
Vergaderjaar 2025–2026

36 800 B

**Vaststelling van de begrotingsstaat van het
gemeentefonds voor het jaar 2026**

Nr. 2

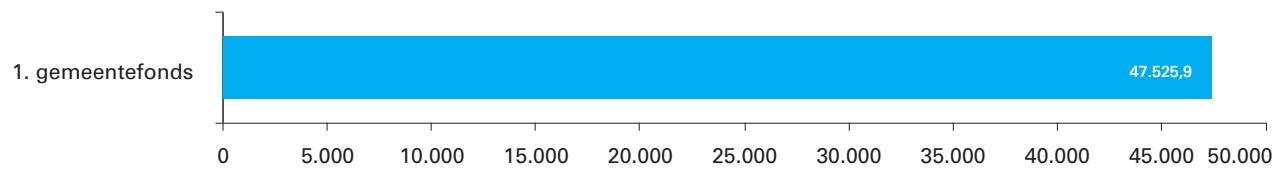
MEMORIE VAN TOELICHTING

INHOUDSOPGAVE

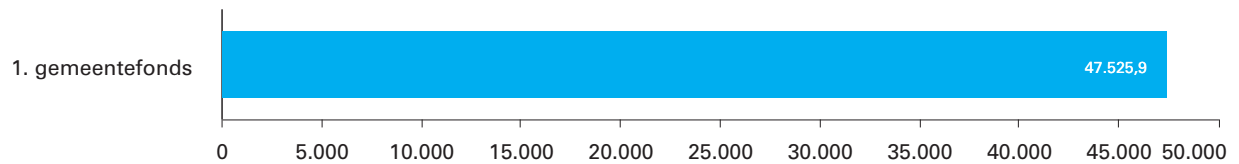
Geraamde uitgaven en ontvangsten	3
A. Artikelsgewijze toelichting bij het begrotingswetsvoorstel	4
B. Artikelsgewijze toelichting bij de begrotingsartikelen	5
1. Leeswijzer	5
2. Beleidsagenda	6
2.1 Beleidsprioriteiten	6
2.2 Belangrijkste mutaties	7
2.3 Beleidsevaluaties	9
3. Beleidsartikelen	10
3.1 Artikel 1. Gemeentefonds	10
4. Gemeentefonds in breder perspectief	16
4.1 Inkomstenbronnen van gemeenten	16
4.2 Specifieke uitkeringen	17
4.3 Opbrengst lokale belastingen en heffingen	17
4.4 Periodiek Onderhoudsrapport (POR)	19
5. Bijlagen	21
Bijlage 1: Integratie-uitkeringen	22
Bijlage 2: Decentralisatie-uitkeringen	23
Bijlage 3: Periodiek Onderhoudsrapport (POR)	25

GERAAMDE UITGAVEN EN ONTVANGSTEN

Figuur 1 Geraamde uitgaven artikel 1 gemeentefonds (bedragen x € 1 mln.). Totaal € 47.525.903.000



Figuur 2 Geraamde ontvangsten artikel 1 gemeentefonds (bedragen x € 1 mln.). Totaal € 47.525.903.000



A. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING BIJ HET BEGROTINGSWETSVORSTEL

Wetsartikel 1

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

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

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

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

Wetsartikel 3

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

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

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

F. Rijkaart

De Staatssecretaris van Financiën,

E.H.J. Heijnen

B. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING BIJ DE BEGROTINGSARTIKELN

1. Leeswijzer

Algemeen

Inleiding

Voor u ligt de begroting 2026 van het gemeentefonds.

Groeiparaagraaf

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

Gemeentefonds

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

Beleidsagenda

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

Beleidsartikel

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

Tabel budgettaire gevolgen van beleid

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

Gemeentefonds in breder perspectief

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

Bijlagen

Deze begroting wordt afgesloten met diverse bijlagen.

2. Beleidsagenda

2.1 Beleidsprioriteiten

Vanuit de Actieagenda Sterk bestuur wordt blijvend ingezet op de inter-bestuurlijke samenwerking en de betrokkenheid van medeoverheden bij beleid en wetgeving. Het is van belang dat overheden op elk moment gezamenlijk verantwoordelijkheid nemen voor de grote opgaven waarvoor Nederland gesteld staat. Dit vraagt ook om het eerder en beter betrekken van medeoverheden bij de voorbereiding van beleid en wetgeving. Het kabinet wil dat de inzichten van de uitvoeringspraktijk over wat wel en niet werkt nadrukkelijk betrokken wordt in landelijk beleid. We richten ons op een passende verdeling van taken en bevoegdheden tussen overheden, een goede balans tussen ambities, taken, middelen (financieel en juridisch) en uitvoeringskracht. Ook werken we in 2026 aan de uitwerking van het 'Beleidskader decentraal en gedeconcentreerd bestuur' met criteria voor een passende taaktoedeling. We intensiveren onze inzet op de Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (UDO).

In het Regeerprogramma is opgenomen dat specifieke uitkeringen (SPUKs) in 2026 moeten zijn omgezet in fondsuitkeringen, om autonomie van medeoverheden te vergroten en administratieve- en controlelasten te verminderen. De uitkomsten van de overheveling specifieke uitkeringen zijn in een Kamerbrief gepubliceerd op 21 mei jl. (Kamerstukken II 2024/25, [36600 B, nr. 45](#)). Op de korte termijn blijkt het om juridische en praktische redenen niet mogelijk of wenselijk om in 2026 alle specifieke uitkeringen over te hevelen. Wel wordt er op de iets langere termijn een behoorlijke afbouw van het aantal specifieke uitkeringen verwacht. In de eerste plaats omdat nieuwe specifieke uitkeringen een besluit via de ministerraad vergen en in de tweede plaats omdat er met de te wijzigingen Financiële-verhoudingswet een alternatief komt voor de specifieke uitkering, namelijk de bijzondere fondsuitkering. Het streven is om dit wetsvoorstel in 2026 in te dienen bij de Tweede Kamer. Dat houdt in dat de BFU vanaf 2027 gehanteerd zou kunnen worden. Voor de specifieke uitkeringen die (nog) niet overgeheveld kunnen worden, geldt als uitgangspunt dat medeoverheden niet met minder budget dezelfde taken moeten uitvoeren.

De fondsbeheerders hebben de Kamer op 7 februari jl. (Kamerstukken II 2024/25, [36600 B, nr. 24](#)) geïnformeerd over de inmiddels afgeronde onderzoeken met betrekking tot het verdeelmodel en hoe het vervolgtraject verder vorm te geven. Bij de verdere analyses zal aandacht zijn voor, zonder uitputtend te zijn, specifieke groepen van gemeenten zoals grote en kleine gemeenten (G4, 100.000 plus, kleine gemeenten), mate van stedelijkheid/bebouwingsdichtheid, groei- en krimpgemeenten, instellinggemeenten, 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. Verder is in deze brief ingegaan op het ingroeipad, waarbij expliciet aandacht zal zijn voor gemeenten met een beperkte financiële draagkracht en met een relatief hoog aantal inwoners met een lage sociaal economische status.

2.2 Belangrijkste mutaties

Door wijzigingen in beleid van verschillende departementen kan worden overgegaan tot het beleggen of juist weghalen van taken bij gemeenten. Soms gaat dit gepaard met een toevoeging aan of een uitname uit het gemeentefonds. In de tabel met belangrijkste mutaties worden de mutaties groter dan € 30 mln. weergegeven.

Tabel 1 Belangrijkste uitgaven- en ontvangstenmutaties ten opzichte van vorig jaar (bedragen x € 1.000)						
	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Stand begroting 2025	44.896.000	42.236.156	42.005.802	41.788.344	41.707.183	0
Belangrijkste mutaties						
Eerste suppletoire begroting 2025 (inclusief NvW)	1.359.633	2.605.815	2.259.349	995.657	965.792	42.560.193
1) Extra middelen gemeenten en Jeugd	414.000	1.312.000	1.283.000	– 9.000	– 7.000	3.000
2) Hervormingsagenda Jeugd	0	356.126	274.416	313.079	342.338	342.338
3) Uitstel vervanging Wmo abonnementstarief	0	225.000	0	0	0	0
4) Bijstelling accrestranche 2025	422.842	396.134	394.322	392.465	392.259	389.010
5) Loonbijstelling 2025 Participatie	102.296	98.747	95.202	91.686	88.176	84.744
6) Arbeidsmarktregio's	44.080	37.806	47.941	54.048	0	0
7) Uitvoeringskosten Omgevingswet	80.679	0	0	0	0	0
8) Loon- en prijsbijstelling Beschermd wonen 2025	87.194	87.194	87.194	87.194	87.194	87.194
9) Sociale infrastructuur	54.800	52.927	54.556	56.187	57.821	59.597
10) Wijziging betalingsverloop algemene uitkering 2024	133.911	0	0	0	0	0
11) Afrekening ruimte onder plafond BCF 2024	– 114.671	0	0	0	0	0
12) Extrapolatie 2030	0	0	0	0	0	41.589.299
13) Overige mutaties	134.502	39.881	22.718	9.998	5.004	5.011
Mutaties begroting 2026	1.356.077	2.683.932	1.874.996	1.778.108	1.780.942	1.779.062
14) Accres tranche 2026	0	1.857.731	1.801.531	1.738.891	1.737.166	1.735.086
15) Ruimte onder plafond BCF 2025	428.279	0	0	0	0	0
16) Implementatie Pwet in balans	36.325	15.204	3.561	1.000	1.000	1.000
17) Verhoging begeleidingsbudget Beschut Werk	34.257	36.703	39.151	0	0	0
18) Uitvoering Sociale Agenda Groningen en Noord-Drenthe	28.172	61.700	0	0	0	0
19) Capaciteit decentrale overheden klimaat- en energiebeleid	0	666.340	0	0	0	0
20) Hervormingsagenda Jeugd 2023 en 2024	728.000	0	0	0	0	0
21) Vervroegde Tweede Kamer verkiezingen	60.000	0	0	0	0	0
22) Overige mutaties	41.044	46.254	30.753	38.217	42.776	42.976
Stand ontwerp-begroting 2026	47.611.710	47.525.903	46.140.147	44.562.109	44.453.917	44.339.255

Toelichting

14) Accres tranche 2026

De accres tranche 2026 wordt in deze begroting toegevoegd aan de begroting van het gemeentefonds.

15) Ruimte onder plafond BCF 2025

De ontwikkeling van het BTW-compensatiefonds (BCF) en het bijbehorende plafond leiden conform het Financieel Akkoord Rijk/VNG/IPO met ingang van 2015 tot een toename of afname van de algemene uitkering van de fondsen. Voor 2025 is vooralsnog sprake van ruimte onder het plafond, met als gevolg een toevoeging aan de algemene uitkering van € 428 mln.

16) Implementatie Pwet in balans

Voor de implementatie van het wetsvoorstel Participatiewet in balans, worden door gemeenten implementatiekosten gemaakt. Met deze overboeking worden hiervoor middelen overgeboekt naar het gemeentefonds. Het gaat om een overboeking van € 36 mln. in 2025, € 15 mln. in 2026 aflopend tot € 1 mln. structureel vanaf 2028 van het ministerie van SZW.

17) Verhoging begeleidingsbudget Beschut Werk

In de Voorjaarsnota is besloten tot een ophoging van de rijksbijdrage beschut werk aan het gemeentefonds. Dit vraagt een wetswijziging welke waarschijnlijk per 1 januari 2028 inwerking zal treden. Vanaf de inwerking-treding zullen de extra middelen via het budget voor bijstand en loonkosten-subsidies (SPUK) toegekend worden aan gemeenten. Tot die tijd zullen de extra middelen via de rijksbijdrage beschut werk aan gemeenten toegekend worden. Het gaat om een overboeking van € 34 mln. in 2025 oplopend tot € 39 mln. in 2027 van het ministerie van SZW.

18) Uitvoering Sociale Agenda Groningen en Noord-Drenthe

In het kader van de Sociale Agenda, aangekondigd in *Nij Begun*, worden voor 2025 en 2026 respectievelijk € 28 mln. en € 62 mln. voor de uitvoering overgeheveld aan de gemeente Groningen van het ministerie van BZK. De Sociale Agenda bestaat uit 16 maatregelen die ten goede komen aan de leefbaarheid, onderwijskwaliteit, armoedebestrijding, gezondheid en arbeidsparticipatie van inwoners. De gemeente Groningen is, zoals afgesproken in een door de regio opgesteld convenant, als budgethouder verantwoordelijk voor de verdeling van de middelen welke nu worden overgeheveld.

19) Capaciteit decentrale overheden klimaat- en energiebeleid (CDOKE)

In het Coalitieakkoord van het kabinet Rutte IV zijn middelen beschikbaar gesteld voor gemeenten en provincies voor de uitvoering van het Klimaat-akkoord en het klimaat- en energiebeleid. De decentralisatie-uitkering capaciteit decentrale overheden klimaat- en energiebeleid vervangt de specifieke uitkering CDOKE. De CDOKE-middelen zijn ook beschikbaar na 2026, maar de uitkeringsvorm na 2026 is nog niet bepaald.

20) Hervormingsagenda Jeugd 2023 en 2024

Naar aanleiding van de eerdere afspraken in het voorjaar met de VNG heeft het kabinet besloten tot compensatie van de incidentele tekorten 2023 en 2024 in de jeugdzorg. Gemeenten ontvangen in totaal € 728 mln. van het Rijk die ze kunnen inzetten ter ondersteuning van de transformatie van de jeugdhulp conform de afspraken in de Hervormingsagenda. Het gaat dan om het versterken van de sociale basis en stevige lokale teams, met tevens aandacht voor het verbeteren van kind- en gezinsbescherming en de bredere integrale aanpak sociaal domein.

21) Vervroegde Tweede Kamerverkiezingen

Het kabinet stelt eenmalig € 60 mln. beschikbaar aan gemeenten voor de organisatie van de vervroegde Tweede Kamerverkiezing op 29 oktober 2025. Het kabinet heeft hierover besloten na overleg met de VNG. Deze eenmalige vergoeding is aanvullend op de vergoeding die gemeenten jaarlijks via het gemeentefonds krijgen voor de uitvoering van hun wettelijke taken bij het organiseren van verkiezingen.

22) Overige mutaties

De overige mutaties hebben met name betrekking op de decentralisatie-uitkering Vrouwenopvang (€ 12 mln.), de decentralisatie-uitkering Overheidsbrede dienstverlening (€ 15,4 mln.) en de volume-indexatie op de integratie-uitkering Beschermd Wonen (€ 14,9 mln.).

2.3 Beleidsevaluaties

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

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

3. Beleidsartikelen

3.1 Artikel 1. Gemeentefonds

A. Algemene doelstelling

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

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

B. Rol en verantwoordelijkheid

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

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

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

Beleidsthema 1: gemeenten via het gemeentefonds voorzien van voldoende financiële middelen voor de uitvoering van hun taken.

A) Normeringssystematiek

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

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

B) Artikel 2 Financiële-verhoudingswet

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

C) Bestuurlijk overleg financiële verhoudingen

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

D) Benchmark woonlasten

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

E) Artikel 12-gemeenten

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

Tabel 2 Gemeenten artikel 12 Financiële-verhoudingswet (bedragen x € 1.000)								
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Aantal gemeenten	2	2	2	2	2	2	2	2
Uitgekeerd bedrag o.b.v. artikel 12	22.105	39.469	27.597	24.233	22.442	20.002	26.102	n.n.b.

F) Monitoring nieuwe middelen sociaal domein

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

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

G) Verdeelmaatstaven

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

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

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

H) Periodiek onderhoudsrapport

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

I) Onderzoeksagenda

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

C. Beleidswijzigingen

De relevante beleidswijzigingen zijn beschreven in de [beleidsagenda](#) (hoofdstuk 2). De financiële consequenties van deze beleidswijzigingen staan vermeld in [tabel 1](#)

D. Budgettaire gevolgen van beleid

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

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

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Verplichtingen	44.107.822	47.477.526	47.525.903	46.140.147	44.562.109	44.453.917	44.339.255
Uitgaven	43.835.927	47.611.710	47.525.903	46.140.147	44.562.109	44.453.917	44.339.255
Financiering gemeenten							
Bijdrage aan medeoverheden	43.834.704	47.608.749	47.523.942	46.138.186	44.560.148	44.451.956	44.337.294
Algemene uitkering en de aanvullende uitkeringen	38.751.785	42.279.137	41.752.919	41.254.364	39.800.630	39.814.949	39.765.998
Decentralisatie-uitkeringen	1.281.016	1.371.769	1.872.524	1.051.269	1.033.960	979.121	979.225
Integratie-uitkering Voogdij 18+	0	1	0	0	0	0	0
Integratie-uitkering Beschermd wonen	1.730.992	0	0	0	0	0	0
Integratie-uitkering Participatie	2.070.911	0	0	0	0	0	0
Integratie-uitkeringen Overig	0	1	0	0	0	0	0
Integratie-uitkering Beschermd wonen	0	1.833.044	1.848.649	1.848.649	1.848.649	1.848.649	1.848.649
Integratie-uitkering Participatie	0	2.124.797	2.049.850	1.983.904	1.876.909	1.809.237	1.743.422
Kosten Financiële-verhoudingswet							
Opdrachten	565	2.111	1.111	1.111	1.111	1.111	1.111
Onderzoeken verdeelsystematiek	565	2.111	1.111	1.111	1.111	1.111	1.111
Bijdragen aan ZBO's/RWT's	658	850	850	850	850	850	850
Onderzoeken verdeelsystematiek	658	850	850	850	850	850	850
Ontvangsten	43.835.927	47.611.710	47.525.903	46.140.147	44.562.109	44.453.917	44.339.255

Geschatte budgetflexibiliteit

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

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

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

E. Toelichting op de financiële instrumenten

Bijdrage aan medeoverheden

Algemene uitkering en de aanvullende uitkeringen

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

Integratie-uitkeringen

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

in een geleidelijke overgang naar de algemene uitkering. De uitkering is gebaseerd op [artikel 5 lid 2 van de Financiële-verhoudingswet](#). Voor een overzicht van de integratie-uitkeringen wordt verwezen naar [bijlage 1](#).

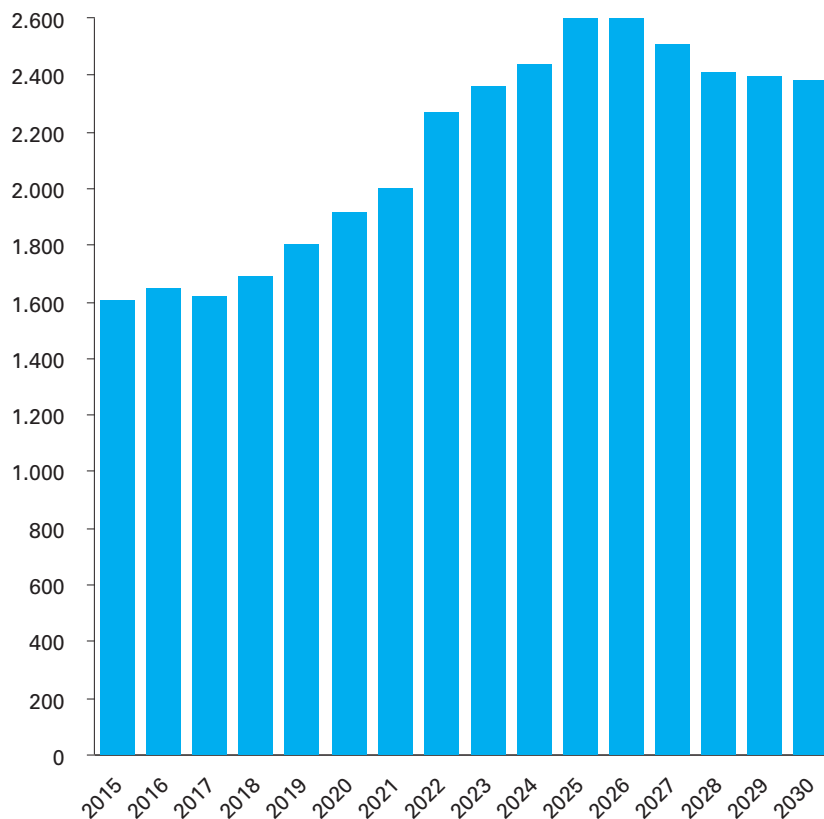
Decentralisatie-uitkeringen

Naast de algemene uitkering en integratie-uitkeringen kent het gemeentefonds ook decentralisatie-uitkeringen. De verdeling van de decentralisatie-uitkering volgt evenmin als die van de integratie-uitkering de regels van de verdeling van de algemene uitkering van het gemeentefonds. Anders dan bij de integratie-uitkering, waar de termijn van overheveling naar de algemene uitkering van tevoren vaststaat, ontbreekt bij de decentralisatie-uitkering een dergelijke termijn. Voor een overzicht van de decentralisatie-uitkeringen wordt verwezen naar [bijlage 2](#).

Uitkeringen per inwoner

Ter informatie geeft de figuur hieronder het verloop van de uitkeringen uit het gemeentefonds per inwoner van 2015–2030 weer. De bedragen 2015 tot en met 2024 zijn op basis van de jaarverslagen. De bedragen 2025 tot en met 2030 zijn op basis van de cijfers in de voorliggende begroting. De accrestranches voor 2027 en verder zijn hier nog niet in verwerkt.

Figuur 3 Uitkeringen gemeentefonds in € per inwoner per jaar



De gemeenten ontvangen in 2026 uit het gemeentefonds € 47.523.942.000. Per inwoner komt de uitkering uit op een landelijk gemiddelde van € 2.605 per inwoner. Ten opzichte van 2025 betekent dit een mutatie van € -21 per inwoner.

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

Opdrachten en Bijdragen ZBO's/RWT's

Kosten Financiële-verhoudingswet

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

Ontvangsten

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

4. Gemeentefonds in breder perspectief

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

4.1 Inkomstenbronnen van gemeenten

De uitgaven van gemeenten worden uit verschillende inkomstenbronnen bekostigd. Onderstaande tabel bevat een overzicht van de verschillende inkomstenbronnen van de gemeenten voor de periode 2020-2025. De cijfers tot en met 2023 zijn op basis van de jaarrekeningen. De cijfers 2024 en 2025 zijn op basis van de begrotingen.

Tabel 4 Inkomsten gemeenten (bedragen x € 1 mln.)						
	Realisatie 2020	Realisatie 2021	Realisatie 2022	Realisatie 2023	Begroting 2024	Begroting 2025
Inkomsten vanuit het Rijk						
Gemeentefonds ¹	33.434	35.027	36.980	42.204	43.492	44.894
Specifieke uitkeringen ²	11.384	10.901	9.881	12.355	11.000	9.343
Inkomsten uit eigen bronnen						
OZB ³	4.399	4.658	4.881	5.109	5.491	5.935
Overige belastingen ³	1.465	1.556	1.644	1.802	2.042	2.264
Retributies ³	4.822	5.151	5.314	5.339	5.762	6.090
Bouwgrondexploitatie ³	3.477	3.355	3.477	2.462	3.327	3.424
Onttrekkingen reserves ³	7.380	7.448	7.380	8.832	3.571	4.572
Overige middelen ⁴	10.422	6.879	7.270	10.900	2.936	7.394
Totaal	76.783	74.975	76.827	89.003	77.621	83.917

1 Bron Ministerie van BZK.

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

3 Bron CBS Statline.

4 Bron CBS Statline met bewerking BZK.

Inkomsten vanuit het Rijk

De grootste inkomstenbron van gemeenten (53% in 2025) is het gemeentefonds. Het bedrag in de tabel betreft het totale verplichtingenbedrag voor het gemeentefonds en omvat de algemene uitkering, de integratie-uitkeringen en de decentralisatie-uitkeringen.

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

Inkomsten uit eigen bronnen

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

4.2 Specifieke uitkeringen

De belangrijkste informatiebron voor specifieke uitkeringen is het Onderhoudsrapport Specifieke Uitkeringen (OSU). Het doel van het OSU is inzicht geven in het stelsel van specifieke uitkeringen en in het onderhoud van het stelsel. Het rapport bevat een overzicht van de specifieke uitkeringen en de daarmee gemoeide bedragen. Het OSU wordt op grond van artikel 20 van de [Financiële-verhoudingswet](#) (Fvw) jaarlijks aan de Tweede Kamer aangeboden (Kamerstukken II 2024/25, [36 600 B, nr. 46](#)). Het OSU bevat de definitieve cijfers (rekeningcijfers) over aantal en omvang van de specifieke uitkeringen op basis van de jaarverslagen van de betreffende departementen.

De cijfers voor het lopende begrotingsjaar zijn afkomstig uit de bijlage specifieke uitkeringen in de ontwerpbegroting 2025 van de departementen. Die bijlage bevat een overzicht van de bedragen die de diverse departementen in hun ontwerpbegrotingen hebben opgenomen voor specifieke uitkeringen.

Onderstaande tabel geeft inzicht in het aantal specifieke uitkeringen in de periode 2020–2025 en omvat niet alleen de specifieke uitkeringen aan gemeenten, maar ook die aan provincies en gemeenschappelijke regelingen.

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

Ministerie	Realisatie 2020	Realisatie 2021	Realisatie 2022	Realisatie 2023	Realisatie 2024	Begroting 2025 ¹
Asiel en Migratie						2
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	23	38	31	36	48	14
Economische Zaken en Klimaat	8	12	22	16	21	2
Financiën	1	1	1	1	1	1
Infrastructuur en Waterstaat	33	37	28	34	34	26
Justitie en Veiligheid	4	7	10	8	25	8
Klimaat en Groene Groei						7
Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur	11	10	13	13	11	9
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	6	9	12	17	21	8
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	4	4	6	7	8	4
Volksgezondheid, Welzijn en Sport	9	13	14	22	16	7
Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening						7
Totaal	99	131	137	154	185	95

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

4.3 Opbrengst lokale belastingen en heffingen

Tabel 6 bevat een overzicht van de opbrengsten van de lokale belastingen en heffingen van de gemeenten. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de OZB, overige belastingen en retributies. Retributies zijn lokale heffingen waar een concrete dienst tegenover staat. Van deze retributies zijn de opbrengst van de rioolheffing en de opbrengst van de reinigingsheffing wettelijk gemaximeerd tot 100% kostendekkendheid op het niveau van de verordening.

De in dit overzicht gebruikte gegevens zijn afkomstig van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO). De toelichtende cijfers bij

deze belastingen in de overige tabellen in dit onderdeel zijn gebaseerd op de gemiddelden zoals gepubliceerd in de jaarlijkse Atlas Lokale Lasten van het COELO.

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

		Realisatie 2021	Realisatie 2022	Realisatie 2023	Begroting 2024	Begroting 2025	% stijging t.o.v. 2024
OZB	Onroerende zaakbelasting	4.658	4.881	5.109	5.477	5.935	8,4
Overige belastingen	Parkeerbelasting	907	1.086	1.192	1.321	1.475	11,6
	Toeristenbelasting	240	396	429	538	598	11,1
	Precariobelasting	282	27	40	45	52	17,1
	Andere belastingen	127	135	141	138	139	0,9
Retributies	Secretarieleges	240	263	215	327	367	12,4
	Reinigingsheffingen	2.182	2.269	2.380	2.519	2.651	5,2
	Rioolrechten	1.736	1.784	1.852	1.968	2.082	5,8
	Baten begraafplaatsrechten	122	120	121	124	132	5,9
	Bouwvergunningen	739	717	613	625	673	7,5
	Overige leges (inclusief marktgeld)	132	161	158	176	186	5,5
Totale opbrengst		11.365	11.839	12.250	13.259	14.290	7,8

De begrote opbrengsten uit gemeentelijke lokale belastingen en heffingen bedragen in 2025 ca. € 14,3 mld. In vergelijking met 2024 is dit een stijging van 7,8%.

Reinigingsheffing

De begrote opbrengsten uit reinigingsheffingen (afvalstoffenheffing en reinigingsrecht inclusief volume-effect) stijgen in 2025 met circa € 132 mln. tot circa € 2,7 mld. Ten opzichte van 2024 is dit een stijging van 5,2%. Gemeenten hebben de tarieven voor de afvalstoffenheffing verhoogd omdat het tarief voor de landelijke afvalstoffenbelasting is verhoogd en de kosten van verwerking per eenheid is toegenomen.

Tabel 7 geeft het gemiddelde tarief voor één- en meerpersoonshuishoudens voor reinigingsheffing. Het gemiddelde is gebaseerd op het gewogen gemiddelde van huishoudens.

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

	2023	2024	2025	ontwik- keling 2023-2024	ontwik- keling 2024-2025
Eenpersoonshuishouden	266	279	291	4,9%	4,3%
Meerpersoonshuishouden	329	346	364	5,2%	5,2%

Rioolheffing

De begrote opbrengsten uit rioolheffingen stijgen in 2025 met € 114 mln. tot circa € 2,1 mld. Dit is ten opzichte van 2024 een stijging van 5,8%.

Tabel 8 geeft aan wat gemiddeld aan rioolheffing per jaar wordt betaald door een één- en door een meerpersoonshuishouden. Het gemiddelde is gebaseerd op het gewogen gemiddelde van huishoudens.

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

	2023	2024	2025	ontwik- keling 2023-2024	ontwik- keling 2024-2025
Eenpersoonshuishouden	199	210	220	5,5%	4,8%
Meerpersoonshuishouden	213	225	235	5,6%	4,4%

Onroerende zaakbelasting (OZB)

De begrote opbrengsten uit de onroerende zaakbelastingen stijgen in 2025 met € 458 mln. tot circa € 5,9 mld. Dit is een stijging van 8,4% ten opzichte van 2024.

In tabel 9 staat bij een gemiddelde woningwaarde per gemeente de gemiddelde OZB-aanslag per woning.

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

	2023 ¹	2024	2025	ontwik- keling 2023-2024	ontwik- keling 2024-2025
Gemiddelde aanslag woning (bij gemiddelde woningwaarde per gemeente)	403	423	453	5,0%	7,1%
Landelijk gemiddelde woningwaarde	474.000	484.000	506.000	2,1%	4,5%

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

4.4 Periodiek 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 Tweede Kamer wordt aangeboden als technische bijlage bij de begroting van het gemeentefonds. In het POR worden de veronderstelde uitgaven en inkomsten in het verdeelstelsel afgezet tegen de begrote uitgaven en inkomsten volgens de gemeentelijke begrotingen met als doel te analyseren of de verdeling van de middelen van het gemeentefonds het actuele uitgavenpatroon van gemeenten volgt (de aansluiting).

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

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

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

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

Het POR is dit jaar gebaseerd op de cijfers van de jaarrekeningen 2023 en 2024 en de begroting van 2025. De POR van dit jaar geeft hetzelfde beeld als de POR van vorig jaar. Verder liggen, net als vorig jaar, de aansluitverschillen voor alle clusters tussen de $\pm$ vijf %-punt en zijn er geen clusters die op dit moment nadere analyse vragen. Het POR 2026 is integraal opgenomen in bijlage 3 bij deze begroting.

5. Bijlagen

Bijlage 1: Integratie-uitkeringen

Tabel 10 Integratie-uitkeringen (bedragen x € 1.000)						
	2025	2026	2027	2028	2028	2029
Voogdij 18+	1	0	0	0	0	0
Beschermd wonen	1.833.044	1.848.649	1.848.649	1.848.649	1.848.649	1.848.649
Participatie	2.124.797	2.049.850	1.983.904	1.876.909	1.809.237	1.743.422
Wijziging betalingsverloop integratie uitkeringen	1	0	0	0	0	0
Stand ontwerpbegroting 2026	3.957.843	3.898.499	3.832.553	3.725.558	3.657.886	3.592.071

Bijlage 2: Decentralisatie-uitkeringen

Tabel 11 Decentralisatie-uitkeringen (bedragen x € 1.000)						
	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Aanpak flakka problematiek	200	0	0	0	0	0
Aanpak laaggeletterdheid	6.500	5.000	5.000	5.000	0	0
Aanpak overlast asielzoekers	3.435	0	0	0	0	0
Aanpak ondermijning zeehavens	365	0	0	0	0	0
Aanpak van criminele machtsstructuren	360	385	0	0	0	0
Actieagenda MKB-dienstverlening	203	0	0	0	0	0
Alleenverdienersproblematiek	27.468	0	0	0	0	0
Beeldende kunst en vormgeving	13.500	13.500	13.500	13.500	13.500	13.500
Begeleiding jongeren naar werk	14.895	0	0	0	0	0
Behoud sociale voorzieningen Groningen	1.506	0	0	0	0	0
Bodembescherming	8.636	8.636	8.636	8.636	8.636	8.636
BRP centralisering inschrijving vergunninghouders	7.856	7.856	7.856	7.856	7.856	7.856
Bureau regioburgemeesters	0	880	880	880	880	880
Capaciteit decentrale overheden klimaat- en energiebeleid	0	666.340	0	0	0	0
Correctie Waterschapswegen (Knelpunten verdeelproblematiek)	4.140	4.235	4.332	4.432	4.534	4.638
Pilot dakloze EU-burgers	7.000	0	0	0	0	0
Digitale tweeling	0	108	108	63	0	0
Einde lening inburgeringsplichtig	1.000	0	0	0	0	0
Erfgoedregistratie	0	150	0	0	0	0
Extra capaciteit BOA's	13.000	13.000	13.000	13.000	13.000	13.000
Faciliteitenbesluit opvangcentra	12.267	0	0	0	0	0
Gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen	2.500	2.500	0	0	0	0
Impulsbudget arbeidsmarktregio's	35.233	28.959	39.094	45.201	0	0
Impulsbudget sociale infrastructuur	36.706	33.035	33.035	33.035	33.035	33.035
Intensivering wijkgerichte vaccinatieaanpak	5.044	0	0	0	0	0
Jeugdhulp aan kinderen in een AZC	5.100	5.100	5.100	5.100	5.100	5.100
Kansen voor alle kinderen	85.000	85.000	85.000	85.000	85.000	85.000
Landelijke aanpak adreskwaliteit	2.856	0	0	0	0	0
Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties	10.282	0	0	0	0	0
LHBTI beleid regenboogsteden	1.232	1.232	0	0	0	0
Maatschappelijke begeleiding	263	0	0	0	0	0
Maatschappelijke opvang	385.057	385.057	385.057	385.057	385.057	385.057
Nationaal Actieplan dakloosheid	55.000	55.000	55.000	55.000	55.000	55.000
Nationaal Programma Vitale Regio's (NPVR)	3.257	3.257	3.257	0	0	0
Natuur bij Energieprojecten	7.828	0	0	0	0	0
Natuurbrandpreventie en -mitigatie	2.279	0	0	0	0	0
Openbare bibliotheken	59.282	59.282	0	0	0	0
Overheidsbrede Dienstverlening	0	15.414	15.414	15.414	15.414	15.414
Pilot implementatie Leidraad evenementen en drugs	33	67	0	0	0	0
Preventie aanpak van jeugdcriminaliteit	1.181	1.181	681	0	0	0
Realisatie energietransitie	80	0	0	0	0	0
Regeling heroïnebehandeling	0	13.347	0	0	0	0
Regionale doelgroepspecifieke aanpak	4.784	4.784	0	0	0	0
Register Externe Veiligheidsrisico's (REV)	850	850	0	0	0	0
RES regio's	8.781	8.781	8.781	8.781	8.781	8.781
Spreidingswet	15.300	0	0	0	0	0
Slavernijverleden	327	0	0	0	0	0
Toekomstbestendig maken energiebeleid	10.375	0	0	0	0	0
Uitstapprogramma prostituees	6.000	6.000	6.000	6.000	6.000	6.000
Uitvoering Sociale Agenda Groningen en Noord-Drenthe	28.172	61.700	0	0	0	0
Uitvoeringskosten Omgevingswet	80.679	0	0	0	0	0

	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Veilig wonen	2.415	2.415	0	0	0	0
Veilige steden	825	825	0	0	0	0
Veiligheidshuizen	7.699	7.699	7.699	7.699	7.699	7.699
Verkeersveiligheid	95	95	95	95	95	95
Versterken arbeidsmarktregio's	23.440	23.440	23.440	23.440	23.440	23.440
Versterking dienstverlening gemeenten: personen met verward gedrag	10.000	10.000	10.000	0	0	0
Versterking omgevingsveiligheidsdiensten	3.925	4.851	4.851	3.825	0	0
Vorbereiden bouw kerncentrales	4.182	0	0	0	0	0
Voorschoolse voorziening peuters	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000
Vrouwenopvang	230.621	222.748	222.894	222.894	222.894	222.894
VTH-taken	46.700	46.700	46.700	46.700	46.700	46.700
Weerbare gemeenschappen tegen ondermijnende criminaliteit	35	0	0	0	0	0
Wet betaalbare huur	19.256	16.406	9.150	7.352	6.500	6.500
Wet kwaliteitsborging bouw	10.076	10.000	0	0	0	0
Wijziging betalingsverloop decentralisatie-uitkeringen 2024	271	0	0	0	0	0
WIN Zelforganisaties en Sleutelpersonen	405	0	0	0	0	0
Work in NL	6.012	6.709	6.709	0	0	0
Stand ontwerpbegroting 2026	1.371.769	1.872.524	1.051.269	1.033.960	979.121	979.225

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

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

Bijlage 3: Periodiek Onderhoudsrapport (POR)

1. INLEIDING EN SAMENVATTING

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

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

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

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

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

Het POR is dit jaar gebaseerd op de cijfers van de jaarrekeningen 2023 en 2024 en de begroting van 2025. De POR van dit jaar geeft hetzelfde beeld als de POR van vorig jaar. Verder liggen, net als vorig jaar, de aansluitverschillen voor alle clusters tussen de -/+ vijf %-punt en zijn er geen clusters die op dit moment nadere analyse vragen.

2. ALGEMENE CONTEXT: OMVANG GEMEENTEFONDS

Dit voorjaar hebben het Rijk en medeoverheden intensieve gesprekken gevoerd om invulling te geven aan onze gezamenlijke verantwoordelijkheid. Jeugdzorg en de financiële situatie van gemeenten zijn daarbij nadrukkelijk onderwerp van gesprek geweest met gemeenten. Het kabinet zet in op goede en beheersbare jeugdzorg en een gezonde financiële positie voor

gemeenten. Voor 2025 tot en met 2027 komt daarom in totaal circa 3 miljard euro cumulatief beschikbaar voor jeugdzorg en gemeenten, waarvan ook middelen voor de terugval in 2026 in het gemeentefonds. Verder worden de maatregelen uit de Hervormingsagenda Jeugd versterkt op inhoud en beheersbaarheid en vanaf 2028 worden aanvullende maatregelen uitgewerkt. Hierover worden met gemeenten afspraken gemaakt, waarbij ook wordt verwacht dat zij werken aan een adequate en doelmatige uitvoering van de Jeugdwet.

Hiernaast werken Rijk en de VNG door aan nieuwe financiële arrangementen voor Jeugdzorg en de Wet maatschappelijke ondersteuning die (beter) aansluiten bij de (financieel) bestuurlijke verhoudingen en meer duidelijkheid en voorspelbaarheid voor beide partijen bieden. In afwachting van deze uitwerking is voor Wmo bij Voorjaarsnota 2024 een reeks van jaarlijks € 75 mln. oplopend naar € 300 mln. in 2029 gereserveerd voor aanvullende indexatie voor demografie/vergrijzing. Het kabinet voegt hier voor 2030 een extra tranche van € 75 mln. aan toe. Voor 2030 is daarmee nu € 375 mln. gereserveerd, structureel.

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

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

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

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

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

Het POR is dit jaar gebaseerd op de cijfers van de jaarrekeningen 2023 en 2024 en de begroting van 2025. De POR van dit jaar geeft hetzelfde beeld als de POR van vorig jaar. Verder liggen, net als vorig jaar, de aansluitverschillen voor alle clusters tussen de +/- vijf %-punt en zijn er geen clusters zijn die op dit moment nadere analyse vragen.

Data

Voor de gehanteerde bedragen per eenheid per maatstaf voor 2023 is uitgegaan van de bedragen per eenheid voor 2023 zoals gepubliceerd in de decembercirculaire 2023. Voor de volumina per maatstaf voor 2023 is als peildatum de volumina per maatstaf op februari 2024 genomen.

Voor de gehanteerde bedragen per eenheid per maatstaf voor 2024 is uitgegaan van de bedragen per eenheid voor 2024 zoals gepubliceerd in de decembercirculaire 2024. Voor de volumina per maatstaf voor 2024 is als peildatum de volumina per maatstaf op februari 2025 genomen.

Voor de gehanteerde bedragen per eenheid per maatstaf voor 2025 is uitgegaan van de bedragen per eenheid voor 2025 zoals gepubliceerd in de meicirculaire 2024. Voor de volumina per maatstaf voor 2025 is als peildatum de volumina per maatstaf op juli 2024 genomen.

Op de bedragen uit het gemeentefonds is de volgende bewerking uitgevoerd:

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

De uitgaven (netto lasten) van gemeenten zijn inzichtelijk gemaakt met de jaarrekeningcijfers boekjaar 2023 en 2024 en de begrotingscijfers boekjaar 2025 uit het informatiesysteem Iv3. Om de vergelijking zo zuiver mogelijk te kunnen doen, is een aantal modificaties op de Iv3-data uitgevoerd:

- Om de clusters uit het gemeentefonds vergelijkbaar te maken met de Iv3-data dient rekening gehouden te worden met het feit dat in de Iv3-data de taakgerelateerde overhead onder taakveld 0.4 *Overhead* wordt geboekt, terwijl in het verdeelmodel van het gemeentefonds de taakgerelateerde overhead aan de inhoudelijke clusters wordt toegerekend. In het herijkingsonderzoek gemeentefonds is onderzocht dat het taakveld 0.4 *Overhead* voor 25% uit taakgerelateerde overhead bestaat. Dat onderzoek is gebaseerd op de jaarrekening van boekjaar 2017. Omdat het aandeel salarissen (zowel personeel in dienst als inhuur) binnen het taakveld 0.4 *Overhead* voor de jaren na 2017, inclusief de drie hier onderzochte jaren, een constante reeks vertoont is er in deze POR geen reden om af te wijken van de 25% zoals gehanteerd bij het herijkingsonderzoek. In deze POR is daarom bij iedere gemeente 25% taakgerelateerde overhead uitgenomen uit taakveld 0.4. De uitgenomen overhead is herverdeeld over de inhoudelijke taakvelden naar rato van

- de salarislasten per inhoudelijk taakveld in het betreffende jaar. Deze POR volgt hiermee de methodiek zoals die tijdens de herijking van het gemeentefonds is gehanteerd.
- De bedragen die gemeenten hebben ontvangen uit de decentralisatie- en integratie-uitkeringen zijn binnen het desbetreffende lv3-cluster in mindering gebracht op de netto lasten. Zo wordt een zuivere vergelijking van de algemene uitkering binnen het gemeentefonds mogelijk gemaakt.
 - Gemeenten met opmerkelijke afwijkingen in de lv3-data, zoals bijvoorbeeld het niet opgeven van uitgaven op de voor het cluster *Jeugd* relevante taakvelden, zijn uitgesloten van de vergelijking. Daarnaast zijn Vlissingen en Lelystad (Artikel-12 gemeente) niet meegenomen evenals gemeenten die geen lv3-data hebben aangeleverd. In totaal zijn daarmee 12 gemeenten uitgesloten van de vergelijking in 2023, 16 in 2024 en 6 in 2025. De uitgesloten gemeenten verschillen over de jaren.

Methodiek

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

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

Voor de analyse is gekeken naar de inkomsten uit het verdeelmodel en de netto lasten per uitgavencluster gedefinieerd als het relatieve aandeel dat zij hebben binnen het totaal van de uitgavenclusters. De 6,0% die bijvoorbeeld in figuur 4 wordt genoemd als inkomsten uit het verdeelmodel voor het cluster *Onderwijs* wil zeggen dat alle gemeenten samen gemiddeld 6,0% van de inkomsten uit het verdeelmodel ontvangen op basis van het cluster *Onderwijs*. Volgens dezelfde werkwijze hebben de gemeenten in 2023 volgens hun jaarrekening gemiddeld 4,9% uitgegeven aan het uitgavencluster *Onderwijs*.

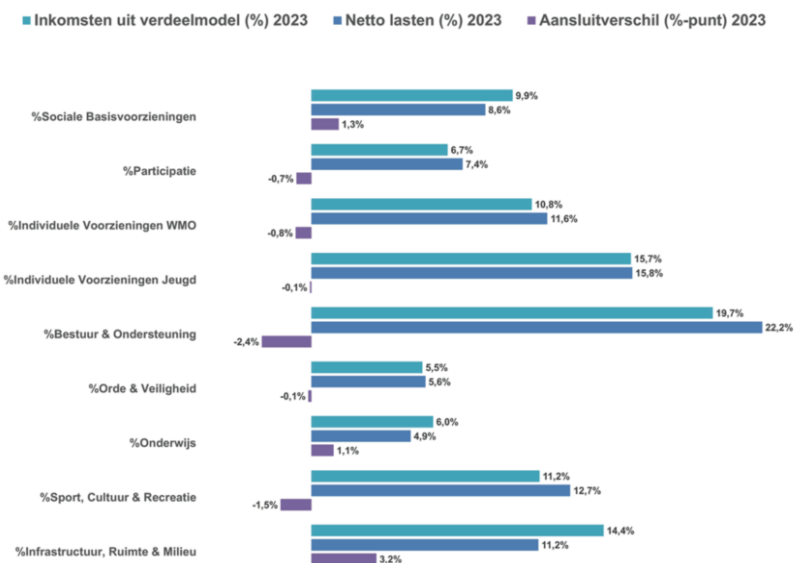
Het aansluitverschil per cluster wordt gedefinieerd als het verschil tussen de inkomsten uit het verdeelmodel en de netto lasten per uitgavencluster (uitgedrukt in het relatieve aandeel van de totale uitgavenclusters). In het hierboven beschreven voorbeeld resulteert dat in een aansluitverschil van 1,1%-punt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

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

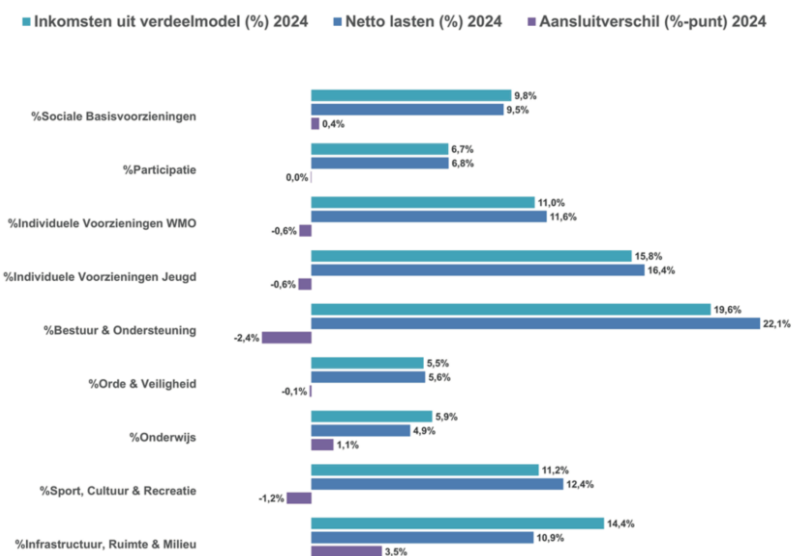
Uitkomsten

De analyse toont aan dat de aansluitverschillen per cluster, net als vorig jaar, allemaal onder de +/- vijf %-punt zitten. Verder is te zien dat het beeld over de jaren heen redelijk stabiel is. Er zijn dan ook geen clusters die op dit moment nadere analyse vragen.

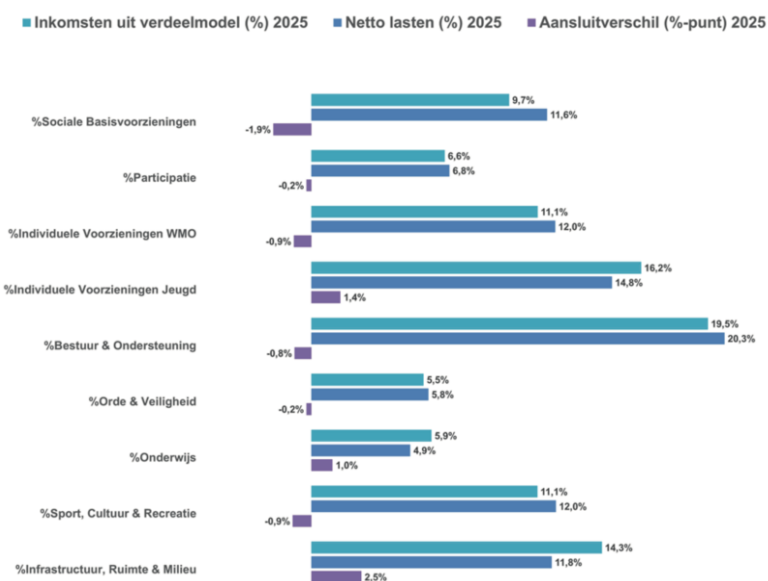
Figuur 4 Jaarrekening 2023



Figuur 5 Jaarrekening 2024



Figuur 6 Begroting 2025



4. DE ONDERZOEKSAGENDA

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

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

De fondsbeheerders hebben de Kamer op 7 februari jl. (Kamerstukken II 2024/25, [36600 B, nr. 24](#)) geïnformeerd over de inmiddels afgeronde onderzoeken met betrekking tot het verdeelmodel en hoe het vervolgtraject verder vorm te geven. Bij de verdere analyses zal aandacht zijn voor, zonder uitputtend te zijn, specifieke groepen van 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 en gemeenten met veel of weinig werkenden. De Kamer zal in de eerste helft 2026 nader worden geïnformeerd.

¹ ROB advies, Advies herverdeling gemeentefonds, 19 oktober 2021

² VNG advies, Herijking gemeentefonds, 10 februari 2022