerreinen)
5.4 - Musea	8.3 - Wonen en bouwen
5.5 - Cultureel erfgoed	
5.6 - Media	
5.7 - Openbaar groen en (openlucht) recreatie	

Bijlage 4.

Selectie steekproefgemeenten

Bij het bepalen van de steekproefgemeenten voor het onderzoek, en de representativiteit, van deze gemeenten, is naar verschillende kenmerken gekeken. In deze bijlage is voor al deze kenmerken aangegeven hoe de verdeling in het onderzoek van Berenschot (zie kolom BT) zich verhoudt tot de verdeling van het eerdere onderzoek van Cebeon en AEF (zie kolom CebeonAEF) en de verdeling van alle gemeenten in Nederland (zie kolom NL).

Indeling inwoneraantal

	CebeonAEF	NL	BT	CebeonAEF	NL	BT
G4	4	4	4	5%	1%	6%
Groot	18	28	16	21%	8%	23%
Klein	14	66	9	16%	19%	13%
Middel groot	16	64	13	18%	19%	18%
Middel klein	35	180	29	40%	53%	41%
totaal	87	342	71	100%	100%	100%

Indeling jongeren

	CebeonAEF	NL	BT	CebeonAEF	NL	BT
Zeer weinig jongeren	18	49	10	21%	14%	14%
Weinig jongeren	15	49	12	17%	14%	17%
Iets onder gemiddeld	12	49	10	14%	14%	14%
Gemiddeld	14	48	14	16%	14%	20%
Iets boven gemiddeld	8	49	5	9%	14%	7%
Veel jongeren	7	49	10	8%	14%	14%
Zeer veel jongeren	13	49	10	15%	14%	14%
totaal	87	342	71	100%	100%	100%

Indeling ouderen

	CebeonAEF	NL	BT	CebeonAEF	NL	BT
Zeer weinig ouderen	21	49	21	24%	14%	30%
Weinig ouderen	11	49	10	13%	14%	14%
Iets onder gemiddeld	10	49	5	11%	14%	7%
Gemiddeld	13	48	9	15%	14%	13%
Iets boven gemiddeld	6	49	12	7%	14%	17%
Veel ouderen	14	49	8	16%	14%	11%
Zeer veel ouderen	12	49	6	14%	14%	8%
totaal	87	342	71	100%	100%	100%

Laag opgeleid indeling

	CebeonAEF	NL	BT	CebeonAEF	NL	BT
Zeer weinig laag opgeleiden	12	49	10	14%	14%	14%
Weinig laag opgeleiden	12	49	9	14%	14%	13%
Iets onder gemiddeld	12	49	14	14%	14%	20%
Gemiddeld	20	48	9	23%	14%	13%
Iets boven gemiddeld	10	49	8	11%	14%	11%
Veel laag opgeleiden	7	49	10	8%	14%	14%
Zeer veel laag opgeleiden	14	49	11	16%	14%	15%
totaal	87	342	71	100%	100%	100%

Oad indeling (stad versus platteland)

	CebeonAEF	NL	BT	CebeonAEF	NL	BT
Niet stedelijk	9	46	6	10%	13%	8%
Weinig stedelijk	31	122	21	36%	36%	30%
Matig stedelijk	10	78	13	11%	23%	18%
Sterk stedelijk	23	73	19	26%	21%	27%
Zeer sterk stedelijk	14	23	12	16%	7%	17%
totaal	87	342	71	100%	100%	100%

Bijstand indeling

	CebeonAEF	NL	BT	CebeonAEF	NL	BT
Zeer weinig bijstand	12	49	10	14%	14%	14%
Weinig bijstand	10	49	5	11%	14%	7%
Iets onder gemiddeld	9	49	9	10%	14%	13%
Gemiddeld	9	48	7	10%	14%	10%
Iets boven gemiddeld	9	49	5	10%	14%	7%
Veel bijstand	11	49	14	13%	14%	20%
Zeer veel bijstand	27	49	21	31%	14%	30%
totaal	87	342	71	100%	100%	100%

LKS (Loonkostensubsidie) indeling

	CebeonAEF	NL	BT	CebeonAEF	NL	BT
Zeer weinig LKS	9	49	6	10%	14%	8%
Weinig LKS	14	49	10	16%	14%	14%
Iets onder gemiddeld	11	49	9	13%	14%	13%
Gemiddeld	13	48	12	15%	14%	17%
Iets boven gemiddeld	9	49	8	10%	14%	11%
Veel LKS	15	49	14	17%	14%	20%
Zeer veel LKS	16	49	12	18%	14%	17%
totaal	87	342	71	100%	100%	100%

HHLI (Huishoudens laag inkomen) indeling

	CebeonAEF	NL	BT	CebeonAEF	NL	BT
Zeer weinig HHLI	9	49	10	10%	14%	14%
Weinig HHLI	13	49	10	15%	14%	14%
Iets onder gemiddeld	8	49	8	9%	14%	11%
Gemiddeld	15	48	8	17%	14%	11%
Iets boven gemiddeld	16	49	9	18%	14%	13%
Veel HHLI	10	49	11	11%	14%	15%
Zeer veel HHLI	16	49	15	18%	14%	21%
totaal	87	342	71	100%	100%	100%

Regionale centrumfunctie indeling

	CebeonAEF	NL	BT	CebeonAEF	NL	BT
Zeer lage reg centrumfunctie	10	49	4	11%	14%	6%
Lage reg centrumfunctie	7	49	8	8%	14%	11%
Iets onder gemiddeld	10	49	9	11%	14%	13%
Gemiddeld	6	48	3	7%	14%	4%
Iets boven gemiddeld	14	49	11	16%	14%	15%
Hoge reg centrumfunctie	14	49	15	16%	14%	21%
Zeer hoge reg centrumfunctie	26	49	21	30%	14%	30%
totaal	87	342	71	100%	100%	100%

Lokale centrumfunctie indeling

	CebeonAEF	NL	BT	CebeonAEF	NL	BT
Zeer lage lok centrumfunctie	8	49	5	9%	14%	7%
Lage lok centrumfunctie	8	49	10	9%	14%	14%
Iets onder gemiddeld	8	49	4	9%	14%	6%
Gemiddeld	10	48	8	11%	14%	11%
Iets boven gemiddeld	12	49	8	14%	14%	11%
Hoge lok centrumfunctie	19	49	16	22%	14%	23%
Zeer hoge lok centrumfunctie	22	49	20	25%	14%	28%
totaal	87	342	71	100%	100%	100%

Landelijke centrumfunctie indeling

	CebeonAEF	NL	BT	CebeonAEF	NL	BT
Zeer lage land centrumfunctie	10	49	5	11%	14%	7%
Lage land centrumfunctie	11	49	6	13%	14%	8%
Iets onder gemiddeld	8	49	8	9%	14%	11%
Gemiddeld	9	48	5	10%	14%	7%
Iets boven gemiddeld	7	49	12	8%	14%	17%
Hoge land centrumfunctie	14	49	14	16%	14%	20%
Zeer hoge land centrumfunctie	28	49	21	32%	14%	30%
totaal	87	342	71	100%	100%	100%

Stapelingsindeling

	CebeonAEF	NL	BT	CebeonAEF	NL	BT
Zeer lage stapelingsscore	12	49	8	14%	14%	11%
Lage stapelingsscore	12	49	7	14%	14%	10%
Iets onder gemiddeld	11	49	7	13%	14%	10%
Gemiddeld	7	48	7	8%	14%	10%
Iets boven gemiddeld	10	49	9	11%	14%	13%
Hoge stapelingsscore	11	49	13	13%	14%	18%
Zeer hoge stapelingsscore	24	49	20	28%	14%	28%
totaal	87	342	71	100%	100%	100%

**Instellingindeling (op basis van percentage inwoners in
zorginstelling)**

	CebeonAEF	NL	BT	CebeonAEF	NL	BT
Zeer weinig inwoners in zorginstellingen	8	49	8	9%	14%	11%
Weinig inwoners in zorginstellingen	8	49	7	9%	14%	10%
Iets onder gemiddeld	4	49	7	5%	14%	10%
Gemiddeld	15	48	14	17%	14%	20%
Iets boven gemiddeld	19	49	12	22%	14%	17%
Veel inwoners in zorginstellingen	19	49	11	22%	14%	15%
Zeer veel inwoners in zorginstellingen	14	49	12	16%	14%	17%
totaal	87	342	71	100%	100%	100%

Indeling groei/krimp

	CebeonAEF	NL	BT	CebeonAEF	NL	BT
Krimp	9	31	6	10%	9%	8%
Zeer matige groei	18	70	16	21%	20%	23%
Matige groei	26	110	16	30%	32%	23%
Sterke groei	20	70	16	23%	20%	23%
Zeer sterke groei	14	61	17	16%	18%	24%
totaal	87	342	71	100%	100%	100%

New Towns

	CebeonAEF	NL	BT	CebeonAEF	NL	BT
New Town	5	16	7	6%	5%	10%
Geen New Town	82	326	64	94%	95%	90%
totaal	87	342	71	100%	100%	100%

Indeling toeristisch (op basis van toeristenbelasting/inwoner)

	CebeonAEF	NL	BT	CebeonAEF	NL	BT
Zeer beperkt tot geen inkomsten toeristenbelasting	11	50	9	13%	15%	13%
Beperkte inkomsten toeristenbelasting	16	66	11	18%	19%	15%
Iets onder gemiddeld	10	42	11	11%	12%	15%
Gemiddeld	11	42	13	13%	12%	18%
Iets boven gemiddeld	8	45	11	9%	13%	15%
Veel inkomsten toeristenbelasting	20	48	9	23%	14%	13%
Zeer veel inkomsten toeristenbelasting	11	48	7	13%	14%	10%
Onbekend ⁴	0	1	0	0%	0%	0%
totaal	87	342	71	100%	100%	100%

Universiteiten (Heeft universiteit of dependance)

	CebeonAEF	NL	BT	CebeonAEF	NL	BT
Universiteit	12	16	12	14%	5%	17%
Geen universiteit	75	326	59	86%	95%	83%
totaal	87	342	71	100%	100%	100%

⁴ Voor de gemeente Vijfheerenlanden is geen data beschikbaar voor het jaar 2024.

Indeling arbeidsparticipatie

	CebeonAEF	NL	BT	CebeonAEF	NL	BT
Zeer lage werkeloosheid	16	66	15	18%	19%	21%
Lage werkeloosheid	10	49	7	11%	14%	10%
Iets onder gemiddeld	8	39	2	9%	11%	3%
Gemiddeld	13	71	9	15%	21%	13%
Iets boven gemiddeld	5	19	5	6%	6%	7%
Hoge werkeloosheid	13	57	14	15%	17%	20%
Zeer hoge werkeloosheid	22	41	19	25%	12%	27%
totaal	87	342	71	100%	100%	100%

Randgemeenten

	CebeonAEF	NL	BT	CebeonAEF	NL	BT
Wel	9	32	10	10%	9%	14%
Niet	78	310	61	90%	91%	86%
totaal	87	342	71	100%	100%	100%

Provincies

	CebeonAEF	NL	BT	CebeonAEF	NL	BT
Drenthe	3	12	2	3%	4%	3%
Flevoland	2	6	3	2%	2%	4%
Friesland	5	18	4	6%	5%	6%
Gelderland	12	51	8	14%	15%	11%
Groningen	4	10	4	5%	3%	6%
Limburg	6	31	5	7%	9%	7%
Noord-Brabant	14	56	13	16%	16%	18%
Noord-Holland	11	44	8	13%	13%	11%
Overijssel	6	25	3	7%	7%	4%
Utrecht	7	26	5	8%	8%	7%
Zeeland	4	13	4	5%	4%	6%
Zuid-Holland	13	50	12	15%	15%	17%
Totaal	87	342	71	100%	100%	100%

Bijlage 5. Analyse uitschieters

In deze bijlage wordt toegelicht hoe de analyse van (incidentele) uitschieters is uitgevoerd. In de analyse zijn de volgende stappen doorlopen:

1. We hebben per gemeente per jaar en per taakveld de nettolasten berekend over de beschikbare Iv3-data (via CBS Statline) vanaf 2018. Om de nettolasten over de verschillende jaren te kunnen vergelijken hebben we een inflatiecorrectie toegepast.
2. Op basis van deze nettolasten hebben we een uitschieter (outlier) analyse toegepast.
3. Om zowel incidentele uitschieters in een enkel jaar eruit te halen, waar rekening wordt gehouden met trendmatige stijgingen of dalingen hebben we de volgende drie methodieken toegepast:
 - a. **Interquartile Range (IQR)**

Hiermee zijn waarden geïdentificeerd die buiten het gebruikelijke spreidingsgebied liggen (1.5x IQR regel). Deze methode is voornamelijk geschikt om extreme waarden te signaleren die buiten het algemene patroon van de onderliggende verdeling liggen. Deze methode is op de niet-getransformeerde netto lasten toegepast en op de log-getransformeerde netto lasten, om te voorkomen dat uitschieters die in absolute termen sterk afwijken maar in relatieve termen minder extreem zijn, of andersom, over het hoofd worden gezien.
 - b. **Median Absolute Deviation (MAD)**

Deze methode is gebruikt om uitschieters te detecteren in de sterk variërende of niet-normaal verdeelde data, waarbij een drempelwaarde van 3.5 is toegepast. De methode is bijzonder geschikt voor het opsporen van afwijkingen in datasets die scheef verdeeld zijn of incidentele extreme waarden hebben, en markeert observaties die substantieel afwijken van het typische patroon.
 - c. **Local Outlier Factor (LOF)**

Deze methode is toegepast om punten met een afwijkende dichtheid ten opzichte van aangrenzende jaren op te sporen, waarmee onverwachte sprongen, dalingen of trendbreuken in de historische ontwikkeling worden gedetecteerd.
4. Na de toepassing van de drie outlierdetectie methoden zijn de gemarkeerde waarden handmatig beoordeeld door analisten. In deze stap zijn uitschieters verwijderd die als valse positieven werden beschouwd. Dit betrof onder meer gevallen waarin slechts één van de methoden een afwijking signaleerde, terwijl de historische ontwikkeling of het patroon binnen de tijdreeks een plausibele en consistente trend liet zien. Ook zijn datapunten uitgesloten wanneer inhoudelijke kennis of contextuele informatie aangaf dat de geconstateerde afwijking verklaarbaar was en niet duidde op een dataprobleem. Deze slag was nodig omdat de data geen consistent geldende onderliggende verdeling heeft, waardoor de algoritmen niet in iedere reeks perfect aansluiten. Alleen outliers die zowel statistisch als inhoudelijk onvoldoende verklaarbaar waren, zijn meegenomen in de uiteindelijke set. Op deze manier hebben we ervoor gezorgd dat de administratieve last voor deelnemende gemeenten zo laag mogelijk is, terwijl voor de belangrijkste afwijking een verklaring kon worden uitgevraagd.

Bijlage 6.

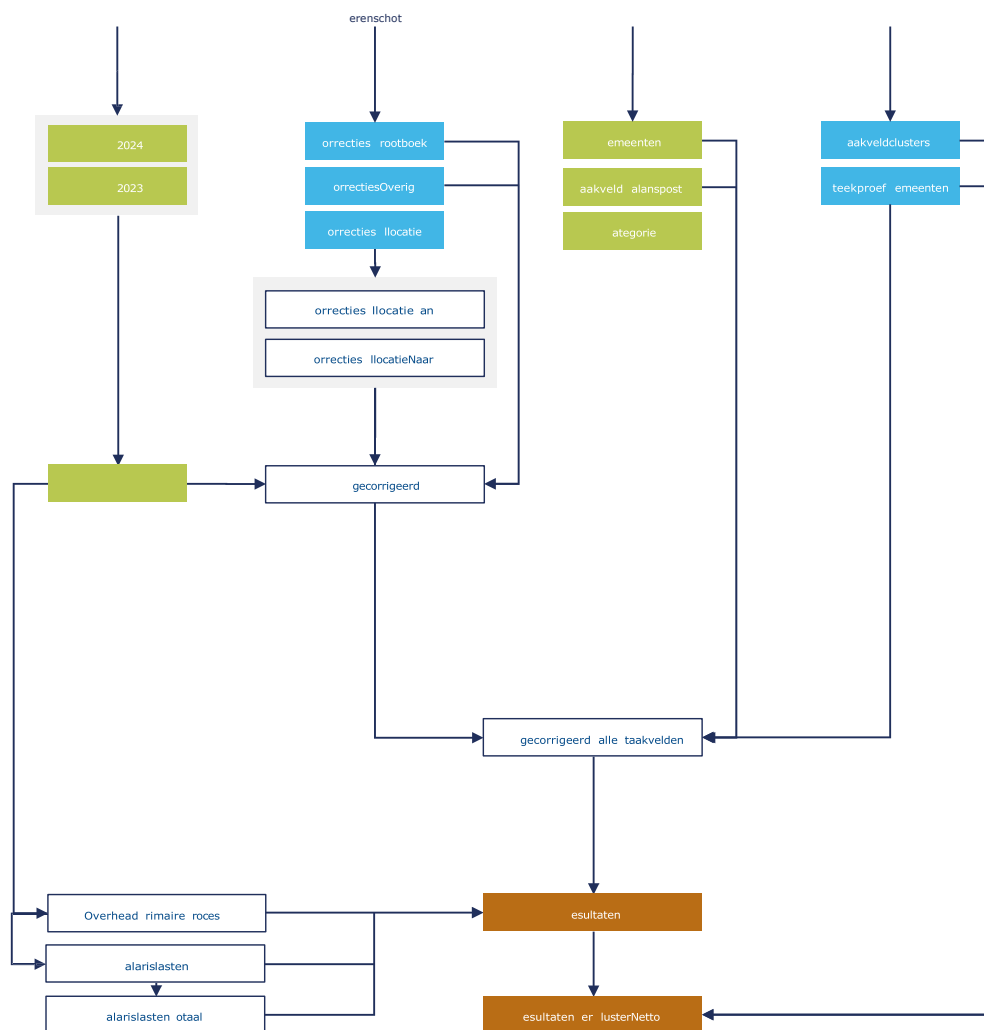
Format uitvraag gemeenten

Deze bijlage is als apart document opgenomen.

Bijlage 7.

Analyse verantwoorde kosten en baten per taakveld

In de volgende figuur is visueel weergegeven hoe het rekenmodel om de aanpassingen te verwerken, en de taakgerelateerde overhead op taakveld 0.4 toe te rekenen aan de overige taakvelden, is opgebouwd.



legenda

data van timeline die zijn ingeladen in het werkboek.

Onderzoeksdata van erenschot en door aangeleverde data.

tussenberekningen

Eindresultaten

Bijlage 8.

Resultaat aangepaste dataset

Deze bijlage is als apart document opgenomen.

Bijlage 9.

Overzicht aanpassingen
per taakveld

Taakveld	Aantal	%	Taakveld	Aantal	%
0.1 Bestuur	143	3%	6.1 Samenkracht en burgerparticipatie	298	6%
0.2 Burgerzaken	55	1%	6.2 Wijkteams	161	3%
0.3 Beheer overige gebouwen en gronden	46	1%	6.3 Inkomensregelingen	76	2%
0.4 Overhead	306	6%	6.4 Begeleide participatie	80	2%
0.5 Treasury	7	0%	6.5 Arbeidsparticipatie	82	2%
0.61 OZB woningen	13	0%	6.6 Maatwerkvoorziening (WMO)	42	1%
0.62 OZB niet-woningen	2	0%	6.71 Maatwerkdienstverlening 18+	2	0%
0.63 Parkeerbelasting	15	0%	6.71a Huishoudelijke hulp (WMO)	20	0%
0.64 Belastingen overig	27	1%	6.71b Begeleiding (WMO)	32	1%
0.7 Algemene uitkeringen en overige ui..	9	0%	6.71c Dagbesteding (WMO)	30	1%
0.8 Overige baten en lasten	53	1%	6.71d Overige maatwerkarrangementen ..	45	1%
0.9 Vennootschapsbelasting	0	0%	6.72 Maatwerkdienstverlening 18-	7	0%
0.10 Mutaties reserves	14	0%	6.72a Jeugdhulp begeleiding	31	1%
0.11 Resultaat van de rekening van bat..	2	0%	6.72b Jeugdhulp behandeling	16	0%
1.1 Crisisbeheersing en brandweer	98	2%	6.72c Jeugdhulp dagbesteding	22	0%
1.2 Openbare orde en veiligheid	164	3%	6.72d Jeugdhulp zonder verblijf overig	30	1%
2.1 Verkeer en vervoer	223	5%	6.73a Pleegzorg	2	0%
2.2 Parkeren	77	2%	6.73b Gezinsgericht	1	0%
2.3 Recreatieve havens	14	0%	6.73c Jeugdhulp met verblijf overig	10	0%
2.4 Economische havens en waterwegen	27	1%	6.74a Jeugd behandeling GGZ zonder ..	7	0%
2.5 Openbaar vervoer	55	1%	6.74b Jeugdhulp crisis/LTA/GGZ-verblijf	4	0%
3.1 Economische ontwikkeling	185	4%	6.74c Gesloten plaatsing	6	0%
3.2 Fysieke bedrijfsinfrastructuur	138	3%	6.81 Geëscaleerde zorg 18+	5	0%
3.3 Bedrijvenloket en bedrijfsregelingen	162	3%	6.81a Beschermd wonen (WMO)	52	1%
3.4 Economische promotie	253	5%	6.81b Maatschappelijke- en vrouwenopvang	39	1%
4.1 Openbaar basisonderwijs	85	2%	6.82 Geëscaleerde zorg 18-	3	0%
4.2 Onderwijshuisvesting	91	2%	6.82a Jeugdbescherming	24	0%
4.3 Onderwijsbeleid en leerlingzaken	188	4%	6.82b Jeugdreclassering	11	0%
5.1 Sportbeleid en activering	54	1%	7.1 Volksgezondheid	42	1%
5.2 Sportaccommodaties	62	1%	7.2 Riolering	29	1%

B	Actualisering kostendata Iv3 - onderzoeksverantwoording					39/40
	Taakveld	Aantal	%	Taakveld	Aantal	%
	5.3 Cultuurpresentatie, cultuurproduct..	78	2%	7.3 Afval	60	1%
	5.4 Musea	65	1%	7.4 Milieubeheer	130	3%
	5.5 Cultureel erfgoed	57	1%	7.5 Begraafplaatsen en crematoria	17	0%
	5.6 Media	10	0%	8.1 Ruimte en leefomgeving	187	4%
	5.7 Openbaar groen en (openlucht) recr..	212	4%	8.2 Grondexploitatie (niet-bedrijvente..	92	2%



WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al ruim 85 jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. Altijd op zoek naar duurzame vooruitgang.

Alles wat we doen, is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Zo komen we tot gefundeerde adviezen en slimme oplossingen. Die zijn op het eerste gezicht misschien niet altijd de meest voor de hand liggende. Juist deze eigenzinnigheid maakt ons uniek. Daarbij zijn we niet van symptoombestrijding. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

Berenschot B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG UTRECHT
Postbus 8039, 3503 RA UTRECHT
030 2 916 916
www.berenschot.nl



TER BESLUITVORMING

Nota actief openbaar
Ja

Onze referentie
2025-0000618912

Datum
30 oktober 2025

Opgesteld door
[] []

Samengewerkt met
Ministerie van Financiën

Bijlage(n)
4

Aan
Van

M BZK
D BFR

nota

Tussenbericht ROB en adviesaanvraag ROB

Aanleiding

U bent op 16 oktober 2025 met een nota geïnformeerd dat de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) op 7 oktober 2025 een Tussenbericht heeft gepubliceerd over de verdeling van de algemene uitkering van het gemeentefonds vanaf 2027. In dit Tussenbericht heeft de ROB een aantal voorstellen gedaan voor duidelijkere bestuurlijke keuzes en betere democratische verantwoording.

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken heeft een brief ontvangen van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) te Den Haag d.d. 7 oktober 2025 over "Afschrift brief ROB aan minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties m.b.t. advies 'Verdeling algemene uitkering vanaf 2027 - tussenbericht'". In de procedurevergadering van 27 november 2025 heeft de vaste commissie besloten van u graag een reactie op deze brief van de ROB te ontvangen.

Hierbij treft u aan de ROB adviesaanvraag aangaande de methodologie achter het voorstel van de fondsbeheerders voor de herziening van de verdeling van de algemene uitkering van het gemeentefonds per 1 januari 2027. Tevens wordt in deze aanvraag ingegaan op de door de ROB gestelde vragen in het Tussenbericht over de Verdeling algemene uitkering vanaf 2027.

Deze beslisnota gaat over het aanbieden van de ROB adviesaanvraag aan de beide Kamers.

Geadviseerd besluit

- U wordt verzocht akkoord te gaan met bijgaande brieven aan de Voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer en deze beiden, mede namens de staatssecretaris Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane, te ondertekenen en te verzenden.
- Bijgevoegde brieven zijn afgestemd met ambtelijk Financiën en wordt parallel voorgelegd aan de staatssecretaris Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane.
- De adviesaanvraag aan de ROB is een parallelle digidoc stroom (2026-0000002311).

Toelichting

Onze referentie

2025-0000618912

Datum

30 oktober 2025

- Op 6 april 2022 is de Kamer per brief¹ door de toenmalige fondsbeheerders geïnformeerd dat is besloten tot invoering van het nieuwe verdeelmodel voor het gemeentefonds per 1 januari 2023. Zoals ook in deze brief met de Kamer gedeeld is dit model geen eindstation en zal het model continu onderhoud vragen. Met de Kamer is toen eveneens gedeeld dat de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) een onderzoeksagenda had voorgesteld en dat deze door de fondsbeheerders is omarmd. Op 7 februari 2025 is de Kamer² geïnformeerd over de onderzoeken die in het kader van de hier boven genoemde onderzoeksagenda zijn uitgevoerd en hoe het vervolgtraject verder werd vorm gegeven.
- De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) heeft op 7 oktober 2025 een Tussenbericht gepubliceerd over de verdeling van de algemene uitkering van het gemeentefonds vanaf 2027. In dit Tussenbericht heeft de ROB een aantal voorstellen gedaan voor duidelijkere bestuurlijke keuzes en betere democratische verantwoording. U bent hier op 16 oktober 2025 middels een nota over geïnformeerd.
- De vaste commissie van Binnenlandse Zaken heeft, naar aanleiding van de procedurevergadering van 27 november 2025, per brief (met kenmerk 2025Z19004/2025D48974) verzocht graag een reactie te ontvangen op de brief van de ROB d.d. 7 oktober 2025 over "Afschrift brief ROB aan minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties m.b.t. advies 'Verdeling algemene uitkering vanaf 2027 - tussenbericht'". Met de bijgaande brief reageert u, mede namens de medefondsbeheerder de staatssecretaris Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane, tevens op het verzoek van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer.
- De in februari 2025 toegezegde onderzoeken zijn inmiddels bijna afgerond. Met de ROB is afgesproken de adviesaanvraag in twee delen te splitsen. Het eerste deel, dat u bij deze aantreft, gaat in op de methodologie en op de door ROB gestelde vragen in het Tussenbericht. Het tweede deel betreft de inhoudelijke kant van de verbetervoorstellen en daarover wordt aan de ROB begin februari advies gevraagd.
- Met de bijgaande brieven informeert u de beide Kamers over uw adviesaanvraag aan de ROB en geeft u een reactie op de ROB gestelde vragen in het Tussenbericht.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Motivering

In de openbaar gemaakte versie van deze nota zijn alle persoonsgegevens van ambtenaren geanonimiseerd.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 35925 B, nr. 21

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 36600 B, nr. 24

Bijlagen

Volgnummer	Naam	Informatie
1	Brief EK Tussenbericht ROB over verdeling algemene uitkering gemeentefonds vanaf 2027	
2	Brief TK Tussenbericht ROB over verdeling algemene uitkering gemeentefonds vanaf 2027	
3	Brief EK en TK Bijlage 1: Tussenbericht ROB over verdeling algemene uitkering gemeentefonds vanaf 2027	
4	Brief EK en TK Bijlage 2: Adviesaanvraag ROB: Herziening verdeling gemeentefonds per 1 januari 2027 inclusief beide bijlagen. Bijlage 1: Notitie: Herziening verdeling gemeentefonds per 1 januari 2027 Bijlage 2: Rapport Onderzoeksverantwoording Berenschot	

Onze referentie

2025-0000618912

Datum

30 oktober 2025