



> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Raad voor het Openbaar Bestuur

Postbus 20011
2500 EA Den Haag

**DG Openbaar Bestuur &
Democr Rechtsstaat**

DGOBDR-BFR-Bekostiging
Binnenl. Bestuur

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

Contactpersoon
BFR, BBB

Onze referentie
2026-0000050842

Bijlage(n)
3

Datum **16 FEB 2026**
Betreft Adviesaanvraag Herziening verdeling gemeentefonds per 1
januari 2027 - Deel 2

Bijgaand treft u, mede namens de staatssecretaris van Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane, deel twee van de adviesaanvraag aan aangaande de herziening van de verdeling van de algemene uitkering van het gemeentefonds per 1 januari 2027. Het eerste deel van de adviesaanvraag hebben we u op 3 februari jl. toegezonden.

In dit deel van de adviesaanvraag vragen we u uw reflectie op de aanpassing van de definities van de maatstaven Niet-westerse migranten en Huishoudens laag inkomen met drempel. Verder vragen we u te reflecteren op een voorstel voor de nieuwe verdeling van de clusters Wet maatschappelijke Ondersteuning (Wmo) en Jeugd van het gemeentefonds per 1 januari 2027. Ook willen we u vragen te reflecteren op het voorstel aangaande de verevening van de omvang van het bedrag van de Overige eigen middelen en de Onroerendezaakbelasting (OZB). Het gaat hierbij steeds om een reflectie op de methodologie. Tevens bevat dit deel de in de brief van 3 februari jl. toegezegde Onderzoekagenda (bijlage 1 bij deel twee van de adviesaanvraag).

Dit deel van de adviesaanvraag betreft namelijk, zoals ambtelijk met u afgesproken, nog niet de herverdeeleeffecten. Deze rekenen we momenteel door en zullen we u spoedig doen toekomen.

Reden dat de herverdeeleeffecten nog niet in deze adviesaanvraag zitten, is dat we 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 kijken we nu dan ook naar de herverdeeleeffecten en een passend ingroeipad. De vormgeving van het ingroeipad is in deel één van de adviesaanvraag reeds meegenomen.

De nu voorliggende bevindingen zijn ook besproken in de begeleidingscommissie en de expertgroep die het proces hebben begeleid. In de expertgroep hebben zitting de ROB, de VNG en oud-wethouders. Alle deelnemers in de expertgroep zitten er op persoonlijke titel. Voor de begeleidingscommissie geldt dat, om recht te doen aan de diversiteit van gemeenten, elke groep gemeenten die gemeenschappelijke kenmerken hebben kunnen participeren in de

begeleidingscommissie om vanuit hun expertise een inhoudelijke bijdrage te leveren. In de begeleidingscommissie zitten momenteel de VNG, de G4, honderdduizendplus gemeenten, kleine gemeenten, instellingsgemeenten, randgemeenten, toeristische gemeenten, Friese en Groninger gemeenten, New Towns en op persoonlijke titel een afvaardiging van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB).

Wat betreft de rol van de expertgroep en de begeleidingscommissie: De fondsbeheerders komen uiteindelijk gehoord hebbende de leden van de expertgroep en de begeleidingscommissie tot bevindingen. De analyses die ten grondslag liggen aan de voorgestelde aanpassingen zijn steeds gedeeld en besproken met de leden van de begeleidingscommissie en de leden van de expertgroep. Noch de leden van de begeleidingscommissie noch de leden van de expertgroep hebben zicht gehad op de uiteindelijke herverdeeleeffecten. Net zomin als wij dit zelf op dit moment hebben.

In dit tweede deel van de adviesaanvraag zijn steeds de reacties die uit de expertgroep en de begeleidingscommissie zijn ontvangen expliciet opgenomen. Dit, opdat u de ontvangen reacties mee kan nemen in uw reflectie. Benadrukt dient te worden dat de reacties steeds methodologische reflecties zijn en geen instemming dan wel afkeuring van de leden van de begeleidingscommissie en de expertgroep inhouden.

Enige algemene notities vooraf

Zoals reeds in het eerste deel van de adviesaanvraag verwoord willen we nogmaals benadrukken dat we er ons als fondsbeheerders ten volle van bewust zijn dat, zoals reeds door mijn voorganger vermeld in de brief van 6 april 2022¹, het model geen eindstation is en continu onderhoud zal vragen.

Verder, willen we graag benadrukken dat voor ons transparantie van bestuurlijke keuzen, bevindingen en technische transparantie voorop staat. Daarom hebben we dan ook getracht zo volledig mogelijk de reacties vanuit de begeleidingscommissie en expertgroep in bijgevoegde notitie op te nemen. Tevens zijn we vanzelfsprekend bereid de relevante data met u te delen. Daarover is reeds ambtelijk contact met uw medewerkers. De verantwoording van Berenschot over het door haar uitgevoerde onderzoek naar de kostendata is reeds in het eerste deel van onze adviesaanvraag met u gedeeld. De data aangaande de maatstaven zijn openbare data en te vinden op de website van het CBS. Tot slot is het onderzoeksbureau AEF gevraagd om onze analyse (bewerkingen op de database en uitgevoerde regressies) te valideren (bijlage 3 bij deel twee van de adviesaanvraag)

Tot slot, zoals reeds in het eerste deel van onze adviesaanvraag verwoord, hechten we eraan dat het verdeelmodel 'rechtvaardig' is dat wil zeggen dat we er naar streven dat er geen objectieve gronden meer zijn op basis waarvan gemeenten kunnen 'aankloppen' dat het model niet passend is. Dit vereist ook dat maatstaven de noodzakelijke kosten van de gemeenten volgen (kostenoriëntatie). Bij eventuele herziening van het verdeelmodel is het bij de beoordeling van de

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 35 925 B, nummer 21

uiteindelijke onderzoeksresultaten van belang, zoals reeds in de brief van 7 februari 2025² vermeld, dat bij aanpassingen van het model de uitlegbaarheid en stabiliteit (en daarmee de voorspelbaarheid) van maatstaven steeds wordt afgewogen tegen in hoeverre het doorvoeren van veranderingen in het verdeelmodel ook echt tot een verbetering van het verdeelmodel leidt. Tot slot dient voorkomen te worden dat maatstaven normerend gaan werken (globaliteit). Kortom, de centrale vraag aan het eind van alle analyses is: Is de voorgestelde oplossing voor een geconstateerd knelpunt integraal bezien, dus in het licht van bovengenoemde elementen, daadwerkelijk een verbetering ten opzichte van de huidige modellering?

In de notitie wordt achtereenvolgens stil gestaan bij: de herziening van de definities van de maatstaven Niet-westerse migranten (Hoofdstuk 2) en Huishoudens laag inkomen (Hoofdstuk 3). In hoofdstuk 4 zal worden ingegaan op de bevindingen aangaande een nieuw verdeelvoorstel voor Jeugd en Wmo. Hoofdstuk 5 tot slot gaat in op de verevening van de overige eigen middelen en de onroerendezaakbelasting.

De adviesaanvraag (Deel 1 en Deel 2)

Zoals reeds in het eerste deel van de adviesaanvraag vermeld willen we u, alles bij elkaar genomen (Deel 1 en Deel 2), vragen te reflecteren op de voorliggende aanpassingen van het verdeelmodel. Daarbij zijn we in het bijzonder benieuwd naar uw reflectie op:

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

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 36600-B, nummer 24

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

Datum

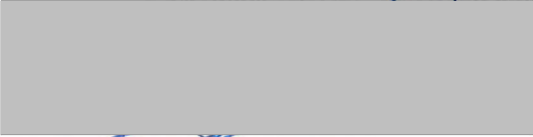
Onze referentie
2026-0000050842

Tot slot

Tot slot willen we als fondsbeheerders nogmaals de leden van de expertgroep en de begeleidingscommissie bedanken voor hun waardevolle inbreng.

Hoogachtend,

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,



F. Rijkaart

Bijlage 1: Deel 2 adviesaanvraag

Notitie: Herziening verdeling gemeentefonds per 1 januari 2027

Inhoud

1. Inleiding tweede deel adviesaanvraag	2
2. Herziening van de definitie van de maatstaf Niet-westerse migranten	5
2.1 Aanleiding herziening maatstaf Niet-westerse migranten	5
2.2 Waarom is deze maatstaf in het verdeelmodel opgenomen?	5
2.3 Voorstel voor vervanging van de maatstaf	6
2.4 De resultaten herziene definitie maatstaf Niet-westerse migranten	7
3. Herziening van de maatstaf Huishoudens laag inkomen met drempel	8
3.1 Voorstel CBS vergroting stabiliteit	8
3.2 Aanleiding voorstel aanpassing definitie	8
3.3 Onderzochte alternatieven	9
3.4 De resultaten Huishoudens laag inkomen met drempel	9
4. Nieuw verdeelvoorstel: Jeugd en Wmo	11
4.1 Gevolgde werkwijze.....	11
4.2 Enkele opmerkingen vooraf ontvangen vanuit de begeleidingscommissie en expertgroep	11
4.3 Aanleiding om naar de clusters Jeugd en Wmo te kijken en alternatieve maatstaven	14
4.3.1 De maatstaven centrumfunctie en eenpersoonshuishoudens	14
4.3.2 De maatstaf huishoudens laag inkomen	16
4.4 De resultaten voor de clusters Jeugd en Wmo	18
4.4.1 De resultaten voor het cluster Jeugd	18
4.4.2 De resultaten voor het cluster Wmo	26
5. Verevening van de Overige eigen middelen en de OZB	34
5.1 Aanleiding	34
5.2 Verkende mogelijkheden	35
5.3 Voorstel aanpassing omvang bedrag Overige eigen middelen dat wordt verevend	36
5.4 Bevindingen begeleidingscommissie en expertgroep	37

1. Inleiding tweede deel adviesaanvraag

In dit deel van de adviesaanvraag vragen we u uw reflectie op de aanpassing van de definities van de maatstaven Niet-westerse migranten en Huishoudens laag inkomen met drempel. Verder vragen we u te reflecteren op een voorstel voor de nieuwe verdeling van de clusters Wet maatschappelijke Ondersteuning (Wmo) en Jeugd van het gemeentefonds per 1 januari 2027. Ook willen we u vragen te reflecteren op het voorstel aangaande de verevening van de omvang van het bedrag van de Overige eigen middelen en de Onroerendezaakbelasting OZB. Tevens bevat dit deel de in de brief van 3 februari jl. toegezegde Onderzoeksagenda (bijlage 1 bij deel twee van de adviesaanvraag).

Dit deel van de adviesaanvraag betreft, zoals ambtelijk met u afgesproken, nog niet de herverdeeffecten. Deze rekenen we momenteel door en zullen we u spoedig doen toekomen. Reden dat dit deel nog niet in deze adviesaanvraag zit, is dat we 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 kijken we nu dan ook naar de herverdeeffecten en een passend ingroeipad. De vormgeving van het ingroeipad is in deel één van de adviesaanvraag reeds meegenomen.

De nu voorliggende voorstellen zijn ook besproken in de begeleidingscommissie en de expertgroep die het proces hebben begeleid. In de expertgroep hebben zitting de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB), de VNG en oud wethouders. Alle deelnemers in de expertgroep zitten er op persoonlijke titel. Voor de begeleidingscommissie geldt dat, om recht te doen aan de diversiteit van gemeenten, elke groep gemeenten die gemeenschappelijke kenmerken hebben kunnen participeren in de begeleidingscommissie om vanuit hun expertise een inhoudelijke bijdrage te leveren. In de begeleidingscommissie zitten momenteel de VNG, de G4, honderdduizendplus gemeenten, kleine gemeenten, instellingsgemeenten, randgemeenten, toeristische gemeenten, Friese en Groninger gemeenten, New Towns en op persoonlijke titel een afvaardiging van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB).

Wat betreft de rol van de expertgroep en de begeleidingscommissie: De fondsbeheerders komen uiteindelijk gehoord hebbende de leden van de expertgroep en de begeleidingscommissie tot de voorstellen. De analyses die ten grondslag liggen aan de voorgestelde aanpassingen zijn steeds gedeeld en besproken met de leden van de begeleidingscommissie en de leden van de expertgroep. Noch de leden van de begeleidingscommissie noch de leden van de expertgroep hebben zicht gehad op de uiteindelijke herverdeeffecten. Net zomin als wij dit zelf op dit moment hebben.

In dit tweede deel van de adviesaanvraag zijn steeds de reacties die uit de expertgroep en de begeleidingscommissie zijn ontvangen expliciet opgenomen. Dit, opdat u de ontvangen reacties mee kan nemen in uw reflectie. Benadrukt dient te worden dat de reacties steeds methodologische reflecties zijn en geen instemming dan wel afkeuring van de leden van de begeleidingscommissie en de expertgroep inhouden.

Enige algemene notities vooraf

Zoals reeds in het eerste deel van de adviesaanvraag verwoord willen we nogmaals benadrukken dat we er ons als fondsbeheerders ten volle van bewust zijn dat, zoals reeds door mijn voorganger vermeld in de brief van 6 april 2022¹, het model geen eindstation is en continu onderhoud zal vragen.

Verder willen we graag benadrukken dat voor ons transparantie van bestuurlijke keuzen, bevindingen en technische transparantie voorop staat. Daarom hebben we dan ook getracht zo volledig mogelijk de reacties vanuit de begeleidingscommissie en expertgroep in bijgevoegde notitie op te nemen. Tevens zijn we vanzelfsprekend bereid de relevante data met u te delen. Daarover is reeds ambtelijk contact met uw medewerkers. De verantwoording van Berenschot over

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 35 925 B, nummer 21

het door haar uitgevoerde onderzoek naar de kostendata is reeds in het eerste deel van onze adviesaanvraag met u gedeeld. De data aangaande de maatstaven zijn openbare data en te vinden op de website van het CBS. Tot slot is het onderzoeksbureau AEF gevraagd om onze analyse (bewerkingen op de database en uitgevoerde regressies) te valideren. Zie bijlage 3 "Memo validatie R-code gemeentefondsclusters Jeugd en Wmo" bij deze notitie.

Tot slot, zoals reeds in het eerste deel van onze adviesaanvraag verwoord, hechten we eraan dat het verdeelmodel 'rechtvaardig' is dat wil zeggen dat we er naar streven dat er geen objectieve gronden meer zijn op basis waarvan gemeenten kunnen 'aankloppen' dat het model niet passend is. Dit vereist ook dat maatstaven de noodzakelijke kosten van de gemeenten volgen (kostenoriëntatie). Bij eventuele herziening van het verdeelmodel is het bij de beoordeling van de uiteindelijke onderzoeksresultaten van belang, zoals reeds in de brief van 7 februari 2025² vermeld, dat bij aanpassingen van het model de uitlegbaarheid en stabiliteit (en daarmee de voorspelbaarheid) van maatstaven steeds wordt afgewogen tegen in hoeverre het doorvoeren van veranderingen in het verdeelmodel ook echt tot een verbetering van het verdeelmodel leidt. Tot slot dient voorkomen te worden dat maatstaven normerend gaan werken (globaliteit). Kortom, de centrale vraag aan het eind van alle analyses is: Is de voorgestelde oplossing voor een geconstateerd knelpunt integraal bezien, dus in het licht van bovengenoemde elementen, daadwerkelijk een verbetering ten opzichte van de huidige modellering?

Uiteindelijke beoordeling van de uitkomsten van de onderzoeken

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

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

- Dat de maatstaf en/of de onderzoeksresultaten uitlegbaar zijn vanuit de leefwereld.
- Dat bij een gedwongen definitiewijzing, zoals nu doordat de CBS-maatstaf Niet-westerse migranten vervalt, er zo min mogelijk herverdeeleffecten zijn.
- Dat bij een verbetering van het model, zoals nu voor de clusters Jeugd en Wmo, de nieuwe verdeling 'rechtvaardig'³ is. Om dit te kunnen beoordelen is voor de diverse typen gemeenten het herziene model af worden gezet tegen het huidige model al dan niet voor een specifiek cluster (POR analyse) en zal worden bekeken of de aansluitverschillen kleiner zijn. Dit vereist ook dat maatstaven de noodzakelijke kosten van gemeenten volgen (kostenoriëntatie).
- Dat voor de eventueel voorgestelde maatstaven geldt, dat deze niet door overheden beïnvloedbaar zijn (objectief) en wordt vermeden dat goed of slecht gedrag wordt beloond (ongewenste prikkelwerking).
- Dat de verdeling in de tijd voldoende stabiel is, zodat budgetten niet te veel schommelen en gemeenten in staat zijn goed meerjarig te begroten (voorspelbaarheid), maar de verdeling tegelijkertijd wel zodanig flexibel is dat zij meebeweegt met de ontwikkeling van de kosten die gemeenten maken.
- Dat de maatstaf de middelen niet te gedetailleerd verdeelt om te voorkomen dat de verdeling normerend gaat werken (globaliteit). De maatstaf dient een verbetering te zijn voor een groep gemeenten op basis van objectieve gronden. Overigens zal, als de maatstaf slechts relevant is voor een beperkt aantal gemeenten, ook worden bekeken of aanpassing van de algemene verdeling het meest voor de hand ligt of dat het bijvoorbeeld meer voor de hand ligt om iets via een decentralisatie-uitkering te doen.

Kortom, de centrale vraag aan het eind van alle analyses is: Is de voorgestelde oplossing voor een geconstateerd knelpunt integraal bezien, dus in het licht van bovengenoemde elementen, daadwerkelijk een verbetering ten opzichte van de huidige modellering? De fondsbeheerders zullen, gehoord hebbende de expertgroep en de begeleidingscommissie tot een uiteindelijk oordeel

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 36600-B, nummer 24

³ De uitgangspunten voor een rechtvaardige verdeling zijn vastgelegd in de Fvw uit 1997: iedere gemeente moet in staat zijn haar burgers bij gelijke belastingdruk een gelijkwaardig voorzieningenpakket aan te bieden (Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 34775 B, nr. 18).

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

Opbouw notitie

In de notitie wordt achtereenvolgens stil gestaan bij: de herziening van de definities van de maatstaven Niet-westerse migranten (Hoofdstuk 2) en Huishoudens laag inkomen (Hoofdstuk 3). In Hoofdstuk 4 zal worden ingegaan op de bevindingen aangaande een nieuw verdeelvoorstel voor het cluster Jeugd en het cluster Wet maatschappelijke opvang (Wmo). Hoofdstuk 5 tot slot gaat in op de verevening van de Overige eigen middelen en de OZB.

2. Herziening van de definitie van de maatstaf Niet-westerse migranten

In dit hoofdstuk zal worden stil gestaan bij de herziening van de maatstaf Niet-westerse migranten (paragraaf 2.1) en de herziening van de maatstaf Huishoudens laag inkomen met drempel (paragraaf 2.2).

2.1 Aanleiding herziening maatstaf Niet-westerse migranten

De huidige definitie van het CBS aangaande de maatstaf "Het aantal inwoners met een migratieachtergrond" wordt per 1 januari 2027 niet meer aangeleverd door het CBS. Het CBS heeft geconcludeerd dat deze hoofdingeling achterhaald is, en door de maatschappij steeds vaker als moeilijk navolgbaar wordt ervaren. Mede daarom heeft het CBS besloten een nieuwe herkomstindeling voor migranten en hun kinderen te ontwikkelen.⁴

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

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

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

Het CBS heeft verder laten weten dat:

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

2.2 Waarom is deze maatstaf in het verdeelmodel opgenomen?

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

Aan de uitgavenkant bij de verdeling van de middelen van het Gemeentefonds wordt rekening gehouden met de kosten die gemeenten moeten maken, gegeven de objectieve kostenbepalende kenmerken van elke gemeente (kostenoriëntatie).

Daarnaast wordt aan de inkomstenkant rekening gehouden met verschillen in de mogelijkheden die gemeenten hebben om een deel van hun uitgaven uit eigen middelen te bekostigen (inkomstenverevening).

Zo ontvangen gemeenten waar bijvoorbeeld relatief veel mensen in de bijstand zitten of relatief veel ouderen wonen, of gemeenten die relatief veel last hebben van verzakking van de

⁴ <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/statistische-trends/2022/nieuwe-indeling-bevolking-naar-herkomst/>

infrastructuur door een slappere bodem (via de verschillende verdeelmaatstaven) of een lage WOZ-waarde per inwoner, hogere bijdragen uit het Gemeentefonds.

In het rapport van het CBS aangaande Integratie en samenleven 2024⁵ staat dat *“De positie van mensen met een herkomst buiten Nederland wijkt op verschillende domeinen af van het gemiddelde van de totale bevolking. Zo wonen ze gemiddeld in kleinere woningen, verlaten ze vaker het onderwijs zonder startkwalificatie, hebben ze minder vaak werk, een lager inkomen, en zijn ze vaker uitkeringsafhankelijk. Ook worden hun arbeidsloopbanen zwaarder getroffen door laagconjunctuur.”*

Het CBS maakt in haar rapport onderscheid tussen Europa, Buiten-Europa en Vluchtelingen.

Volgens het CBS vormen mensen met Turkse, Marokkaanse, Surinaamse, Indonesische of Nederlands Caribische herkomst de grootste Buiten-Europese herkomstgroepen.

Het CBS concludeert dat migranten uit vluchtelingenlanden op vrijwel alle sociaaleconomische domeinen de minst gunstige positie innemen. Ze wonen het kleinst, hebben zelden een koopwoning, zijn vaak uitkeringsafhankelijk en hebben de laagste inkomens. In het onderwijs vormen leerlingen van Iraanse en Afghaanse herkomst een uitzondering: Zij volgen vaker dan gemiddeld havo of vwo, en hebben relatief vaak een hbo- of wo-diploma.

Werk: Volgens het CBS volgen migranten van Buiten-Europese herkomst minder vaak betaald werk dan gemiddeld. Migranten uit de nieuwe EU-landen hebben juist iets vaker betaald werk dan gemiddeld, de tweede generatie heeft ongeveer even vaak betaald werk als gemiddeld.

Onderwijs: Volgens het CBS verschilt binnen de Turkse, Marokkaanse, Surinaamse, en Nederlands-Caribische herkomstgroepen de tweede generatie op het gebied van wonen, sociaaleconomische positie en onderwijs minder van het bevolkingsgemiddelde dan migranten. De tweede generatie woont groter, heeft vaker een koophuis, een hogere arbeidsparticipatie, een hoger inkomen, en vaker een hbo- of wo-diploma. Wel verschilt de positie van de tweede generatie op al deze domeinen ook in 2023 nog van het gemiddelde. In de overgang naar het voortgezet onderwijs lijkt er sprake van een inhaalslag: Het aandeel leerlingen van de tweede generatie dat havo of vwo volgt steeg sterker dan gemiddeld. Toch lijkt deze trend sinds 2019/’20 te stagneren in de latere onderwijsfasen, met een sterkere afname dan gemiddeld in het slagingspercentage en het aandeel dat het onderwijs verlaat met een startkwalificatie.

Criminaliteit: Volgens het CBS neemt het percentage verdachten van een misdrijf al jaren af, maar de mate van oververtegenwoordiging van verdachten met een buitenlandse herkomst blijft stabiel. Mannen van de tweede generatie van Marokkaanse, Nederlands-Caribische en Surinaamse herkomst zijn relatief vaak verdachte.

Contact met burens en vrienden: Volgens het CBS nam het afgelopen decennium het contact van mensen van buitenlandse afkomst met burens en vrienden af, net als deelname aan het verenigingsleven en vrijwilligerswerk. Dit geldt voor alle herkomstgroepen. Mensen van buitenlandse herkomst hebben minder vaak contact met familie dan gemiddeld. De tweede generatie van Marokkaanse en Turkse herkomst heeft relatief veel contact met burens. Participatie in het verenigingsleven en vrijwilligerswerk is relatief laag onder mensen van niet-Nederlandse herkomst. Ook verlenen zij minder vaak informele hulp, met uitzondering van de tweede generatie van Marokkaanse herkomst.

2.3 Voorstel voor vervanging van de maatstaf

Net zoals dat bij de verdeling rekening wordt gehouden met hoeveel mensen in een gemeente in de bijstand zitten of het opleidingsniveau van mensen, wordt op grond van bovenstaande bevindingen van het CBS ook rekening gehouden met het aantal mensen in een gemeente van Buiten-Europa.

De huidige maatstaf Niet-westerse migranten komt in het verdeelmodel voor in de clusters Sociaal domein basis, onderwijs en orde en veiligheid. Op basis van de meest recente bevindingen van het CBS in haar rapport Integratie en samenleven is het nog steeds aannemelijk dat er een correlatie

⁵ [CBS Integratie en samenleven 2024](#)

is tussen het aandeel migranten in een gemeente en de uitgaven van deze gemeenten in deze drie clusters.

De fondsbeheerders vinden het net als het CBS van belang dat de maatstaf een meer feitelijke weergave is van de statistische informatie over migratie en integratie. Daarom is het voorstel van de fondsbeheerders aan te sluiten bij de definitie van het CBS 'Buiten-Europa'.

Om te zorgen dat het gewicht van deze maatstaf in de verdeling constant blijft is bij de doorrekening:

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

Aangezien de definitie ruimer is geworden zullen gemeenten die relatief veel mensen in hun gemeente hebben die onder de oude definitie vielen erop achteruit gaan. De verwachting is dat vooral gemeenten met relatief veel mensen uit landen Buiten-Europa, waarvan die landen eerst niet binnen de definitie vielen, er op vooruit gaan.

2.4 De resultaten herziene definitie maatstaf Niet-westerse migranten

De herverdeeleeffecten zijn uitgedrukt als percentage van wat een individuele gemeente meer of minder krijgt uit de algemene uitkering van het gemeentefonds. Deze herverdeeleeffecten zijn opgenomen in onderstaande tabel. Zoals in deze tabel te zien is liggen de herverdeeleeffecten tussen de -0,85% van de algemene uitkering en de + 1,85% van de algemene uitkering per gemeente.

Variant	Aantal mensen dat onder de maatstaf valt	Herverdeeleeffecten % algemene uitkering
Huidige definitie	2.746.403	n.v.t.
Buiten-Europa	3.324.101	-0,85% tot en met + 1,85%

Er is gekeken of er bepaalde groepen van gemeenten zijn voor wie de definitiewijziging meer specifieke gevolgen heeft. Er is voor 52 gemeenten een negatief effect, waarbij voor 14 gemeenten dit effect meer dan -0,25% van de algemene uitkering van de desbetreffende gemeente bedraagt. Voor 13 gemeenten met een negatieve afwijking betreft de afwijking -0,05% of minder. De 14 gemeenten met de grootste negatieve afwijking zijn voornamelijk te vinden bij de G4 en bij de randgemeenten die bij Amsterdam en Rotterdam horen.

Voor 290 gemeenten is er een positief effect, waarvan bij 24 gemeenten van meer dan 0,5% van de algemene uitkering van die desbetreffende gemeente.

Bevindingen begeleidingscommissie en expertgroep

Op dit voorstel is door de begeleidingscommissie en expertgroep gereflecteerd. Beide zijn het erover eens dat de omzetting van de maatstaf zo neutraal mogelijk dient te geschieden. Ten tijde van de begeleidingscommissie en de expertgroep is ook naar andere definities gekeken. De bevindingen van deze andere definities lagen in lijn met die van de hier uitgewerkte definitie. Echter van deze andere definities, welke dicht bij de oorspronkelijke CBS definitie kwamen, vonden de fondsbeheerders bij nader inzien de hoofdindeling achterhaald. Voor deze definities gold verder dat ze voor de maatschappij moeilijker navolgbaar zijn. Daarom is de uitwerking van deze andere definities hier niet gepresenteerd.

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 herverdeeleeffecten als gevolg van de wijziging van de definitie van de maatstaf.

3. Herziening van de maatstaf Huishoudens laag inkomen met drempel

3.1 Voorstel CBS vergroting stabiliteit

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

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

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

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

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

Bevindingen begeleidingscommissie en expertgroep

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

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.

3.2 Aanleiding voorstel aanpassing definitie

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

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

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

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

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

"Tot slot was er nog de vraag of in de definitie woonruimten, die gebruikt wordt als drempel voor de maatstaf huishoudens met een laag inkomen, gecorrigeerd moet worden voor de woonruimten van studenten. Dit aangezien studenten niet mee worden geteld voor het aantal huishoudens laag inkomen. We zullen hier naar kijken als de onderzoeken grootstedelijkheid, stapeling problematiek sociaal domein en overige eigen middelen zijn afgerond en we aan de slag gaan met de uitkomsten van deze onderzoeken."

In de brief van de fondsbeheerders van 7 februari 2025⁶ is daarom opgenomen:

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

3.3 Onderzochte alternatieven

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

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

Doorgerekende varianten

Na overleg met de begeleidingscommissie zijn onderstaande varianten door de fondsbeheerders bekeken voor de clusters Jeugd en Wmo. Voor alle varianten geldt dat uit is gegaan 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 geschoond voor betaalreserve op basis van decielen 8 t/m 10.

- Huishoudens laag inkomen deciel 1 t/m 3 zonder drempel
- Huishoudens laag inkomen deciel 1 t/m 4 met drempel (gebaseerd op 10% huishoudens)
- Huishoudens laag inkomen deciel 2 t/m 4 met drempel (gebaseerd op 10% huishoudens)

De verwachting is dat het aanpassen van de definitie tot gevolg zal hebben dat studentensteden, gemeenten met veel zorginstellingen en toeristische gemeenten er relatief op vooruit gaan. Bij deze gemeenten wordt immers relatief te veel woonruimten afgetrokken.

3.4 De resultaten Huishoudens laag inkomen met drempel

De herverdeeleeffecten zijn uitgedrukt als percentage van wat een individuele gemeente meer of minder krijgt uit de algemene uitkering van het gemeentefonds. Deze herverdeeleeffecten zijn opgenomen in onderstaande tabel. Zoals in deze tabel te zien is liggen de herverdeeleeffecten tussen de -1,52% van de algemene uitkering en de + 1,61% van de algemene uitkering per gemeente afhankelijk van welke definitie wordt gekozen.

⁶ Tweede kamer, 2024/25, 36 600 B, nr. 24

Variant	Aantal mensen dat onder de maatstaf valt	Herverdeeeffecten % algemene uitkering
Huidige definitie	1.550.486	n.v.t.
HHli 1 t/m 3	2055.253	-1,52% tot en met 1,23%
HHli 1 t/m4 drempel 10%	2136.620	-1,42% tot en met 1,30%
HHli 2 t/m4 drempel 10%	1453.240	-1,09% tot en met 1,61%
HHli 2 t/m4 drempel 8%	1550.486	-1,02% tot en met 1,53%

Herverdeeeffecten % algemene uitkering	HHli 1 t/m 3	HHli 1 t/m 4 drempel 10%	HHli 2 t/m 4 drempel 10%	HHli 2 t/m 4 drempel 8%
Groter dan -0,5	169	136	27	28
vanaf -0,25 tot en met - 0,5	50	72	74	74
vanaf -0,10 tot en met - 0,25	38	45	71	72
vanaf -0,05 tot en met -0,10	12	15	29	27
vanaf 0 tot en met - 0,05	4	7	27	29
0 tot en met 0,05	5	10	32	24
vanaf 0,05 tot en met 0,10	5	10	23	19
vanaf 0,10 tot en met 0,25	27	19	29	40
vanaf 0,25 tot en met 0,5	15	15	21	20
vanaf 0,5	17	13	9	9
	342	342	342	342

Er is gekeken of er bepaalde groepen van gemeenten zijn voor wie de definitiewijziging meer specifieke gevolgen heeft. In alle vier de varianten gaan de studentensteden erop vooruit. In de variant HHli 2 t/m 4 met drempel (zowel 10% als 8%) gaan de toeristische gemeenten er ook op vooruit. Voor de instellingsgemeente laat geen van de drie varianten een verbetering zien.

Bevindingen begeleidingscommissie en expertgroep

De vraag die is geopperd door de begeleidingscommissie is of de definitie huishoudens laag inkomen met drempel in alle clusters waar deze maatstaf voorkomt moet worden vervangen of dat de desbetreffende clusters eerst dan individueel herschat moeten worden.

Voor de clusters Jeugd en Wmo die herschat zijn, geldt dat met de stepwise regressiemethode de definitie Huishoudens laag inkomen 2 tot en met 4 met drempel de voorkeur blijkt te hebben.

Verzoek reflectie ROB: De fondsbeheerders verzoeken de ROB te reflecteren op het voorstel om de definitie voor huishouden laag inkomen 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.

4. Nieuw verdeelvoorstel: Jeugd en Wmo

4.1 Gevolgde werkwijze

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op een nieuw verdeelvoorstel voor de clusters Jeugd en Wmo. Daarbij is de volgende werkwijze samen met de leden van de begeleidingscommissie en de expertgroep gevolgd:

- Aan de begeleidingscommissie en de expertgroep is gevraagd welke maatstaven vanuit de leefwereld mogelijk aan het cluster Jeugd dan wel Wmo zouden kunnen worden toegevoegd.
- Via de Stepwise regressiemethode op de steekproef is vervolgens per stap bekeken welke maatstaf het beste kan worden toegevoegd.
- De resultaten zijn, samen met de begeleidingscommissie en de expertgroep, beoordeeld op uitlegbaarheid.
- Er is een plot gemaakt, waarbij de werkelijke kostendata per gemeente zijn afgezet tegen de uitkomsten van de regressie. Deze plots zijn samen met de begeleidingscommissie en de expertgroep bekeken.
- Er zijn dwarsdoorsneden gemaakt zoals, zonder uitputtend te zijn, grote en kleine gemeenten (G4, honderdduizendplus gemeenten, kleine gemeenten), mate van stedelijkheid/bebouwingsdichtheid, groei- en krimpgemeenten, instellingsgemeenten, toeristengemeenten, universiteitssteden en industriesteden, structuurkenmerken (gemeenten met veel jongeren of ouderen, gemeenten met veel lage of hoge inkomens, gemeenten met veel laag of hoog opgeleiden, gemeenten met veel of weinig werkenden). Dit om te zien of er een type gemeente is waarvoor de lineaire regressie beduidend anders uitpakt.
- Tot slot zijn op basis van de Informatie voor Derden (IV3) data eveneens een plot en dwarsdoorsneden gemaakt. Deze zijn gedeeld met de leden van de expertgroep. Deze zijn niet gedeeld met de leden van de begeleidingscommissie, omdat deze resultaten toen nog niet gereed waren.

Vanuit de leden van de begeleidingscommissie en de expertgroep is aangegeven dat men de gepresenteerde regressieresultaten en plots kon volgen. Echter, de interpretatie van de dwarsdoorsneden vond men in beide groepen zeer lastig. Desalniettemin menen we toch dat we de resultaten met u moeten delen. In deze notitie zullen we trachten de resultaten zo goed mogelijk te duiden.

Tevens is door de leden van de begeleidingscommissie gevraagd of door Berenschot kon worden aangegeven in hoeverre in haar kostenonderzoek sprake is geweest van verschuivingen van kosten van het cluster Jeugd of Wmo naar andere clusters en welke bedragen daarmee gemoeid waren. Voor het cluster Jeugd geldt dat in 2024 ongeveer 0,06% van de totale netto lasten is verschoven (binnen en buiten het cluster). Voor het cluster Wmo geldt dat in 2024 ongeveer -0,77% van de totale nettolasten is verschoven (binnen en buiten het cluster), zie bijlage 4 Memo Berenschot.

4.2 Enkele opmerkingen vooraf ontvangen vanuit de begeleidingscommissie en expertgroep

Opmerkingen begeleidingscommissie

1) Het tijdpad was krap

Als fondsbeheerders erkennen we dat het tijdpad krap was. Ook wij hadden dit graag anders gezien. Echter zoals in de notitie bij het eerste deel van de adviesaanvraag aangegeven kon dit onderzoek pas in zomer 2025 worden opgestart omdat opdat moment pas de jaarrekeningdata 2024 beschikbaar kwamen. Helaas heeft het onderzoek naar de kostendata meer dan een maand vertraging opgelopen, waardoor de data pas rond begin december gereed waren. Reden voor deze vertraging was onder andere dat veel benaderde gemeenten door werkdruk en personele krapte afzagen van deelname.

2) De omvang van de steekproef is beperkt, er hebben 71 gemeenten deelgenomen.

Zoals in de notitie bij deel 1 van de adviesaanvraag aangegeven zijn er in totaal 220 gemeenten benaderd, waarvan er uiteindelijk 71 hebben deelgenomen. Reden waarom benaderde gemeenten niet deelnamen was onder andere werkdruk en personele krapte.

Er is desalniettemin getracht naar een steekproef die zo representatief mogelijk is, zie bijlage 4 van het rapport van Berenschot⁷. Tevens is getracht door het toevoegen van de analyse op IV3 niveau zo goed mogelijk zicht te krijgen op de gevolgen voor andere gemeenten.

De robuustheid van de analyses is gecheckt door zowel naar het jaar 2023 als naar het jaar 2024 als naar de gecombineerde resultaten voor deze jaren te kijken.

- 3) Er is afzonderlijk naar de clusters Jeugd en Wmo gekeken. Er is echter samenhang tussen de clusters. Immers een investering in preventie of wijkteam in het voorliggende veld (Cluster Sociaal domein basievoorziening) heeft mogelijk gevolgen voor de nettolasten in de clusters Jeugd en Wmo.

Dit wordt volledig door ons erkend. In paragraaf 3.3 van de notitie van het eerste deel van deze adviesaanvraag is dan ook door ons aangegeven dat het van belang is te beseffen dat gemeenten bestedingsvrijheid hebben ten aanzien van de besteding van de middelen in het gemeentefonds. Dit kan ten eerste bijvoorbeeld omdat de ene gemeente meer nadruk legt op armoedebestrijding en de andere gemeente meer nadruk legt op cultuur. Het kan echter ook zijn dat een gemeente om bijvoorbeeld de Wmo te ontlasten meer investeert in zogenaamde 'knarrenhofjes' waar mensen bij elkaar wonen en elkaar kunnen helpen. Ook kent het ene cluster in het gemeentefonds meer bestedingsvrijheid dan het andere cluster. Dit laatste kwam ook naar voren uit de interviews het door Berenschot uitgevoerde kostenonderzoek:

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

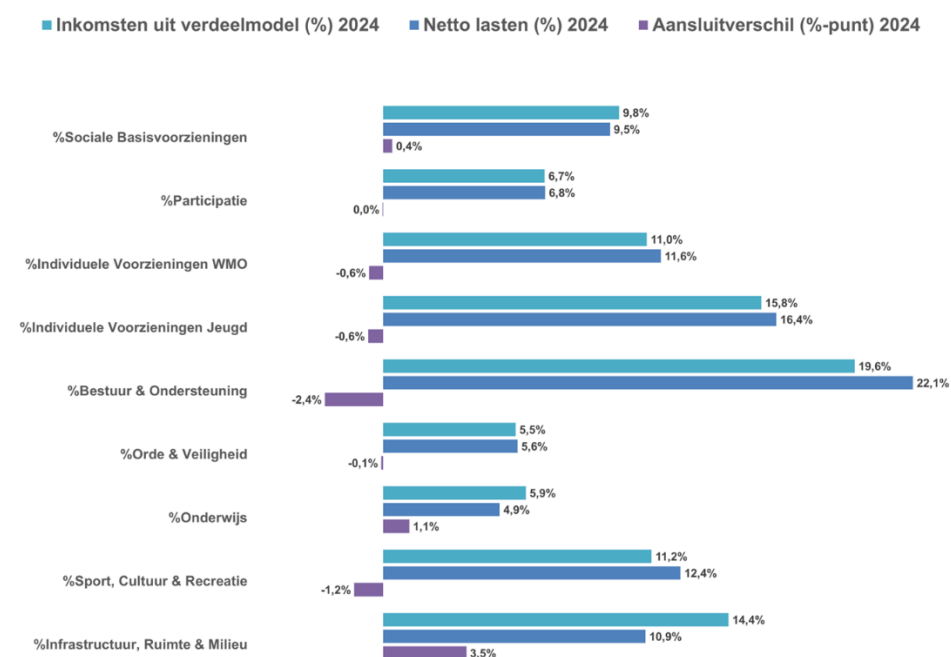
Een concrete oplossing voor dit vraagstuk hebben we als fondsbeheerders niet voorhanden. Het is eigen aan de vrijheid van de besteding van de middelen van het gemeentefonds. Echter, het is daarom des te meer van belang te blijven volgen of de omvang van de clusters nog representatief is en of de modellering van een cluster aanpassing behoeft. Onderstaande figuren geven voor alle 342 gemeenten en voor de steekproef weer of de omvang van de clusters nog representatief is. Verder is bij de regressies steeds eerst het huidige model gedraaid om te bezien in hoeverre dat nog representatief is alvorens over te gaan naar eventuele mogelijke aanpassingen.

Opmerkingen expertgroep

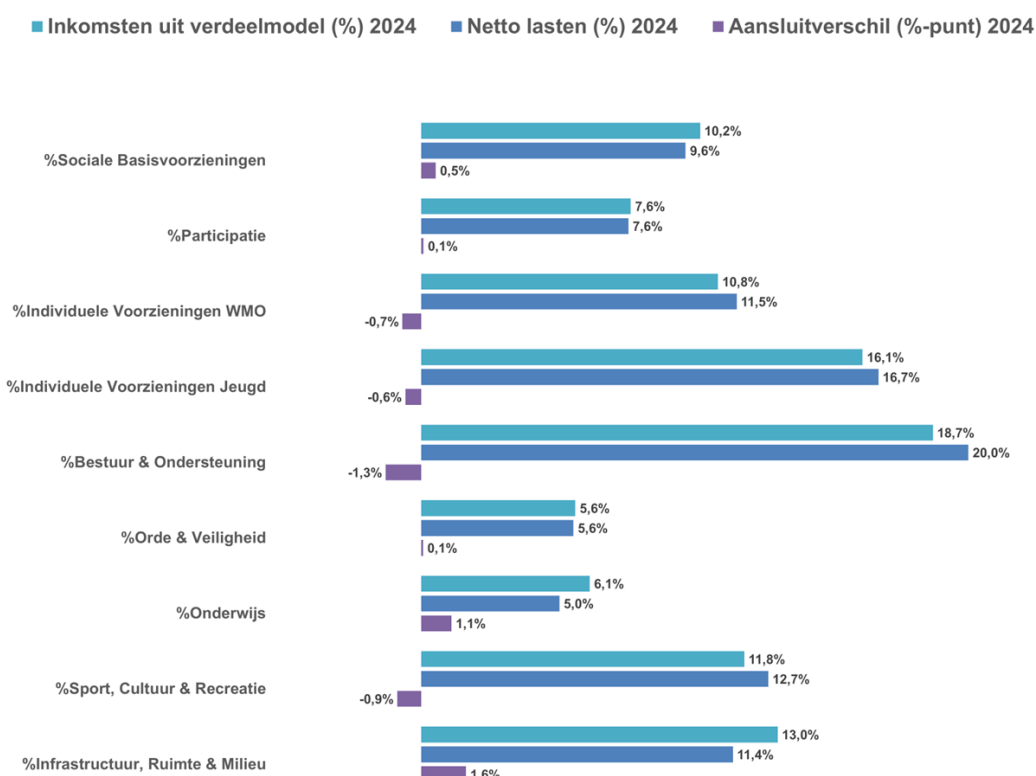
De opmerkingen vanuit de begeleidingscommissie zijn met de expertgroep gedeeld. De leden van de expertgroep erkennen net als de fondsbeheerders de opmerkingen van de begeleidingscommissie. Vanuit de expertgroep waren hier verder geen aanvullende gedachten en/of opmerkingen bij.

⁷ Actualisering kostendata Iv3 - onderzoeksverantwoording

Figuur 1: Analyse inkomsten uit verdeelmodel versus nettolasten 342 gemeenten



Figuur 2: Analyse inkomsten uit verdeelmodel versus nettolasten steekproef



4.3 Aanleiding om naar de clusters Jeugd en Wmo te kijken en alternatieve maatstaven

4.3.1 De maatstaven centrumfunctie en eenpersoonshuishoudens

De ROB gaf in haar briefadvies van 2021⁸ aan dat de Raad adviseert te heroverwegen de aard en het gewicht van maatstaven in het sociaal domein die mogelijk een kunstmatig uitvloeisel zijn van het gekozen peiljaar 2017, zoals centrumfunctie en eenpersoonshuishoudens. Hij adviseert om de vertekeningen in de verdeling te repareren, zoals de maatstaf eenpersoonshuishoudens, het overschatte gewicht van centrumfunctie, en een preciezere maatstaf voor de stapeling van problematiek.

Bij de aanvang van de herverdelingsoperatie was het de bedoeling om de nieuweverdeling per 2021 in te voeren. Door diverse omstandigheden wordt dit nu op zijn vroegst 2023 met een stapsgewijze ingroei naar 2027, waarbij de herverdeling dan overigens nog niet steeds niet volledig afgerond is. De onderzoeksgegevens stammen echter uit 2017. Dat zet de actualiteit van de verdeling onder druk. Des te meer daar gemeenten nu nog volop in het leer- en veranderingsproces zitten.

Zo waren de uitgavenpatronen in 2017 anders dan in bijvoorbeeld 2020. De Raad 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. Hierdoor treedt een vertekening op, bijvoorbeeld in de zin dat centrumgemeenten meer bevoordeeld worden dan op grond van actuelere uitgavenpatronen gerechtvaardigd is. In 2020 hebben ook andere gemeenten het been bijgetrokken in termen van hogere uitgaven, hetgeen de Raad aantoont in de bijlage bij dit advies. Op deze manier worden volop in beweging zijnde uitgavenpatronen in de verdeling bevroren tot na 2027. Dit acht de Raad onverstandig en niet rechtvaardig richting kleine en middelgrote gemeenten.

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.

Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) heeft bovendien in een Kamerbrief⁹ 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 zijn¹⁰. Hetgeen reden is om de maatstaf eenoudergezinnen op te nemen.

Tevens is uitvoerig met de begeleidingscommissie en expertgroep van gedachten gewisseld over hoe de stapeling van problematiek in specifieke huishoudens mee te nemen. Immers in de brief van 7 februari 2025 was geconcludeerd dat het onderzoek naar de stapeling van AEF op basis van huishoudkenmerken en dat naar de grootstedelijke kosten van Cebeon hebben aangetoond dat de stapeling van de problematiek in het sociaal domein tot extra kosten leidt voor gemeenten. Echter de door AEF gevonden maatstaven zijn complex en daardoor moeilijk uitlegbaar en niet stabiel. Als vervolgstap is toen toegezegd om begin 2025 te verkennen in hoeverre het mogelijk is gemeenten te clusteren op basis van objectieve kenmerken naar gemeenten met veel en weinig stapelingsproblematiek. Hiertoe zijn samen met de begeleidingscommissie en expertgroep diverse varianten verkend.

Allereerst is gedacht aan de stapelingsmonitor van het CBS¹¹. Deze monitor geeft inzicht in het gebruik en stapeling van sociale regelingen en voorzieningen door personen en huishoudens. Aandachtspunt bij deze monitor is dat het onderscheid tussen kenmerken op huishoudniveau en gebruik van voorzieningen/problematiek door elkaar loopt. Daarmee is de stapelingsmonitor niet geschikt als maatstaf.

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

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

¹⁰ [Kostenanalyse van complexe scheidingen](#)

¹¹ [Stapelingsmonitor CBS](#)

Een andere optie waaraan werd gedacht was de sociaaleconomische statusscore (SES-WOA) van het CBS op gemeentelijk niveau¹². Deze maatstaf beschrijft de sociaaleconomische status in termen van de financiële welvaart, het opleidingsniveau en het recente arbeidsverleden van particuliere huishoudens. Echter, deze maatstaf wordt onregelmatig gepubliceerd en is daarmee eveneens geen geschikte maatstaf.

Verder zijn nog geopperd de Gini-coëfficiënt. Deze coëfficiënt meet de mate van inkomens/vermogens ongelijkheid. De mate van inkomensongelijkheid geeft echter niet het aantal huishoudens met laag inkomen/vermogen weer; een gemeente met veel ongelijkheid kan nog steeds relatief welvarend zijn. Deze maatstaf is daarom niet geschikt.

Er is ook nog verwezen naar het rapport "Samenleven in verscheidenheid"¹³ van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) waarin de Herfindahl-Hirschman index is gebruikt. Deze index is oorspronkelijk bedacht om de mate van marktconcentratie in een bepaalde sector te meten. Door de WRR is deze maatstaf toegepast om de mate van verscheidenheid naar herkomst in wijken te meten. Deze index leent zich echter slecht voor andere verklarende variabelen voor gebruik voorzieningen in het sociaal domein zoals een laag inkomen en opleidingsniveau omdat daar sprake is van een dichotome variabele. Daarnaast wordt concentratie gemeten aan de hand van een kwadratische functie die met een dichotome variabele weer neerkomt op bijvoorbeeld bijstandsontvangers in het kwadraat. Een maatstaf waarvan op basis van het AEF rapport naar de 'Stapelings van sociale problematiek en de centrumfunctie gemeentefonds sociaal domein'¹⁴ is geconcludeerd dat deze maatstaf complex en niet goed uitlegbaar is.

Tot slot werd geopperd om te kijken naar een begrotingsanalyse van BZK¹⁵ die zich baseert op het verdeelmodel van voor 2023 (peiljaar 2021). Deze begrotingsanalyse bevat vijf maatstaven waarvan er twee de lokale en regionale centrumfunctie betreffen, welke maatstaven we juist willen vervangen. De methodiek van de begrotingsanalyse is daarmee eveneens ongeschikt.

Dan is er nog een SCP indeling van vier typen gemeenten (SCP-4, peiljaar 2021)¹⁶ en een SCP indeling van acht typen gemeenten (SCP-8, peiljaar 2015)¹⁷. Voor beide indelingen gold dat ze niet jaarlijks worden geactualiseerd. Daarmee is ook dit geen geschikte bron.

Daarom heeft BZK getracht op basis van bovenstaande informatie een stapelingsmaatstaf te ontwikkelen waarbij is uitgegaan van kenmerken op huishoudniveau zoals gebruikt in de SCP-4 en de SCP-8 analyse, zie bijlage 2. Aannee hierbij is dat:

- de stapeling van gebruik voorzieningen/problematiek in het sociaal domein te voorspellen is aan de hand van één of meerdere kenmerken op huishoudniveau.
- wanneer huishoudens gebruik maken van meerdere vormen van voorzieningen/meerdere problemen hebben, de kosten voor gebruik van een bepaalde voorziening in het sociaal domein meer dan evenredig toenemen.

Er is zowel een stapelingsmaatstaf op basis van 5 kenmerken als op basis van 9 kenmerken door BZK opgesteld. Echter de verklaringskracht van deze maatstaf in de regressies bleek zeer beperkt. Gezien de complexiteit van de samenstelling van deze maatstaf is deze maatstaf niet goed uitlegbaar.

Na overleg met de begeleidingscommissie en de expertgroep zijn onderstaande varianten van het model doorgerekend voor respectievelijk het cluster Jeugd en het cluster Wmo.

¹² [SES-WOA score](#)

¹³ [WRR Samenleven in verscheidenheid](#)

¹⁴ [AEF Stapeling van sociale problematiek en centrumfunctie gemeentefonds sociaal domein](#)

¹⁵ [Begrotingsanalyse BBV](#)

¹⁶ [SCP Vier typen gemeenten](#)

¹⁷ [SCP Acht typen gemeenten](#)

Cluster Jeugd

- 1) Bestaande maatstaven cluster Jeugd: Huishoudens laag inkomen met drempel, omgevingsadressendichtheid, regionale centrumfunctie, bedrag per jongere.
 - 2) Toevoegen stapelingsmaatstaf naast de centrumfunctie. Immers voor de grotere gemeenten valt voor de centrumfunctie iets te zeggen. Echter centrumfunctie doet geen recht aan de stapelingsproblematiek in kleine gemeenten.
 - 3) Toevoegen eenoudergezinnen gecorrigeerd voor eenoudergezinnen met alle kinderen boven de 18.
 - 4) Toevoegen laag/hoog opleidingsniveau met drempel.
- NB: Deze maatstaf is in het verleden eerder geprobeerd maar toen zonder resultaat.

Cluster Wmo

- 1) Bestaande maatstaven cluster Wmo: huishoudens laag inkomen, eenpersoonshuishoudens, aantal inwoners 75+ met drempel, regionale centrumfunctie, kernen, laag opleidingsniveau met drempel
 - 2) Toevoegen stapelingsmaatstaf naast de centrumfunctie. Immers voor de grotere gemeenten valt voor de centrumfunctie iets te zeggen. Echter centrumfunctie doet geen recht aan de stapelingsproblematiek in kleine gemeenten.
 - 3) Toevoegen maatstaf 80+ en 85+, de idee hierachter is dat hoe ouder een thuiswonende des te meer zorgconsumptie.
- NB: Deze maatstaf is in het verleden eerder geprobeerd maar toen zonder resultaat.
- 4) De maatstaf ouderen 75+ en de potentiële maatstaf 80+/85+ corrigeren voor het aantal mensen in een zorginstelling. Immers als mensen in een zorginstelling zitten dan vallen deze mensen deels onder de Wet langdurige zorg (Wlz).

4.3.2 De maatstaf huishoudens laag inkomen

De ROB geeft in zijn Tussenbericht¹⁸ aan dat de Raad adviseert het belang van de verdeelmaatstaven te beperken tot een nader te bepalen deel van de algemene uitkering, bijvoorbeeld 10 procent. De Raad stelt voor dat maatstaven die een groot deel van de algemene uitkering verklaren extra streng moeten worden getoetst op alle kwaliteitscriteria. In de bijlage bij het Tussenbericht is de Raad nader ingegaan op de maatstaf Huishoudens laag inkomen.

Bij het bepalen van de herziene verdeling van de clusters Wmo en Jeugd is expliciet aandacht voor de nieuwe gegevens met betrekking tot de huishoudens laag inkomen. Verder is bij de regressies ook aandacht geweest voor de aanbeveling voor de maximale omvang van het bedrag dat een maatstaf verevend. Daarom is voor elke variant steeds expliciet aangegeven welke maatstaf welk percentage van de omvang in dat specifieke cluster verdeeld.

De huidige definitie van de maatstaf "Huishoudens laag inkomen met drempel" is in de brief van de fondsbeheerders van 7 februari 2025¹⁹ opgenomen:

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

Reden om naar de drempel te gaan kijken was dat deze momenteel is uitgedrukt in aantal woonruimten. Deze definitie bevat groepen die niet meetellen bij het aantal huishoudens met een laag inkomen, te weten:

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

¹⁸ [ROB, Advies Tussenbericht verdeling gemeentefonds vanaf 2027, 7 oktober 2025, kenmerk 2025-0000585979](#)

¹⁹ Tweede kamer, 2024/25, 36 600 B, nr. 24

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

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

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

Doorgerekende varianten

Ten aanzien van de definitie huishoudens laag inkomen zijn na overleg met de begeleidingscommissie in de regressies voor het cluster Wmo en Jeugd de onderstaande varianten door de fondsbeheerders bekeken. Voor alle varianten geldt dat uit is gegaan van een driejarig gemiddelde gebaseerd op percentages, waarbij is geschoond voor betaalreserve op basis van decielen 8 t/m 10. Bij het cluster jeugd geldt bovendien dat de gepensioneerden buiten beschouwing zijn gelaten.

- Huishoudens laag inkomen deciel 1 t/m 3 zonder drempel
- Huishoudens laag inkomen deciel 1 t/m 4 met drempel (gebaseerd op 10% huishoudens)
- Huishoudens laag inkomen deciel 2 t/m 4 met drempel (gebaseerd op 10% huishoudens)

Vanuit de fondsbeheerders is later nog de variant toegevoegd:

- Huishoudens laag inkomen deciel 1 t/m 3 met drempel (gebaseerd op 5% huishoudens)

Bespreking begeleidingscommissie

1) Maatstaf aantal mensen in armoede: Mogelijke alternatieve maatstaf
De leden van de begeleidingscommissie hebben unaniem geconcludeerd dat de definitie van deze maatstaf in het verleden vaak politiek gevoelig was. Iedereen in de begeleidingscommissie kan zich erin vinden dat "aantal mensen in armoede" op dit moment niet als mogelijke maatstaf wordt meegenomen vanwege mogelijke instabiliteit.

2) Maatstaf huishoudens laag inkomen: Hoe zijn toeslagen verwerkt
Deze maatstaf is door het CBS als volgt gedefinieerd, zie ook de Toelichting op de berekening van de uitkeringen uit het gemeentefonds 2025²⁰:
Het aantal particuliere huishoudens exclusief studentenhuishoudens in een regio in het 2e, 3e en 4e deciel van de landelijke inkomensverdeling van het gestandaardiseerd besteedbaar inkomen van particuliere huishoudens exclusief studentenhuishoudens.

Het huishoudensinkomen bestaat uit de som van de inkomens van de afzonderlijke leden van de huishoudens.

Het gestandaardiseerd besteedbaar inkomen is het besteedbaar inkomen gecorrigeerd voor verschillen in grootte en samenstelling van het huishouden. Deze correctie vindt plaats met behulp van equivalentiefactoren. In de equivalentiefactor komen de schaalvoordelen tot uitdrukking die het gevolg zijn van het voeren van een gemeenschappelijke huishouding. Met behulp van de equivalentiefactoren worden alle inkomens herleid tot het inkomen van een eenpersoonshuishouden. Op deze wijze is het welvaartsniveau van verschillende typen huishoudens onderling vergelijkbaar gemaakt.

²⁰ [Toelichting op de berekening van de uitkeringen uit het gemeentefonds 2025](#)

- 3) De peildatum van de betaalreserve
De peildatum van de betaalreserve is 1 januari van enig jaar.

Bespreking expertgroep

Eén van de expertgroepleden heeft opgemerkt dat het gewicht van de maatstaf geen probleem hoeft te zijn als de maatstaf goed verdeelt.

4.4 De resultaten voor de clusters Jeugd en Wmo

4.4.1 De resultaten voor het cluster Jeugd

Stap 1: De huidige situatie

Allereerst is gekeken naar welk gewicht de maatstaven nu in de verdeling hebben.

Dit is zowel voor de steekproef als voor alle 342 gemeenten gedaan.

Zo is een eerste inzicht verkregen in de representativiteit van de steekproef en het aandeel van het cluster dat nu door de maatstaven centrumfunctie en huishoudens laag inkomen wordt verdeeld, zie onderstaande tabel.

	Steekproef 2024
HHli 2 t/m 4 met drempel	75%
Omgevingsadressendichtheid	-13%
Regionale centrumfunctie	20%
Constante (bedrag per jongere)	17%

	Rekenmodel 2024
HHli 2 t/m 4 met drempel	75%
Omgevingsadressendichtheid	-9%
Regionale centrumfunctie	15%
Constante (bedrag per jongere)	19%

Stap 2: De stepwise regressie

Er is een stepwise regressie uitgevoerd om te bezien welke maatstaven in het model worden opgenomen. De resultaten van deze regressies waren zeer stabiel.

- De verklaringsgraad van het model is voor alle varianten min of meer gelijk.
- De resultaten van de gekozen maatstaven zijn niet afhankelijk van de gekozen definitie van de maatstaf huishoudens laag inkomen.
- Indien men de stepwise methode de definitie Huishoudens laag inkomen laat kiezen komt daar de definitie uit: Huishoudens laag inkomen 2 t/m 4 met drempel.
- De resultaten verschillen niet veel tussen het jaar 2023 of 2024.

Hieronder zijn de regressieresultaten voor het huidige model weergegeven en voor het model indien men Stepwise laat kiezen. De rode cellen zijn de maatstaven die nu in het verdeelmodel zitten, maar vervallen als de regressie nu opnieuw wordt gedraaid. Conform de verwachting van de ROB in zijn Briefadvies uit 2021 vervalt de maatstaf Regionale centrumfunctie. De maatstaf Eenouderhuishoudens komt erin, hetgeen op basis van de bevindingen uit onderzoek zoals verwoord in de kamerbrief van VWS²¹ ook verwacht kan worden.

Variant 1: Huidige model HHli 2 t/m 4, drempel woonruimte

Stepwise	Steekproef 2023	Steekproef 2024	Steekproef pooled
Verklaringskracht model (R2 adj)	66,79%	63,16%	66,63%
HHli 2 t/m 4 met drempel	72%	66%	73%
Omgevingsadressendichtheid	0%	0%	0%
Regionale centrumfunctie	0%	0%	0%
Constante (bedrag per jongere)	28%	34%	27%

Variant 2: Huidige model HHli 2 t/m 4, drempel huishoudens zonder vermogenden en gepensioneerden, driejaarsgemiddelde + extra maatstaven

Stepwise	Steekproef 2023	Steekproef 2024	Steekproef pooled
Verklaringskracht model (R2 adj)	68,05%	65,10%	68,73%
HHli 2 t/m 4 met drempel	26%	24%	27%
Omgevingsadressendichtheid	0%	0%	0%
Regionale centrumfunctie	0%	0%	0%
Stapeling cluster-5	0%	0%	0%
Stapeling cluster-9	0%	2%	2%
Eenoudergezinnen	44%	46%	49%
Laag opleidingsniveau met drempel	14%	9%	11%
Hoog opleidingsniveau met drempel	0%	0%	0%
Constante (bedrag per jongere)	16%	18%	10%

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

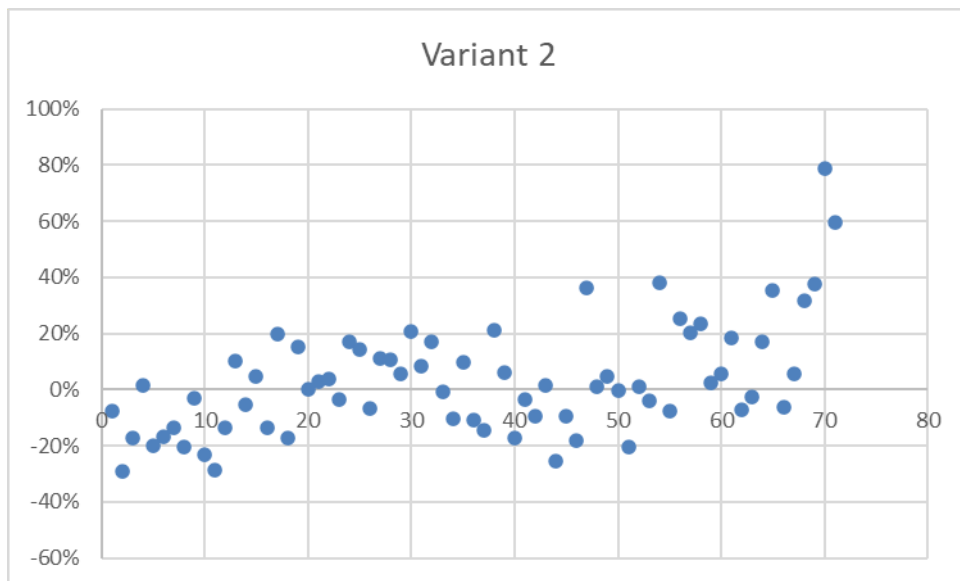
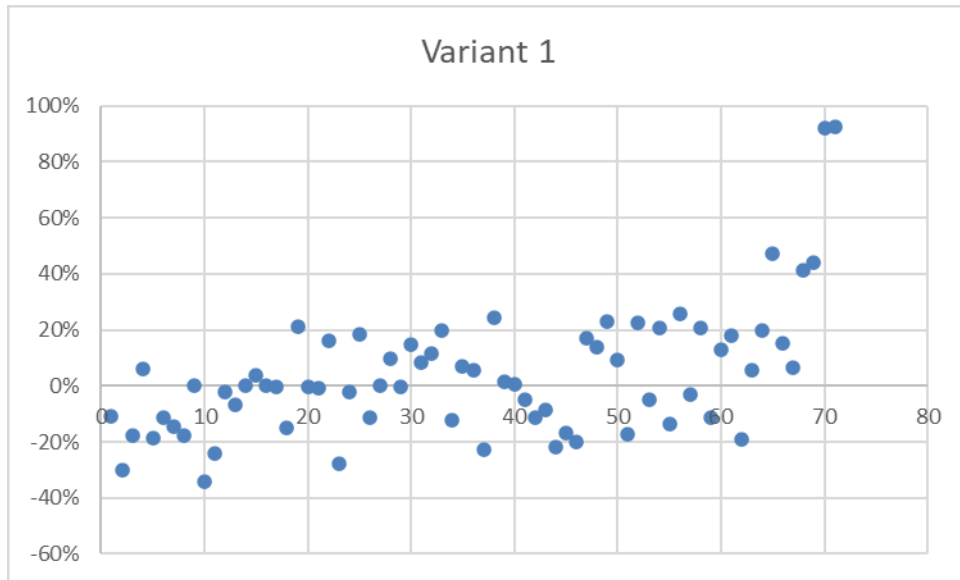
In bovenstaande regressies zijn negatieve tekens van maatstaven onderdrukt. Was dat niet gedaan, dan was onderstaand model het resultaat geweest. Het negatieve teken van de maatstaf Omgevingsadressendichtheid kan in dit geval worden uitgelegd als dat er in dunbevolkte gebieden meer vraag naar jeugdzorg is. Vanuit de leefwereld gezien is dit niet direct verklaarbaar. Aan het model zijn tevens maatstaven als Bebouwde grond toegevoegd, maar deze werden niet als maatstaf opgepikt in de Stepwise methode.

Variant 3: Negatieve tekens niet onderdrukt Huidige model met HHli 2 t/m 4, drempel huishoudens zonder vermogenden en gepensioneerden, driejaarsgemiddelde + extra maatstaven

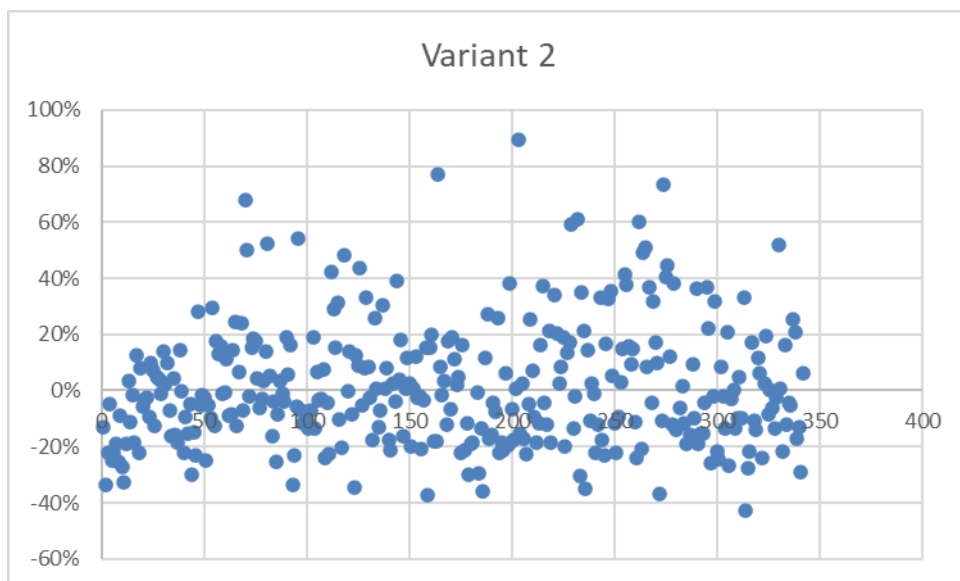
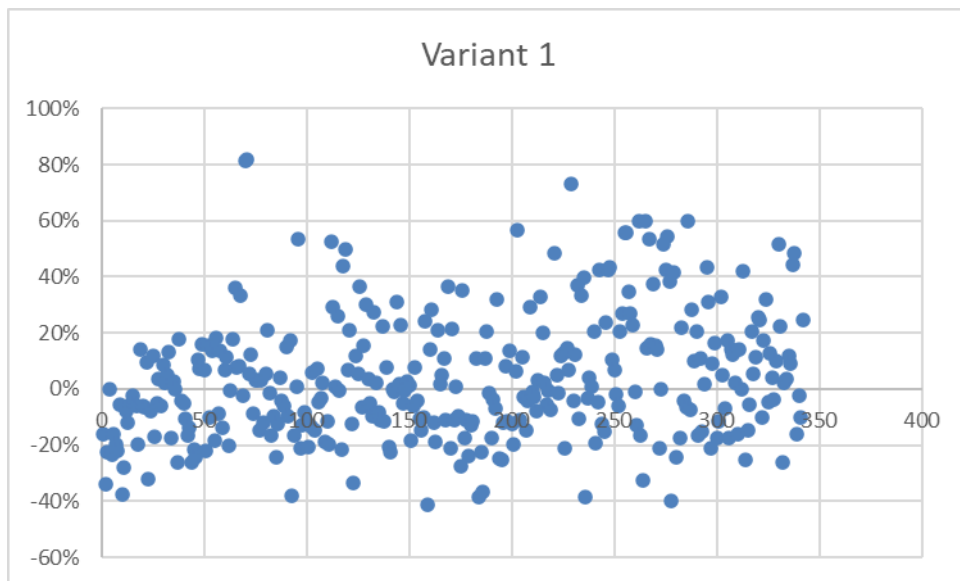
Stepwise	Steekproef 2023	Steekproef 2024	Steekproef pooled
Verklaringskracht model (R2 adj)	76,00%	72,55%	75,78%
HHli 2 t/m 4 met drempel	55%	49%	56%
Omgevingsadressendichtheid	-32%	-32%	-34%
Regionale centrumfunctie	0%	0%	0%
Stapeling cluster-5	0%	0%	0%
Stapeling cluster-9	0%	0%	0%
Eenoudergezinnen	60%	58%	63%
Laag opleidingsniveau met drempel	0%	0%	0%
Hoog opleidingsniveau met drempel	0%	0%	0%
Constante (bedrag per jongere)	18%	24%	16%

Stap 3: De plot van de aansluitverschillen

De plot van de aansluitverschillen van de steekproef laat niet direct een verbetering zien. Dit is ook niet verrassend aangezien de verklaringskracht van het model nauwelijks toeneemt.



De plot van de aansluitverschillen van alle gemeenten laat niet direct een verbetering zien.



Stap 4: De dwarsdoorsneden voor de steekproef

Er zijn verschillende dwarsdoorsneden gemaakt.

Hieronder lichten we die eruit of het uitmaakt of een gemeente veel of weinig jongeren heeft, de SES-WOA score en kleine gemeenten versus grote gemeenten. Voor elke gemeente is het aansluitverschil berekend (uitkomst model/ nettolasten). Hierbij is niet gecorrigeerd voor inwoneraantal oftewel een kleine gemeente weegt even zwaar mee als een grote gemeente.

Te zien is dat op basis van de steekproef het model rustiger is geworden ten aanzien van de dwarsdoorsneden jongeren en de SES-WOA score. Verder is te zien dat kleine gemeenten gemiddeld een groter positief aansluitverschil hebben. Dit is niet verwonderlijk, want de centrumfunctie als maatstaf is vervallen.

Dit is ook terug te zien als naar de IV3 data wordt gekeken.

Steekproef	GF	Variant 2
Zeer weinig jongeren	11%	2%
Weinig jongeren	13%	6%
Gemiddeld	13%	7%
Veel jongeren	-8%	0%
Zeer veel jongeren	-9%	0%

	GF	Variant 2
Zeer lage SES-WOA	11%	4%
Lage SES-WOA	7%	0%
Gemiddeld	8%	3%
Hoge SES-WOA	9%	5%
Zeer hoge SES-WOA	-12%	4%

	GF	Variant 2
Zeer klein (<20.000)	5%	10%
Klein (20.000-50.000)	6%	3%
Middel (50.000-100.000)	3%	0%
Groot (>100.000)	6%	3%

Stap 5 De dwarsdoorsneden voor alle 342 gemeenten

IV3 data	GF	Variant 2
Zeer weinig jongeren	8%	2%
Weinig jongeren	8%	4%
Gemiddeld	5%	2%
Veel jongeren	0%	2%
Zeer veel jongeren	-2%	-3%

	GF	Variant 2
Zeer lage SES-WOA	-4%	-4%
Lage SES-WOA	3%	-1%
Gemiddeld	5%	-1%
Hoge SES-WOA	9%	2%
Zeer hoge SES-WOA	5%	10%

	GF	Variant 2
Zeer klein (<20.000)	12%	15%
Klein (20.000-50.000)	6%	1%
Middel (50.000-100.000)	-6%	-7%
Groot (>100.000)	-4%	-1%

Stap 6 Bevindingen begeleidingscommissie en expertgroep

De begeleidingscommissie is niet tot een bevinding gekomen. De leden gaven aan het vooral veel informatie te vinden die voor hen niet altijd even goed te doorgronden was.

De expertgroep benadrukt dat ze alleen methodologisch kijkt.

Op basis van de methodologie concludeert de expertgroep unaniem dat:

- 1) De verklaringskracht gelijk blijft.
- 2) Dat het uitlegbaar is dat de regionale centrumfunctie als maatstaf verdwijnt. Inmiddels heeft niet meer 1 op de 11 jongeren jeugdzorg nodig, maar is dat inmiddels 1 op de 7.
- 3) Dat de maatstaf eenoudergezinnen en laag opleidingsniveau uitlegbaar zijn.
- 4) Het gewicht van de maatstaf huishoudens laag inkomen gecorrigeerd voor gepensioneerden aanzienlijk afneemt van circa 75% naar circa 25%.
- 5) De verschillende definities van de maatstaf huishoudens laag inkomen niet tot significant verschillende uitkomsten leiden.
- 6) Dat de aansluitverschillen voor gemeenten met zeer veel jongeren verbeteren.
- 7) Dat de aansluitverschillen voor gemeenten met een zeer hoge SES-WOA score verbeteren.
- 8) Dat de aansluitverschillen voor gemeenten zonder centrumfunctie (zoals randgemeenten en kleine gemeenten) verbeteren.

Op methodologische gronden kan de expertgroep zich dan ook vinden in de aanpassing van de verdeling van het cluster jeugd.

De expertgroep geeft aan dat het feit dat er gewerkt wordt aan herzieningen in de jeugdzorg, zoals een vangnetconstructie en/of eigen bijdrage haars inziens geen reden is om af te zien van een eventuele aanpassing van de verdeling van de middelen in het cluster jeugd.

Tot slot, ziet de expertgroep graag dat dit onderwerp op de onderzoeksagenda blijft staan gezien de ontwikkelingen rondom de jeugdzorg.

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.

4.4.2 De resultaten voor het cluster Wmo

Stap 1: De huidige situatie

Allereerst is gekeken naar welk gewicht de maatstaven nu in de verdeling hebben.

Dit is zowel voor de steekproef als voor alle 342 gemeenten gedaan.

Zo is een eerste inzicht verkregen in de representativiteit van de steekproef en het aandeel van het cluster dat nu door de maatstaven centrumfunctie en huishoudens laag inkomen wordt verdeeld, zie onderstaande tabel.

	Steekproef 2024
Eénpersoonshuishoudens	18%
HHli 2 t/m 4 met drempel	23%
Inwoners 75+ met drempel	14%
Kernen	1%
Laag opleidingsniveau met drempel	11%
Regionale centrumfunctie	33%

	Rekenmodel 2024
Eénpersoonshuishoudens	15%
HHli 2 t/m 4 met drempel	22%
Inwoners 75+ met drempel	24%
Kernen	2%
Laag opleidingsniveau met drempel	12%
Regionale centrumfunctie	25%

Stap 2: De stepwise regressie

Er is een stepwise regressie uitgevoerd om te bezien welke maatstaven in het model worden opgenomen. De resultaten van deze regressies waren zeer stabiel.

- De verklaringsgraad van het model is voor alle varianten min of meer gelijk.
- De resultaten van de gekozen maatstaven zijn afhankelijk van de gekozen definitie van de maatstaf huishoudens laag inkomen.
- Indien men de stepwise methode de definitie Huishoudens laag inkomen laat kiezen komt daar de definitie uit: Huishoudens laag inkomen 2 t/m 4 met drempel.
- De resultaten verschillen enigszins tussen het jaar 2023 of 2024.

Hieronder zijn de regressieresultaten voor het huidige model weergegeven en voor het model indien men Stepwise laat kiezen. De rode cellen zijn de maatstaven die nu in het verdeelmodel zitten, maar vervallen als de regressie nu opnieuw wordt gedraaid.

Variant 1: Huidige model HHli 2 t/m 4, drempel woonruimte

Stepwise	Steekproef 2023	Steekproef 2024	Steekproef pooled
Verklaringskracht model (R2 adj)	60,23%	61,85%	62,32%
Eénpersoonshuishoudens	0%	0%	0%
HHli 2 t/m 4 met drempel huidig	51%	59%	57%
Inwoners 75+	9%	8%	9%
Kernen	0%	0%	0%
Laag opleidingsniveau met drempel	0%	0%	0%
Regionale centrumfunctie	21%	15%	19%
Constante (bedrag per inwoner)	19%	17%	15%

Variant 2: Huidige model HHli 2 t/m 4, drempel huishoudens zonder vermogenden, driejaarsgemiddelde + extra maatstaven

Stepwise	Steekproef 2023	Steekproef 2024	Steekproef pooled
Verklaringskracht model (R2 adj)	62,29%	63,42%	63,91%
Eénpersoonshuishoudens	0%	0%	0%
HHli 2 t/m 4 met drempel driejarig	62%	76%	64%
Inwoners 75+ min inst	0%	0%	0%
Kernen	0%	0%	0%
Laag opleidingsniveau met drempel	0%	0%	0%
Regionale centrumfunctie	11%	0%	14%
Stapeling cluster 5	0%	0%	0%
Stapeling cluster 9	0%	0%	0%
Maatstaf 80+ min inst	0%	0%	0%
Maatstaf 85+ min inst	25%	21%	24%
Constante (bedrag per inwoner)	1%	3%	-1%

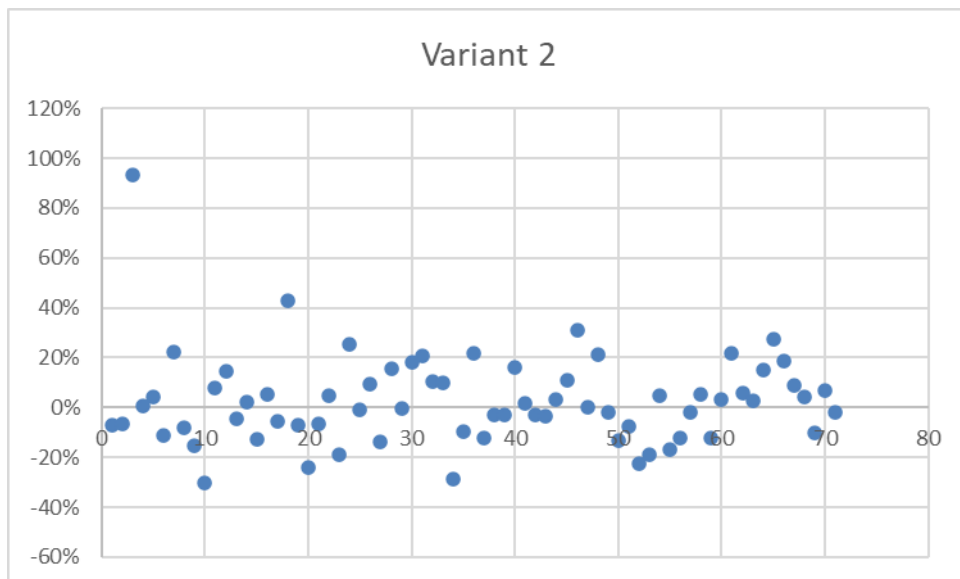
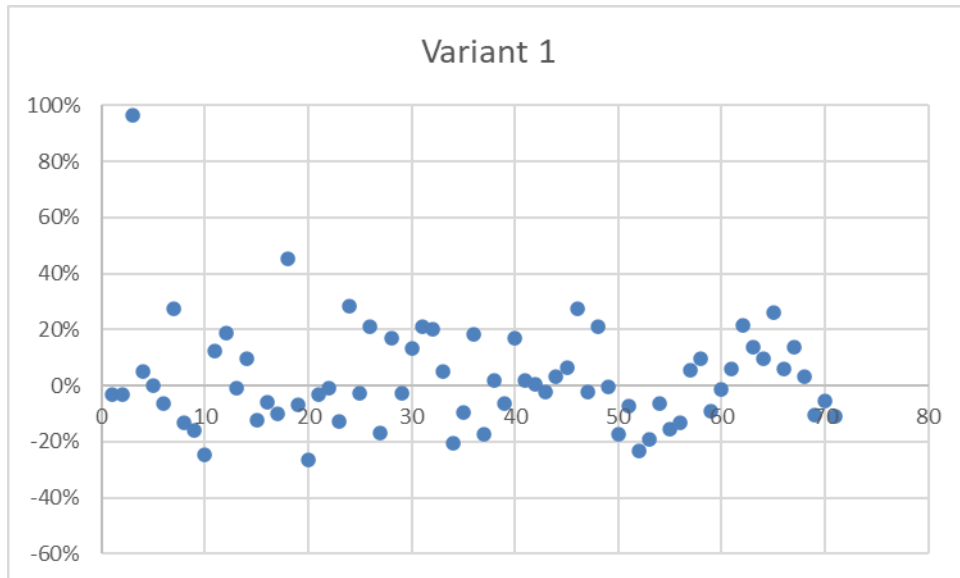
In bovenstaande regressies zijn negatieve tekens van maatstaven onderdrukt. Was dat niet gedaan, dan was onderstaand model het resultaat geweest en had de maatstaf Stapeling een negatief teken gehad. Vanuit de leefwereld gezien is dit niet direct verklaarbaar.

Variant 3: Negatieve tekens niet onderdrukt Huidige model met HHli 2 t/m 4, drempel huishoudens zonder vermogenden, driejaarsgemiddelde + extra maatstaven

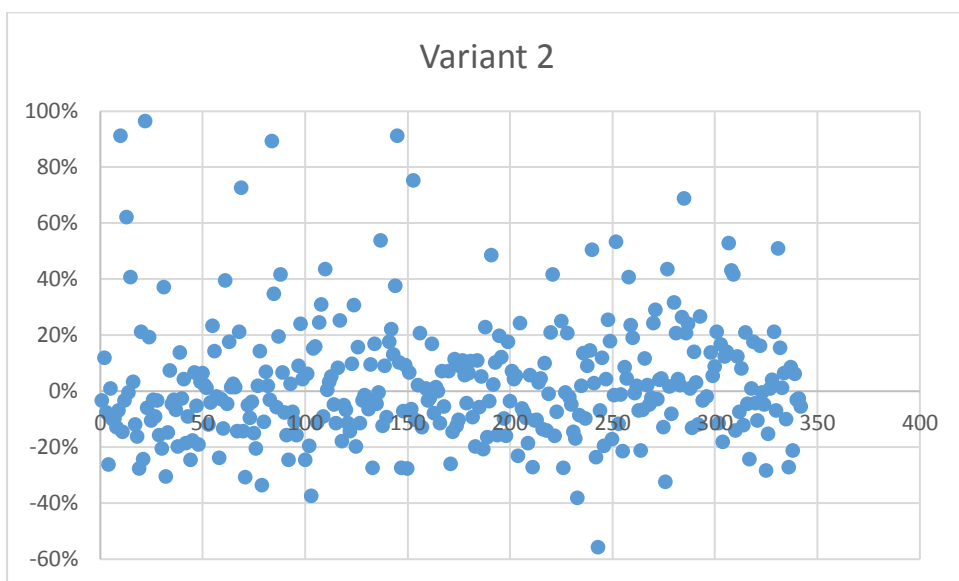
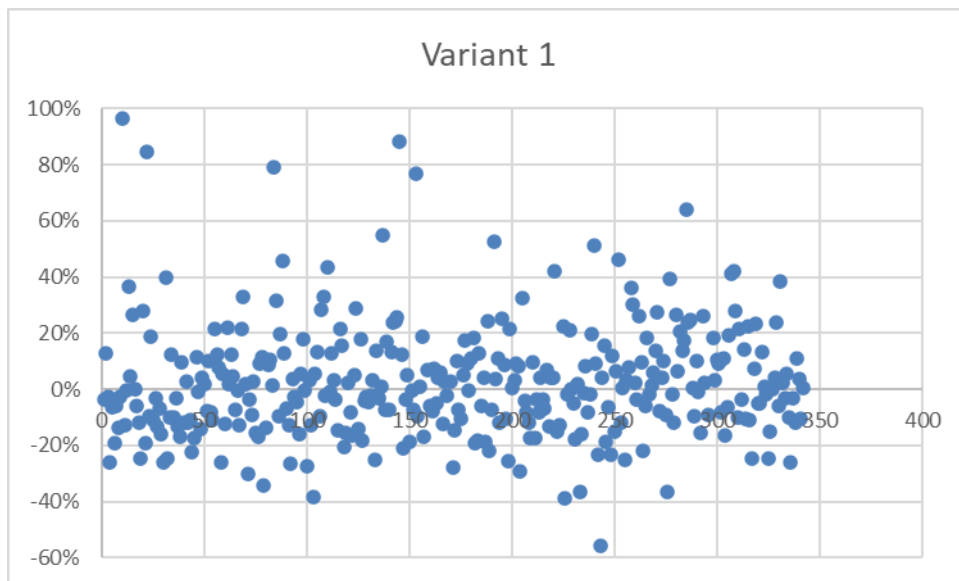
Stepwise	Steekproef 2023	Steekproef 2024	Steekproef pooled
Verklaringskracht model (R2 adj)	66,55%	63,66%	66,09%
Eénpersoonshuishoudens	0%	0%	0%
HHli 2 t/m 4 met drempel driejarig	71%	75%	76%
Inwoners 75+ min inst	0%	0%	0%
Kernen	0%	0%	0%
Laag opleidingsniveau met drempel	0%	0%	0%
Regionale centrumfunctie	0%	0%	0%
Stapeling cluster 5	0%	-2%	-3%
Stapeling cluster 9	-3%	0%	0%
Maatstaf 80+ min inst	0%	0%	0%
Maatstaf 85+ min inst	22%	22%	24%
Constante (bedrag per inwoner)	10%	6%	3%

Stap 3: De plot van de aansluitverschillen

De plot van de aansluitverschillen laat niet direct een verbetering zien. Dit is ook niet verrassend aangezien de verklaringskracht van het model nauwelijks toeneemt.



De plot van de aansluitverschillen van alle gemeenten laat niet direct een verbetering zien.



Stap 4: De dwarsdoorsneden voor de steekproef

Er zijn verschillende dwarsdoorsneden gemaakt.

Hieronder lichten we die eruit of het uitmaakt of een gemeente veel of weinig ouderen heeft, de SES-WOA score en kleine gemeenten versus grote gemeenten. Voor elke gemeente is het aansluitverschil berekend (uitkomst model/ nettolasten). Hierbij is niet gecorrigeerd voor inwoneraantal oftewel een kleine gemeente weegt even zwaar mee als een grote gemeente.

Steekproef	GF	Variant 2
Zeer weinig ouderen	0%	0%
Weinig ouderen	5%	8%
Gemiddeld	8%	7%
Veel ouderen	-2%	-2%
Zeer veel ouderen	15%	5%

	GF	Variant 2
Zeer lage SES-WOA	2%	2%
Lage SES-WOA	3%	-3%
Gemiddeld	6%	4%
Hoge SES-WOA	12%	12%
Zeer hoge SES-WOA	-2%	0%

	GF	Variant 2
Zeer klein (<20.000)	1%	4%
Klein (20.000-50.000)	5%	3%
Middel (50.000-100.000)	-4%	-1%
Groot (>100.000)	8%	4%

Stap 5 De dwarsdoorsneden voor alle 342 gemeenten

IV3 data	GF	Variant 2
Zeer weinig ouderen	2%	2%
Weinig ouderen	2%	2%
Gemiddeld	-1%	-3%
Veel ouderen	2%	2%
Zeer veel ouderen	7%	8%

	GF	Variant 2
Zeer lage SES-WOA	2%	2%
Lage SES-WOA	1%	1%
Gemiddeld	1%	1%
Hoge SES-WOA	8%	5%
Zeer hoge SES-WOA	0%	2%

	GF	Variant 2
Zeer klein (<20.000)	3%	5%
Klein (20.000-50.000)	2%	2%
Middel (50.000-100.000)	0%	0%
Groot (>100.000)	7%	4%

Stap 6 Bevindingen begeleidingscommissie en expertgroep

De begeleidingscommissie is niet tot een bevinding gekomen. De leden gaven aan het vooral veel informatie te vinden die voor hen niet altijd even goed te doorgronden was.

De expertgroep benadrukt dat ze alleen methodologisch kijkt.

Op basis van de methodologie concludeert de expertgroep unaniem 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.

De expertgroep geeft aan dat het feit dat er gewerkt wordt aan herzieningen in de Wmo, zoals een eigen bijdrage haars inziens geen reden is om af te zien van een eventuele aanpassing van de verdeling van de middelen in het cluster Wmo.

Tot slot, ziet de expertgroep graag dat dit onderwerp op de onderzoeksagenda blijft staan gezien de ontwikkelingen rondom de Wmo.

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.

5. Verevening van de Overige eigen middelen en de OZB

5.1 Aanleiding

Zoals reeds in het eerste deel van de adviesaanvraag vermeld is het helaas niet gelukt om tot een alternatief voorstel voor de verevening van de Overige eigen middelen te komen.

In het huidige verdeelmodel is uiteindelijk besloten tot het verevenen van de Overige eigen Middelen op basis van een bedrag per inwoner. Voorafgaand aan dit besluit zijn destijds diverse alternatieve varianten onderzocht, te weten:

- 1) Een inhoudingsformule: op basis van een lineaire regressie op de feitelijke netto baten uit de Overige eigen middelen van (steekproef)gemeenten;
- 2) Een afslag op de verdeelformules voor de uitgavenclusters;
- 3) Een verevening van de Overige eigen middelen op basis van feitelijke Overige eigen middelen per gemeente uitgedrukt als percentage van de totale netto lasten per gemeente.
- 4) Een inhouding van de Overige eigen middelen via een voor alle gemeenten gelijk bedrag per inwoner;

Op basis van een analyse van de verschillende onderdelen van de Overige eigen middelen hebben de fondsbeheerders in de aanloop naar het herziene verdeelvoorstel geconcludeerd dat het meenemen van de Overige eigen middelen op basis van een bedrag per inwoner het meest in de rede ligt.

De ROB heeft destijds in 2021 in zijn Briefadvies²² opgemerkt: *'de verevening van de Overige eigen middelen via een bedrag per inwoner doet geen recht aan de werkelijke Overige eigen middelen en leidt tot onuitlegbaar grote herverdeeleeffecten. De Raad stelt voor om voor de korte termijn te kiezen voor een eenvoudige variant, op basis van de werkelijke Overige eigen middelen per gemeente, en op termijn over te gaan op een meer gedifferentieerde benadering die meer recht doet aan de diverse aard van de eigen inkomsten'.*

Naar aanleiding van dit advies hebben De fondsbeheerders door Cebeon laten onderzoeken of het mogelijk was om over te gaan op een meer gedifferentieerde benadering die meer recht doet aan de diverse aard van de eigen inkomsten. Dit onderzoek is door Cebeon in het najaar van 2024 opgeleverd. De conclusie van het onderzoek is dat volgens Cebeon voor de toeristen- en forensenbelasting (circa 500 miljoen euro) goede mogelijkheden zijn om deze inkomsten op geschikte wijze in het gemeentefonds te verevenen, maar dat dit nog wel verfijningen vraagt in onder andere de beschikbare gegevens. Voor de overige onderdelen van de gedifferentieerde benadering, te weten: grondexploitaties, vermogensbeheer en incidentele componenten zien de onderzoekers geen mogelijkheden.

Met de Kamerbrief van 7 februari 2025 over het Vervolgtraject verdeelmodel van het gemeentefonds per 1 januari 2026 is dit onderzoek met de Kamer gedeeld en hebben de fondsbeheerders de Kamer laten weten dat het verevenen op grond van de toeristenbelasting niet de voorkeur heeft van de fondsbeheerders, er is namelijk slechts een beperkt aantal gemeenten dat echt substantiële inkomsten heeft uit de toeristenbelasting (begrote opbrengst 538 miljoen euro, waarvan 45% afkomstig is van Amsterdam). De fondsbeheerders hebben de Kamer toen ook laten weten dat in 2025 zal worden verkend of er alternatieve manieren zijn om de Overige eigen middelen te verevenen.

²² [ROB, Advies herverdeling gemeentefonds, 19 oktober 2021, kenmerk 2021-0000546664](#)

5.2 Verkende mogelijkheden

In de begeleidingscommissie en expertgroep zijn een aantal varianten verkend, te weten:

- 1) De Overige eigen middelen niet verevenen.

Met de verevening van de Overige eigen middelen wordt het te verdelen bedrag van het gemeentefonds opgehoogd met een bedrag per inwoner als gevolg van de verevening van de Overige eigen middelen.

Als de Overige eigen middelen niet meer worden verevend, dan vervalt de bijdrage per inwoner vanuit elk gemeente. Voor iedere gemeente wordt hetzelfde bedrag per inwoner verevend. Als de Overige eigen middelen niet worden verevend neemt het gewicht van de maatstaf inwoners voor alle gemeenten in gelijke mate toe.

Tegelijkertijd neemt het bedrag dat over de gemeenten wordt verdeeld af als de Overige eigen middelen niet meer worden verevend. Gemeenten die relatief veel middelen per inwoner uit het gemeentefonds ontvangen gaan er daarom dan op achteruit.

- 2) Voorstel ROB verevening Overige eigen middelen in het provinciefonds²³:

"Pas de voorgestelde verevening van de Overige Eigen Middelen (OEM) aan door te verevenen op basis van een fictief rendement op basis van het Eigen Vermogen gebaseerd op 0,5 procentpunt onder het gemiddelde rendement op tienjarige Nederlandse staatsleningen van de laatste vijf jaar. En hanteer een drempelwaarde op basis van ongeveer 4% van de algemene middelen als zijnde een redelijk deel van het Eigen Vermogen waarover geen rendement kan worden geheven en/of waarvan het redelijk is dat deze wordt vrijgesteld van verevening.

Aangaande deze variant is de opmerking vanuit een deel van de provincies dat van deze variant een prikkelwerking uitgaat.

- 3) Te verevenen op basis van de realisatie van de historische Overige eigen middelen.

Ook voor deze variant geldt dat er mogelijk een prikkelwerking van uitgaat. Bovendien fluctueert de Overige eigen middelen behoorlijk over de tijd, zie ook het Cebeon rapport naar het onderzoek van de Overige eigen middelen.

- 4) Clustering van gemeenten op basis van dummy variabelen, waarbij te denken valt aan bijvoorbeeld een combinatie van solvabiliteit, eigen vermogen, financiële positie.

Ook voor deze variant geldt dat er mogelijk een prikkelwerking van uitgaat.

- 5) Clustering van gemeenten op basis van dummy variabelen, waarbij te denken valt aan bijvoorbeeld de instrumenten die een gemeente heeft zoals bijvoorbeeld de ozb.

Noch vanuit de expertgroep noch vanuit de begeleidingscommissie noch vanuit de VNG en/of de gemeenten noch vanuit de fondsbeheerders waren er concrete gedachten hoe deze variant te operationaliseren. Evenmin waren er gedachten hoe de Overige eigen middelen op een andere wijze te verevenen.

Conclusie van de begeleidingscommissie en de expertgroep

Er is nog geen methode 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 ²⁴. Oftewel, het uitgangspunt van de Financiële-verhoudingswet (Fvw) dat het verdeelmodel "kostengeoriënteerd" is.

²³ ROB (2024) "Nieuw verdeelmodel provinciefonds: Bouwstenen bij het voorliggende verdeelvoorstel"

²⁴ NB: Het gaat niet om de feitelijke Overige eigen middelen, maar om de capaciteit. Dit naar analogie van de OZB, waar niet de feitelijke OZB wordt verevend, maar de OZB-capaciteit die we afmeten aan de WOZ-waarde.

5.3 Voorstel aanpassing omvang bedrag Overige eigen middelen dat wordt verevend

Voorstel:

Vanuit de begeleidingscommissie en de expertgroep is het voorstel gedaan om te kijken naar het totale bedrag dat met de Overige eigen middelen wordt verevend.

Unaniem, zowel in de begeleidingscommissie als in de expertgroep is men het erover eens dat het methodologisch gezien niet logisch is om meer te verevenen dan dat gemeenten aan Overige eigen middelen bezitten. Hoewel het bedrag van de Overige eigen middelen lastig is vast te stellen. Volgens Cebeon zijn de totale inkomsten uit de Overige eigen middelen sterk afgenomen van bijna 3 miljard euro om 2017 tot ruim 1,6 miljard euro in 2022.²⁵

Het voorstel is gedaan om te kijken wat de werkelijke OZB-tarieven in 2025 waren en of er zo ruimte was om de verevening van de Overige eigen middelen te verlagen en de verevening van de OZB te verhogen.

Methode:

De werkelijke OZB-tarieven over 2025 zijn te vinden in de [COELO atlas 2025](#)

Er wordt in het verdeelmodel niet uitgegaan van de werkelijke OZB-opbrengsten per gemeente maar van de belastingcapaciteit. Oftewel de WOZ-waarde van een gemeente vermenigvuldigd met het gemiddeld OZB-tarief in Nederland.

Resultaat als aftopping van niet-woningen gehandhaafd blijft:

Uitgaande van de bestaande aftopping bij 'niet-woningen' leidt slechts tot een beperkte aanpassing van de verevening van de Overige eigen middelen (OEM) van € 138 miljoen oftewel € 8 per inwoner, zie onderstaande berekening.

$$\begin{aligned}
 &\text{Algemene uitkering} = \text{Uitgavenmodel} - \text{OEM} - \text{OZB} \text{ oftewel} \\
 &\text{Algemene Uitkering} = \\
 &+ (\text{totaal bedrag per eenheid} * \text{maatstaven}) * \text{uitkeringsfactor} \\
 &- €117,89 * \text{inwoners} * \text{uitkeringsfactor}(1,486) \\
 &- \text{rekentarief} * \text{WOZ} \\
 &- € 62,09 * \text{woonruimten} * \text{uitkeringsfactor}(1,486) \\
 &+ 49.821,63 (\text{vast bedrag i.v.m. perceptiekosten}) * \text{uitkeringsfactor}(1,486)^{26}
 \end{aligned}$$

Stand decembercirculaire 2025 uitkeringsjaar 2025		UF 2025	BPE inwoner	Volumina	Bedrag dat verevend wordt
Overige eigen middelen		1,486	-117,89	18.044.027	-3.161.034.570
WOZ	OZB niet-woning eigenaren	1	-0,3079%	338.833.250.000	-1.043.267.577
	OZB niet-woning gebruikers	1	-0,2342%	327.648.300.000	-767.352.319
	OZB woningen eigenaren	1	-0,0914%	2.648.040.000.000	-2.420.308.560
	Vaste bedrag	1,486	49.821,63	342	25.319.950
	Woonruimten	1,486	-62,09	8.553.721	-789.215.398
					-4.994.823.903
Stand decembercirculaire 2025 uitkeringsjaar 2025		UF 2025	BPE inwoner	Volumina	Bedrag dat verevend wordt
WOZ werkelijk	OZB niet-woning eigenaren	1	-0,3365%	338.833.250.000	-1.140.173.886
Bron COELO	OZB niet-woning gebruikers	1	-0,2388%	327.648.300.000	-782.424.140
https://coelo.nl/atlas-lokale-lasten-2025/landelijk-overzicht-2025/	OZB woningen eigenaren	1	-0,0924%	2.648.040.000.000	-2.446.788.960
	Vaste bedrag	1,486	49.821,63	342	25.319.950
	Woonruimten	1,486	-62,09	8.553.721	-789.215.398
					-5.133.282.434
	Verskil beide methoden				138.458.531
	Mogelijke verlaging OEM per inwoner				8

²⁵ [Cebeon Onderzoek Overige Eigen Middelen gemeenten](#)

²⁶ De OZB wordt grotendeels verevend via de drie WOZ-waarden, maar voor een deel niet. Dat niet verevenen uit zich in een negatief bedrag per woonruimte; voor dit deel vereven je dan niet, want je doet alsof de WOZ van woningen en niet-woningen een identiek bedrag per woonruimte vertegenwoordigen.

Bijlage 1 Onderzoeksagenda

Onderzoek	Start	Oplevering	Toelichting
Uitgevoerde onderzoeken			
Definitie maatstaf niet-westerse migranten		Nu uitgevoerd	Zie deze adviesaanvraag
Definitie huishoudens laag inkomen met drempel		Nu uitgevoerd	Zie deze adviesaanvraag
Actualiseren van de kostendata		Nu uitgevoerd	Zie deze adviesaanvraag
Nader onderzoek centrumfunctie		Nu uitgevoerd	Zie deze adviesaanvraag
Nader onderzoek OEM		Nu uitgevoerd	Zie deze adviesaanvraag
Onderzoek overhead cluster bestuur en ondersteuning		Nu uitgevoerd	Zie deze adviesaanvraag
Onderzoek 2026 en verder			
Bebouwingsdichtheid	Najaar 2026	2028	
Overhead cluster bestuur en ondersteuning	Najaar 2027	2029	Jaarrekeningcijfers 2024 boden nog geen inzicht. Op basis van jaarrekeningcijfers 2025 en 2026 hopelijk meer inzicht
OEM en percentage verevening OZB	Tweede helft 2027	2029	Financiële-verhoudingswet moet eerst zijn aangenomen
Jeugd	Afhankelijk van de ontwikkelingen in de jeugdzorg		
Wmo	Afhankelijk van de ontwikkelingen in de Wmo		

Bijlage 2 Maatstaf Stapeling

Maatstaf stapeling-9

Voor de Maatstaf stapeling-9 zijn de risicofactoren gebruikt die het SCP hanteert in haar clusterindeling:

- Aandeel inwoners >75
- Aandeel jongeren onder de 20
- Aandeel inwoners met een migratieachtergrond
- Aandeel eenpersoonshuishoudens
- Aandeel eenouderhuishoudens
- Aandeel inwoners laag opgeleid
- Aandeel inwoners hoog opgeleid
- Aandeel huishoudens met een laag inkomen
- Aandeel huishoudens met een hoog inkomen

Maatstaf stapeling-5

Op basis van de beschikbare indelingen (SCP-4, SCP-8, begrotingsanalyse BZK en het verdeelmodel sociaal domein) is de overlap tussen de gebruikte variabelen beoordeeld.

Dit heeft de volgende variabelen opgeleverd:

- Aandeel inwoners >75
- Aandeel eenpersoonshuishoudens
- Aandeel inwoners laag opgeleid
- Aandeel inwoners met een migratieachtergrond
- Aandeel huishoudens met een laag inkomen

Clusterindeling op basis van maatstaf stapeling 5/9

De clusterindeling is als volgt tot stand gekomen:

- Per risicofactor (driejarig gemiddelde) is per gemeente steeds gekeken in welk percentiel de gemeente zit. Hierbij zijn steeds 5 categorieën onderscheiden, te weten: 0 – 20% (1 punt), 21-40% (2 punten), 41-60% (3 punten), 61-80% (4 punten), 81 tot en met 100% (5 punten)
Bijvoorbeeld een gemeenten met relatief weinig ouderen krijgt 0 punten en met relatief veel ouderen 5 punten.
- Per gemeente zijn de punten van de risicofactoren bij elkaar opgeteld.

MEMO

aan **Ministerie van BZK**
van
datum **10 februari 2026**
onderwerp **Validatie R-code gemeentefondsclusters Jeugd en Wmo**

Aanleiding en vraagstelling

De afgelopen jaren is het ministerie van BZK in samenspraak met een expertgroep en begeleidingscommissie bezig geweest met het verbeteren van de verdeelmodellen in het gemeentefonds. Hiervoor zijn diverse onderzoeken uitgevoerd. De resultaten daarvan worden nu verwerkt in de verdeelmodellen. U heeft AEF gevraagd om de manier waarop deze wijzigingen geïmplementeerd worden te **controleren**. Het gaat dan concreet om een controle op:

- ▶ De technische correctheid van de R scripts;
- ▶ De technisch-inhoudelijke keuzes.

De methodische keuzes die zijn gemaakt in samenspraak met de expertgroep, de keuze voor een regressie als basis en de gehanteerde brondata voor de maatstaven en de gebruikte kostengegevens vallen buiten de scope van de toetsing.

In deze memo presenteren wij onze bevindingen. In de bijlage is een overzicht van de modellen en analyses opgenomen. De rest van de memo dient als reflectie van AEF daarop.

Technische correctheid van de R-scripts

De R-scripts zijn technisch correct opgezet en doen wat wordt beoogd

De R-code is overzichtelijk en goed gestructureerd: de code is goed te volgen en bevat duidelijke annotaties die toelichten wat er gebeurt. Hieronder lopen we de code stap voor stap door en benoemen we aandachtspunten.

1. De definitie van de forward stepwise regressie

Eerst wordt de functie voor de forward stepwise regressie gedefinieerd, zodat deze later kan worden aangeroepen. Deze code zit goed in elkaar en doet wat hij moet doen.

Suggesties voor de toekomst:

- ▶ De manier waarop variabelen worden opgeslagen door de code werkt wanneer er – zoals op dit moment het geval is – alleen numerieke variabelen worden aangeboden. Wanneer er in de toekomst ook categorische variabelen¹, zoals grootteklassen, worden toegevoegd, werkt dit niet meer. Dat komt doordat de code de namen van de coëfficiënten opslaat, en niet de namen van de variabelen. In dat geval moet de code worden aangepast.

¹ Dit geldt voor nominale en ordinale variabelen.

- ▶ De koppeling tussen gemeentenamen en de uitkomsten van de stepwise regressies verloopt in de huidige analyse correct. Voor toekomstig gebruik is dit echter een aandachtspunt: wanneer in dezelfde code observaties worden verwijderd (bijvoorbeeld door ontbrekende of foutieve observaties of door outlierfiltering), kan de oplossing tussen gemeenten en modeluitkomsten kwetsbaar worden. Om dit risico te beperken, bevelen we aan om gemeentenamen expliciet te koppelen aan de observaties die daadwerkelijk in het regressiemodel zijn gebruikt, in plaats van uit te gaan van de oorspronkelijke volgorde van de dataset.

2. Het uitvoeren van de regressieanalyses

Vervolgens volgen de blokken voor alle modellen. Per model wordt aangegeven welke maatstaven kandidaat zijn en worden alle regressies uitgevoerd.

Het verwijderen van maatstaven met negatieve gewichten is handmatig uitgevoerd en is daardoor niet volledig herleidbaar vanuit de code zelf. We hebben dit steekproefsgewijs gecontroleerd en hebben hier geen omissies in gevonden. De modelspecificaties zijn logisch opgebouwd en sluiten aan bij de beschrijving in de bijlage. De code doet wat beoogd is.

Suggesties voor de toekomst:

- ▶ Het grote aantal regressies dat uitgevoerd wordt, kan tot verwarring leiden, zowel in interpretatie als in de code. We raden daarom aan om in de code duidelijke annotaties op te nemen met een beschrijving van niet alleen het wat maar ook het waarom van een regressie: is dit het hoofdmodel, of is dit een controlemodel?

3. Exporteren van de resultaten

Tot slot worden de resultaten van de forward stepwise regressies (zowel regulier als met verwijderde negatieve maatstaven) geëxporteerd naar Excel. Dit is code-technisch correct en overzichtelijk opgezet.

Reflectie op technisch-inhoudelijke keuzes

Voor gemeentefondsmodellen is zowel een methodologische als een bestuurlijke blik nodig

De ontwikkeling van gemeentefondsmodellen vergt altijd een balans tussen de statistische en bestuurlijke leefwereld. Enerzijds moeten modellen de relevante onderliggende mechanismen zo goed mogelijk verklaren en ruis of vertekeningen voorkomen. Dit kan geborgd worden door gedegen toepassing van statistiek. Anderzijds moeten de uitkomsten bestuurlijk acceptabel en begrijpelijk zijn. In deze paragraaf reflecteren we met die blik op de gemaakte technisch-inhoudelijke keuzes.

Methodologische toepassing van de forward stepwise regressie

De forward stepwise functie is geschikt om maatstaven te selecteren

Er is gekozen voor een set aangeboden maatstaven die zowel bestaande als nieuwe kandidaatmaatstaven bevat. Op voorhand staat niet vast welke maatstaf wordt gekozen. Dat betekent dat selectie nodig is om te bepalen welke maatstaven statistisch significant zijn en voldoende verklaringskracht toevoegen. Een forward stepwise regressie is een geschikte methode om dat te doen. Er zijn ook andere methoden, die mogelijk tot andere combinaties van maatstaven leiden. Sommige van deze methoden leiden tot modellen met meer maatstaven, waardoor er minder risico is dat maatstaven ten onrechte niet opgenomen worden. Vanuit bestuurlijk perspectief zijn dergelijke methoden echter minder navolgbaar, aangezien deze modellen niet stapsgewijs

opgebouwd worden. Daarnaast is de forward stepwise regressie ook gehanteerd in het herijkingsonderzoek voor deze clusters uit 2020.

Het verwijderen van maatstaven met negatief gewicht vergroot de uitlegbaarheid

Regressie gaat uit van zogenaamde onafhankelijke variabelen. Dat betekent dat maatstaven niet met elkaar mogen correleren. In de praktijk van het gemeentefonds correleren veel maatstaven wel met elkaar. Denk bijvoorbeeld aan de maatstaven huishoudens laag inkomen en laag opleidingsniveau of eenoudergezinnen. Er zit overlap tussen deze groepen, en dat vertaalt zich naar correlatie op gemeenteniveau. Correlerende maatstaven in een regressie kunnen ertoe leiden dat één van de gewichten negatief wordt, en de ander dubbel positief, omdat die combinatie net wat kleinere aansluitverschillen heeft. Dit is bestuurlijk niet goed uitlegbaar, en heeft risico's voor de dynamiek van het model door de tijd heen. Een voordeel van een stepwise regressie is dat de verstoringe maatstaf gericht verwijderd kan worden zodra dit effect optreedt. Dit is ook gedaan in het herijkingsonderzoek in 2020 en in de voorliggende modellen.

Er zijn veel verschillende modellen getoetst

In het proces zijn veel verschillende modellen getoetst. Dit kwam deels door de hoeveelheid veranderingen die onderzocht moesten worden (in het bijzonder veranderingen en verschillen in definities van maatstaven), en deels omdat BZK zich veel moeite getroost heeft om alle vragen van de begeleidingscommissie en expertgroep te beantwoorden. Een deel van deze extra modellen is statistisch-methodologisch gezien onlogisch, maar is gemaakt omdat hier vanuit begeleidingscommissie of expertgroep behoefte aan was. Bijvoorbeeld:

- ▶ Voor alle varianten HHLI wordt het hele model doorgerekend. Het is efficiënter om één forward stepwise regressie te gebruiken die alle maatstaven toetst, inclusief verschillende definities van bijvoorbeeld de HHLI-maatstaf. De forward stepwise regressie kan dan zo worden ingericht dat de keuze voor één variant van een maatstaf automatisch uitsluit dat andere varianten in een volgende stap worden geselecteerd. Dit is waar de forward stepwise regressie ook methodologisch meerwaarde biedt en dit maakt ook het aantal modellen, en daarmee de interpretatie ervan, overzichtelijker.
- ▶ Per cluster zijn afzonderlijke scripts opgesteld voor data van 2023, data van 2024 en een gepoolde variant.² De verschillende data en verschillende modelselecties leiden – logischerwijs – tot verschillende uitkomsten per model. Alternatief is om de modellen te specificeren op één dataset en vervolgens de coëfficiënten (gewichten) vast te zetten en te kijken hoe deze modellen presteren op andere jaren.
- ▶ Naast bovengenoemde modellen zijn in de R-codes ook nog een aantal OLS-modellen doorgerekend. Deze regressies zijn door het ministerie van BZK als verkennende analyses gebruikt om grip te krijgen op de data, en niet bedoeld als kandidaatmodellen. Deze modellen zijn dan ook terecht niet gepresenteerd aan de begeleidingscommissie of de expertgroep. Indien de R-codes in de toekomst opnieuw gebruikt worden, dienen deze regressies buiten beschouwing te blijven bij modelselectie.

Het maken van veel verschillende modellen en ze vergelijken op modelniveau zorgt voor lastige interpretaties. Vaak zullen de resulterende modellen immers verschillen, zowel in gewichten als in gekozen maatstaven. Dat zegt niets over de kwaliteit van het model, maar kan voor niet-statistici wel

² In de gepoolde variant worden de data uit 2023 en 2024 gecombineerd in één dataset: elke gemeente komt twee keer voor. Bij de modelspecificaties voor de gepoolde data wordt aan elk model een dummy toegevoegd voor 2024. Door het opnemen van een dummy voor 2024 wordt gecorrigeerd voor jaar-specifieke niveauverschillen in kosten, zodat de geschatte gewichten van de maatstaven primair de structurele relatie met kosten weerspiegelen en niet worden vertekend door incidentele jaareffecten.

die suggestie wekken. Door de zorgvuldige omgang met de modellen heeft dit geen problemen opgeleverd: aan de ROB zijn de statistisch logische modellen voorgelegd.

Robuustheidschecks

De steekproefdata wordt op een correcte manier gebruikt door geen gemeenten uit te sluiten

Om tot modellen te komen, wordt een steekproef gebruikt. In deze steekproef zit gevalideerde en geschoonde data van 71 gemeenten. Er is terecht zeer terughoudend omgegaan met het uitsluiten van gemeenten uit de regressie. Het uitsluiten van gemeenten is vooral aan de orde bij registratiefouten. Aangezien deze data geschoond en gevalideerd is, ligt het voor de hand dat grote afwijkingen in gemeentelijke kosten inhoudelijke redenen hebben. Inhoudelijke verschillen dienen juist in het model te worden meegenomen.³ Het is dus goed dat alle steekproefgemeenten zijn meegenomen in de regressie.

De toepassing van het model op lv3-data en het maken van doorsnedes zijn goede checks

Na het vaststellen van het model op basis van de steekproefdata, wordt het model (maatstaven en gewichten) toegepast op de volledige lv3-dataset. Gemeenten waarbij de voorspelde kosten sterk afwijken van de daadwerkelijke kosten volgens de lv3 dataset, worden expliciet in beeld gebracht.⁴ Dit geeft inzicht in voor welke gemeenten het model een passende voorspelling geeft, en voor welke gemeenten dat niet het geval is. De aanvulling van het maken van doorsnedes geeft een extra controle op of alle maatstaven voldoende opgepikt zijn door de regressie en kan aanleiding geven om een maatstaf waar afwijkingen op gezien worden nog extra te onderzoeken.

Een aandachtspunt in de interpretatie van doorsnedes is wel dat ze nooit perfect zullen zijn: als genoeg doorsnedes gemaakt worden, zullen er altijd zijn die de suggestie van een afwijking geven, zelfs als die afwijking er feitelijk niet is.⁵ Er is nu niet overgegaan tot het toevoegen van maatstaven naar aanleiding van doorsnedes. Als later in het proces de aanleiding daarvoor wel gezien wordt, raden we aan om ook op het niveau van de regressieanalyse het effect van dergelijke maatstaven te toetsen en niet alleen af te gaan op de uitkomsten van de doorsnedes.

³ Bij extreme afwijkingen kan ook bij een geschoonde steekproef gekozen worden een gemeente niet mee te nemen. Hier is in 2019 bijvoorbeeld voor gekozen in het cluster sociale basisvoorzieningen, waar één gemeente het model sterk beïnvloedde. Dergelijke grote afwijkingen waren echter niet aanwezig in deze steekproef.

⁴ Gemeenten worden als sterk afwijkend aangemerkt wanneer de afwijking tussen voorspelde en gerealiseerde kosten groter is dan drie keer de standaardafwijking, gemeten op basis van de schaal van de steekproef.

⁵ Hoewel doorsnedes minder gevoelig zijn voor statistische fluctuaties dan individuele gemeenten, kunnen op grond van de statistiek nog steeds alle mogelijke uitkomsten te verwachten, ook als het model goed is. Er kan immers altijd een toevallige clustering van gemeenten optreden langs de as van een bepaalde maatstaf.

Memo

Van: Berenschot Datum: 10 februari 2026 In
Aan: BZK Status:
Cc:
Onderwerp: Analyse doorgevoerde aanpassingen voor clusters Jeugd en Wmo

In het onderzoek 'actualiseren kostendata Iv3' zijn door Berenschot aanpassingen gedaan op de Iv3-data van de steekproefgemeenten. Dit betrof zowel aanpassingen op taakvelden binnen clusters als verschuivingen naar andere clusters.

Naar aanleiding van bespreking in de begeleidingscommissie op 27 januari heeft Berenschot specifiek voor de clusters 'Jeugd' en 'Wmo' een korte aanvullende analyse gemaakt van de doorgevoerde aanpassingen. In de volgende tabel is voor beide clusters aangegeven welk deel van de aanpassingen binnen het cluster heeft plaatsgevonden, en welk deel tot een verschuiving naar een ander cluster heeft geleid, of van een ander cluster naar het cluster Jeugd of het cluster Wmo. Binnen het cluster Jeugd zijn in totaal 174 aanpassingen doorgevoerd. Van deze aanpassingen waren 125 (72%) binnen het cluster en 49 verschuivingen naar een ander cluster, of van een ander cluster naar het cluster jeugd (28%). Het grootste deel van de aanpassingen heeft dus geleid tot een verschuiving binnen het cluster Jeugd. Voor het cluster Wmo zijn in totaal 267 aanpassingen doorgevoerd. Ongeveer de helft van deze aanpassingen, 137 (51%), is binnen het cluster gedaan. De andere helft, 130 aanpassingen (49%), betrof een verschuiving naar andere clusters, of van andere clusters naar het cluster Wmo.

Cluster	Binnen cluster	%	Buiten cluster	%	Totaal	%
Jeugd	125	72%	49	28%	174	100%
Wmo	137	51%	130	49%	267	100%

In de volgende tabel is voor het cluster Jeugd voor de jaren 2023 en 2024 aangegeven hoe de omvang van de aanpassingen zich verhoudt tot de totale omvang van de netto lasten van het cluster. In 2023 bedroegen de nettolasten van de steekproefgemeenten (71) in het onderzoek van Berenschot ongeveer € 2,6 miljard. In totaal is door Berenschot voor € 1,1 miljoen aan aanpassingen doorgevoerd. Dit komt overeen met ongeveer 0,04% van de totale netto lasten.

Voor 2024 is het beeld vergelijkbaar. De nettolasten van de steekproefgemeenten (71) in het onderzoek van Berenschot bedroegen ongeveer € 2,9 miljard. In totaal is door Berenschot voor € 1,6 miljoen aan aanpassingen doorgevoerd. Dit komt overeen met ongeveer 0,06% van de totale netto lasten.

In de tabel is aangegeven welk deel van de aanpassingen binnen en buiten het cluster is doorgevoerd.

Cluster Jeugd	2023	2024
Nettolasten steekproefgemeenten	€ 2.584.453.000	€ 2.908.889.000
Aanpassingen Berenschot binnen cluster	-/-€ 276.833	€ 936.597
	-0,01%	0,03%
Aanpassingen Berenschot buiten cluster	€ 1.393.198	€ 682.325
	0,05%	0,02%
Aanpassingen totaal	€ 1.116.365	€ 1.618.922
	0,04%	0,06%

Eenzelfde analyse is uitgevoerd voor het cluster Wmo. In de volgende tabel is voor het cluster Wmo voor de jaren 2023 en 2024 aangegeven hoe de omvang van de aanpassingen zich verhoudt tot de totale omvang van de netto lasten van het cluster. In 2023 bedroegen de nettolasten van de steekproefgemeenten (71) in het onderzoek van Berenschot ongeveer € 3,2 miljard. In totaal is door Berenschot voor -/-€ 26,4 miljoen aan aanpassingen doorgevoerd. Dit komt overeen met ongeveer -0,83% van de totale netto lasten.

Voor 2024 is het beeld vergelijkbaar. De nettolasten van de steekproefgemeenten (71) in het onderzoek van Berenschot bedroegen ongeveer € 3,5 miljard. In totaal is door Berenschot voor -/-€ 26,6 miljoen aan aanpassingen doorgevoerd. Dit komt overeen met ongeveer -0,77% van de totale netto lasten.

In de tabel is aangegeven welk deel van de aanpassingen binnen en buiten het cluster is doorgevoerd.

Cluster Wmo	2023	2024
Nettolasten steekproefgemeenten	€ 3.196.848.000	€ 3.463.642.000
Aanpassingen Berenschot binnen cluster	-/- € 3.113.938	-/-€ 3.178.465
	-0,10%	-0,09%
Aanpassingen Berenschot buiten cluster	-/-€ 23.313.871	-/-€ 23.395.427
	-0,73%	-0,68%
Aanpassingen totaal	-/- € 26.427.854	-/-€ 26.573.892
	-0,83%	-0,77%