



> 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

Onze referentie
2026-0000130348

Bijlage(n)
2

Datum 1 april 2026
Betreft Advies ROB Herziening verdeling gemeentefonds per 1 januari
2027

Mede namens de medefondsbeheerder de staatssecretaris van Financiën, deel ik met u het advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) aangaande de Herziening verdeling gemeentefonds per 1 januari 2027, zie bijlage 1.

Uw Kamer is door mijn ambtsvoorganger op 3 februari 2026 en op 16 februari 2026 geïnformeerd over het eerste deel en het tweede deel van de adviesaanvraag aan de ROB¹. Naar aanleiding van deze adviesaanvragen heeft de ROB op 17 februari 2026 nadere vragen gesteld. Op 27 februari 2026 zijn de door de ROB gestelde vragen per brief per mail beantwoord. Deze brief is op 13 maart ook per post verstuurd, zie bijlage 2.

Het advies van de VNG verwachten we tweede helft april. Ook dit advies zal dan met uw Kamer worden gedeeld.

Op basis van de adviezen van de ROB en de VNG zullen we als fondsbeheerders een definitief besluit nemen over de herziening per 1 januari 2027. We hopen uw Kamer eind april te informeren over ons besluit.

Eenzelfde brief is ook aan de Tweede Kamer gezonden.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Pieter Heerma

1

ROB adviesaanvraag eerste deel: Eerste Kamer, vergaderjaar 2025-2026, 36.600 B / 29.362, S
ROB adviesaanvraag tweede deel: Eerste Kamer, vergaderjaar 2025-2026, 36.600 B / 29.362, T

HERVERDELING GEMEENTEFONDS 2027

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
T.a.v.: De heer P.E. Heerma
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Raad voor het Openbaar Bestuur

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

Kenmerk
2026-0000146451

Bijlage(n)
1

Datum 1 april 2026
Betreft ROB-advies herverdeling gemeentefonds 2027

Geachte heer Heerma,

Hierbij geeft de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) advies over uw voorstellen voor een andere verdeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds vanaf 2027, zoals u bij brieven van 3 en 16 februari 2026 hebt gevraagd, mede namens de staatssecretaris van Financiën.

Samenvatting

De herverdeling van het gemeentefonds per 2023 was een verbetering, maar de nieuwe verdeling was nog niet goed genoeg. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties komt daarom nu, mede namens de staatssecretaris van Financiën, met tien voorstellen om die verdeling verder te verbeteren. De voorstellen betreffen vooral het sociaal domein.

De ROB adviseert twee voorstellen per 2027 in te voeren, namelijk de berekening van de maatstaf 'Huishoudens met een laag inkomen' met procenten in plaats van met honderdtallen, en de aanpassing van de ozb. Ook is de ROB het ermee eens de verdeling van het cluster Wmo nu niet te wijzigen.

In vier andere voorstellen ziet de ROB waardevolle ideeën. Diverse voorstellen voor verbetering van de maatstaf 'Huishoudens met een laag inkomen' en van de verdeling van het cluster Jeugd zijn een goede aanzet. Deze vier voorstellen zijn echter nog niet goed genoeg om per 2027 individueel of gezamenlijk in te voeren, en vragen om nadere invulling en/of andere aanpassingen.

Over de andere drie voorstellen adviseert de ROB negatief.

De ongewisheid over de totaal beoogde verdeling is voor de ROB aanleiding te adviseren het ingroeipad van de herverdeling vooralsnog te bevrozen.

In het najaar komt de ROB met een nader advies over de wijze waarop een verbetering van de verdeling bereikt kan worden, met een combinatie van expertise, bestuurlijke oordelen en statistiek.

Inleiding

De algemene uitkering uit het gemeentefonds van € 41,8 miljard (2026) is verreweg de belangrijkste inkomstenbron van de gemeenten. Daarmee voorziet het gemeentefonds in de basisbekostiging van veel van de autonome taken en medebewindstaken van de gemeenten.

Alleen al vanwege de omvang van de algemene uitkering is de verdeling van groot belang. Het doel van de verdeling van het gemeentefonds staat beschreven in artikel 7 van de Financiële-verhoudingswet: ‘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 voorzien in eigen inkomsten.’ In de memorie van toelichting¹ wordt uitgelegd hoe dit moet worden begrepen: ‘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).’

U hebt onlangs deze wettelijke doelstelling als volgt uitgewerkt:² er mogen geen objectieve gronden meer zijn op basis waarvan gemeenten ‘aankloppen’ bij het Rijk dat het verdeelmodel niet passend is.

De taken van de gemeenten veranderen regelmatig en ook de kosten van bestaande taken zijn permanent in beweging. Daarom is er continue en blijvende inspanning nodig om de verdeling te actualiseren en verbeteren.

- 1 Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24.552, nr. 3, blz. 8, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-24552-3.pdf>.
- 2 Tweede Kamer, vergaderjaar 2025–2026, 36.800 B, nr. 17, bijlage, blz. 4, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1234296.pdf>.

Leeswijzer

Dit advies begint met enkele achtergronden en de voorgeschiedenis van deze adviesaanvraag. Daarna gaat de ROB in op de voorstellen voor die nieuwe verdeling, zoals die in de adviesaanvraag zijn voorgelegd. Tot slot besteedt de ROB aandacht aan het vervolg.

Achtergronden en voorgeschiedenis

Sinds 2023 geldt een nieuwe verdeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds. De ROB adviseerde daarover in oktober 2021.³ De ROB vond de voorgestelde verdeling weliswaar beter dan de oude, maar zeker nog niet goed genoeg; een toelichting hierop volgt verderop in dit advies.

De ROB adviseerde daarom in oktober 2021 nader onderzoek te doen om het verdeelmodel te verbeteren, voordat het kon worden ingevoerd. De VNG schaarde zich achter dit ROB-advies. Uw ambtsvoorgangers als beheerders van het gemeentefonds deelden het standpunt van de ROB dat de verdeling nog niet goed genoeg was, maar besloten het nieuwe verdeelmodel toch per 2023 in te voeren, met twee belangrijke kanttekeningen. Ten eerste om alleen te besluiten tot de eerste drie jaar van de ingroei naar de beoogde verdeling en nog niet te besluiten over de jaren erna. Ten tweede stelden uw ambtsvoorgangers een onderzoeksagenda op voor de punten waar de ROB kritisch op was.⁴

In februari 2025 meldden uw ambtsvoorgangers aan de Tweede Kamer de verdeling van het gemeentefonds niet per 2026 te willen wijzigen maar wel met een voorstel te komen voor een wijziging per 2027.⁵

Daarop anticiperend heeft de ROB u op 7 oktober 2025 in zijn Tussenbericht⁶ enkele concrete voorstellen gedaan om de verdeling vanaf 2027 ‘goed genoeg’ te maken. Daarbij heeft de ROB aandacht gevraagd voor het belang van democratische verantwoording over en controle op de verdeling van de algemene uitkering, en voor de mogelijkheden daartoe. Daarmee wilde de ROB het gesprek in het parlement over de verdeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds beter mogelijk maken.

- 3 ROB, Briefadvies herverdeling gemeentefonds, 19 oktober 2021, kenmerk 2021-0000546664, www.raadopenbaarbestuur.nl/site/binaries/site-content/collections/documents/2021/10/19/briefadvies-herverdeling-gemeentefonds/Briefadvies+herverdeling+gemeentefonds.pdf.
- 4 Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 35.925 B, nr. 21, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35925-B-21.pdf>; nr. 24, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35925-B-24.pdf>.
- 5 Tweede Kamer, vergaderjaar 2024–2025, 36.600 B, nr. 24, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-36600-B-24.pdf.
- 6 ROB, *Tussenbericht verdeling Gemeentefonds vanaf 2027*, 10 oktober 2025, kenmerk 2025-0000585979, www.raadopenbaarbestuur.nl/site/binaries/site-content/collections/documents/2025/10/10/tussenbericht-gemeentefonds-vanaf-2027/rob-tussenbericht-verdeling-gemeentefonds-7-oktober-2025.pdf.

De adviesaanvraag met daarin uw voorstellen voor de aanpassing van de verdeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds per 2027, is in twee delen gekomen: op 3 februari 2026⁷ en op 16 februari 2026⁸. De ROB heeft over deze adviesaanvraag op 17 februari 2026⁹ nadere vragen gesteld, die door uw ministerie op 27 februari 2026 zijn beantwoord. Bij deze beantwoording heeft de ROB onder embargo ook overzichtskaarten ontvangen die van elke gemeente de gevolgen van uw voorstellen inzichtelijk maken; deze overzichtskaarten maakt u later openbaar – uiterlijk bij uw besluitvorming over deze voorstellen, waarvan u de uitkomsten in de meicirculaire 2026 zult publiceren.

Gelet op het belang van de gemeenten om uiterlijk in de meicirculaire 2026 de verdeling van 2027 te kennen en gezien de tijd die nodig is voor de besluitvorming voorafgaand aan de meicirculaire, hebt u de ROB verzocht om voor 1 april 2026 advies uit te brengen. Omdat de adviesaanvraag niet eerder dan medio februari 2026 gereed was, is de periode voor advisering zeer kort geweest. De ROB heeft zich bijzonder ingespannen om tijdig te kunnen adviseren, zonder afbreuk te doen aan de kwaliteit van die advisering. Hierbij heeft het geholpen dat uw ministerie de ROB al ruim voor de officiële adviesaanvraag bij het proces heeft betrokken.

In dit advies gaat de ROB, in lijn met zijn advies uit oktober 2021 en het Tussenbericht uit oktober 2025, na of uw voorstellen de verdeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds verbeteren en of die verdeling daarmee ‘goed genoeg’ wordt.

Hieraan voorafgaand wil de ROB opmerken dat uw voorstellen zijn voorzien van de nodige informatie waarmee die voorstellen goed kunnen worden beoordeeld.

In zijn Tussenbericht schreef de ROB: ‘Transparantie over de bestuurlijke keuzes bij de verdeling richting zowel parlement als gemeenten is essentieel als onderdeel van de democratische verantwoording. In aanvulling daarop is ook technische transparantie (openbare data, programmeercodes en uitkomsten van zowel de verdeelonderzoeken als de Periodiek Onderhoudsrapporten – en dus niet alleen van de uiteindelijk voorgestelde verdeling) belangrijk. Dergelijke data, gebaseerd op gemeentelijke jaarrekeningen, zijn openbaar publiek bezit.’ De ROB spreekt zijn waardering uit voor de technische transparantie bij de voorliggende voorstellen. Zo is dit het eerste voorstel waarbij de aansluitverschillen én de herverdelingen zijn getoond, zowel in cijfers als met overzichtskaarten van de gevolgen per gemeente.

7 Tweede Kamer, vergaderjaar 2025–2026, 36.800 B, nr. 17, referentie 2026-0000038730.

8 Tweede Kamer, vergaderjaar 2025–2026, 36.800 B, nr. 18, referentie 2026-0000050842.

9 Kenmerk 2026-0000079712.

De huidige verdeling is nog niet goed genoeg

Sinds 2023 heeft de algemene uitkering uit het gemeentefonds een nieuw verdeelmodel. De ROB adviseerde daarover in oktober 2021, en concludeerde: ‘Het nieuwe verdeelmodel houdt een verbetering in, maar in de ogen van de ROB nog niet voldoende. Het voorstel vertoont patronen die niet uitlegbaar zijn, bevat keuzes die meer verantwoording behoeven en moet beter rekening houden met de draagkracht van gemeenten.’ De huidige verdeling is dus nog niet goed genoeg, aldus het oordeel van de ROB.

Daarom hebben uw ambtsvoorgangers bij de invoering van de nieuwe verdeling in 2023 een *onderzoeksagenda* opgesteld.¹⁰ Die bevatte:

- de aard en het gewicht van de maatstaven in het sociaal domein;
- de overige eigen middelen van de gemeenten;
- de kosten van bestuur en ondersteuning;
- de kosten van grootstedelijkheid;
- de honorering van de centrumfunctie; en
- het gewicht van de eenpersoonshuishoudens in het cluster Wmo.

De voorstellen die nu voorliggen, betreffen voornamelijk het sociaal domein. Dat is qua aandeel in de algemene uitkering ook het grootste onderdeel van de onderzoeksagenda.

U geeft in uw adviesaanvraag al aan dat voor enkele andere onderdelen van de onderzoeksagenda geen voorstellen voorliggen. De ROB betreurt dat. Dat geldt bijvoorbeeld voor de overhead in het cluster ‘Bestuur en organisatie’, al is daar wel onderzoek naar gedaan.

Criteria voor de verdeling

De ROB toetst deze voorstellen voor de verdeling op:¹¹

1. bestuurlijke criteria;
2. inhoudelijke expertise en kennis uit de leefwereld; en
3. statistische criteria.

Als de voorstellen hierop aansluiten, toetst de ROB ze ook ‘in samenhang’ om te bezien of een individueel voorstel ook een verbetering betekent voor de verdeling als geheel.

¹⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 35.925 B, nr. 24.

¹¹ Deze criteria komen inhoudelijk overeen met de criteria die de ROB bijvoorbeeld al noemde in zijn Tussenbericht uit 2021, blz. 2, www.raadopenbaarbestuur.nl/site/binaries/site-content/collections/documents/2021/03/26/tussenbericht-herijking-gemeentefonds/Herijking+gemeentefonds_Tussenbericht_202104.pdf.

De criteria zijn niet absoluut; geen enkel voorstel zal waarschijnlijk volledig aan alle criteria voldoen. Uiteindelijk moet in een transparant bestuurlijk oordeel, uitgaande van bepaalde bestuurlijke uitgangspunten, met gebruik van expertise, kennis en statistiek, worden bepaald of de verdeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds de gemeenten in staat stelt om gelijkwaardige keuzes te maken. Het is belangrijk in die bestuurlijke weging en keuzes eventuele rode seinen in acht te nemen.

1. Bestuurlijke criteria

In zijn Tussenbericht schreef de ROB: ‘De ROB verwacht van u bestuurlijke overwegingen over welke kostenverschillen u wel en niet wilt honoreren, en waarom.’ Bestuurlijke oordelen zijn nodig op de volgende punten:

1a. Bevatten de voorstellen een acceptabele invulling van de kostenoriëntatie en de verevening van de belastingcapaciteit van gemeenten? Met andere woorden: zijn de verschillen tussen de uitgaven van de gemeenten en de verdel formule acceptabel? Overigens gaat het hierbij om de uitkomsten voor groepen gemeenten, niet voor individuele gemeenten.

1b. De *herverdeling* is het verschil tussen de huidige en de nieuwe verdeling. Het streven is niet om de herverdeling zo beperkt mogelijk te houden, maar wel om de herverdeling bestuurlijk acceptabel te laten zijn. Immers, the proof of the pudding is in the eating. De beheerders moeten de herverdeling die uit de modellen voortkomen ook rechtvaardig vinden.

1c. Zijn de verdeelmaatstaven goed bruikbaar? Criteria aan verdeelmaatstaven zijn bijvoorbeeld: niet te gedetailleerd, inhoudelijk samenhangend met het beleidsterrein, periodiek objectief meetbaar, beschikbaar tegen niet te hoge kosten, en gebruikmakend van consequente redeneringen. De gemeenten mogen de verdeelmaatstaven niet in betekenende mate kunnen beïnvloeden. Evenmin mag het Rijk de verdeelmaatstaven in betekenende mate kunnen beïnvloeden. Het gemeentefonds mag dus geen prikkels bevatten die het beleid van de gemeenten sturen, niet naar een (vanuit het Rijk gezien) gewenste richting en evenmin naar een (vanuit het Rijk gezien) ongewenste richting.

2. Inhoudelijke expertise en kennis uit de leefwereld

In zijn advies uit oktober 2021 schreef de ROB: ‘De verdeling van het gemeentefonds is vooral benaderd als een technische exercitie vanuit de systeemwereld. (...) Zonder inhoudelijke transparantie en onderbouwing lukt het niet om de systeemwereld van instituties, regels en cijfers succesvol te verbinden met de leefwereld van lokale voorzieningen en inwoners van gemeenten.’ Deze inhoudelijke onderbouwing moet vooral komen van mensen die op dat terrein werken, inhoudelijk en/of financieel, bij gemeenten, ministeries,

kennisinstituten, belangenorganisaties en dergelijke. Inhoudelijke expertise en kennis uit de leefwereld kan het onderscheid laten zien tussen de *noodzakelijke* uitgaven van gemeenten voor een bepaalde taak en de *werkelijke* uitgaven van gemeenten daarvoor. Dit is nodig op de volgende punten:

2a. Wordt voor de verdeling gebruik gemaakt van inhoudelijk logische verdeelmaatstaven, dat wil zeggen verdeelmaatstaven die inhoudelijk samenhangen met (in de leefwereld bekende) kostendrijvers? Zijn de voorgestelde verdeelmaatstaven (gezien de werking in de leefwereld) logischer dan de huidige? Inhoudelijk logische maatstaven zijn niet alleen nodig voor de begrijpelijkheid van het verdeelmodel en daarmee voor de acceptatie door de gemeenten, maar ook om te zorgen dat de verdeling in de tijd goed blijft aansluiten bij de kostenontwikkeling.

2b. Zijn de gewichten van de voorgestelde verdeelmaatstaven logisch? En zijn ze ook logischer dan de huidige? Gewichten zijn te berekenen in de vorm van een bedrag per eenheid en in de vorm van een aandeel van een totaalbedrag. Beide gewichten moeten inhoudelijk begrijpelijk zijn. Een gewicht van een maatstaf mag niet te hoog zijn, er zijn namelijk bij elke maatstaf ‘pechgemeenten’. Die pech loopt erg op als die maatstaf een hoog gewicht heeft.

3. Sluit de voorgestelde verdeling statistisch beter aan op de kosten die de gemeenten maken dan de huidige verdeling?

Hieronder vallen, bijvoorbeeld, de kwaliteit van de gebruikte gegevens en de onderzoeksmethode. In zijn Tussenbericht lichtte de ROB toe: ‘Er zijn vele, vele vormen van regressie. Elke vorm van regressie heeft andere uitkomsten, elke regressiemethode heeft zijn eigen voor- en nadelen.’ Daarbij wordt ook gekeken of de voorgestelde verdeling statistisch beter dan de huidige aansluit op de kosten die de gemeenten maken, zonder dat dit allesbepalend mag zijn.

Advies van de ROB over de voorstellen

De ROB onderscheidt in uw adviesaanvraag tien verdeelvoorstellen. Daarnaast doet de ROB zelf twee voorstellen. Op deze plaats beperkt de ROB zich tot kortere overwegingen. In de [bijlage](#) bij dit advies gaat de ROB dieper in op deze twaalf voorstellen en de overwegingen daarachter.

Samengevat ziet de ROB veel waardevolle ideeën in de voorstellen. Twee voorstellen kunnen per 2027 worden ingevoerd. De meeste zijn echter nog niet goed genoeg om nu individueel of gezamenlijk in te voeren en vragen om nadere invulling of andere aanpassingen. De ongewisheid over de totaal beoogde verdeling is aanleiding het ingroeipad vooralsnog te bevriezen. In het najaar komt de ROB met een nader advies over de wijze waarop een verbetering van de verdeling bereikt kan worden, met een combinatie van expertise, bestuurlijke oordelen en statistiek.

Maatstaf ‘Inwoners met een migratieachtergrond’

Het voorstel om de maatstaf ‘Inwoners met een migratieachtergrond’ te vervangen door ‘Inwoners van buiten Europa’ leidt nu tot een ongewenste herverdeling. Die kan wellicht worden beperkt door de clusters waar deze maatstaf voorkomt, te herschatten. Dat vergt nader onderzoek en daarom adviseert de ROB dit voorstel pas later in te voeren. Voor 2027 en/of 2028 is het een goede optie om, als tijdelijke maatregel, de aantallen van 2026 te bevriezen.

Maatstaf ‘Huishoudens met een laag inkomen met drempel’

Er zijn, met goede reden, veel varianten onderzocht om de maatstaf ‘Huishoudens met een laag inkomen met drempel’ te verbeteren. Met deze verdeelmaatstaf wordt ongeveer € 9,5 miljard verdeeld; dat is een aanzienlijk deel van de algemene uitkering. Het is daarom van groot belang dat de maatstaf goed weergeeft welke inwoners tot extra kosten voor de gemeenten leiden. Daartoe doet u vijf voorstellen.

Inhoudelijke expertise en kennis uit het sociaal domein leert dat de huishoudens uit inkomensdeciël 1, dat zijn de 10% huishoudens met de allerlaagste inkomens, onder deze maatstaf zouden moeten vallen. In het voorstel is dat niet het geval. De meeste huishoudens met een bijstandsuitkering zitten in inkomensdeciël 1. Verder stelt de ROB dat nader moet worden onderzocht of huishoudens met een laag inkomen en een hoge ‘betaalreserve’ (vermogen exclusief eigen woning) wel of niet tot extra kosten leiden voor de gemeenten. De ROB adviseert daarom om deze twee voorstellen nu niet in te voeren vanwege de onzekerheid over de kostenoriëntatie.

De omvang van de maatstaf maakt dat een definitiewijziging tot een enorme herverdeling leidt, die groter is dan de beoogde herverdeling (dus zonder ingroei/overgangsmaatregel) in 2021/2022. De ROB wil daarom meegeven dat een wijziging van de definitie ook gepaard moet gaan met andere aanpassingen van het verdeelmodel, ook als alleen de drempel wordt gherdefinieerd.

Het voorstel om de maatstaf te berekenen met procenten in plaats van met honderdtallen leidt op zichzelf niet tot een structurele herverdeling. Het verbetert de verdeling wel. De ROB adviseert hierover positief.

Cluster Jeugd

In de huidige verdeling wordt driekwart van het cluster ‘Individuele voorziening jeugd’ verdeeld met de maatstaf ‘Huishoudens met een laag inkomen’. U stelt nu, naast een bedrag per jongere, drie nieuwe verdeelmaatstaven voor, namelijk een maatstaf lage inkomens zónder de gepensioneerden, het aantal eenoudergezinnen en het aantal huishoudens met een lage opleiding. De ROB vindt dit begrijpelijke maatstaven, en ook de gewichten daarvan komen hem niet onlogisch over.

Echter, het voorstel sluit nog onvoldoende aan op de kosten van de gemeenten. Het leidt er namelijk toe dat gemeenten in één deel van Nederland veel meer uit het gemeentefonds krijgen dan ze uitgeven en dat gemeenten uit een ander deel veel minder krijgen dan ze uitgeven. Uit de overzichtskaarten van de gevolgen per gemeente die u later publiceert, zal blijken welke delen van Nederland de ROB bedoelt. Uw voorstel is dus een goede aanzet, maar er moet nog op worden voortgebouwd voordat het kan worden gebruikt.

Cluster Wmo

De onderzoeken voor een nieuwe verdeling van het cluster Wmo hebben nog niet geleid tot een overtuigend beter voorstel. Dit is ook uw opvatting en u stelt dan ook voor om deze verdeling in 2027 niet te wijzigen. De ROB kan uw overwegingen goed volgen en is het daarmee eens.

Cluster Onroerendezaakbelasting (Ozb)

Bij dit cluster ligt een voorstel van de beheerders voor en een voorstel van de ROB.

U stelt voor de rekkentarieven van de ozb aan te passen aan de werkelijke gemiddelde ozb-tarieven. Dat sluit beter aan bij de wettelijke doelstelling van de verdeling en leidt tot een beperkte herverdeling. De ROB adviseert hier positief over.

De ROB vult aan dat de ‘aftopping’ van de woz-aftrek voor niet-woningen van maximaal € 35.000 per inwoner tot ongewenste effecten leidt. De ROB adviseert dit verder te onderzoeken. Het is niet mogelijk deze aftopping al per 2027 te beëindigen en wellicht is een herschatting nodig.

Cluster Overige eigen middelen (Oem)

Ook bij dit cluster ligt een voorstel van de beheerders voor en een voorstel van de ROB.

In zijn advies uit 2021 gaat de ROB nader in op het cluster Overige eigen middelen (Oem). De ROB constateert dat er verschillen tussen gemeenten bestaan die afbreuk doen aan de gelijkwaardigheid van de gemeenten. De ROB ziet dat u daar diepgravend onderzoek naar hebt gedaan, wat evenwel niet heeft geleid tot een bruikbaar voorstel voor dit cluster. Toch ziet de ROB wel degelijk nog mogelijkheden voor verbetering, nu de parkeerbelasting en toeristenbelasting de laatste jaren hard stijgen. Die fungeren steeds meer als algemeen dekkingsmiddel en kunnen mogelijk sommige kostencompensatie in het gemeentefonds vervangen. Het betreft hier sommige kosten van grootstedelijkheid en van de Wadden.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van het advies van de ROB over de twaalf voorstellen:

	ADVIES ROB	AKKOORD	UITSTELLEN*	AFWIJZEN
Voorstellen van de beheerders				
Maatstaf migratieachtergrond			(1)	
Maatstaf HHLL**, zonder deciel 1				(2)
Maatstaf HHLL, betaalreserve			(3)	
Maatstaf HHLL, drempel aanpassen			(4)	
Maatstaf HHLL, berekenen met %		(5)		
Maatstaf HHLL, terugvaloptie				(6)
Cluster Jeugd, nieuwe verdeling			(7)	
Cluster Wmo nu niet wijzigen		(8)		
Ozb-rekentarieven aanpassen		(9)		
Cluster Oem niet wijzigen				(10)
Voorstellen van de ROB				
Ozb-aftopping beëindigen			(11)	
Maatstaven waddengemeenten			(12)	

- * Uitsstellen kan verschillende oorzaken hebben; vaak kan het voorstel alleen worden ingevoerd onder een bepaalde voorwaarde, zoals een andere wijziging of een doorontwikkeling.
- ** Maatstaf HHLL = Maatstaf huishoudens met een laag inkomen met drempel.

Samenvattend betekent dit dat de ROB positief adviseert over uw voorstel om de maatstaf huishoudens met een laag inkomen te berekenen met procenten in plaats van met honderdtallen (voorstel 5), en over uw voorstel om elk jaar de werkelijke gemiddelde ozb-tarieven (van het voorgaande jaar) te hanteren als basis voor de rektarieven (voorstel 9).

Over een aantal andere voorstellen is de ROB ook op onderdelen positief, maar die kunnen om diverse redenen nog niet per 2027 worden ingevoerd. Vaak zijn deze voorstellen alleen verstandig in combinatie met andere wijzigingen.

Hoe nu verder in de meicirculaire 2026?

De verdeelvoorstellen uit 2021/2022 zijn vanaf 2023 ingevoerd, zij het met een overgangsmaatregel van meer dan tien jaar¹² waarvan alleen over de eerste drie jaar is besloten. De verdeling uit 2023 zónder ingroei/overgangsmaatregel is de *beoogde verdeling*: dat was de verdeling waarnaartoe werd gewerkt.

Als alle huidige voorstellen worden doorgevoerd, verandert de beoogde verdeling zeer sterk. De herverdeling die u nu beoogt, vooral door het voorstel voor een nieuwe definitie van de maatstaf 'Huishoudens met een laag inko-

12 Gebaseerd op de herverdeling 2023 met maximaal € 15 per inwoner per jaar.

men' en door het voorstel voor een herverdeling van het cluster Jeugd, is veel groter dan de herverdeling die u in 2021 beoogde. Er zullen dus gemeenten zijn die vanaf 2023 meer geld kregen (zogeheten voordeelgemeenten) maar die volgens uw voorstellen vanaf 2027 minder zouden krijgen. En er zullen nadeelgemeenten zijn die volgens uw voorstellen vanaf 2027 meer zouden krijgen. De beoogde richting van de totale herverdeling is door uw voorstellen ongewis geworden.

Daarom adviseert de ROB de huidige bedragen van de 'suppletie-uitkering herverdeling gemeentefonds' voorlopig te bevriezen op het niveau van 2026 en mee te laten groeien met de uitkeringsfactor. Immers, uw nieuwe voorstellen maken niet duidelijk welke typen gemeenten een groter deel van het gemeentefonds moeten krijgen dan nu en welke typen gemeenten een kleiner deel. Vanwege deze onduidelijkheid is er geen reden meer om door te gaan op het 'ingroeipad' uit 2023.

Hoe nu verder ná de meicirculaire 2026?

De ROB is ervan overtuigd dat er nog mogelijkheden zijn om de verdeling te verbeteren, zodanig dat deze 'goed genoeg' kan worden. De ROB is voornemens om later dit jaar daar een nader advies over uit te brengen. Vooruitlopend daarop benoemt hij al enkele mogelijkheden.

Verdeelonderzoeken beginnen nu met hercoderingen van de gemeentelijke jaarrekeningcijfers, om de gemeentelijke jaarrekeningen beter vergelijkbaar te maken. De ROB ziet de voordelen daarvan maar ziet ook de nadelen. De hercoderingen leiden maar tot beperkte verschuivingen in de data. Het hercoderen is arbeidsintensief, voor zowel het ministerie als de gemeenten, en kost veel tijd. Bovendien beperkt het hercoderen het onderzoek tot een selectie van de gemeenten.

De ROB constateert dat de voorliggende voorstellen voornamelijk op statistische beoordelingscriteria zijn gekozen, niet alleen bij de totstandkoming van de gewichten, maar ook bij het aantal verdeelmaatstaven. De ROB ziet mogelijkheden om meer gebruik te maken van inhoudelijke expertise en kennis uit de leefwereld. Zoals de ROB eerder in dit advies al schreef, is dergelijke expertise vooral aanwezig bij mensen die op het beleidsterrein werken, inhoudelijk en/of financieel, bij en/of voor gemeenten, ministeries, kennisinstututen, belangenorganisaties en dergelijke. Daarmee kan ook de rol van louter statistische criteria worden verminderd.

Verder merkt de ROB op dat er enkele bestuurlijke beperkingen zijn opgelegd aan de huidige voorstellen. De ROB noemt er drie: het gebruik van de maatstaf 'Aantal bijstandsgerechtigden' is beperkt omdat er een verkeerde prikkelwerking van zou kunnen uitgaan, en de maatstaf 'Inwoners met medicijngebruik'

mocht niet worden gebruikt.¹³ Dit kunnen echter goedwerkende verdeelmaatstaven zijn. Ten derde is de globaliteit van de verdeling wellicht te ver doorgevoerd, waardoor in het klassiek domein € 26 miljard wordt verdeeld met 35 verdeelmaatstaven en in het sociaal domein € 24 miljard met slechts 13 verdeelmaatstaven.

Het *Periodiek Onderhoudsrapport* (POR) van de algemene uitkering uit het gemeentefonds vergelijkt, per cluster, de uitgaven en inkomsten van groepen gemeenten. Het POR is daarmee een belangrijk ijkpunt voor de richting van verdeling en herverdelingen. De detaillering en tijdigheid van de publicatie van het POR hebben nog ruimte voor verbetering. De ROB adviseert die ruimte te benutten en het POR volledig te publiceren, bijvoorbeeld op www.findo.nl.

Hoogachtend,
De Raad voor het Openbaar Bestuur

Voorzitter

Secretaris-directeur

13 Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 34.477, nr. 62, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34477-62.pdf>.

De afzonderlijke voorstellen nader beoordeeld

(1) MAATSTAF 'INWONERS VAN BUITEN EUROPA'

De definitie van de huidige maatstaf luidt: 'Inwoners 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.'¹⁴ Het Centraal Bureau voor de Statistiek stopt per 1 januari 2027 met het actualiseren van de maatstaf 'Inwoners met een migratieachtergrond'. Het is dus onvermijdelijk dat deze maatstaf verdwijnt.

De beheerders stellen voor deze maatstaf te vervangen door 'Inwoners van buiten Europa'.¹⁵ Daardoor tellen bijvoorbeeld inwoners met herkomst uit Indonesië, Japan, Noord-Amerika en Oceanië voortaan mee met de maatstaf.

De ROB constateert dat het Centraal Bureau voor de Statistiek zich voor de gegevens baseert op het BRP en dat deze verdeelmaatstaf voldoet aan de algemene criteria voor verdeelmaatstaven.

Het voorstel leidt evenwel tot een herverdeling die maximaal oploopt tot +1,85%. Dat constateert de ROB uit informatie over de gevolgen per gemeente, die uw ministerie onder embargo heeft gegeven. Daarbij zijn de voordelen en de nadelen niet willekeurig over Nederland verdeeld, maar zijn er bepaalde typen gemeenten die voordeel hebben bij deze nieuwe definitie, en andere typen gemeenten die nadeel hebben, zonder dat daar een inhoudelijke oorzaak voor bestaat.

De ROB ziet een manier om die ongewenste herverdeling te voorkomen, die echter maar ongeveer twee jaar bruikbaar is, namelijk *bevriezen* van de maatstaf. Dat houdt in dat elke gemeente in 2027 en 2028 compensatie krijgt op basis van het aantal inwoners met een migratieachtergrond in 2026.

De ROB gaat ervan uit dat er in deze periode een goed voorstel kan komen voor de verdeling van diverse onderdelen van het gemeentefonds. Daarbij kan dan deze nieuwe definitie verwerkt worden. De bijgaande modelaanpassingen verkleinen dan de ongewenste herverdeling die de ROB hierboven beschreef.

14 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Toelichting op de berekening van de uitkeringen uit het gemeentefonds*, 12 mei 2025, blz. 25, <https://open.overheid.nl/documenten/6d6a5495-93fe-41ae-9e25-24542cca3edc/file>.

15 Zie bijvoorbeeld: Centraal Bureau voor de Statistiek, *Bevolking op de eerste van de maand; geslacht, leeftijd, herkomstland*, Statline, 27 februari 2026, <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/85721NED>.

Conclusie: de ROB acht deze maatstaf niet geschikt om in 2027 in te voeren, vanwege de herverdeling, maar mogelijk wel geschikt om later in te voeren, als dan met meerdere herverdelingen tegelijk de ongewenste herverdeling kan worden beperkt.

(2) MAATSTAF ‘HUISHOUDENS MET EEN LAAG INKOMEN MET DREMPEL’, HUISHOUDENS UIT DECIEL 1

De maatstaf ‘Huishoudens met een laag inkomen met drempel’ typeert de huishoudens die (gemiddeld) voor extra kosten voor de gemeenten zorgen, vooral op sociaal gebied. Daarmee is dit in theorie een goede verdeelmaatstaf. De maatstaf verdeelt € 9,5 miljard¹⁶, dat is 22% van de algemene uitkering. Dat stelt hoge eisen aan de maatstaf.

U stelt vier wijzigingen voor in deze maatstaf. De ROB behandelt die in vier paragrafen van deze bijlage:

- (1) Paragraaf 2, de huishoudens uit deciel 1 (met de laagste inkomens)
- (2) Paragraaf 3, de huishoudens met een hoge betaalreserve
- (3) Paragraaf 4, aanpassingen in de drempel
- (4) Paragraaf 5, berekenen met procenten in plaats van honderdtallen

Voor de huidige maatstaf ‘Huishoudens met een laag inkomen’ tellen de huishoudens uit het inkomensdeciel 2, 3 en 4. Er waren destijds (1997) goede redenen om de huishoudens uit inkomensdeciel 1 niet mee te tellen. Zo vielen daar typen huishoudens onder zoals studentenhuishoudens en goedverdienende zelfstandigen met een hoge belastingaftrek.

Echter, inmiddels heeft het Centraal Bureau voor de Statistiek diverse typen huishoudens eruit gefilterd. Ook is er meer bekend over de belangrijkste inkomstenbron van de huishoudens, zie de tabel hieronder:¹⁷

- 16 Stand septembercircularie 2025: 1.537.741,10 lage inkomens met drempel * € 4.141,19 in basis * 1,486 uitkeringsfactor = € 9,463 miljard; dat is 22,4% van de algemene uitkering van € 42,1 miljard.
- 17 Centraal Bureau voor de Statistiek, *Inkomensdecielgroepen van huishoudens, 2022*, 20 juni 2025, https://www.cbs.nl/-/media/_excel/2025/25/vng_gestinkhesdecielen_2022betres.xlsx, blad 1 en 6.

DECIEL	WERKN.	ZELFST.	VERZEK.	BIJSTAND	OVERIG	PENSIOEN	TOTAAL
1	179.600	69.000	83.100	213.500	67.400	172.300	784.900
2	207.900	29.200	89.500	56.000	47.500	354.700	784.900
3	317.900	30.100	34.900	4.800	6.000	391.200	784.900
4	388.900	43.800	30.200	900	2.300	318.700	784.900
5	455.800	55.700	20.400	100	800	252.100	784.900
6	498.600	67.100	14.100		400	204.600	784.900
7	523.200	74.800	9.500		200	177.200	784.900
8	554.300	89.300	6.600		100	134.600	784.900
9	566.000	113.800	4.300		100	100.800	784.900
10	477.500	214.400	2.200			90.700	784.900
Totaal	4.169.700	787.100	294.700	275.400	124.900	2.197.000	7.848.800

De meeste huishoudens met een bijstandsuitkering zitten in inkomensdeciel 1. Ook veel andere huishoudens die voor de gemeenten tot extra kosten leiden, zitten in inkomensdeciel 1. Daarom stelt de ROB dat de huishoudens uit inkomensdeciel 1 moeten meetellen in de maatstaf 'Huishoudens met een laag inkomen'.

Dat stelt u echter niet voor, omdat u nog geen statistisch verdeelmodel hebt kunnen vinden waarin deze huishoudens meetellen. De ROB ziet hier een duidelijk verschil tussen aan de ene kant de wens om de huishoudens uit het eerste deciel mee te laten tellen in de verdeling van de algemene uitkering en aan de andere kant de gevonden statistische mogelijkheden daartoe. De ROB adviseert om de tijd te nemen om dat verder te onderzoeken.

(3) MAATSTAF 'HUISHOUDENS MET EEN LAAG INKOMEN MET DREMPEL', HUISHOUDENS MET EEN HOGE BETAALRESERVE

De betaalreserve is gedefinieerd als de bezittingen van een huishouden exclusief de eigen woning en eventuele negatief gewaardeerde bezittingen. De 7.848.800 particuliere huishoudens (exclusief studenten) zijn daarbij ingedeeld in twee groepen: de 70% huishoudens (5.494.200) met een lage betaalreserve en de 30% huishoudens (2.354.600) met een hoge betaalreserve. De grens tussen een lage en een hoge betaalreserve ligt op ongeveer € 70.000.

13% tot 14% van de huishoudens met een laag inkomen blijkt een hoge betaalreserve te hebben, zie de tabel hieronder:¹⁸

INKOMENSDECIEL	HUISHOUDENS	70% LAAGSTE BETAALRESERVE	30% HOOGSTE BETAALRESERVE
1 (laagste)	784.900	689.200	95.700
2	784.900	708.600	76.300
3	784.900	686.900	98.000
4	784.900	631.300	153.600
5	784.900	606.000	178.900
6	784.900	572.300	212.500
7	784.900	529.500	255.400
8	784.900	474.900	310.000
9	784.900	389.500	395.400
10 (hoogste)	784.900	205.900	579.000
Totaal	7.848.800	5.494.200	2.354.600

Het voorstel is de 30% huishoudens met een hoge betaalreserve niet meer mee te laten tellen in de verdeelmaatstaf 'Huishoudens met een laag inkomen'.

De ROB ziet de logica van dit voorstel, omdat deze huishoudens ondanks een laag inkomen niet armlastig zijn, maar mist informatie over de kosten die deze huishoudens al dan niet veroorzaken bij de gemeenten. Daarnaast is het van belang dat de maatstaf 'Huishoudens met een laag inkomen' 22% van de algemene uitkering uit het gemeentefonds verdeelt. Een ingrijpende verandering van de definitie van deze verdeelmaatstaf behoort daarom gepaard te gaan met een herschatting van de verdeelformule waarvan hij deel uitmaakt. Vooralsnog ontbreekt die in dit voorstel.

De ROB beschouwt deze aanpassing van de definitie als kansrijk, maar dit voorstel kan alleen met een verdere aanpassing worden ingevoerd vanwege de omvangrijke herverdeling die ervan uitgaat. Daarom is 2027 niet haalbaar. De ROB adviseert daarom nader onderzoek te doen naar de kosten die de gemeenten hebben voor de huishoudens met een laag inkomen en een hoge betaalreserve. Vervolgens kan worden bekeken hoe dat in het model in te passen.

18 Centraal Bureau voor de Statistiek, *Inkomensdecielgroepen van huishoudens*, 2022, 20 juni 2025, https://www.cbs.nl/-/media/_excel/2025/25/vng_gestinkhesdecielen_2022betres.xlsx, blad 1 en 6.

(4) MAATSTAF ‘HUISHOUDENS MET EEN LAAG INKOMEN MET DREMPEL’, AANPASSINGEN IN DE DREMPEL

De drempel van de maatstaf ‘Huishoudens met een laag inkomen’ bestaat nu uit 10% van de woonruimten. Het voorstel is de drempel te vervangen door 10% van het aantal huishoudens. Bij die huishoudens tellen onder andere de studentenhuishoudens niet mee. De ROB ziet de logica van dit voorstel.

Echter, dit leidt tot een herverdeling ten gunste van de studentensteden en ten koste van gemeenten met weinig of geen studentenhuishoudens. Gezien de onzekerheid over de beoogde verdeling in de toekomst, is het niet verstandig nu een stap te zetten in een bepaalde richting.

Daarom adviseert de ROB deze wijziging op een later moment in te voeren, en niet per 2027.

(5) MAATSTAF ‘HUISHOUDENS MET EEN LAAG INKOMEN MET DREMPEL’, BEREKENEN MET PROCENTEN IN PLAATS VAN MET HONDERDTALLEN

Het aantal huishoudens met een laag inkomen met drempel wordt elk jaar afgerond op honderdtallen.

Dat betekent dat de maatstaf niet optimaal meetbaar is.

Voor de gemeenten is die afronding financieel invloedrijk. Het verschil tussen afronden naar boven en afronden naar beneden is € 593.000¹⁹. Dat is voor alle gemeenten veel geld, en zeker voor kleine gemeenten.

Dat van deze maatstaf het driejarig gemiddelde wordt gebruikt, lost het afrondingsprobleem maar gedeeltelijk op. Ook een derde van € 593.000 is nog een omvangrijk bedrag.

Daar komt bij dat gegevens in honderdtallen onvoldoende rekening houden met de dynamiek van gemeenten, door groei/krimp of door economische voor- of achteruitgang.

Het voorstel is om elk jaar te tellen welk *percentage* (afgerond op één cijfer achter de komma) van de huishoudens een laag inkomen heeft. Dat percentage wordt gemiddeld over drie jaar. Vervolgens wordt dat driejarig gemiddelde percentage vermenigvuldigd met het aantal huishoudens in het uitkeringsjaar.

De ROB constateert dat dit voorstel de stabiliteit voor de kleinere gemeenten vergroot, maar voor de grotere gemeenten verkleint. Voor alle gemeenten geldt dat de maatstaf actueler wordt.

De ROB adviseert daarom positief over dit voorstel.

19 Stand decembercirculaire 2025 voor 2026: $100 \times € 3.977,39$ in basis $\times 1,491$ uitkeringsfactor = € 593.028.

Het voorstel kan per 2027 worden ingevoerd zonder overgangsmaatregel, omdat de herverdeelgevolgen afhangen van de afrondingen en daarmee altijd willekeurig zijn.

(6) TERUGVALOPTIE: ALLEEN ANDERE DEFINITIE MAATSTAF 'HUISHOUDENS MET LAAG INKOMEN'

Voor het geval de voorstellen voor de maatstaf 'Huishoudens met een laag inkomen' en cluster Jeugd niet doorgaan, stelt u als terugvaloptie voor om de maatstaf 'Huishoudens met een laag inkomen' aan te passen door de huishoudens met een hoge betaalreserve niet mee te nemen. Het voorstel gaat uit van een aanpassing van de definitie zonder herschatting van de betrokken clusters. De reden die daarvoor wordt gegeven, is dat de huishoudens met een hoge betaalreserve niet leiden tot extra kosten voor de gemeenten.

De omstandigheid dat de verschillen in gemeentelijke kosten voor huishoudens met een laag inkomen en een lage betaalreserve en voor huishoudens met een laag inkomen en een hoge betaalreserve niet bekend zijn, is voor de ROB reden om hier eerst nader onderzoek naar te adviseren. Bovendien behoort een omvangrijke definitiewijziging van een belangrijke maatstaf gepaard te gaan met herschatting van de verdeelmodellen waar die maatstaf deel van uitmaakt.

Conclusie: de ROB adviseert negatief over deze terugvaloptie, gezien de beperkte onderbouwing en de grote herverdeling die dit voorstel tot gevolg heeft.

(7) CLUSTER JEUGD

Het cluster Jeugd ('Individuele voorzieningen jeugd') omvat met € 8,5 miljard ongeveer 16% van het gemeentefonds. Het is dus een omvangrijk cluster dat de aandacht heeft, zowel vanwege het grote belang van de jeugdzorg als vanwege de financiële tekorten die de gemeenten hebben op de jeugdzorg. Ook is de jeugdzorg een terrein waar de disbalans in de financiële verhouding²⁰ in grote mate aan de orde is.

De jeugdzorg en de bekostiging daarvan veranderen voortdurend. Zo wordt al enkele jaren gesproken over het plan om de gespecialiseerde jeugdzorg te recentraliseren per 2029. Dat betekent dat er per 2029 een nieuw verdeelmodel voor dit cluster moet komen. Ook de Hervormingsagenda Jeugd en de plannen uit het coalitieakkoord om de jeugdzorg te beperken, kunnen ingrijpende gevolgen hebben voor de bekostiging. De verdeling van het gemeente-

²⁰ ROB, *Afrekenen met disbalans*, maart 2025, o.a. blz. 3, 6, 18, 25 en 27, www.raadopenbaarbestuur.nl/site/binaries/site-content/collections/documents/2025/3/25/afrekenen-met-disbalans/Raad+Openbaar+Bestuur+advies+Afrekenen+met+disbalans%2C+maart+2025.pdf.

fonds behoort de bestuurlijke keuzes van een beleidsterrein te volgen. Maar als er bijna elk jaar dusdanig grote wijzigingen zijn dat het verdeelmodel van het cluster opnieuw bepaald moet worden, wordt er wel erg veel gevraagd van de financiële verhouding.

In de huidige verdeling wordt driekwart van het cluster verdeeld met de maatstaf 'Huishoudens met een laag inkomen'. Verder wordt 15% verdeeld met de maatstaf centrumfunctie. Dat laatste doet onrecht aan de gemeenten met dezelfde sociale problematiek als centrumgemeenten maar zonder die centrumfunctie, zoals diverse randgemeenten van centrumgemeenten.

Daarnaast krijgen gemeenten met een dichte bebouwing minder geld door het minteken bij de maatstaf omgevingsadressendichtheid. De ROB ziet hier geen rechtvaardigheid in, zeker niet in deze mate.

De huidige verdeling en het voorstel ('pooled versie'²¹) staan in onderstaande tabel:

MAATSTAF	HUIDIG	VOORSTEL ²²
HHLI 2 t/m 4 met drempel	75%	
HHLI 2 t/m 4 met drempel exclusief hoge betaalreserve exclusief gepensioneerden		23%
Omgevingsadressendichtheid	-9%	
Regionale centrumfunctie	15%	
Bedrag per jongere	19%	24%
Eenoudergezinnen		39%
Lage opleiding met drempel		13%

De ROB beschouwt het voorstel als een goede aanzet. De verfijning van de maatstaf 'Huishoudens met een laag inkomen' door de gepensioneerden eruit te halen, is in dit cluster zinvol. De verdeelmaatstaven die worden voorgesteld en hun onderlinge gewichten komen de ROB logisch voor. Wel is mogelijk het gewicht van de maatstaf 'Eenoudergezinnen' wat hoog. De maatstaven voldoen aan de criteria die daarvoor gelden.

Echter, het voorstel is onvoldoende kostengeoriënteerd. Er is een sterk regionaal patroon te herkennen in de aansluitverschillen, zoals blijkt uit de overzichtskaarten van de gevolgen per gemeente die de ROB onder embargo heeft gekregen. Nagenoeg alle gemeenten in het ene deel van Nederland krijgen

21 De 'pooled versie' is gebaseerd op gegevens van de gemeentelijke jaarrekeningen van 2023 en 2024 samen.

22 De percentages zijn overgenomen uit de adviesaanvraag. Excelbestanden die de ROB ook heeft gekregen, geven licht afwijkende percentages.

met dit verdeelmodel fors méér dan ze uitgeven; nagenoeg alle gemeenten in het andere deel van Nederland krijgen fors minder dan ze uitgeven. De ROB constateert daarom dat dit voorstel verfijning en detaillering behoeft.

Daar ziet de ROB ook mogelijkheden voor. Het cluster omvat € 8,5 miljard, een verdeling met vier maatstaven is dan erg globaal. De beperking tot vier maatstaven is een gevolg van de statistische regressiemethode die u gebruikt, en die niet optimaal aansluit op de wettelijke doelstelling van kostenoriëntatie. Nadere verfijning met extra maatstaven biedt ook mogelijkheden om het gewicht van de maatstaf 'Eenoudergezinnen' te verlagen.

De ROB adviseert dat dit voorstel niet per 2027 kan worden ingevoerd en dat nader onderzoek nodig is voor verfijning en detaillering van dit voorstel.

(8) CLUSTER WMO NU NIET WIJZIGEN

Het cluster 'Individuele voorzieningen Wmo' is een omvangrijk cluster en beslaat € 5,7 miljard.

Ter voorbereiding van het voorstel heeft uw ministerie het afgelopen jaar onderzoek gedaan naar het cluster Wmo. Uit de adviesaanvraag blijkt dat u er zelf niet van overtuigd bent dat onder de mogelijkheden die u oppert een echte verbetering zit. Daarom doet u geen concreet voorstel voor dit cluster. De ROB kan zich erin vinden het cluster Wmo nu niet te wijzigen.

(9) AANPASSEN VAN DE OZB-REKENTARIEVEN

De verdeling van het gemeentefonds houdt niet alleen rekening met de kostenverschillen tussen de gemeenten, maar ook met hun mogelijkheid om eigen inkomsten te verwerven. Er zijn twee clusters die de mogelijkheid voor eigen inkomsten beschrijven, namelijk het cluster ozb en het cluster 'Overige eigen middelen' (Oem). Dat laatste cluster bestaat, kort gezegd, uit bijna alle eigen inkomsten behalve de ozb.

De manier waarop de verdeling rekening houdt met de mogelijkheid van gemeenten om ozb te innen, werkt met ozb-rekentarieven. Alle gemeenten zijn vrij om hun eigen ozb-tarieven te kiezen; het bedrag dat ze uit het gemeentefonds krijgen, hangt níét af van het ozb-tarief dat ze hanteren. Wel hangt het bedrag dat elke gemeente uit het gemeentefonds krijgt af van de woz-waarde van de woningen en niet-woningen die in de gemeente staan. Die woz-waarde wordt verrekend met een zogeheten rekentarief.

Bij de nieuwe verdeling in 2023 zijn de rekentarieven gelijkgesteld aan de gemiddelde ozb-tarieven. Echter, de rekentarieven worden elk jaar geactualiseerd door de rekentarieven van het lopende jaar te vermeerderen met de verwachte inflatie en te verminderen met de verwachte waardeinstijging.

Daardoor wijken de ozb-rekentarieven af van de gemiddelde ozb-tarieven, zie onderstaande tabel:

OZB-TARIEVEN 2025	REKENTARIEF	GEMIDDELD
Ozb woningen	-0,0914%	0,0924%
Ozb niet-woningen eigenaren	-0,3079%	0,3365%
Ozb niet-woningen gebruikers	-0,2324%	0,2388%

U stelt voor daar verandering in te brengen door de reKentarieven voortaan elk jaar te baseren op de werkelijke gemiddelde tarieven van het voorgaande jaar en dus niet meer op de reKentarieven van het voorgaande jaar. De vermeerdering met de verwachte inflatie en vermindering met de verwachte waarde-stijging blijven gelden.

De ROB adviseert positief over dit voorstel. Deze methode sluit beter aan bij de hiervoor geldende wettelijke bepaling.

De verhoging van de reKentarieven die hieruit voortvloeit, wordt (macro) gecompenseerd door een verlaging van het cluster Oem. Dat komt de ROB voor als een begrijpelijke keuze, omdat dat cluster omvangrijker is dan de werkelijke overige eigen inkomsten van de gemeenten rechtvaardigen. Het gaat om verhoging met een bedrag tussen € 100 miljoen en € 200 miljoen.

De herverdeling die hieruit voortvloeit, is voor alle gemeenten minder dan 0,3% van de algemene uitkering en voor 315 van de 342 gemeenten minder dan 0,2% van de algemene uitkering. Gelet op deze percentages concludeert de ROB dat voor deze herverdeling geen overgangsmaatregel nodig is.

(10) CLUSTER OVERIGE EIGEN MIDDELEN NU NIET WIJZIGEN

Op de onderzoeksagenda stond onder andere een onderzoek naar de verdeling van het cluster 'Overige eigen middelen' (Oem). U hebt daar onderzoek naar laten doen.²³ De uitkomst daarvan is dat alleen de toeristenbelasting en de forensenbelasting te verevenen zijn. Daar kiest u echter niet voor, om enkele redenen.

De ROB ziet echter dat een aantal punten uit het cluster Oem mogelijkheden biedt voor verbetering van de verdeling. Als eerste de voortdurende forse stijging van de toeristenbelasting en de parkeerbelasting. Het is de ROB bekend dat u de parkeerbelasting indeelt bij het cluster Infrastructuur, Ruimte en Milieu. De praktijk bij de gemeenten is dat de parkeerbelasting steeds meer

²³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2024–2025, 36.600 B, nr. 24, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-36600-B-24.pdf>; Cebeon, *Onderzoek Overige Eigen Middelen gemeenten*, 3 september 2024, www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2025D05400.

als algemeen dekkingsmiddel wordt gebruikt. De opbrengst daarvan stijgt snel. Dat heeft de parkeerbelasting gemeen met de toeristenbelasting uit de Oem.

De ROB ziet ook dat Amsterdam en Rotterdam compensatie krijgen voor hun grootstedelijke kosten. Los van uw exacte indeling ziet de ROB dit als onderdeel van de Oem. De ROB is niet overtuigd dat deze bedragen nodig zijn. De ROB ziet een combinatie van verdeelementen waar Amsterdam baat bij heeft: een grootstedelijk vast bedrag, aftopping van de woz-waarde niet-woningen, en toeristenbelasting die niet verevend wordt. Het is verstandig nader te kijken of deze combinatie moet blijven bestaan.

Los van de exacte indeling in clusters, blijken volgens eerder onderzoek van uw ministerie diverse gemeenten (niet alleen de vier grote steden) wel degelijk grootstedelijke kosten te hebben. Die behoren te worden gecompenseerd in de verdeling. De ROB ziet daar evenwel geen voorstellen voor.

De ROB adviseert een nadere beschouwing op de verschillen tussen de gemeenten in Oem-capaciteit, die vooral liggen bij verschillen in toeristenbelasting en parkeerbelasting, en om nader in te gaan op de kosten van grootstedelijke omstandigheden. In paragraaf 12 van deze bijlage gaat de ROB in op de verdeelmaatstaven voor de waddengemeenten, die ook onderdeel zijn van het cluster Oem/overig.

(11) AFTOPPING WOZ-WAARDE NIET-WONINGEN BEËINDIGEN

Sinds 2023 wordt de woz-waarde van niet-woningen voor maximaal € 35.000 per inwoner afgetrokken. Deze beperking heet ‘aftopping’. In 2021 was de ROB verbaasd over dit voorstel. De kostenpatronen die de reden voor deze aftopping zouden zijn, werden door de ROB niet herkend.

De ROB ziet het belang van deze aftopping toenemen zonder dat de ROB de kosten (als die er al zijn) evenredig mee ziet groeien. Inmiddels worden de woz-waarden niet-woningen van 47 gemeenten afgetopt; bij drie gemeenten is de afgetopte woz-waarde niet-woningen minder dan 40% van de volledige woz-waarde niet-woningen. Deze 47 gemeenten hebben door de aftopping in totaal ongeveer € 250 miljoen minder ozb-aftrek, waarvan meer dan € 100 miljoen bij Amsterdam. Dat moet door de andere gemeenten worden opgebracht.

De ROB adviseert deze aftopping te beëindigen. Echter, gezien de aanzienlijke herverdeling, die ook nog eens bij een bepaalde groep gemeenten terecht komt, kan deze maatregel niet per 2027 ingevoerd worden. De ROB adviseert afschaffing van deze aftopping op een later moment, als met een nieuwe verdeling van meerdere clusters de ongewenste herverdeling te beperken is.

(12) MAATSTAVEN VOOR DE WADDENGEMEENTEN

De waddengemeenten krijgen een hogere algemene uitkering uit het gemeentefonds vanwege extra kosten door hun dure fysieke bereikbaarheid. Sinds een aantal jaren zijn hun inkomsten uit toeristenbelasting echter sterk gestegen. De cijfers uit 2025 staan in onderstaande tabel:

GEMEENTE	INWONERS	TOERISTENBELASTING	HOGERE AU VANWEGE FYSIEKE STRUCTUUR
Texel	13.846	€ 9.000.000	€ 3.330.701
Vlieland	1.217	€ 1.750.000	€ 486.639
Terschelling	4.923	€ 4.345.000	€ 1.170.121
Ameland	3.800	€ 4.018.843	€ 1.091.121
Schiermonnikoog	971	€ 2.363.000	€ 388.272

Inmiddels zijn de inkomsten uit toeristenbelasting van de waddengemeenten veel hoger dan voorheen, en een veelvoud van hun extra kosten. De ROB vindt die hogere algemene uitkering voor de waddengemeenten daarom niet meer nodig.

De ROB adviseert afschaffing van deze compensatie, maar niet per 2027. De nadelige financiële gevolgen hiervan zijn aanzienlijk en komen terecht bij een specifieke groep gemeenten. Daarom adviseert de ROB tot afschaffing van deze compensatie op een later moment in samenhang met andere wijzigingsvoorstellen.





> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Raad voor het Openbaar Bestuur
T.a.v. Iris Sluiter
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
2026-0000088497

Uw referentie
2026-0000079712

Bijlage(n)
1

Datum **13 MAART 2026**
Betreft Beantwoording ROB vragen adviesaanvraag herziening
verdeling gemeentefonds

Middels deze brief wil ik u danken voor de constructieve samenwerking in het traject aangaande de herziening verdeling gemeentefonds per 1 januari 2027.

Met deze brief beantwoorden wij de door u gestelde vragen d.d. 17 februari 2026 (uw kenmerk 2026-0000079712) naar aanleiding van de adviesaanvragen deel 1 en deel 2 betreffende de herziening verdeling gemeentefonds per 1 januari 2027.

Uit uw vragen bleek dat er onduidelijkheid was over welke varianten nu de voorkeur van de fondsbeheerder hadden. Dit hebben we in antwoord op uw vragen getracht te verhelderen. In de adviesaanvraag deel 2 waren voor de clusters Jeugd en Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) steeds drie varianten opgenomen. De eerste variant was steeds bedoeld als basisvariant (namelijk het huidige model herschat). Variant 2 was dan de variant die op basis van de analyses als meest geschikte alternatieve variant naar voren is gekomen. Variant 3 was bedoeld als achtergrondinformatie, zodat u ook zicht zou hebben op wat de uitkomsten zouden zijn geweest als negatieve maatstaven niet onderdrukt waren. De vraag die wij, als fondsbeheerders, te beantwoorden hebben nadat we ook uw reflectie en die van de VNG hebben ontvangen is of voor Jeugd variant 2 daadwerkelijk een verbetering is ten opzichte van variant 1. Voor de Wmo geldt dat voor variant 2 noch de begeleidingscommissie noch de expertgroep tot de conclusie is gekomen dat één van de onderzochte opties een mogelijke verbetering betreft. Het idee is daarom om voor de Wmo de huidige verdeling te handhaven.

Daarnaast deden uw vragen ons realiseren dat we geen uitsluitel hebben gegeven over de vraag of de maatstaf Stapeling nu wel of geen wenselijke maatstaf is. Zoals in paragraaf 4.3.1 van deel 2 aangegeven is de ontwikkelde maatstaf complex en bleek in de regressies bovendien dat de verklaringskracht van deze maatstaf gering was. Daarom heeft het wat de fondsbeheerders betreft niet de voorkeur om deze maatstaf op te nemen. Helaas is per ongeluk in paragraaf 4.4.1 de verkeerde variant 2 van het cluster Jeugd gepresenteerd, zie ook het antwoord op uw vraag 4d.

Tot slot bleek uit uw vragen ook dat voor u niet helder was voor welke variant van de maatstaf Huishoudens laag inkomen met drempel we hadden gekozen. Dit is

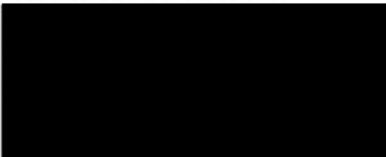
Datum

Onze referentie
2026-0000088497

de variant Huishoudens laag inkomen 2^{de} t/m 4^{de} deciel met drempel uitgedrukt als 10% van het totaal aantal huishoudens. Huishoudens laag inkomen is daarbij gedefinieerd als 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, waarbij is geschoond voor betaalreserve op basis van decielen 8 t/m 10. Voor het bepalen van de drempel is eveneens geschoond voor betaalreserve op basis van decielen 8 t/m 10. Zoals in paragraaf 3.4 van deel 2 van de onderzoeksvraag aangegeven blijkt uit de herschatting van de clusters Wmo en Jeugd dat deze definitie de voorkeur heeft. Mocht besloten worden tot een herziening van het verdeelmodel voor het cluster Jeugd (Variant 2) dan zal in dit cluster de maatstaf worden vervangen door de hier boven beschreven herziene maatstaf maar dan exclusief gepensioneerden. Reden om voor het cluster Jeugd in de herziene definitie de gepensioneerden niet uit te sluiten als het cluster Jeugd niet wordt herschat, is dat dan grotere herverdeeleeffecten optreden, zie ook het antwoord op uw vraag 2a.

We hopen dat bovenstaande en de antwoorden in bijgevoegd document een antwoord is op uw vragen. We zijn vanzelfsprekend altijd bereid om eventuele vervolgvragen te beantwoorden en/of een nadere toelichting te geven in een gesprek of in uw vergadering.

Met vriendelijke groet,



A.H. van Hout

Directeur-generaal Openbaar Bestuur en Democratische Rechtsstaat

Bijlage 1:
**Beantwoording vragen bij de adviesaanvraag Herziening verdeling
gemeentefonds per 1 januari 2027**

Inhoud

1. Inleiding beantwoording vragen	2
2. (Her)verdelingsgevolgen – algemene vragen.....	4
3. Totaalbeeld voorstellen.....	9
4. Jeugd	13
5. Wmo	19
6. Migratieachtergrond.....	22
7. Huishoudens met een laag inkomen (HHLI)	23
8. Eenpersoonshuishoudens	25
9. Grootstedelijke kosten	26
10. Bestuur en ondersteuning.....	27
11. Ozb	28
12. OEM	31

1. Inleiding beantwoording vragen

Op 17 februari 2026 ontvingen wij van u een aantal vragen over deel 1 en 2 van de adviesaanvraag Herziening verdeling gemeentefonds per 1 januari 2027. In deze notitie treft u de antwoorden aan op de door u gestelde vragen.

Alvorens de afzonderlijke vragen te beantwoorden, belichten wij graag enige algemene aspecten.

Voorkeursvariant

In uw vragen komt herhaaldelijk de vraag terug of de fondsbeheerders een voorkeur hebben voor een bepaalde variant. Voor ons als fondsbeheerders is het van belang ook uw reflectie en die van de VNG te vernemen alvorens de vraag te beantwoorden of het voorstel voor de jeugdzorg daadwerkelijk een verbetering is ten opzichte van het huidige model.

De adviesaanvraag bevat twee type wijzigingen, ten eerste definitiewijzigingen en ten tweede voorstellen voor aanpassing van de verdeling binnen een cluster.

Wat de aanpassing van de definities van de maatstaven Niet-westerse migranten en Huishoudens laag inkomen met drempel betreft geldt voor beide maatstaven dat op een nieuwe maatstaf moet worden overgegaan. Voor de maatstaf Niet-westerse migranten geldt dat deze komt te vervallen. Voor de maatstaf Huishoudens laag inkomen met drempel geldt dat de huidige definitie van de drempel niet logisch is, aangezien de drempel uitgedrukt in aantal woonruimten groepen bevat die niet meetellen bij het aantal huishoudens met een laag inkomen. Bij deze definitiewijzigingen is voor ons van belang dat er zo min mogelijk herverdeeleeffecten zijn.

Daarnaast bevat dit deel van de adviesaanvraag een voorstel voor de nieuwe verdeling van de clusters Wet maatschappelijke Ondersteuning (Wmo) en Jeugd van het gemeentefonds per 1 januari 2027 en de omvang van het bedrag van de verevening van de Overige eigen middelen en de Onroerendezaakbelasting (OZB). Alleen voor het cluster Jeugd is gekomen tot een alternatief verdeelvoorstel. Voor de clusters Wmo en de Overige Eigen Middelen is niet tot een herzien verdeelvoorstel gekomen. Wat betreft de Overige eigen middelen ligt nog wel de vraag voor of het bedrag dat moet worden verevend, moet worden verlaagd dan wel afgeschaft.

Zoals hiervoor gezegd, voor ons als fondsbeheerders is het van belang ook uw reflectie en die van de VNG te vernemen alvorens de vraag te beantwoorden of het voorstel voor de jeugdzorg daadwerkelijk een verbetering is ten opzichte van het huidige model. Voor de beoordeling of de voorgestelde oplossingen (definitiewijzigingen en jeugdzorg) daadwerkelijk een verbetering zijn, zijn wat ons betreft de volgende elementen van belang:

- Dat de maatstaf en/of de onderzoeksresultaten uitlegbaar zijn vanuit de leefwereld.
- Dat bij een verbetering van het model, zoals nu voor het cluster Jeugd, de nieuwe verdeling 'rechtvaardig'¹ is. Om dit te kunnen beoordelen is voor de diverse typen gemeenten het herziene model afgezet tegen het huidige model en is 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). Tegelijkertijd dient de verdeling wel zodanig flexibel te zijn 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

¹ De uitgangspunten voor een rechtvaardige verdeling zijn vastgelegd in de Fw 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).

verdeling het meest voor de hand ligt of dat het bijvoorbeeld meer voor de hand ligt om iets via een decentralisatie-uitkering te doen.

Herverdeeleffecten

Verder vraagt u naar de herverdeeleffecten. Deze ontvangt u separaat bij deze antwoorden. Onze adviesaanvraag bevatte alleen de herverdeeleffecten voor de definitiewijzigingen. De adviesaanvraag bevatte bewust nog niet de herverdeeleffecten ten aanzien van de voorstellen voor aanpassing van de verdeling binnen een cluster, aangezien wij het als fondsbeheerders van belang vinden om het vraagstuk van de herziening van het verdeelmodel in eerste instantie methodologisch te benaderen. Zoals u zelf in uw briefadvies van 2019² aangeeft, leidt herijking van de algemene uitkering onvermijdelijk tot herverdeeleffecten. Elk herverdeeleffect leidt tot discussie. Gemeenten die nadeel ondervinden zullen begrijpelijkerwijs vraagtekens stellen bij de onderbouwing en de gehanteerde uitgangspunten. Draagvlak voor de verdeling acht uw Raad van groot belang, maar het moet dan in uw ogen vooral gaan over draagvlak voor de uitgangspunten voor een rechtvaardige verdeling. De uitkomsten zijn volgens uw briefadvies idealiter een logisch gevolg van de gehanteerde uitgangspunten. Het herverdeelvoorstel moet volgens u uiteindelijk bijdragen aan het oplossen van scheefheden. De herverdeeleffecten moeten zoveel mogelijk verklaarbaar zijn en moeten structurele onevenwichtigheden zoveel mogelijk oplossen. Herverdeeleffecten zijn in uw ogen dan ook geen reden om af te zien van een herijking.

Bij de door ons gevolgde methodologische benadering ten aanzien van de voorstellen voor aanpassing van de verdeling binnen een cluster was steeds het uitgangspunt, wat is de gedachte vanuit de leefwereld, en hoe kan dan vervolgens methodologisch tot een verantwoord voorstel worden gekomen.

Het spreekt voor zich dat het uiteindelijke voorstel zowel methodologisch als bestuurlijk uitlegbaar moet zijn. Daarom dat wij nu dan ook de herverdeeleffecten met u delen. De vormgeving van het ingroeipad is in deel 1 van de adviesaanvraag reeds meegenomen.

Spanning tussen tijdige aanpassing van het verdeelmodel en nader onderzoek

Tot slot stelt u de vraag of tot aanpassing van het model kan worden overgegaan als nog niet alle onderzoeken zijn afgerond. Er is een continue spanning tussen tijdige aanpassing van het verdeelmodel en nader onderzoek. Er dient dan ook een continue afweging gemaakt te worden tussen tijdige aanpassing van het verdeelmodel en het feit dat altijd nader onderzoek nodig blijft. Waarbij als uitgangspunt geldt dat aanpassing van het verdeelmodel alleen gerechtvaardigd is als dit tot een daadwerkelijke verbetering van het verdeelmodel leidt.

Tijdigheid: Zoals wij u hebben laten weten in deel 1 van onze adviesaanvraag 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 houdt rekening 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.

Nader onderzoek: Bovendien zal het model continu onderhoud blijven vragen, zoals reeds door mijn voorganger vermeld in de brief van 6 april 2022³. 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.

² [ROB, Briefadvies herijking gemeentefonds, 5 september 2019, kenmerk 2019-0000457175](#)

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 35 925 B, nummer 21

2. (Her)verdelingsgevolgen – algemene vragen

De fondsbeheerders verzoeken (deel 2, blz. 3) de ROB te reflecteren op een aantal vragen en voorstellen. De voorstellen zelf zijn verspreid over de documenten opgenomen. Soms zijn meerdere varianten opgenomen.

- a. Kan een integraal overzicht worden gegeven (was-wordt) van de concrete voorstellen per cluster?

Onderwerp	Voorstel aangezien vervanging definitie noodzakelijk is
Maatstaf Niet-westerse migranten	Vervangen door maatstaf Buiten-Europa Keuze: Nee, huidige maatstaf vervalt
	Criteria omzetting: 1) Gewicht van de maatstaf in de verdeling constant houden. 2) Zo min mogelijk herverdeeeffecten zie paragraaf 2.4 van deel 2 van de adviesaanvraag. 3) Maatstaf moet voldoen aan de eisen van de Fvw: kostengeoriënteerd, globaal, objectief, stabiel, flexibel en uitlegbaar.
Verzoek reflectie ROB: De fondsbeheerders verzoeken de ROB te reflecteren op de omzetting van deze maatstaf en in het bijzonder hoe om te gaan met de herverdeeeffecten als gevolg van de wijziging van de definitie van de maatstaf.	
Maatstaf Huishoudens laag inkomen 2^{de} t/m 4^{de} deciel met drempel uitgedrukt in woonruimten: Vergroting stabiliteit	Vervangen door 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 in plaats van het driejarig gemiddelde van het absolute aantal huishoudens.
	Keuze: Omzetting maakt de maatstaf stabiel. Echter de berekening is iets complexer (CBS berekent).
	Criteria omzetting: 1) Gewicht van de maatstaf in de verdeling constant houden. 2) Zo min mogelijk herverdeeeffecten m.u.v. de gemeenten die nadeel hadden doordat de drempel woonruimten bevatten van groepen die niet meetellen bij het aantal huishoudens zoals studentensteden zie paragraaf 3.4 van deel 2 van de adviesaanvraag. 3) Maatstaf moet voldoen aan de eisen van de Fvw: kostengeoriënteerd, globaal, objectief, stabiel, flexibel en uitlegbaar.
Verzoek reflectie ROB: De fondsbeheerders verzoeken de ROB te reflecteren op het voorstel van het CBS 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.	

<p>Maatstaf Huishoudens laag inkomen 2^{de} t/m 4^{de} deciel met drempel uitgedrukt in woonruimten: Aanpassing definitie waaronder van de drempel</p>	<p>Vervangen door 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, waarbij is geschoond voor betaalreserve op basis van decielen 8 t/m 10 met de drempel uitgedrukt als 10% van het totaal aantal huishoudens. Voor het bepalen van de drempel is eveneens geschoond voor betaalreserve op basis van decielen 8 t/m 10.</p>
	<p>Keuze: De huidige drempel uitgedrukt in aantal woonruimten bevat groepen die niet meetellen bij het aantal huishoudens met een laag inkomen.</p>
	<p>Criteria omzetting: 1) Gewicht van de maatstaf in de verdeling constant houden. 2) Zo min mogelijk herverdeeleffecten m.u.v. de gemeenten die nadeel hadden doordat de drempel woonruimten bevatten van groepen die niet meetellen bij het aantal huishoudens zoals studentensteden zie paragraaf 3.4 van deel 2 van de adviesaanvraag. 3) Maatstaf moet voldoen aan de eisen van de Fvw: kostengeoriënteerd, globaal, objectief, stabiel, flexibel en uitlegbaar.</p>
<p>NB: De idee is de huidige definitie van de maatstaf Huishoudens laag inkomen met drempel (gebaseerd op 10% van de woonruimten) te vervangen door bovenstaande definitie (kaartje 2). Mocht besloten worden tot een herziening van het verdeelmodel voor het cluster Jeugd (Variant 2) dan zal in dit cluster de maatstaf worden vervangen door bovenstaande herziene maatstaf maar dan exclusief gepensioneerden. Reden om voor het cluster Jeugd in de herziene definitie de gepensioneerden niet uit te sluiten als het cluster Jeugd niet wordt herschat, is dat dan grotere herverdeeleffecten optreden (kaartje 8) als wanneer dezelfde herziene definitie wordt gevolgd als in de andere clusters (kaartje).</p>	
<p>Verzoek reflectie ROB: De fondsbeheerders verzoeken de ROB te reflecteren op het voorstel om de definitie voor huishouden laag inkomen met drempel te herdefiniëren voor de clusters participatie, onderwijs en orde en veiligheid zonder dat deze clusters individueel zijn herschat. Voor de herdefiniëring zou dan worden aangesloten bij de uitkomsten uit de regressieanalyse van de clusters Jeugd en Wmo oftewel bij de maatstaf Huishoudens laag inkomen 2 tot en met 4 met drempel.</p>	

Onderwerp	Te overwegen alternatief: Alleen overgaan als alternatief beter is dan het huidige model
Cluster Jeugd	Variant 2: Toevoegen eenoudergezinnen en laag opleidingsniveau. Zonder de maatstaf Stapeling. Criteria: De omvang van het cluster blijft gelijk.
Verzoek reflectie ROB: De fondsbeheerders verzoeken de ROB allereerst te reflecteren op bovenstaande bevindingen. Verder vernemen de fondsbeheerders graag hoe op methodologische gronden de ROB aankijkt tegen aanpassing van de verdeling van het cluster Jeugd.	
Cluster Wmo	Noch de begeleidingscommissie, noch de expertgroep is tot de conclusie gekomen dat één van de onderzochte opties een mogelijke verbetering betreft. Het idee is daarom de huidige verdeling te handhaven.
Verzoek reflectie ROB: De fondsbeheerders verzoeken de ROB te reflecteren op bovenstaande bevindingen. Verder vernemen de fondsbeheerders graag hoe op methodologische gronden de ROB aankijkt tegen aanpassing van de verdeling van het cluster Wmo.	
Verevening omvang OEM en aanpassing OZB percentage	Op dit moment de verevening niet aan te passen, gezien het relatief geringe bedrag dat daarmee gepaard gaat (€ 138 miljoen). In 2029 bezien of de verevening van de OZB naar 90% kan/moet en dan de verevening van de OEM evenredig verlagen. Keuze: De aftopping ervan afhalen, dat scheelt circa € 381 miljoen. Echter, de reden voor de aftopping geldt nog steeds zie vraag 11a.
Verzoek reflectie ROB: De fondsbeheerders verzoeken de ROB allereerst te reflecteren op bovenstaande bevindingen. Verder vernemen de fondsbeheerders graag hoe op methodologische gronden de ROB aankijkt tegen aanpassing van de verevening van de Overige eigen middelen/OZB.	

- b. Hoe beoordelen de fondsbeheerders deze effecten per cluster en hoe beoordelen ze het totaaleffect van de voorgenomen aanpassingen?

Dit deel van de adviesaanvraag betreft allereerst de aanpassing van de definities van de maatstaven Niet-westerse migranten en Huishoudens laag inkomen met drempel. Wat deze twee maatstaven betreft geldt voor beide maatstaven dat op een nieuwe maatstaf moet worden overgegaan. Voor de maatstaf Niet-westerse migranten geldt dat deze komt te vervallen. Voor de maatstaf Huishoudens laag inkomen met drempel geldt dat de huidige definitie van de drempel niet logisch is, aangezien de drempel uitgedrukt in aantal woonruimten groepen bevat die niet meetellen bij het aantal huishoudens met een laag inkomen. Bij deze definitiewijzigingen is het voor ons van belang dat er zo min mogelijk herverdeeleffecten zijn.

Daarnaast bevat dit deel van de adviesaanvraag een voorstel voor de nieuwe verdeling van de clusters Wet maatschappelijke Ondersteuning (Wmo) en Jeugd van het gemeentefonds per 1 januari 2027 en de omvang van het bedrag van de verevening van de Overige eigen middelen en de Onroerendezaakbelasting (OZB). Alleen voor het cluster Jeugd is gekomen tot een alternatief verdeelvoorstel. Voor de clusters Wmo en de Overige eigen middelen is niet tot een herzien verdeelvoorstel gekomen. Wat betreft

de Overige eigen middelen ligt nog wel de vraag voor of het bedrag dat moet worden verevend, moet worden verlaagd dan wel afgeschaft.

Voor ons als fondsbeheerders is het van belang ook uw reflectie en die van de VNG te vernemen alvorens de vraag te beantwoorden of het voorstel voor de jeugdzorg daadwerkelijk een verbetering is ten opzichte van het huidige model.

De aanpassingen van de voorstellen worden primair beoordeeld op aansluitverschillen tussen model en huidige kosten. Daarnaast zijn er herverdeeeffecten, dat is het verschil tussen de huidige verdeling en de voorgestelde nieuwe verdeling. Voor de ROB is bij de beoordeling van de voorstellen ook relevant hoe zij uitpakken en of de patronen in de uiteindelijke verdeling uitlegbaar zijn.

- c. Wat zijn de herverdeeeffecten per gemeente op basis van de voorstellen die de voorkeur hebben?

Het excelbestand met herverdeeeffecten zal separaat met u worden gedeeld.

- d. Welk criterium is gebruikt om te kijken of daar uitschieters bij zitten (d.w.z. gemeenten die door de voorstellen veel meer of veel minder uit het gemeentefonds krijgen), en welke gemeenten waren uitschieter op basis van dat criterium?

Er is gekeken naar wat dit betekent ten opzichte van de huidige uitkering van gemeenten, rekening houdend met het ingroeipad dat nog moet worden doorlopen. Zie de bijgevoegde kaartjes.

- e. Wat is de reactie van de beheerders op de uitschieters?

Voor ons als fondsbeheerders is het van belang ook uw reflectie en die van de VNG te vernemen alvorens de vraag te beantwoorden of het voorstel voor de jeugdzorg daadwerkelijk een verbetering is ten opzichte van het huidige model.

- f. Wat is de analyse van de fondsbeheerders ten aanzien van de patronen in de herverdeeeffecten en in de uiteindelijke verdeling na doorvoering van de verbetervoorstellen?

Als fondsbeheerders vinden wij het van belang om het vraagstuk van de herziening van het verdeelmodel in eerste instantie methodologisch te benaderen. Zoals u zelf in uw briefadvies van 2019⁴ aangeeft, leidt herijking van de algemene uitkering onvermijdelijk tot herverdeeeffecten. Elk herverdeeeffect leidt tot discussie. Gemeenten die nadeel ondervinden zullen begrijpelijkerwijs vraagtekens stellen bij de onderbouwing en de gehanteerde uitgangspunten. Draagvlak voor de verdeling acht uw Raad van groot belang, maar het moet dan in uw ogen vooral gaan over draagvlak voor de uitgangspunten voor een rechtvaardige verdeling. De uitkomsten zijn volgens uw briefadvies idealiter een logisch gevolg van de gehanteerde uitgangspunten. Het herverdeelvoorstel moet volgens u uiteindelijk bijdragen aan het oplossen van scheefheden. De herverdeeeffecten moeten zoveel mogelijk verklaarbaar zijn en moeten structurele onevenwichtigheden zoveel mogelijk oplossen. Herverdeeeffecten zijn in uw ogen dan ook geen reden om af te zien van een herijking.

Bij de door ons gevolgde methodologische benadering ten aanzien van de voorstellen voor aanpassing van de verdeling binnen een cluster was steeds het uitgangspunt, wat is de gedachte vanuit de leefwereld, en hoe kan dan vervolgens methodologisch tot een verantwoord voorstel worden gekomen.

⁴ [ROB, Briefadvies herijking gemeentefonds, 5 september 2019, kenmerk 2019-0000457175](#)

Het spreekt voor zich dat het uiteindelijke voorstel zowel methodologisch als bestuurlijk uitlegbaar moet zijn. Daarom dat wij nu dan ook de herverdeeeffecten met u delen. De vormgeving van het ingroeipad is in deel 1 van de adviesaanvraag reeds meegenomen.

- g. Graag ontvangen wij ook de R-scripts (daarvoor kunnen wij eventueel langs komen).

Deze zullen wij u separaat doen toekomen.

3. Totaalbeeld voorstellen

Het voorliggende verdeelvoorstel is beperkt tot de aanpassing van de verdeling van de clusters Jeugd, Wmo, de definitie van de maatstaf minderheden, de definitie en drempel van de maatstaf HHLI en een verandering van de omvang van de clusters OEM en ozb. Voor een aantal onderwerpen uit de onderzoeksagenda liggen (nog) geen voorstellen voor, zoals over bestuur en ondersteuning en fysieke grootstedelijke kosten.

- a. Hoe kijken de fondsbeheerders naar het totaal van de voorgestelde verdeling van het gemeentefonds? Dit ook gezien het uitgangspunt van de beheerders dat een voorgestelde oplossing voor een geconstateerd knelpunt integraal bezien moet worden en daadwerkelijk een verbetering ten opzichte van de huidige modellering moet opleveren (Adviesaanvraag, deel 2, blz. 3).

Spanning tijdige aanpassing van het verdeelmodel en lopend onderzoek

Er dient een continue afweging gemaakt te worden tussen tijdige aanpassing van het verdeelmodel en het feit dat altijd nader onderzoek nodig blijft. Waarbij als uitgangspunt geldt dat aanpassing van het verdeelmodel alleen gerechtvaardigd is als dit tot een daadwerkelijke verbetering van het verdeelmodel leidt.

Zoals aangegeven in deel 1 van onze adviesaanvraag 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 houdt rekening 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.

Tegelijkertijd geldt ook, zoals eveneens door ons in deel 1 van de adviesaanvraag aangegeven dat dat wij als fondsbeheerders ons er ten volle van bewust zijn dat, zoals reeds door mijn voorganger vermeld in de brief van 6 april 2022⁵, 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.

- b. Hoe wegen de beheerders de genoemde voorstellen in relatie tot de onderdelen die (nog) niet tot een voorstel hebben geleid – en daarmee een integrale weging niet plaats kan vinden - in het licht van het uitgangspunt van verbetering. De minister van BZK stelt zelf: "bij eventuele herziening van het verdeelmodel is het bij de beoordeling van de uiteindelijke onderzoeksresultaten van belang (...) 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."

Zoals hier boven bij onderdeel 3a aangegeven is er een continue spanning tussen de tijdigheid van aanpassing van het verdeelmodel en nog lopend onderzoek. Voor de nu voorliggende onderdelen geldt, zoals in de inleiding reeds aangegeven, dat de aanpassing van de definities van de maatstaven Niet-westerse migranten en Huishoudens laag inkomen met drempel noodzakelijk is. Voor de maatstaf Niet-westerse

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 35 925 B, nummer 21

migranten geldt dat deze komt te vervallen. Voor de maatstaf Huishoudens laag inkomen met drempel geldt dat de huidige definitie van de drempel niet logisch is. Dit, aangezien de drempel uitgedrukt in aantal woonruimten groepen bevat die niet meetellen bij het aantal huishoudens met een laag inkomen. Bij deze definitiewijzigingen is het voor ons van belang dat er zo min mogelijk herverdeeffecten zijn.

Voor de herziening van de verdeling van de clusters Jeugd, Wmo en Overige eigen middelen geldt dat aanpassing van het verdeelmodel alleen gerechtvaardigd is als dit tot een daadwerkelijke verbetering van het verdeelmodel leidt. Zoals u in deel 2 van de adviesaanvraag heeft kunnen lezen zijn noch de leden van de begeleidingscommissie noch van de expertgroep ervan overtuigd dat voor het cluster Wmo er een betere variant is gevonden. Ook voor de verevening van de overige eigen middelen is het zoals u in paragraaf 5.2 van deel 2 van de adviesaanvraag heeft kunnen lezen, niet gelukt om tot een alternatief verdeelvoorstel te komen. Dit ondanks alle aangedragen en onderzochte suggesties van de leden van de begeleidingscommissie en de expertgroep. Voor het cluster Jeugd is de begeleidingscommissie niet tot een bevinding gekomen. Echter, de expertgroep kan zich op methodologische gronden vinden in de aanpassing van de verdeling van het cluster Jeugd.

- c. Vinden de beheerders dat de voorstellen gezamenlijk leiden tot een verbetering van het (integrale) verdeelmodel?

Zoals bij het antwoord op uw vorige vraag aangegeven zijn de definitiewijzigingen van de maatstaven Niet-westerse migranten en Huishoudens laag inkomen met drempel wat de fondsbeheerders betreft onontkoombaar, waarbij het uitgangspunt is dit met zo min mogelijk herverdeeffecten gepaard te laten gaan.

Voor het cluster Jeugd geldt dat de fondsbeheerders alvorens tot een definitief besluit te komen graag ook uw reflectie en die van de VNG vernemen op het voorstel.

Zoals bij het antwoord op de vorige vraag aangegeven is het niet gelukt om voor het cluster Wmo en voor de verevening van de Overige eigen middelen tot een methodologisch beter voorstel te komen. Dit ondanks alle aangedragen en onderzochte suggesties van de leden van de begeleidingscommissie en de expertgroep. De fondsbeheerders zien op dit moment dan ook geen verdere mogelijkheden voor verbetering van de verdeling van de middelen van het cluster Wmo en/of de verevening van de Overige eigen middelen. Vanzelfsprekend blijven de fondsbeheerders voor nieuwe gedachten altijd open staan. De fondsbeheerders zullen de ontwikkeling in de Wmo blijven monitoren, zoals aangegeven in de onderzoeksagenda. Voor de Overige eigen middelen zal de omvang van het te verevenen bedrag onder de aandacht blijven, zoals eveneens aangegeven in de onderzoeksagenda.

- d. Van het Periodiek Onderhoudsrapport (POR) gemeentefonds is maar een klein deel gepubliceerd, namelijk alleen de aansluiting per cluster op macroniveau. Van de clusters Wmo en Jeugd heeft de ROB het POR ontvangen. Wanneer wordt het gehele POR gepubliceerd, dus alle clusters?

Zoals u in deel 2 van de adviesaanvraag heeft kunnen lezen, hadden de leden van de begeleidingscommissie moeite met het doorgronden van alle informatie. Zoals in paragraaf 3.1 van deel 1 van de adviesaanvraag aangegeven zullen de fondsbeheerders daarom samen 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. Dit zal de tweede helft van 2026 worden opgepakt.

Mocht u als ROB eerder behoefte hebben aan nadere info, dan kunnen wij die vanzelfsprekend met u delen.

- e. Waarop baseert BZK zijn voorkeursvarianten? Hoe beoordelen de fondsbeheerders de herverdeeleffecten. Kan de ROB landkaartjes krijgen van de aansluitverschillen en van de herverdeeleffecten van de voorkeursvarianten.

Waarop baseert BZK zijn voorkeursvarianten?

De voorkeursvarianten zijn gebaseerd op methodologische gronden. Waarbij wat ons betreft de volgende elementen van belang zijn:

- Dat de maatstaf en/of de onderzoeksresultaten uitlegbaar zijn vanuit de leefwereld.
- Dat bij een verbetering van het model, zoals nu voor het cluster Jeugd, de nieuwe verdeling 'rechtvaardig'⁶ is. Om dit te kunnen beoordelen is voor de diverse typen gemeenten het herziene model af gezet tegen het huidige model en is 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). Tegelijkertijd dient de verdeling wel zodanig flexibel te zijn 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.

Hoe beoordelen de fondsbeheerders de herverdeeleffecten.

Onze adviesaanvraag bevatte alleen de herverdeeleffecten voor de definitiewijzigingen. De adviesaanvraag bevatte bewust nog niet de herverdeeleffecten ten aanzien van de voorstellen voor aanpassing van de verdeling binnen een cluster, aangezien wij het als fondsbeheerders van belang vinden om het vraagstuk van de herziening van het verdeelmodel in eerste instantie methodologisch te benaderen. Dat wil zeggen, wat is de gedachte vanuit de leefwereld, en hoe dan vervolgens methodologisch tot een verantwoord voorstel te komen. Het spreekt voor zich dat het uiteindelijke voorstel zowel methodologisch als bestuurlijk uitlegbaar moet zijn. Daarom dat wij nu dan ook de herverdeeleffecten met u delen. De vormgeving van het ingroeipad is in deel 1 van de adviesaanvraag reeds meegenomen.

Kan de ROB landkaartjes krijgen van de aansluitverschillen en van de herverdeeleffecten van de voorkeursvarianten.

Ja, deze zullen separaat met u worden gedeeld.

- f. In zijn 'Tussenbericht (...)’ heeft de ROB opgemerkt dat verdeelmaatstaven ook een toegevoegde waarde kunnen hebben voor een beperkt aantal gemeenten, ook al zijn ze niet significant. In welke mate is daar invulling aan gegeven?

Voor de begeleidingscommissie geldt dat, om recht te doen aan de diversiteit van gemeenten, elke groep gemeenten die gemeenschappelijke kenmerken heeft kan participeren in de begeleidingscommissie om vanuit zijn expertise een inhoudelijke bijdrage te leveren. In de begeleidingscommissie zitten momenteel de VNG, de G4, honderdduizendplus gemeenten, kleine gemeenten, instellingsgemeenten,

⁶ De uitgangspunten voor een rechtvaardige verdeling zijn vastgelegd in de Fw uit 1997: iedere gemeente moet in staat zijn haar burgers bij gelijke belastingdruk een gelijkwaardig voorzieningspakket aan te bieden (Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 34775 B, nr. 18).

randgemeenten, toeristische gemeenten, Friese en Groninger gemeenten, New Towns en op persoonlijke titel een afvaardiging van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB).

Op dit moment staat nog de vraag open aangaande de bebouwingsdichtheid. Zoals vermeld in de brief van 7 februari 2025⁷ 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 (i.c.m. 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. Daarom is in de onderzoeksagenda opgenomen dat de tweede helft van 2026 hier extern onderzoek naar zal worden gedaan.

Verder is zowel in de begeleidingscommissie als in de expertgroep steeds expliciet aandacht geweest voor de vraag of er naast de bebouwingsdichtheid nog bijzondere omstandigheden waren in specifieke gemeenten waar nog expliciet rekening mee moest worden gehouden. Het voornaamste punt dat daarbij naar boven is gekomen was de vraag of de maatstaf centrumfunctie passend is, aangezien niet alleen grote gemeenten hogere uitgaven hebben in het sociaal domein. U had in uw briefadvies van 2021⁸ ook al gewezen op cijfermatig bewijs dat met name de grotere gemeenten eerder geconfronteerd zijn met hogere uitgaven in het sociaal domein en daarop maatregelen hebben getroffen terwijl de uitgavenstijging in kleinere en middelgrote gemeenten pas later (dat wil zeggen: na 2017) goed zichtbaar werd en langer door zette. Dit achtte uw Raad onverstandig en niet rechtvaardig richting kleine en middelgrote gemeenten. Daarom is zowel voor het cluster Jeugd als voor de Wmo gezocht naar een variant zonder de maatstaf centrumfunctie.

Cluster Jeugd

Zowel in de begeleidingscommissie als in de expertgroep is opgemerkt dat tegenwoordig 1 op de 7 jongeren jeugdzorg heeft versus 1 op de 11 in het verleden. Hetgeen het inderdaad aannemelijk maakt dat de maatstaf centrumfunctie minder relevant is geworden in de jeugdzorg. Daarom zijn varianten doorgerekend waarbij de maatstaf regionale centrumfunctie niet is meegenomen. Dat heeft voor de jeugdzorg tot een voorstel geleid waarin deze maatstaf niet meer voorkomt.

Cluster Wmo

Voor de Wmo is eveneens de variant zonder centrumfunctie doorgerekend. Dat leidde tot een voorstel waarbij het gewicht van de maatstaf Huishoudens laag inkomens sterk toenam. De begeleidingscommissie is dan ook niet tot een bevinding gekomen. De expertgroep benadrukt dat ze alleen methodologisch kijkt. Op basis van de methodologie heeft de expertgroep unaniem voor het cluster Wmo geconcludeerd dat:

- 1) De verklaringskracht gelijk blijft.
- 2) Het gewicht van de maatstaf Huishoudens laag inkomen sterk toeneemt.
- 3) Dat de effecten op de aansluitverschillen beduidend kleiner zijn dan bij het cluster Jeugd.

⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 36600-B, nummer 24

⁸ [ROB, Advies herverdeling gemeentefonds, 19 oktober 2021, kenmerk 2021-0000546664](#)

4. Jeugd

- a. Wat is precies het voorstel dat de fondsbeheerders ter advisering voorleggen aan de ROB? De adviesaanvraag (deel 2, blz. 3). luidt: "te reflecteren op 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.". Welk voorstel voor 'Jeugd' wordt nu precies voorgelegd? Er zijn verschillende varianten benoemd, heeft één daarvan de voorkeur van de fondsbeheerders? Zo ja, welke? Zo nee, waarom niet?

Het concrete voorstel dat voorligt is of variant 2 zonder de maatstaf 'Stapeling cluster-9' een verbetering is ten opzichte van de huidige situatie. Waarbij, vanwege de verklaarbaarheid (blauw gearceerd):

- het negatieve teken van de omgevingsadressendichtheid is onderdrukt (paragraaf 4.4.1 van deel 2 van de adviesaanvraag blz. 20)
- de maatstaf Stapeling cluster-9 is onderdrukt (paragraaf 4.3.1 van deel 2 van de adviesaanvraag blz. 15).

De rood gearceerde maatstaven zijn in de regressie niet opgepakt, als zijnde relevante maatstaven.

Stepwise	Steekproef 2023	Steekproef 2024	Steekproef pooled
Verklaringskracht model (R2 adj)	68,05%	64,00%	68,00%
HHLi 2 t/m 4 met drempel Drempel: 10% van de HHLi*	26%	23%	23%
Omgevingsadressendichtheid	0%	0%	0%
Regionale centrumfunctie	0%	0%	0%
Stapeling cluster-5	0%	0%	0%
Stapeling cluster-9	0%	0%	0%
Eenoudergezinnen	44%	40%	39%
Laag opleidingsniveau met drempel Drempel: 10% van het aantal inwoners	14%	14%	13%
Hoog opleidingsniveau met drempel Drempel: 10% van het aantal inwoners	0%	0%	0%
Constante (bedrag per jongere)	16%	23%	24%**

* Huishoudens laag inkomen (HHLi) is gedefinieerd als het driejarig gemiddelde gebaseerd op percentages, waarbij is geschoond voor betaalreserve op basis van decielen 8 t/m 10 en voor gepensioneerden. Voor het bepalen van de drempel is eveneens uitgegaan van een driejarig gemiddelde gebaseerd op percentages, waarbij is geschoond voor betaalreserve op basis van decielen 8 t/m 10 en gepensioneerden.

**Dit is een combinatie van de Constante (bedrag per jongere) van 2023 en 2024.

- b. Het voorstel voor 'Jeugd' bevat de maatstaf eenoudergezinnen. Die maatstaf is inhoudelijk logisch verklaarbaar. Is het gewicht van ongeveer 50% in de verdeling alleen gebaseerd op regressie, of is het ook onderbouwd op de leefwereld van de jeugdzorg?

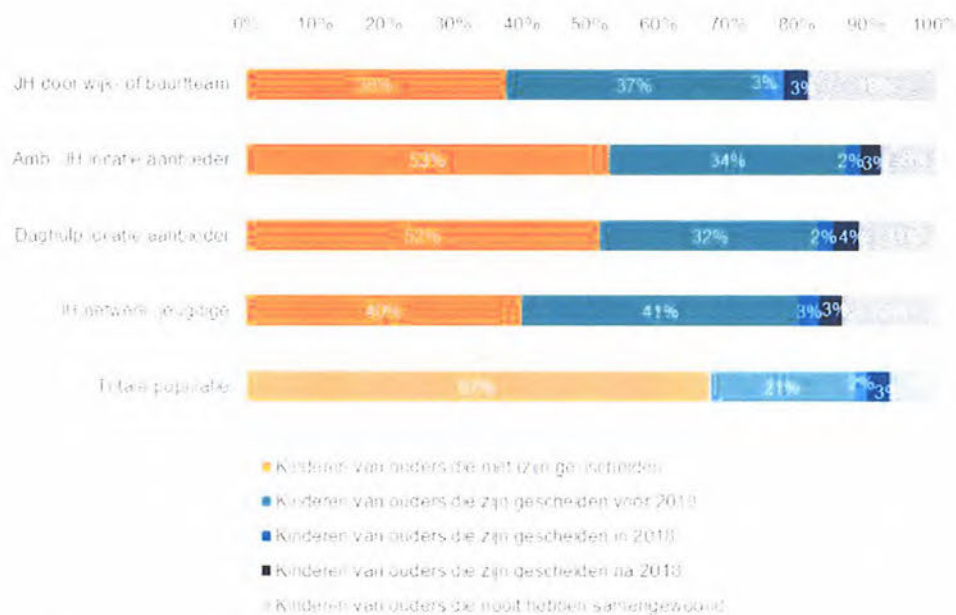
De 40% is een gevolg van de toegepaste regressie. Vanuit de leefwereld is bekend dat kinderen van gescheiden ouders een hoger gebruik van jeughulp hebben. Gescheiden ouders betekent vaak dat kinderen een (deel van) hun jeugd opgroeien in een eenoudergezin. Op dit moment zijn echter nog niet voldoende gegevens beschikbaar om te kwantificeren of dit 40% is.

Toelichting: Zoals in paragraaf 4.3.1 opgenomen heeft het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) er in een Kamerbrief⁹ op gewezen dat uit onderzoek blijkt dat het jeugdhulpgebruik van kinderen met gescheiden ouders significant

⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 33 836, nummer 66

hoger is dan van kinderen wiens ouders nog bij elkaar zijn¹⁰. Gescheiden ouders betekent vaak dat kinderen een (deel van) hun jeugd opgroeien in een eenoudergezin. Volgens het Nederlands Jeugdinstituut groeit momenteel circa 23% van de kinderen op in een eenoudergezin¹¹. Het Nederlands Jeugdinstituut wijst er daarbij op dat het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) gezinnen omschrijft als huishoudens waar volwassenen met kinderen samenwonen, waarmee ze een ouder-kind relatie hebben. Adoptie- en stiefkinderen worden daarbij wel meegeteld, pleegkinderen niet.

Onderzoeksbureau Significant heeft onderzoek gedaan naar de relatie tussen scheidingen, GGZ-gebruik en Jeugdzorggebruik¹². Uit dit onderzoek blijkt dat kinderen van gescheiden ouders relatief vaak een beroep doen op de jeugdhulp zonder verblijf, zie onderstaande grafiek.



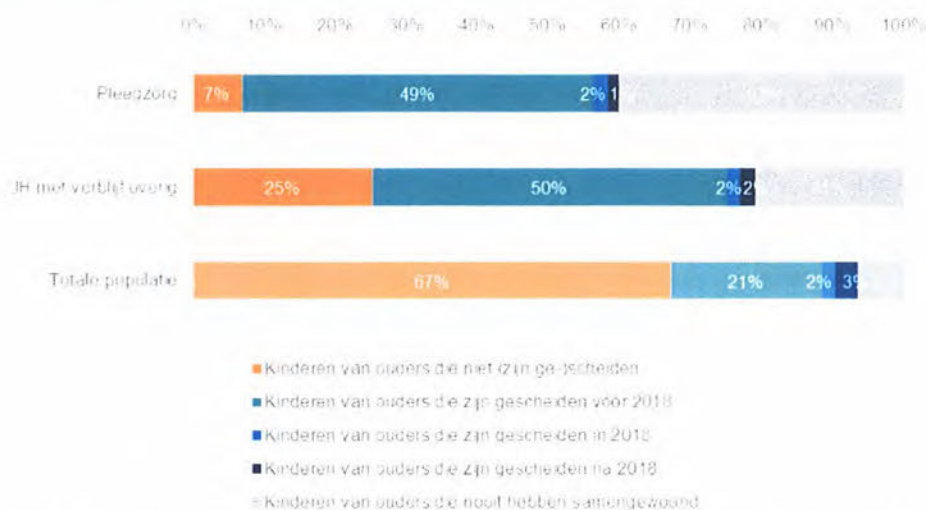
Figuur 3. Verdeling aantal jeugdigen met jeugdhulp zonder verblijf met al dan niet gescheiden ouders per type jeugdhulp

¹⁰ [Kostenanalyse van complexe scheidingen](#)

¹¹ [Gegevens eenoudergezinnen](#)

¹² [Significant Public – Relatie tussen scheidingen, GGZ-gebruik en Jeugdzorggebruik](#)

Ook voor jeugdhulp met verblijf blijkt dat kinderen van gescheiden ouders hier relatief vaak een beroep op doen, zie onderstaande grafiek.



Figuur 5. Verdeling aanpak jeugdigen jeugdhulp met verblijf met al dan niet gescheiden ouders per type jeugdhulp met verblijf

Onderzoeksbureau Aspectu¹³ heeft onderzoek gedaan naar het zorggebruik in de jeugdzorg. Daaruit blijkt dat het overgrote deel ambulante voorzieningen betreft, zie tabel hieronder. Zoals uit de figuren hier boven van Significant blijkt zijn kinderen van ouders die nooit hebben samengewoond of van gescheiden ouders, en in het verlengde daarvan eenoudergezinnen een relatief groot deel van de populatie die een beroep doet op jeugdhulp zonder verblijf. Bij jeugdhulp met verblijf (relatief dure zorgvormen) is de oververtegenwoordiging van deze groep kinderen het grootst.

2.1.2 Opbouw gebruik en kosten naar zorgvormen

Hoofdcategorie zorgvormen	Jaren					2018-2021	In de nevenstaande tabel is de verdeling in aantal cliënten, de gemiddelde waarde per cliënt en de totale declaratiewaarde weergegeven verdeeld over de zorgvormen.
	2018	2019	2020	2021	2018-2021		
% opbouw cliënten							Jeugdigen kunnen gebruik maken van meerdere zorgvormen, waardoor de som van de totalen per regel meer dan 100% is. Zo maken vrijwel alle jeugdigen gebruik van Ambulante voorzieningen en 11,1% van de cliënten maakt gebruik van Verblifvoorzieningen (o.a. Residentieel en/of Pleegzorg).
Ambulant	91,3%	93,1%	92,9%	93,2%	94,7%		
Landelijk	1,6%	1,6%	1,5%	1,6%	2,2%		
Veiligheid	10,4%	8,8%	9,9%	11,8%	11,0%		
Verblijf	12,9%	12,3%	12,1%	11,4%	11,1%		
Waarde per cliënt							De gemiddelde waarde per cliënt is gebaseerd op de totale declaratiewaarde per cliënt per jaar en in de laatste kolom over 2018-2021.
Ambulant	€ 5.443	€ 5.988	€ 6.307	€ 6.769	€ 12.657		
Landelijk	€ 23.887	€ 21.786	€ 24.180	€ 26.346	€ 36.699		
Veiligheid	€ 5.060	€ 6.500	€ 6.725	€ 7.042	€ 12.488		
Verblijf	€ 22.509	€ 22.441	€ 23.139	€ 24.939	€ 53.602		
% Bedrag Goedgekeurd							De Verblifvoorzieningen zijn gemiddeld duurder dan Ambulante voorzieningen, waardoor het aandeel Verblif in de totale kosten groter is dan het kostenaandeel Ambulante voorzieningen.
Ambulant	56,6%	60,3%	60,6%	60,7%	59,6%		
Landelijk	4,3%	3,8%	3,6%	4,0%	3,9%		
Veiligheid	6,0%	6,2%	6,9%	8,0%	6,8%		
Verblijf	33,1%	29,8%	28,9%	27,3%	29,6%		
Totaal % opbouw cliënten	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%		
Totaal Waarde per cliënt	€ 8.778	€ 9.246	€ 9.673	€ 10.398	€ 20.098		
Totaal % Bedrag Goedgekeurd	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%		

In onderdeel 7 is de betekenis van de zorgvormen toegelicht.

- c. Is het wenselijk het ene hoge gewicht (regionale centrumfunctie) te vervangen door een (uitlegbaardere) maatstaf met eveneens zo'n hoog gewicht?

Zoals in de inleiding gezegd, is het voor ons als fondsbeheerders van belang ook uw reflectie en die van de VNG te vernemen alvorens de vraag te beantwoorden of het voorstel voor de jeugdzorg daadwerkelijk een verbetering is ten opzichte van het huidige model.

¹³ Aspectu - Onderzoek naar de opbouw en ontwikkeling van gebruik en kosten van voorzieningen uit de Jeugdwet

We delen uw bevinding dat deze maatstaf een hoog verdeelpercentage kent in dit specifieke cluster. Echter, met dien verstande dat, zoals u in uw briefadvies van 2021¹⁴ aangeeft het gewicht van de maatstaf centrumfunctie mogelijk een kunstmatig uitvloeisel is van het gekozen peiljaar 2017. U wijst hierbij op cijfermatig bewijs dat met name de grotere gemeenten eerder geconfronteerd zijn met hogere uitgaven in het sociaal domein en daarop maatregelen hebben getroffen terwijl de uitgavenstijging in kleinere en middelgrote gemeenten pas later (dat wil zeggen: na 2017) goed zichtbaar werd en langer door zette.

- d. Wat is de reflectie van de fondsbeheerders op de relatief grote variatie in gewicht van de maatstaf jongeren in de varianten tussen de onderzochte jaren 2024 (18%) en de pooled variant (10%)? Wat zegt dit over de stabiliteit van het verdeelmodel?

Excuses, in deze tabel was een fout geslopen. De constante (bedrag per jongere) in de pooled variant was onvolledig. Tevens bevatte de tabel nog de maatstaf stapelingsproblematiek, Hieronder is de correcte tabel weergegeven.

Stepwise	Steekproef 2023	Steekproef 2024	Steekproef pooled
Verklaringskracht model (R2 adj)	68,05%	65,10%	68,73%
HHLi 2 t/m 4 met drempel Drempel: 10% van de HHLi*	26%	24%	24%
Omgevingsadressendichtheid	0%	0%	0%
Regionale centrumfunctie	0%	0%	0%
Stapeling cluster-5	0%	0%	0%
Stapeling cluster-9	0%	2%	1%
Eenoudergezinnen	44%	46%	44%
Laag opleidingsniveau met drempel Drempel: 10% van het aantal inwoners	14%	9%	10%
Hoog opleidingsniveau met drempel Drempel: 10% van het aantal inwoners	0%	0%	0%
Constante (bedrag per jongere)	16%	18%	21%**

* Huishoudens laag inkomen (HHLi) is gedefinieerd als het driejarig gemiddelde gebaseerd op percentages, waarbij is geschoond voor betaalreserve op basis van decielen 8 t/m 10 en voor gepensioneerden. Voor het bepalen van de drempel is eveneens uitgegaan van een driejarig gemiddelde gebaseerd op percentages, waarbij is geschoond voor betaalreserve op basis van decielen 8 t/m 10 en gepensioneerden.

**Dit is een combinatie van de Constante (bedrag per jongere) van 2023 en 2024.

- e. Bij het cluster 'Jeugd' wordt een andere grondslag van de maatstaf LI gebruikt, namelijk exclusief gepensioneerden en exclusief 30% met hoogste betaalreserve (klopt dat?). Is voor de andere clusters, die ook de maatstaf HHLI bevatten, de grondslag aangepast? Zo ja, hoe en waarom? Zo nee, waarom niet? Waarom is de maatstaf geheel uit de onderhoudsagenda verdwenen?

Het voorstel is dat deze maatstaf ook voor de andere clusters wordt aangepast, zie vraag 2a. De definitie in de andere clusters is gelijk aan die van het cluster Jeugd. Met het enige verschil dat in de regressie voor het cluster Jeugd geldt dat expliciet besloten is om de huishoudens met gepensioneerden buiten beschouwing te laten. De reden hiervoor is dat deze huishoudens nauwelijks tot geen jeugdzorg afnemen, aangezien hun kinderen meestal al boven de 18/21 jaar zijn.

¹⁴ [ROB, Advies herverdeling gemeentefonds, 19 oktober 2021, kenmerk 2021-0000546664](#)

Wat betreft uw vraag over waarom de maatstaf niet op de onderhoudsagenda staat geldt dat met de wijziging van de definitie van de drempel, het vraagstuk is opgelost. Het vraagstuk was, zoals in paragraaf 3.2 van deel 2 van de adviesaanvraag opgenomen dat de drempel uitgedrukt in woonruimten groepen bevatte die niet meetelden bij het aantal huishoudens met een laag inkomen. In het nu voorliggende voorstel is de drempel uitgedrukt als 10% van het aantal huishoudens. Daarmee is dit vraagstuk opgelost.

- f. In de notitie (bijlage 1, blz. 15) wordt geconcludeerd dat de verklaringskracht van de "potentiële maatstaven Stapeling-5 en Stapeling-9 zeer beperkt bleek. Verder wordt door de fondsbeheerders opgemerkt dat gelet op de complexiteit van de samenstelling van de maatstaf de maatstaf niet goed uitlegbaar is. In enkele voorlegde varianten komt deze maatstaf toch voor. Hoe is dit met elkaar te rijmen? Hoe veranderen die varianten als de stapelingsmaatstaven daaruit weggelaten worden?

Voor de volledigheid hebben wij u de versie met de maatstaf getoond. Zoals onder 4a aangegeven is het concrete voorstel dat nu voorligt of variant 2 zonder de maatstaf 'Stapeling cluster-9' een verbetering is ten opzichte van de huidige situatie. Zie de tabel bij vraag 4a voor de geactualiseerde resultaten (hierna nogmaals opgenomen).

Stepwise	Steekproef 2023	Steekproef 2024	Steekproef pooled
Verklaringskracht model (R2 adj)	68,05%	64,00%	68,00%
HHLi 2 t/m 4 met drempel Drempel: 10% van de HHLi*	26%	23%	23%
Omgevingsadressendichtheid	0%	0%	0%
Regionale centrumfunctie	0%	0%	0%
Stapeling cluster-5	0%	0%	0%
Stapeling cluster-9	0%	0%	0%
Eenoudergezinnen	44%	40%	39%
Laag opleidingsniveau met drempel Drempel: 10% van het aantal inwoners	14%	14%	13%
Hoog opleidingsniveau met drempel Drempel: 10% van het aantal inwoners	0%	0%	0%
Constante (bedrag per jongere)	16%	23%	24%**

* Huishoudens laag inkomen (HHLi) is gedefinieerd als het driejarig gemiddelde gebaseerd op percentages, waarbij is geschoond voor betaalreserve op basis van decielen 8 t/m 10 en voor gepensioneerden. Voor het bepalen van de drempel is eveneens uitgegaan van een driejarig gemiddelde gebaseerd op percentages, waarbij is geschoond voor betaalreserve op basis van decielen 8 t/m 10 en gepensioneerden.

**Dit is een combinatie van de Constante (bedrag per jongere) van 2023 en 2024.

- g. Variant 3, met een negatieve waarde voor de OAD, heeft een veel hogere R2 dan variant 2. Wat zegt dat voor de beheerders over de waarde van de R2? Vinden de beheerders de verdeling van variant 2 van Jeugd, met aansluitverschillen +15% (< 20.000 inw), +10% (zeer hoge ses-woa) en - 7% (50.000 – 100.000 inw) goed genoeg? Waarom is niet verder gezocht om deze aansluitverschillen te verkleinen, met niet-significante maar wel verstandige verdeelmaatstaven?

Zoals in de inleiding gezegd, is het voor ons als fondsbeheerders van belang ook uw reflectie en die van de VNG te vernemen alvorens de vraag te beantwoorden of het voorstel voor de jeugdzorg daadwerkelijk een verbetering is ten opzichte van het huidige model.

De R² en de aansluitverschillen zijn onderdeel van deze weging naast andere zaken, zoals de uitlegbaarheid en het gewicht per maatstaf.

Het is correct dat in variant 3 de R^2 hoger is. Echter, zoals in paragraaf 4.4.1 van deel 2 van de adviesaanvraag aangegeven is een negatief teken vanuit de leefwereld niet direct verklaarbaar. Bovendien kennen de andere twee maatstaven Huishoudens laag inkomen en eenoudergezinnen nu eveneens relatief zware gewichten.

Het negatieve teken van de maatstaf Omgevingsadressendichtheid kan in dit geval worden uitgelegd als dat er in dunbevolkte gebieden meer vraag naar jeugdzorg is. Hoewel uit nadere analyses is gebleken dat er vermoedelijk een sterke interactie is met de maatstaf Huishoudens laag inkomen en de maatstaf Eenoudergezinnen, welke nu ook een relatief zwaar gewicht kennen.

Als alternatief zijn daarom aan het model tevens maatstaven als Bebouwde grond toegevoegd, maar deze werden niet als maatstaf opgepikt in de Stepwise methode.

Voor verdere suggesties voor verbetering staan de fondsbeheerders altijd open. Echter noch vanuit de begeleidingscommissie noch vanuit de expertgroep is gekomen tot andere verbetervoorstellen dan de al doorgerekende varianten. Het gaat daarbij, zoals u terecht opmerkt, om verstandige varianten.

5. Wmo

- a. Wat is precies het voorstel dat de fondsbeheerders ter advisering voorleggen aan de ROB? De adviesaanvraag (deel 2, blz. 3) luidt: "te reflecteren op 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." Er zijn verschillende varianten benoemd, heeft één daarvan de voorkeur van de fondsbeheerders? Zo ja, welke? Zo nee, waarom niet?

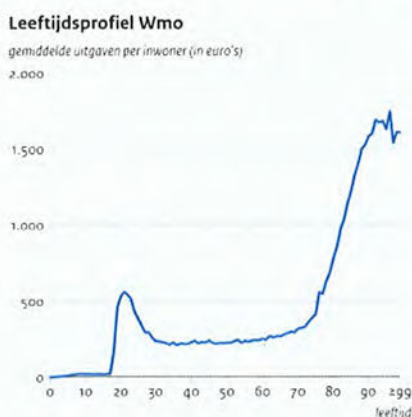
Zoals u in deel 2 van de adviesaanvraag heeft kunnen lezen zijn noch de leden van de begeleidingscommissie noch van de expertgroep ervan overtuigd dat er een betere variant voor het cluster Wmo is gevonden.

- b. Sluit het gewicht van de maatstaf 'Inwoners 75+' aan bij de gebruikers van de Wmo? Waaruit blijkt dat?

Het CPB laat in haar middellange termijnraming zorg 2027-2033¹⁵ weten dat: "voor het eerst¹⁶ data beschikbaar zijn gekomen over de uitgaven per leeftijd aan Wmo en Jeugdwet.¹⁷ De data komen uit het BerichtenVerkeer waarin de declaraties van gemeenten worden afgehandeld. De data in het BerichtenVerkeer zijn per zorgvorm (zoals "hulpmiddelen en diensten" en "verblijf en opvang" bij de Wmo en "jeugdhulp" en "jeugdbescherming" bij de Jeugdwet) geëxtrapoleerd. ... Bij de Wmo en Jeugdwet nemen de uitgaven ook toe met de leeftijd, waarbij de zorg die vanuit de Jeugdwet wordt gefinancierd afloopt op het moment dat de ontvanger de leeftijd van 18 jaar bereikt. Deze afloop van de financiering vanuit de Jeugdwet verklaart naar verwachting ook de lokale piek bij de Wmo bij de jongvolwassenen.¹⁸"

Bij de interpretatie van deze grafiek is het van belang zich te realiseren dat de grafiek uitgaven betreft die zijn gedeclareerd door zorgaanbieders bij gemeenten via het berichtenverkeer en dus niet de totale uitgaven voor Jeugdzorg en Wmo. Dit betreft het grootste deel van maatwerk en een deel van de Algemene voorzieningen en Wijkteams.

Figuur 3 Leeftijdprofiel Wmo (gemiddelde uitgaven per leeftijd per inwoner, in 2022)



¹⁵ <https://www.cpb.nl/system/files/cpbmedia/omnidownload/CPB-Publicatie-Middellangetermijnraming-zorg-2027-2033.pdf>

¹⁶ Tot nu toe waren er geen cijfers over de uitgaven per leeftijd voor Wmo en Jeugdwet. De demografische component van Wmo en Jeugdwet werd daarom in het verleden bepaald met behulp van gebruikscijfers (aantal gebruikers van zorg), zie bijlage 1 in Zeilstra et al., 2019 ([link](#)).

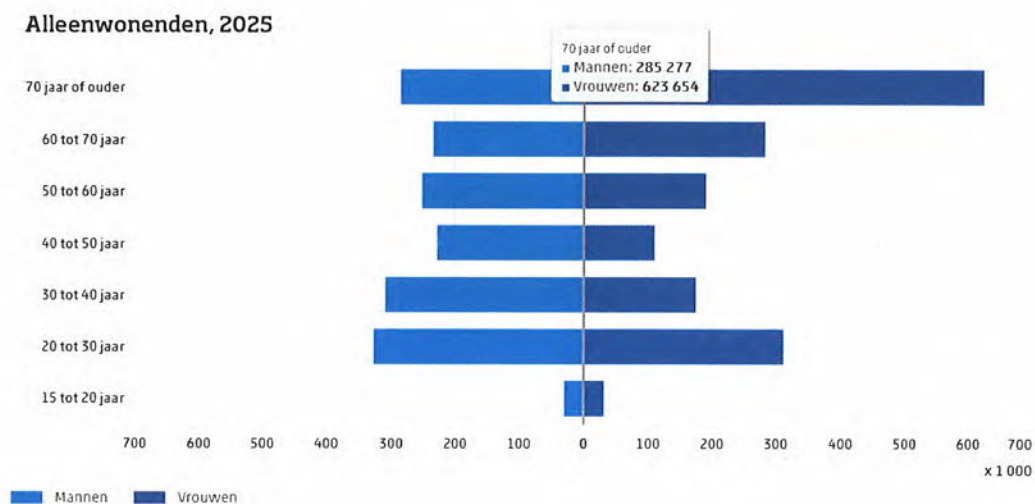
¹⁷ Met dank aan: gemeenten, VNG, Inlichtingenbureau, Ketenbureau, VWS, CBS en RIVM voor het beschikbaar stellen van de data en hulp en expertise bij het in gebruik nemen hiervan.

¹⁸ Ongeveer de helft van het aantal mensen dat Wmo-zorg op het gebied van "Verblijf en opvang" ontvangt is jonger dan 30 jaar, zie [[link](#)]. De zorgvorm "Verblijf en opvang" bevat onder meer "Beschermd wonen", "Opvang" en "Spoedopvang".

- c. Is gekeken naar een mogelijk maatstaf van alleenstaande ouderen (niet wonend in instellingen)? Zo ja, wat leverde dit op, zo nee, waarom niet?

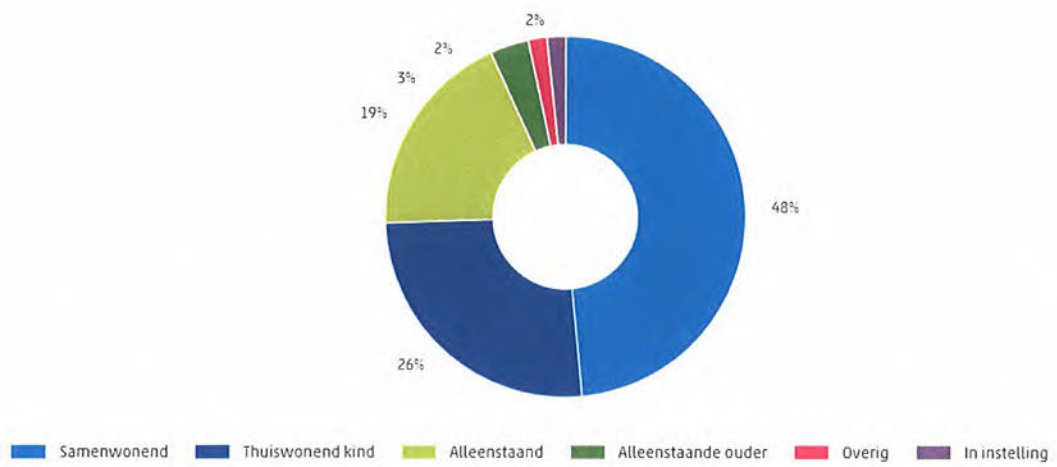
Ja, naar deze maatstaf is gekeken. Dit leverde echter niets op. Zoals in onderstaande grafiek te zien is. Hoe ouder hoe vaker alleen. De correlatie met de andere maatstaven 75+, 80+ en 85+ van deze maatstaf is dan ook hoog (rond de 0,9). Zoals te zien in paragraaf 4.4.2 van deel 2 van de adviesaanvraag wordt in variant 2 de maatstaf 85+ opgepikt. NB: Het effect van het al dan niet wonen in een instelling is beperkt, aangezien nog geen 2% van alle huishoudens in een instelling woont, zie de tweede grafiek¹⁹ hieronder.

Het aantal mensen dat in Nederland alleen woont, neemt al sinds de jaren zeventig toe. Alleenwonenden zijn relatief vaak twintigers, maar boven de zeventig is de kans om zonder anderen te wonen het grootst. Dat geldt vooral voor vrouwen, die vaker later overlijden dan mannen.



¹⁹ <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-bevolking/woonsituatie/huishoudens-nu>

Personen in huishoudens, 2025



6. Migratieachtergrond

De wijziging van de maatstaf migratieachtergrond is ingegeven door verandering van de CBS-statistiek. Het streven is dan dat de nieuwe maatstaf zoveel mogelijk aansluit bij de oorspronkelijke groep, zoals in deel 1 van de adviesaanvraag staat.

- a. Welke criteria hanteren de fondsbeheerders voor 'zoveel mogelijk'?

Dit betekent met zo min mogelijk herverdeeffecten. Zoals opgenomen in paragraaf 2.4 van deel 2 van de adviesaanvraag zijn begeleidingscommissie en expertgroep het erover eens dat de omzetting van de maatstaf zo neutraal mogelijk dient te geschieden.

Om de omzetting zo neutraal mogelijk te laten geschieden is, zoals beschreven in paragraaf 2.3 van deel 2 van de adviesaanvraag, in overleg met de begeleidingscommissie en de expertgroep, besloten te zorgen dat het gewicht van deze maatstaf in de verdeling constant blijft bij de doorrekening. Daarom is in de doorrekening:

- Het bedrag per eenheid van deze maatstaf gelijk gebleven
- Het volume geschaald naar het oorspronkelijk volume

- b. Is overwogen de huidige maatstaf voor één of twee jaar te bevriezen, in afwachting van herschatting van de verdeling van diverse clusters? Zo nee, waarom niet?

Nee dit is niet overwogen. Ook herschatting van de clusters zal te zijner tijd tot herverdeeffecten leiden. Bovendien leidt bevriezing van de maatstaf ertoe dat niet meer de werkelijke ontwikkeling wordt gevolgd, hetgeen mogelijk bij herschatting tot nog grotere herverdeeffecten gaat leiden.

7. Huishoudens met een laag inkomen (HHLI)

- a. Welke definities van HHLI willen de beheerders nu gebruiken bij welke clusters, met welk gewicht (in € miljoen en in € per HHLI)?

De idee is de huidige definitie van de maatstaf Huishoudens laag inkomen met drempel (gebaseerd op 10% van de woonruimten) te vervangen door: Huishoudens laag inkomen deciel 2 t/m 4 met drempel (gebaseerd op 10% van de huishoudens). Bij deze definitie wordt uitgegaan van een driejarig gemiddelde gebaseerd op percentages, waarbij is geschoond voor betaalreserve op basis van decielen 8 t/m 10. Voor het bepalen van de drempel is eveneens uitgegaan van een driejarig gemiddelde gebaseerd op percentages, waarbij is geschoond voor betaalreserve op basis van decielen 8 t/m 10. Bij een zuivere definitiewijziging zal dit ook bij het cluster Jeugd de definitie zijn. Bij het alleen doorvoeren van een definitiewijziging is het voor ons van belang dat er zo min mogelijk herverdeeleffecten zijn, zoals in de inleiding vermeld.

Mocht besloten worden tot een herziening van het verdeelmodel voor het cluster jeugd dan zal in dit cluster de maatstaf worden vervangen door Huishoudens laag inkomen deciel 2 t/m 4 met drempel (gebaseerd op 10% huishoudens) exclusief gepensioneerden. Bij deze definitie wordt uitgegaan van een driejarig gemiddelde gebaseerd op percentages, waarbij is geschoond voor betaalreserve op basis van decielen 8 t/m 10. Voor het bepalen van de drempel is eveneens uitgegaan van een driejarig gemiddelde gebaseerd op percentages, waarbij is geschoond voor betaalreserve op basis van decielen 8 t/m 10 en gepensioneerden. Immers, zoals toegelicht bij vraag 4e geldt voor huishoudens met gepensioneerden dat deze huishoudens nauwelijks tot geen jeugdzorg afnemen, aangezien hun kinderen meestal al boven de 18/21 jaar zijn.

- b. Wordt de definitie van HHLI in andere clusters ook aangepast? Zo ja, welke wijzigingen zijn dat dan, en wat zijn daar de gevolgen van? (zie ook bovenstaande vragen bij jeugd). Zo nee, waarom niet?

Zoals onder 7a aangegeven is de idee de huidige definitie van de maatstaf Huishoudens laag inkomen met drempel (gebaseerd op 10% van de woonruimten) in het hele verdeelmodel te vervangen door: Huishoudens laag inkomen deciel 2 t/m 4 met drempel (gebaseerd op 10% van de huishoudens). Bij deze definitie wordt uitgegaan van een driejarig gemiddelde gebaseerd op percentages, waarbij is geschoond voor betaalreserve op basis van decielen 8 t/m 10. Voor het bepalen van de drempel is eveneens uitgegaan van een driejarig gemiddelde gebaseerd op percentages, waarbij is geschoond voor betaalreserve op basis van decielen 8 t/m 10.

Aangezien het bij de andere clusters een zuivere definitiewijziging betreft, is er net als bij de maatstaf Niet-westerse migranten, zie 6a, voor gekozen te zorgen dat het gewicht van deze maatstaf in de verdeling constant blijft bij de doorrekening. Daarom is in de doorrekening:

- Het bedrag per eenheid van deze maatstaf gelijk gebleven
- Het volume geschaald naar het oorspronkelijk volume

Mocht besloten worden tot een herziening van het verdeelmodel voor het cluster jeugd dan zal in dit cluster de maatstaf worden vervangen door Huishoudens laag inkomen deciel 2 t/m 4 met drempel (gebaseerd op 10% huishoudens) exclusief gepensioneerden. Bij deze definitie wordt uitgegaan van een driejarig gemiddelde gebaseerd op percentages, waarbij is geschoond voor betaalreserve op basis van decielen 8 t/m 10. Voor het bepalen van de drempel is eveneens uitgegaan van een driejarig gemiddelde gebaseerd op percentages, waarbij is geschoond voor betaalreserve op basis van decielen 8 t/m 10 en gepensioneerden. Het gewicht van de maatstaf Huishoudens laag inkomen in dit cluster zal dan afnemen. Van nu 75% naar 25%, zie variant 1 en variant 2 in paragraaf 4.4.1 van deel 2 van de adviesaanvraag.

- c. Hoeveel neemt het totale gewicht van de diverse maatstaven HHLI in de totale verdeling toe of af?

Zoals aangeven bij 7b heeft deze definitiewijziging geen gevolgen voor het gewicht van de maatstaf Huishoudens laag inkomen in de verdeling. Als besloten wordt tot herziening van het verdeelmodel van het cluster Jeugd, dan zal het gewicht van de maatstaf Huishoudens laag inkomen in dit cluster afnemen. Van nu 75% naar 25%. Op het gehele model heeft de maatstaf Huishoudens laag inkomen in het cluster Jeugd nu een aandeel van 15% op de verdeling en dat zou dan 5% worden.

8. Eenpersoonshuishoudens

Inhoudelijk is het niet logisch dat alle eenpersoonshuishoudens kostenverhogend voor gemeenten uitpakken. Een groot deel bestaat immers uit studenten of alleenwonenden onder de 65 jaar.

- a. Klopt het dat de meerkosten van gemeenten vooral zitten bij 70+-eenpersoonshuishoudens die een groter beroep doen op ondersteuning door de gemeenten?

Ouderen zijn relatief vaker alleen, zie onderstaande tabel.

2025	Totaal aantal huishoudens	Eenpersoonshuishoudens	Percentage alleenstaanden
Alleenstaanden gehele populatie	8.430.352	3.380.900	40%
Alleenstaanden 70+	1833767	908931	50%
70 tot 75 jaar	600723	243072	40%
75 tot 80 jaar	565.048	256.354	45%
80 tot 85 jaar	364.814	198.234	54%
85 tot 90 jaar	211.389	138.962	66%
90 tot 95 jaar	77.023	59.651	77%
95 jaar of ouder	14.770	12.658	86%

Bron [CBS](#)

Bij de interpretatie van de data dient men zich ervan bewust te zijn dat bij ouderen relatief vaak sprake is van eenpersoonshuishoudens omdat de partner is overleden. De vraag is dan ook of er door ouderen meer gebruik wordt gemaakt van de Wmo als gevolg van de leeftijd of als gevolg van het feit dat men alleen is, waarbij bovendien dan geldt dat hoogopgeleiden gezonder oud worden. Volgens de uitgevoerde regressie is het een combinatie van factoren van inkomen, leeftijd en alleen wonen, zie onderstaande tabel, welke ook is opgenomen in paragraaf 4.4.2 van deel 2 van de adviesaanvraag.

†

	Steekproef 2024
Eénpersoonshuishoudens	18%
HHI \geq t/m 4 met drempel	23%
Inwoners 75+ met drempel	14%
Kernen	1%
Laag opleidingsniveau met drempel	11%
Regionale centrumfunctie	33%

- b. Eerder hebben de fondsbeheerders op basis van eigen onderzoek, geconcludeerd dat de vertekening daarvan gering is. Daar zou nader op worden teruggekomen. Is dit meegenomen in de nieuwe voorstellen? Zo ja, waaruit blijkt dat? Zo nee, waarom niet?

Zoals aangegeven bij het antwoord op vraag 5c is de omvang van het cluster Wmo nog geen 13% van de totale middelen die via de algemene uitkering van het gemeentefonds worden verdeeld. Op de totale omvang van het gemeentefonds wordt dan ook nog geen 2% van de algemene uitkering via de maatstaf Eenpersoonshuishoudens verdeeld. Een preciezere aanscherping van deze definitie zal dan ook slechts tot zeer beperkte herverdeel-effecten leiden, zoals ook eerder is geconcludeerd in Bijlage 5 van de Begroting van het gemeentefonds 2024.²⁰ Aangezien de nu uitgevoerde onderzoeken niet hebben geleid tot een voorstel voor aanpassing van het verdeelmodel van het cluster Wmo is dit dan ook nu niet verder onderzocht.

²⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/begrotingen/2023/09/19/b-gemeentefonds-rijksbegroting-2024>

9. Grootstedelijke kosten

Onderzoek (in opdracht van BZK) naar de grootstedelijke kosten toonde aan dat dergelijke kosten er wel degelijk zijn, niet alleen bij de G4, en dat ze op sociaal domein samenhangen met de bijstand en op fysiek domein met de oad.

- a. Worden de grootstedelijke kosten op het sociaal domein nu al meegenomen in de voorstellen? Zo ja, in welke mate? Zo nee, waarom niet?

Ja, de bevindingen van Cebeon zijn in de huidige analyses meegenomen.

Cebeon trekt in haar rapport de conclusie dat: "Eén van de bevindingen van het onderhavige onderzoek is dat hogere uitgaven in het sociaal domein bij grote gemeenten verklaard kunnen worden doordat een groot deel van de inwoners woont in gebieden met veel bijstandsonvangers en meervoudig zorggebruik. Het parallel lopende onderzoek naar stapeling van sociale problematiek en de centrumfunctie in het sociaal domein lijkt deze bevinding te bevestigen voor gemeenten met minder dan 100.000 inwoners."

Kortom, Cebeon raadt aan om een maatstaf te ontwikkelen voor de complexe problematiek. Daartoe is allereerst de maatstaf "Stapeling" ontwikkeld. Echter, deze maatstaf bleek in de modellen slechts een zeer beperkt tot geen effect te hebben. Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) heeft, zoals opgenomen in paragraaf 4.3.1 van deel 2 van de adviesaanvraag, bovendien in een Kamerbrief²¹ erop gewezen dat uit onderzoek blijkt dat het jeugdhulpgebruik van kinderen met gescheiden ouders significant hoger is dan van kinderen wiens ouders nog bij elkaar zijn²². Daarom is de maatstaf Eenoudergezinnen toegevoegd. Deze maatstaf bleek van invloed te zijn, zoals ook blijkt uit de gepresenteerde resultaten in hoofdstuk 4.4.1. van deel 2 van de onderzoeksvraag.

- b. Hoe kan het dat de maatstaf 'bijstandsgerechtigden' niet in de verdeling zit?

De maatstaf bijstandsgerechtigde is een conjunctuurgevoelige maatstaf, daarom was er reeds bij de herijking die geleid heeft tot het huidige model grote terughoudendheid met het opnemen van deze maatstaf in het verdeelmodel. Ook AEF wijst hier in haar onderzoek naar [De stapeling van sociale problematiek en de centrumfunctie gemeentefonds sociaal domein](#) op: "Voor bijstandsonvangers is de reden om deze niet op te nemen in de clusters Jeugd, Wmo en sociale basisvoorzieningen²³ vooral dat het aantal bijstandsonvangers in een gemeente conjunctuurgevoelig is. Deze conjunctuurgevoeligheid reflecteert de dynamiek van de kosten voor de drie onderzochte clusters niet per se (voor het cluster participatie is dit wel het geval). Ondanks dat deze maatstaf wordt berekend over 3 jaar, treden er grote fluctuaties op in het aandeel bijstandsonvangers in een gemeente."

Bij de nu uitgevoerde analyses is daarom in plaats van de maatstaf Bijstandsgerechtigden de maatstaf Huishoudens met een laag inkomen en de maatstaf Opleidingsniveau opgenomen.

Tot slot dient voor de volledigheid opgemerkt te worden dat ook Cebeon niet pleit voor het opnemen van de maatstaf Bijstandsgerechtigden. Cebeon concludeert slechts dat in gebieden met veel bijstandsgerechtigden er vaker meervoudig zorggebruik voorkomt.

²¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 33 836, nummer 66

²² [Kostenanalyse van complexe scheidingen](#)

²³ De maatstaf Bijstand is wel opgenomen in het cluster participatie omdat de maatstaf bijstandsonvangers nodig is om de verdeling voor participatie goed te beschrijven. De dynamiek de clusters Jeugd, Wmo en Sociale Basisvoorzieningen is anders. In deze drie clusters is de maatstaf bijstandsonvangers in het herijkingsonderzoek niet meegenomen als gevolg van de conjunctuurgevoeligheid en potentieel negatieve prikkelwerking van deze maatstaf.

10. Bestuur en ondersteuning

- a. Heeft Berenschot de kosten van overhead op dezelfde manier verwerkt als AEF/Cebeon in 2021?

Berenschot heeft net als Cebeon in 2021 bekeken hoe de overhead het beste kan worden verwerkt. Zoals beschreven in paragraaf 2.3 van het rapport van Berenschot getiteld "Actualisering kostendata Iv3 – onderzoeksverantwoording" heeft Berenschot 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.

Uiteindelijk heeft Berenschot, zoals te lezen valt in paragraaf 2.3 van het rapport gekozen voor invalshoek drie. Berenschot merkt daarbij op: "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."

Reden dat Berenschot uiteindelijk voor deze invalshoek heeft gekozen is, zoals opgenomen in paragraaf 3.4 van het rapport: "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 salarislasten per taakveld. De overwegingen voor deze keuze zijn opgenomen in bijlage 2."

- b. In de onderzoeksagenda staat dat het onderzoek naar dit cluster is uitgevoerd, wat zijn de uitkomsten? Waarom zijn die uitkomsten niet opgenomen in bijlage 1?

Zoals onder 10a aangegeven is het onderzoek door Berenschot uitgevoerd, maar Berenschot is uiteindelijk tot de conclusie gekomen dat op dit moment een generieke aanpassing het meest voor de hand ligt, zie ook bijlage 2 van het rapport van Berenschot waarin op deze bevindingen nader wordt ingegaan. Het rapport van Berenschot is als bijlage bij de adviesaanvraag deel 1 meegestuurd.

- c. Tegelijk staat in de onderhoudsagenda bij 'Overhead cluster bestuur en ondersteuning' dat de Jaarrekeningcijfers 2024 nog geen inzicht boden en dat op basis van jaarrekeningcijfers 2025 en 2026 hopelijk meer inzicht mogelijk is. Hoe zijn deze twee uitspraken met elkaar te rijmen?

Zoals onder 10a aangegeven is het onderzoek door Berenschot uitgevoerd, maar Berenschot is uiteindelijk tot de conclusie gekomen dat op dit moment een generieke aanpassing het meest voor de hand ligt, zie ook bijlage 2 van het rapport van Berenschot waarin op deze bevindingen nader wordt ingegaan.

11. Ozb

Er worden twee varianten gepresenteerd; met en zonder instandhouding van de bestaande aftopping van de ozb niet-woningen.

- a. Heeft één variant de voorkeur van de fondsbeheerders? Zo ja, welke? Zo nee, waarom niet?

De variant met aftopping heeft de voorkeur.

Bij de invoering van het huidige verdeelmodel is destijds bewust voor aftopping gekozen. Reden hiervoor volgens Cebeon²⁴ was: "Het effect van het actualiseren van de rekentarieven en het herijken van de percentages waarmee de belastingcapaciteit wordt verevend bleek met name nadelig uit te vallen voor gemeenten met veel niet-woningen en dan met name de gemeenten met erg grote bedrijfscomplexen. In het kostenonderzoek is er voor gekozen om niet alle kosten te honoreren die met deze grote complexen samenhangen. Als wel het maximale effect van de verevening van belastingcapaciteit in de verdeling wordt meegenomen ontstaat hier een disbalans omdat de baten van die complexen dan wel volledig worden meegenomen maar de kosten niet (geheel). In het voorstel is daarom gekozen om de grondslag voor de verevening van belastingcapaciteit niet-woningen (de WOZ-waarde) te maximeren op € 35.000 per inwoner. Dit plafond geldt voor alle gemeenten, maar heeft alleen effect voor de gemeenten met erg grote bedrijfscomplexen."

- b. Er waren bij de invoering (in 2023) redenen voor de aftopping. Die worden niet genoemd in de adviesaanvraag. Gelden die nog? Zo nee, wat is er dan veranderd?

Onder 11a zijn de redenen voor de aftopping openomen. Deze zijn nog steeds geldig. Op termijn zou overwogen kunnen worden om de grens van de aftopping, nu € 35.000 te indexeren.

- c. Het streven van de minister is officieel nog steeds de nieuwe Fvw op 1 januari 2027 in werking te laten treden. Klopt dat? Zo ja, waarom wordt dan niet een aanpassing van de vereveningspercentages voorgesteld? In de adviesaanvraag staat dat dat pas per 2029 is voorzien.

Dit is inderdaad nog steeds het voornemen. Echter, de WOZ-waarden zijn pas twee jaar na dato definitief. Daarom is het voorstel om dit pas in 2029 dit te bezien, zodat dan uitgegaan kan worden van de meest actuele data.

- d. Is bij de gemiddelde ozb-tarieven rekening gehouden met onderdekking van riolering en reiniging? En met de BIZ-bijdragen? Zo nee, waarom niet?

Nee, dit is namelijk op macro-niveau slechts een zeer beperkt aandeel, nog geen 0,5%. Bovendien is dit niet direct toe te rekenen aan de diverse onderdelen van de diverse componenten van de OZB.

Reden dat hiervoor bij artikel 12 wel voor wordt gecorrigeerd is dat de Financiële-verhoudingswet (Fvw) bepaalt dat de eigen inkomsten van een gemeente een bepaald redelijk peil moeten hebben, wil zij in aanmerking komen voor een aanvullende uitkering op basis van artikel 12 Fvw²⁵. Daarbij gaat het om de eigen inkomsten uit:

1. de onroerende-zaakbelastingen (OZB);
2. de rioolheffingen;
3. de afvalstoffenheffingen en reinigingsrechten.

Indien de uitkomst van de berekening hoger is dan het landelijke gemiddelde OZB-percentage voor toelating tot artikel 12, dan voldoet de gemeente aan dit onderdeel voor toelating. Hierbij wordt uitgegaan van de veronderstelling dat bij de riolering én de reiniging sprake is van 100% lastendekkendheid. Een eventuele onderdekking bij de

²⁴ [Cebeon 2021, Synthesrapport herijking verdeling gemeentefonds pagina 17](#)

²⁵ [Meicirculaire gemeentefonds 2025 bijlage 4.5](#)

reiniging en/of riolering moet worden gecompenseerd door een daarmee overeenkomende verhoging van het (gemiddelde) percentage WOZ-waarde.

Zou bij de berekening niet voor de reiniging en/of riolering worden gecorrigeerd dan zou de gemeente dus dubbel worden aangeslagen.

Met de Bedrijven investeringszone (BIZ) wordt noch bij artikel 12 noch in het verdeelmodel rekening gehouden bij de verevening. De BIZ-bijdrage is een belasting die de kosten moet bestrijden die verbonden zijn aan activiteiten die zijn gericht op het bevorderen van leefbaarheid, veiligheid, ruimtelijke kwaliteit of economisch belang in (relatie tot) de openbare ruimte van de BI-zone. De BIZ-bijdrage wordt geheven van een selectie van de gebruikers en/of eigenaren van de niet-woningen gelegen in de BI-zone (bijdrageplichtigen) voor maximaal vijf jaar. Tegenover de BIZ- inkomsten staan dus ook directe uitgaven.

- e. Is het uiteenlopen van de rekentarieven in de woz en de gemiddelde ozb-tarieven aanleiding voor de beheerders om de methode van de jaarlijkse actualisering van de ozb-rekentarieven te heroverwegen? Zo nee, waarom niet?

Ja, het kan heroverwogen worden om bij de jaarlijkse actualisatie van de rekentarieven gebruik te maken van de gemiddelde rekentarieven (voor eigenaren van woningen, eigenaren van niet-woningen en de gebruikers van niet-woningen), zoals het COELO die jaarlijks presenteert in haar Atlas Lokale lasten.

Voor de volledigheid hieronder een korte toelichting op de huidige methodiek en elementen die bij de heroverweging volgens uw briefadvies van 2019²⁶ betrokken zouden moeten worden.

De huidige methodiek was voor 2023 en is ook in het nieuwe model nog steeds dat de rekentarieven steeds zodanig worden aangepast dat de waardeestijging wordt geneutraliseerd door een overeenkomstige daling van het rekentarief. Daarbij wordt gecorrigeerd voor areaaluitbreiding en inflatie. Dit betekent dat de OZB-inhouding in het gemeentefonds alleen verandert als gevolg van mutaties in de omvang van het areaal en niet als gevolg van mutaties in de waarde van het areaal. Het idee hierachter is dat stijging of daling van de WOZ-waarde vooral het gevolg is van gemeentelijk handelen (investeren) en niet van andere factoren (zoals investeringen van het andere partijen zoals het Rijk of autonome demografische ontwikkelingen)²⁷.

Elementen bij de heroverweging:

- De ontwikkeling van de rekentarieven die voor het vaststellen van de verdeling worden gebruikt blijken in praktijk, zoals u in uw briefadvies van 2019 schrijft, vaak achter te blijven bij de ontwikkeling van het feitelijke (gewogen) gemiddelde OZB-tarieven voor woningen en niet-woningen. Dit komt omdat bij de indexatie van de rekentarieven ervan uit wordt gegaan dat de belastingcapaciteit alleen zou stijgen door areaaluitbreiding of inflatie. In werkelijkheid is in de periode 1997-2017, de feitelijke opbrengst veel sterker gestegen dan de veronderstelde capaciteit. Zoals u in uw briefadvies schrijft heeft dit tot gevolg dat het totaal aan uitgaven dat in de verdeling is betrokken hoger is dan waar qua inkomsten rekening mee wordt gehouden, waardoor sommige gemeenten financieel meer mogelijkheden hebben dan anderen. Door het lagere rekentarief dan het huidige landelijke gemiddelde OZB-tarief ondervinden gemeenten met de snelst stijgende vastgoedwaarden een voordeel, omdat hun belastingcapaciteit ten opzichte van andere gemeenten te laag wordt ingeschat
- Gemeenten te laten profiteren van de waardeestijging als gevolg van uitbreiding van de omvang van areaal door de uitbreiding van de onroerende zaken. U wijst in uw briefadvies van 2019 op de mogelijkheid om met een vertraging de waardeestijging te laten doorwerken in de verevening, zodat deze gemeenten de eerste jaren meer profijt hebben van de waardeestijging. U stelt in uw briefadvies uit 2019 dat dit zou overwogen kunnen worden voor domeinen als economie, infrastructuur en recreatie. De kosten die gepaard gaan met

²⁶ [ROB, Briefadvies herijking gemeentefonds, 5 september 2019, kenmerk 2019-0000457175](#)

²⁷ [Cebeon 2021, Syntheserapport herijking verdeling gemeentefonds pagina 12](#)

de uitbreiding van het areaal komen immers ook niet direct voor verevening in aanmerking. Het is uws inziens dan niet onlogisch ook de (potentiële) inkomsten voor een periode buiten beschouwing te laten. Praktisch zou dat, volgens u, kunnen door uit te gaan van het areaal van de onroerende zaken van bijvoorbeeld 5 jaar voorafgaand aan het uitkeringsjaar.

12. OEM

De fondsbeheerders geven in deel 2 van de adviesaanvraag twee opties en enkele reflecties uit de begeleidingsgroep en expertgroep.

- a. Heeft één variant de voorkeur van de fondsbeheerders? Zo ja, welke? Zo nee, waarom niet?

Ik neem aan dat u de twee varianten bedoelt die genoemd worden in paragraaf 5.4:

- 1) Het rekentarief OZB aanpassen naar het werkelijk gemiddelde tarief: Dit levert circa € 138 miljoen aan extra verevening op.
- 2) Daarnaast ook de aftopping van de maatstaven niet-woningen op € 35.000 per inwoner laten vervallen, dat zou circa € 381 miljoen aan extra verevening opleveren.

Zoals bij vraag 11a toegelicht heeft de variant waarbij de aftopping in stand blijft de voorkeur. Immers, bij de invoering van het huidige verdeelmodel is destijds bewust voor aftopping gekozen. De reden van destijds geldt ook nu nog.

- b. Houdt de tekst in de onderhoudsagenda in dat de beheerders per 2029 de omvang van de oem willen verlagen bij de verhoging van de ozb-verevening?

De tekst in de onderzoeksagenda houdt in dat de fondsbeheerders 2029 een moment van weging vinden om te beslissen of de ozb-verevening al dan niet verhoogd zou moeten worden. Als besloten wordt tot een verhoging van de ozb-verevening dan zou de verevening van de Overige eigen middelen inderdaad evenredig verlaagd kunnen worden.

Reden voor enig voorbehoud is dat in 1997 bewust is gekozen voor geen volledige verevening van OZB-capaciteit uit vrees voor een negatieve prikkelwerking op het gemeentelijke vestigingsbeleid en op gemeentelijke inspanningen die de totale waarde van het onroerende zaken zouden laten toenemen²⁸. Gezien de grote woningopbouw opgaven waar Nederland momenteel voor staat, vraagt ophoging van het vereveningspercentage dan ook zorgvuldige besluitvorming.

In uw briefadvies van 2019²⁹ concludeert u weliswaar dat uit onderzoek van het CPB³⁰ en Cebeon³¹ blijkt dat dit verband niet eenduidig kan worden aangetoond. Zo hebben gemeenten de afgelopen jaren met name de tarieven van niet-woningen veel sterker laten stijgen dan die voor woningen. Daarmee ontkennen de gemeenten feitelijk de eerder veronderstelde invloed die daar van uit gaat op het vestigingsklimaat.

Echter, u erkent in hetzelfde briefadvies van 2019 ook dat er politieke en praktische argumenten kunnen gelden om van verhoging van de verevening af te zien, maar dat deze argumenten dan wel expliciet zullen moeten worden gemaakt. U noemt in uw advies dat een mogelijke overweging zou kunnen zijn om gemeenten te laten profiteren van de waardeverhoging als gevolg van uitbreiding van de omvang van areaal door de uitbreiding van de onroerende zaken met een vertraging te laten doorwerken in de verevening, zodat deze gemeenten de eerste jaren meer profijt hebben van de waardeverhoging. U stelt in uw briefadvies uit 2019 dat dit overwogen zou kunnen worden voor domeinen als economie, infrastructuur en recreatie. De kosten die gepaard gaan met de uitbreiding van het areaal komen immers ook niet direct voor verevening in aanmerking. Het is naar uw mening dan niet onlogisch ook de (potentiële) inkomsten voor een periode buiten beschouwing te laten. Praktisch zou dat kunnen door uit te gaan van het areaal van de onroerende zaken van bijvoorbeeld 5 jaar voorafgaand aan het uitkeringsjaar.

²⁸ [Cebeon 2021, Syntheserapport herijking verdeling gemeentefonds pagina 16](#)

²⁹ [ROB, Briefadvies herijking gemeentefonds, 5 september 2019, kenmerk 2019-0000457175](#)

³⁰ Cpb, Een economische blik op verevening ,2017.

³¹ Cebeon, Inkomstenverevening in het gemeentefonds: analyses in het kader van de heroverweging financiële verhoudingen, april 2019

- c. Wat willen de fondsbeheerders doen met de constatering (bijlage 1, blz. 37) dat er enkele gemeenten zijn met een zeer grote OEM, terwijl deze OEM meeloopt in de verevening over alle gemeenten?

Zoals in paragraaf 5.2 van deel 2 van de adviesaanvraag aangegeven erkennen zowel de begeleidingscommissie als de expertgroep dat er nog geen methode is gevonden om de Overige eigen middelen te verevenen op een wijze die recht doet aan waarneembare verschillen in de capaciteit van de verevening van de Overige eigen middelen. Dit, ondanks alle opties die in paragraaf 5.2 zijn onderzocht.

Daarom is zowel vanuit de begeleidingscommissie als de expertgroep vervolgens het voorstel gedaan om te kijken naar het totale bedrag dat met de Overige eigen middelen wordt verevend.

Kortom, noch in de begeleidingscommissie, noch in de expertgroep is men tot een oplossing gekomen voor de genoemde constatering. De fondsbeheerders staan er voor open mocht u nog een alternatief weten.

- d. De parkeerbelasting (onderdeel van cluster Infrastructuur) wordt nu verrekend met de kosten van infrastructuur. Voor de gemeenten (leefwereld) geldt het echter als een algemeen dekkingsmiddel. Centrumgemeenten hebben meer capaciteit om parkeerbelasting te heffen dan landelijke gemeenten. Wordt daarmee rekening gehouden in de verdeling? Zo ja, hoe, zo nee, waarom niet?

De parkeerbelasting is betrokken bij het uitgavencluster Infrastructuur. De gemeente is verantwoordelijk voor het regelen van het parkeren in de openbare ruimte en voor een goede bewegwijzering naar (openbare) parkeerlocaties. In (stedelijke) gebieden met structureel hoge parkeerdruk zet de gemeente vaak betaald parkeren en vergunninguitgifte in om de druk te kunnen reguleren (SDP, 2019)³². Alhoewel de maatregel Autoparkeerbeleid niet direct als hindermaatregel genomen wordt, kan goed beleid voor autoparkeren wel bijdragen aan de bereikbaarheid van binnensteden, het verhogen van de kwaliteit van de openbare ruimte en het milieu.³³ De parkeerbelasting is dan ook meer dan een algemeen dekkingsmiddel.

Bovendien is verevening van de parkeerbelasting lastig te operationaliseren doordat er niet een eenduidige grondslag is zoals bij de ozb. Parkeertarieven mogen afhankelijk worden gemaakt van de locatie, het tijdstip, de duur en de ingenomen oppervlakte. De tarieven voor parkeren kunnen dan ook verschillen binnen een gemeente. Voor het belangrijkste winkelcentrum van een gemeente kunnen bijvoorbeeld hogere tarieven worden gehanteerd dan voor parkeren in wijken die verder van het centrum zijn verwijderd. Gemeenten aan de kust kunnen juist hogere tarieven hanteren voor parkeerplaatsen vlakbij het strand. Ook worden voor parkeergarages vaak lagere tarieven gehanteerd dan voor parkeren op de openbare weg. Gezien deze diversiteit is het COELO dan ook in 2025 gestopt met het opnemen van de gegevens van de parkeerbelasting in de COELO Atlas lokale lasten.

- e. Wat is de opvatting van de fondsbeheerders over de parkeerbelasting als algemeen dekkingsmiddel in relatie tot evidente verschillen in belastingcapaciteit als gevolg van het (kunnen) heffen van parkeerbelasting in (vooral) centrumgemeenten?

Zoals bij vraag 12e aangegeven is de parkeerbelasting meer dan een algemeen dekkingsmiddel en is verevening van de parkeerbelasting bovendien lastig te operationaliseren.

³² Parkeerbeleid als stuurmiddel voor woon-werkverkeer (Strategy Development Partners (SDP), Marco Martens, 2019)

³³ [Factsheet: Parkeerbeleid](#)

- f. Wat is de opvatting van de fondsbeheerders over de toeristenbelasting als (netto) algemeen dekkingsmiddel in toeristische gebieden zoals de kustgemeenten? Hoe rechtvaardigen zij de verschillen in belastingcapaciteit als gevolg van dit kenmerk tussen gemeenten terwijl dit in de maatstaf OEM niet tot uitdrukking komt.

Zoals door mijn voorganger in de brief van 7 februari 2025³⁴ aangegeven heeft het verevenen op grond van de toeristenbelasting niet de voorkeur van de fondsbeheerders, er is namelijk slechts een beperkt aantal gemeenten dat echt substantiële inkomsten heeft uit de toeristenbelasting (begrote opbrengst € 538 miljoen, waarvan 45% afkomstig is van Amsterdam)³⁵.

Bovendien bleek tijdens het door Cebeon uitgevoerde onderzoek dat verevening van de toeristenbelasting waarschijnlijk zeer lastig te operationaliseren is. Dit komt enerzijds door de verschillende logiesfuncties. Een hotel heeft op één adres veel meer overnachtingen dan bijvoorbeeld een B&B. Om goed te kunnen verevenen zouden op gemeentelijk niveau data nodig zijn over de type logiesfuncties en hun capaciteit. Deze data zijn vooralsnog niet voorhanden. Verder zijn naast het aantal toeristen ook gemeentelijke beleidskeuzes van invloed op de inkomsten uit toeristenbelasting. Deze keuzes betreffen zowel de grondslag als de tariefstelling. Voor toeristenbelasting hanteren de meeste gemeenten als grondslag het aantal overnachtingen in toeristische accommodaties (hotels, campings, B&B, vakantieparken, e.d.). Bij de tariefstelling zijn er naast de hoogte van het tarief ook keuzes mogelijk over vrijstellingen of kortingen voor bepaalde groepen (bijvoorbeeld scholen of verenigingen), differentiatie van tarieven naar hoog-/laagseizoen of naar typen accommodaties en de keuze om een forfaitair tarief te rekenen. Daarnaast worden de inkomsten uit toeristenbelasting beïnvloed door handhaving van de afdracht, seizoensinvloeden, promotie-inspanningen en investeringen in toeristische voorzieningen. Kortom noch de informatie over logiesfuncties zijn eenduidig voorhanden noch de grondslag van de toeristenbelasting is eenduidig.

Tot slot, geldt ook dat toeristen en forensen naast inkomsten ook kosten voor gemeenten met zich meebrengen. Daarbij gaat het om investeringen in toeristische voorzieningen, perceptiekosten en uitgaven in het kader van de leefbaarheid (vooral bij grote aantallen toeristen). Deze kosten zijn niet te onderscheiden in de gemeentelijke administraties en worden in de verdeling van het gemeentefonds gehonoreerd in de uitgavenclusters. In het klassieke domein is expliciet getoetst of uitgaven van toeristische gemeenten voldoende werden gevangen in modellen van de uitgavenclusters en dit bleek het geval te zijn. Toeristische gemeenten hebben gemiddeld een positief aansluitverschil (modeluitkomst hoger dan feitelijke netto lasten) en een positief herverdeeffect, voornamelijk op het uitgavencluster IRM.³⁶

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

³⁵ COELO Atlas Lokale lasten 2024

³⁶ [Cebeon 2020, Herijking verdeling klassiek domein gemeentefonds, blz. 97](#)

Bijlage 2 Kaartjes:

Dit afschrift is exclusief bijlage 2.



TER BESLUITVORMING

Nota actief openbaar

Ja

Onze referentie

2026-0000129880

Datum

17 maart 2026

Opgesteld door

Samengewerkt met
Ministerie van Financiën

Bijlage(n)

5

Aan M BZK
Van D BFR

nota

Advies ROB Herziening verdeling gemeentefonds per 1 januari 2027

Aanleiding

Uw ambtsvoorganger heeft, mede namens de staatssecretaris van Financiën, een adviesaanvraag aan de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) gedaan inzake de Herziening verdeling gemeentefonds per 1 januari 2027. Met de ROB is afgesproken deze adviesaanvraag in twee delen te splitsen. Het eerste deel gaat in op de methodologie en op de door ROB gestelde vragen in het Tussenbericht (d.d. 3 februari 2026; 2026-0000002311). Het tweede deel betreft de inhoudelijke kant van de verbetervoorstellen (d.d. 16 februari 2026; 2026-0000003011).

Op 1 april 2026 ontvangt u fysiek van de ROB het door u gevraagde advies aangaande de Herziening verdeling gemeentefonds per 1 januari 2027. Deze beslisnota gaat in op het ontvangst van het advies (kopje communicatie) en het aanbieden van het advies van de ROB aan de beide Kamers.

Geadviseerd besluit

- U wordt verzocht akkoord te gaan met bijgaande brieven (bijlage 1 en 2) aan de Voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer en deze beiden, mede namens de staatssecretaris van Financiën, te ondertekenen en te verzenden.
- Bijgevoegde brieven zijn afgestemd met ambtelijk Financiën en worden parallel voorgelegd aan de staatssecretaris van Financiën.

Toelichting

- 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

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

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

verder werd vorm gegeven. De op 7 februari 2025 toegezegde onderzoeken zijn inmiddels afgerond.

Onze referentie
2026-0000129880

- De 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. Uw ambtsvoorganger is hier op 16 oktober 2025 middels een nota over geïnformeerd.
- Uw ambtsvoorganger heeft, mede namens de staatssecretaris van Financiën, een adviesaanvraag aan de ROB gedaan inzake de Herziening verdeling gemeentefonds per 1 januari 2027. Met de ROB is afgesproken de adviesaanvraag aangaande de Herziening verdeling gemeentefonds per 1 januari 2027 in twee delen te splitsen.
- Het eerste deel van de adviesaanvraag ROB (2026-0000002311) gaat in op de methodologie en op de door ROB gestelde vragen in het Tussenbericht (2025-0000034937). Uw ambtsvoorganger heeft op 3 februari 2026 beide Kamers geïnformeerd over dit eerste deel van de adviesaanvraag aan de ROB³.
- Het tweede deel van de adviesaanvraag ROB betreft de inhoudelijke kant van de verbetervoorstellen (2026-0000003011). Uw ambtsvoorganger heeft op 16 februari 2026 beide Kamers geïnformeerd over dit tweede deel van de adviesaanvraag aan de ROB⁴.
- Naar aanleiding van deze adviesaanvragen heeft de ROB vragen gesteld (met kenmerk 2026-0000079712). Op 27 februari 2026 zijn de door de ROB gestelde vragen per mail beantwoord. Deze brief is op 13 maart 2026 ook per post verstuurd (2026-0000005579) (bijlage 4).
- Op 1 april 2026 brengt de ROB zijn advies "Herverdeling gemeentefonds 2027" uit (bijlage 3).
- Met leden van de begeleidingscommissie is op 18 maart jl. gereflecteerd op wat van belang is voor een begeleidingscommissie om goed invulling te kunnen geven aan haar rol bij inhoudelijk en technisch relatief ingewikkelde onderzoeken. In het bijzonder is aandacht geweest voor verbeterpunten.

Datum
17 maart 2026

Communicatie

- U ontvangt het advies op 1 april om 17.00.
- Direct na ontvangst van het advies, zal het advies aan beide Kamers worden gestuurd.
- De VNG zal naar verwachting in de tweede helft van april 2026 haar advies uitbrengen.
- Op basis van de adviezen van de ROB en de VNG zult U samen met de staatssecretaris van Financiën een definitief besluit nemen over de herziening per 1 januari 2027. De verwachting is dat u, mede namens de staatssecretaris van Financiën, eind april 2026 de Eerste Kamer en Tweede Kamer over dit besluit informeert.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026, 36800 B, nr. 17; Eerste Kamer, vergaderjaar 2025-2026, 36.600 B / 29.362, S

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026, 36800 B, nr. 18; Eerste Kamer, vergaderjaar 2025-2026, 36.600 B / 29.362, T

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Onze referentie
2026-0000129880

Motivering

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

Datum
17 maart 2026

Bijlagen

Volgnummer	Naam	Informatie
1	Brief EK: Advies ROB Herziening verdeling gemeentefonds per 1 januari 2027	
2	Brief TK: Advies ROB Herziening verdeling gemeentefonds per 1 januari 2027	
3	Brief EK en TK bijlage 1 – Advies ROB "Herverdeling gemeentefonds 2027"	
4	Brief EK en TK bijlage 2 - Afschrift Beantwoording aan ROB inzake de gestelde vragen n.a.v. de adviesaanvragen	