BRIEFADVIES VAN DE RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR

HERVERDELING GEMEENTEFONDS 2027

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

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

Raad voor het Openbaar Bestuur

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

Kenmerk
2026-0000146451

Bijlage(n)
1

Datum 1 april 2026
Betreft ROB-advies herverdeling gemeentefonds 2027

Geachte heer Heerma,

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

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

De ROB adviseert twee voorstellen per 2027 in te voeren, namelijk de berekening van de maatstaf 'Huishoudens met een laag inkomen' met procenten in plaats van met honderdtallen, en de aanpassing van de ozb. Ook is de ROB het ermee eens de verdeling van het cluster Wmo nu niet te wijzigen.
In vier andere voorstellen ziet de ROB waardevolle ideeën. Diverse voorstellen voor verbetering van de maatstaf 'Huishoudens met een laag inkomen' en van de verdeling van het cluster Jeugd zijn een goede aanzet. Deze vier voorstellen zijn echter nog niet goed genoeg om per 2027 individueel of gezamenlijk in te voeren, en vragen om nadere invulling en/of andere aanpassingen.
Over de andere drie voorstellen adviseert de ROB negatief.

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

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

Inleiding

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

Alleen al vanwege de omvang van de algemene uitkering is de verdeling van groot belang. Het doel van de verdeling van het gemeentefonds staat beschreven in artikel 7 van de Financiële-verhoudingswet: 'De verdeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds houdt rekening met de verschillen tussen de gemeenten in noodzakelijke uitgaven en in het vermogen tot voorzien in eigen inkomsten.' In de memorie van toelichting[1] wordt uitgelegd hoe dit moet worden begrepen: 'De centrale doelstelling van de instelling en verdeling van het gemeentefonds is dat gemeenten in staat moeten zijn gelijkwaardige keuzen te maken. Anders gezegd, oogmerk is dat gemeenten kunnen beschikken over een gelijkwaardige voorzieningencapaciteit. Daarvoor dient rekening te worden gehouden met het vermogen van gemeenten om eigen inkomsten te verwerven (belastingcapaciteit) en met hun noodzakelijke uitgaven (kostenoriëntatie).'
U hebt onlangs deze wettelijke doelstelling als volgt uitgewerkt:[2] er mogen geen objectieve gronden meer zijn op basis waarvan gemeenten kunnen 'aankloppen' bij het Rijk dat het verdeelmodel niet passend is.

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

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

Leeswijzer

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

Achtergronden en voorgeschiedenis

Sinds 2023 geldt een nieuwe verdeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds. De ROB adviseerde daarover in oktober 2021.[3] De ROB vond de voorgestelde verdeling weliswaar beter dan de oude, maar zeker nog niet goed genoeg; een toelichting hierop volgt verderop in dit advies.
De ROB adviseerde daarom in oktober 2021 nader onderzoek te doen om het verdeelmodel te verbeteren, voordat het kon worden ingevoerd. De VNG schaarde zich achter dit ROB-advies. Uw ambtsvoorgangers als beheerders van het gemeentefonds deelden het standpunt van de ROB dat de verdeling nog niet goed genoeg was, maar besloten het nieuwe verdeelmodel toch per 2023 in te voeren, met twee belangrijke kanttekeningen. Ten eerste om alleen te besluiten tot de eerste drie jaar van de ingroei naar de beoogde verdeling en nog niet te besluiten over de jaren erna. Ten tweede stelden uw ambtsvoorgangers een onderzoeksagenda op voor de punten waar de ROB kritisch op was.[4]

In februari 2025 meldden uw ambtsvoorgangers aan de Tweede Kamer de verdeling van het gemeentefonds niet per 2026 te willen wijzigen maar wel met een voorstel te komen voor een wijziging per 2027.[5]
Daarop anticiperend heeft de ROB u op 7 oktober 2025 in zijn Tussenbericht[6] enkele concrete voorstellen gedaan om de verdeling vanaf 2027 'goed genoeg' te maken. Daarbij heeft de ROB aandacht gevraagd voor het belang van democratische verantwoording over en controle op de verdeling van de algemene uitkering, en voor de mogelijkheden daartoe. Daarmee wilde de ROB het gesprek in het parlement over de verdeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds beter mogelijk maken.

3 ROB, Briefadvies herverdeling gemeentefonds, 19 oktober 2021, kenmerk 2021-0000546664, www.raadopenbaarbestuur.nl/site/binaries/site-content/collections/documents/2021/10/19/briefadvies-herverdeling-gemeentefonds/Briefadvies+herverdeling+gemeentefonds.pdf.

4 Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 35.925 B, nr. 21, https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35925-B-21.pdf; nr. 24, https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35925-B-24.pdf.

5 Tweede Kamer, vergaderjaar 2024–2025, 36.600 B, nr. 24, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-36600-B-24.pdf.

6 ROB, *Tussenbericht verdeling Gemeentefonds vanaf 2027*, 10 oktober 2025, kenmerk 2025-0000585979, www.raadopenbaarbestuur.nl/site/binaries/site-content/collections/documents/2025/10/10/tussenbericht-gemeentefonds-vanaf-2027/rob-tussenbericht-verdeling-gemeentefonds-7-oktober-2025.pdf.

De adviesaanvraag met daarin uw voorstellen voor de aanpassing van de verdeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds per 2027, is in twee delen gekomen: op 3 februari 2026[7] en op 16 februari 2026[8]. De ROB heeft over deze adviesaanvraag op 17 februari 2026[9] nadere vragen gesteld, die door uw ministerie op 27 februari 2026 zijn beantwoord. Bij deze beantwoording heeft de ROB onder embargo ook overzichtskaarten ontvangen die van elke gemeente de gevolgen van uw voorstellen inzichtelijk maken; deze overzichtskaarten maakt u later openbaar – uiterlijk bij uw besluitvorming over deze voorstellen, waarvan u de uitkomsten in de meicirculaire 2026 zult publiceren.

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

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

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

7 Tweede Kamer, vergaderjaar 2025–2026, 36.800 B, nr. 17, referentie 2026-0000038730.
8 Tweede Kamer, vergaderjaar 2025–2026, 36.800 B, nr. 18, referentie 2026-0000050842.
9 Kenmerk 2026-0000079712.

De huidige verdeling is nog niet goed genoeg

Sinds 2023 heeft de algemene uitkering uit het gemeentefonds een nieuw verdeelmodel. De ROB adviseerde daarover in oktober 2021, en concludeerde: 'Het nieuwe verdeelmodel houdt een verbetering in, maar in de ogen van de ROB nog niet voldoende. Het voorstel vertoont patronen die niet uitlegbaar zijn, bevat keuzes die meer verantwoording behoeven en moet beter rekening houden met de draagkracht van gemeenten.' De huidige verdeling is dus nog niet goed genoeg, aldus het oordeel van de ROB.
Daarom hebben uw ambtsvoorgangers bij de invoering van de nieuwe verdeling in 2023 een *onderzoeksagenda* opgesteld.[10] Die bevatte:

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

De voorstellen die nu voorliggen, betreffen voornamelijk het sociaal domein. Dat is qua aandeel in de algemene uitkering ook het grootste onderdeel van de onderzoeksagenda.
U geeft in uw adviesaanvraag al aan dat voor enkele andere onderdelen van de onderzoeksagenda geen voorstellen voorliggen. De ROB betreurt dat. Dat geldt bijvoorbeeld voor de overhead in het cluster 'Bestuur en organisatie', al is daar wel onderzoek naar gedaan.

Criteria voor de verdeling

De ROB toetst deze voorstellen voor de verdeling op:[11]

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

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

10 Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 35.925 B, nr. 24.
11 Deze criteria komen inhoudelijk overeen met de criteria die de ROB bijvoorbeeld al noemde in zijn Tussenbericht uit 2021, blz. 2, www.raadopenbaarbestuur.nl/site/binaries/site-content/collections/documents/2021/03/26/tussenbericht-herijking-gemeentefonds/Herijking+gemeentefonds_Tussenbericht_202104.pdf.

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

1. Bestuurlijke criteria

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

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

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

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

2. Inhoudelijke expertise en kennis uit de leefwereld

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

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

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

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

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

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

Advies van de ROB over de voorstellen

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

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

Maatstaf 'Inwoners met een migratieachtergrond'

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

Maatstaf 'Huishoudens met een laag inkomen met drempel'

Er zijn, met goede reden, veel varianten onderzocht om de maatstaf 'Huishoudens met een laag inkomen met drempel' te verbeteren. Met deze verdeelmaatstaf wordt ongeveer € 9,5 miljard verdeeld; dat is een aanzienlijk deel van de algemene uitkering. Het is daarom van groot belang dat de maatstaf goed weergeeft welke inwoners tot extra kosten voor de gemeenten leiden. Daartoe doet u vijf voorstellen.
Inhoudelijke expertise en kennis uit het sociaal domein leert dat de huishoudens uit inkomensdeciel 1, dat zijn de 10% huishoudens met de allerlaagste inkomens, onder deze maatstaf zouden moeten vallen. In het voorstel is dat niet het geval. De meeste huishoudens met een bijstandsuitkering zitten in inkomensdeciel 1. Verder stelt de ROB dat nader moet worden onderzocht of huishoudens met een laag inkomen en een hoge 'betaalreserve' (vermogen exclusief eigen woning) wel of niet tot extra kosten leiden voor de gemeenten. De ROB adviseert daarom om deze twee voorstellen nu niet in te voeren vanwege de onzekerheid over de kostenoriëntatie.

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

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

Cluster Jeugd

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

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

Cluster Wmo

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

Cluster Onroerendezaakbelasting (Ozb)

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

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

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

Cluster Overige eigen middelen (Oem)

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

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

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

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

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

Samenvattend betekent dit dat de ROB positief adviseert over uw voorstel om de maatstaf huishoudens met een laag inkomen te berekenen met procenten in plaats van met honderdtallen (voorstel 5), en over uw voorstel om elk jaar de werkelijke gemiddelde ozb-tarieven (van het voorgaande jaar) te hanteren als basis voor de rekentarieven (voorstel 9).
Over een aantal andere voorstellen is de ROB ook op onderdelen positief, maar die kunnen om diverse redenen nog niet per 2027 worden ingevoerd. Vaak zijn deze voorstellen alleen verstandig in combinatie met andere wijzigingen.

Hoe nu verder in de meicirculaire 2026?

De verdeelvoorstellen uit 2021/2022 zijn vanaf 2023 ingevoerd, zij het met een overgangsmaatregel van meer dan tien jaar[12] waarvan alleen over de eerste drie jaar is besloten. De verdeling uit 2023 zónder ingroei/overgangsmaatregel is de *beoogde verdeling*: dat was de verdeling waarnaartoe werd gewerkt.
Als alle huidige voorstellen worden doorgevoerd, verandert de beoogde verdeling zeer sterk. De herverdeling die u nu beoogt, vooral door het voorstel voor een nieuwe definitie van de maatstaf 'Huishoudens met een laag inko-

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

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

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

Hoe nu verder ná de meicirculaire 2026?

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

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

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

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

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

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

Hoogachtend,
De Raad voor het Openbaar Bestuur

Voorzitter *Secretaris-directeur*

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

BIJLAGE

De afzonderlijke voorstellen nader beoordeeld

(1) MAATSTAF 'INWONERS VAN BUITEN EUROPA'

De definitie van de huidige maatstaf luidt: 'Inwoners met als migratieachtergrond een van de landen in Afrika, Latijns-Amerika en Azië (exclusief Indonesië en Japan) of Turkije. Inwoners met een migratieachtergrond uit Japan en Indonesië worden op grond hun sociaaleconomische en sociaal-culturele positie niet meegenomen in de maatstaf inwoners met een migratieachtergrond.'[14]
Het Centraal Bureau voor de Statistiek stopt per 1 januari 2027 met het actualiseren van de maatstaf 'Inwoners met een migratieachtergrond'. Het is dus onvermijdelijk dat deze maatstaf verdwijnt.
De beheerders stellen voor deze maatstaf te vervangen door 'Inwoners van buiten Europa'.[15] Daardoor tellen bijvoorbeeld inwoners met herkomst uit Indonesië, Japan, Noord-Amerika en Oceanië voortaan mee met de maatstaf.

De ROB constateert dat het Centraal Bureau voor de Statistiek zich voor de gegevens baseert op het BRP en dat deze verdeelmaatstaf voldoet aan de algemene criteria voor verdeelmaatstaven.
Het voorstel leidt evenwel tot een herverdeling die maximaal oploopt tot +1,85%. Dat constateert de ROB uit informatie over de gevolgen per gemeente, die uw ministerie onder embargo heeft gegeven. Daarbij zijn de voordelen en de nadelen niet willekeurig over Nederland verdeeld, maar zijn er bepaalde typen gemeenten die voordeel hebben bij deze nieuwe definitie, en andere typen gemeenten die nadeel hebben, zonder dat daar een inhoudelijke oorzaak voor bestaat.

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

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

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

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

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

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

De maatstaf 'Huishoudens met een laag inkomen met drempel' typeert de huishoudens die (gemiddeld) voor extra kosten voor de gemeenten zorgen, vooral op sociaal gebied. Daarmee is dit in theorie een goede verdeelmaatstaf. De maatstaf verdeelt € 9,5 miljard[16], dat is 22% van de algemene uitkering. Dat stelt hoge eisen aan de maatstaf.

U stelt vier wijzigingen voor in deze maatstaf. De ROB behandelt die in vier paragrafen van deze bijlage:
(1) Paragraaf 2, de huishoudens uit deciel 1 (met de laagste inkomens)
(2) Paragraaf 3, de huishoudens met een hoge betaalreserve
(3) Paragraaf 4, aanpassingen in de drempel
(4) Paragraaf 5, berekenen met procenten in plaats van honderdtallen

Voor de huidige maatstaf 'Huishoudens met een laag inkomen' tellen de huishoudens uit het inkomensdeciel 2, 3 en 4. Er waren destijds (1997) goede redenen om de huishoudens uit inkomensdeciel 1 niet mee te tellen. Zo vielen daar typen huishoudens onder zoals studentenhuishoudens en goedverdienende zelfstandigen met een hoge belastingaftrek.
Echter, inmiddels heeft het Centraal Bureau voor de Statistiek diverse typen huishoudens eruit gefilterd. Ook is er meer bekend over de belangrijkste inkomstenbron van de huishoudens, zie de tabel hieronder:[17]

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

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

De meeste huishoudens met een bijstandsuitkering zitten in inkomensdeciel 1. Ook veel andere huishoudens die voor de gemeenten tot extra kosten leiden, zitten in inkomensdeciel 1. Daarom stelt de ROB dat de huishoudens uit inkomensdeciel 1 moeten meetellen in de maatstaf 'Huishoudens met een laag inkomen'.
Dat stelt u echter niet voor, omdat u nog geen statistisch verdeelmodel hebt kunnen vinden waarin deze huishoudens meetellen. De ROB ziet hier een duidelijk verschil tussen aan de ene kant de wens om de huishoudens uit het eerste deciel mee te laten tellen in de verdeling van de algemene uitkering en aan de andere kant de gevonden statistische mogelijkheden daartoe. De ROB adviseert om de tijd te nemen om dat verder te onderzoeken.

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

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

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

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

Het voorstel is de 30% huishoudens met een hoge betaalreserve niet meer mee te laten tellen in de verdeelmaatstaf 'Huishoudens met een laag inkomen'.
De ROB ziet de logica van dit voorstel, omdat deze huishoudens ondanks een laag inkomen niet armlastig zijn, maar mist informatie over de kosten die deze huishoudens al dan niet veroorzaken bij de gemeenten. Daarnaast is het van belang dat de maatstaf 'Huishoudens met een laag inkomen' 22% van de algemene uitkering uit het gemeentefonds verdeelt. Een ingrijpende verandering van de definitie van deze verdeelmaatstaf behoort daarom gepaard te gaan met een herschatting van de verdeelformule waarvan hij deel uitmaakt. Vooralsnog ontbreekt die in dit voorstel.
De ROB beschouwt deze aanpassing van de definitie als kansrijk, maar dit voorstel kan alleen met een verdere aanpassing worden ingevoerd vanwege de omvangrijke herverdeling die ervan uitgaat. Daarom is 2027 niet haalbaar. De ROB adviseert daarom nader onderzoek te doen naar de kosten die de gemeenten hebben voor de huishoudens met een laag inkomen en een hoge betaalreserve. Vervolgens kan worden bekeken hoe dat in het model in te passen.

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

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

De drempel van de maatstaf 'Huishoudens met een laag inkomen' bestaat nu uit 10% van de woonruimten. Het voorstel is de drempel te vervangen door 10% van het aantal huishoudens. Bij die huishoudens tellen onder andere de studentenhuishoudens niet mee. De ROB ziet de logica van dit voorstel.
Echter, dit leidt tot een herverdeling ten gunste van de studentensteden en ten koste van gemeenten met weinig of geen studentenhuishoudens. Gezien de onzekerheid over de beoogde verdeling in de toekomst, is het niet verstandig nu een stap te zetten in een bepaalde richting.
Daarom adviseert de ROB deze wijziging op een later moment in te voeren, en niet per 2027.

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

Het aantal huishoudens met een laag inkomen met drempel wordt elk jaar afgerond op honderdtallen.
Dat betekent dat de maatstaf niet optimaal meetbaar is.

Voor de gemeenten is die afronding financieel invloedrijk. Het verschil tussen afronden naar boven en afronden naar beneden is € 593.000[19]. Dat is voor alle gemeenten veel geld, en zeker voor kleine gemeenten.
Dat van deze maatstaf het driejarig gemiddelde wordt gebruikt, lost het afrondingsprobleem maar gedeeltelijk op. Ook een derde van € 593.000 is nog een omvangrijk bedrag.
Daar komt bij dat gegevens in honderdtallen onvoldoende rekening houden met de dynamiek van gemeenten, door groei/krimp of door economische voor- of achteruitgang.

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

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

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

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

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

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

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

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

(7) CLUSTER JEUGD

Het cluster Jeugd ('Individuele voorzieningen jeugd') omvat met € 8,5 miljard ongeveer 16% van het gemeentefonds. Het is dus een omvangrijk cluster dat de aandacht heeft, zowel vanwege het grote belang van de jeugdzorg als vanwege de financiële tekorten die de gemeenten hebben op de jeugdzorg. Ook is de jeugdzorg een terrein waar de disbalans in de financiële verhouding[20] in grote mate aan de orde is.

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

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

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

In de huidige verdeling wordt driekwart van het cluster verdeeld met de maatstaf 'Huishoudens met een laag inkomen'. Verder wordt 15% verdeeld met de maatstaf centrumfunctie. Dat laatste doet onrecht aan de gemeenten met dezelfde sociale problematiek als centrumgemeenten maar zonder die centrumfunctie, zoals diverse randgemeenten van centrumgemeenten.
Daarnaast krijgen gemeenten met een dichte bebouwing minder geld door het minteken bij de maatstaf omgevingsadressendichtheid. De ROB ziet hier geen rechtvaardigheid in, zeker niet in deze mate.
De huidige verdeling en het voorstel ('pooled versie'[21]) staan in onderstaande tabel:

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

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

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

21 De 'pooled versie' is gebaseerd op gegevens van de gemeentelijke jaarrekeningen van 2023 en 2024 samen.
22 De percentages zijn overgenomen uit de adviesaanvraag. Excelbestanden die de ROB ook heeft gekregen, geven licht afwijkende percentages.

met dit verdeelmodel fors méér dan ze uitgeven; nagenoeg alle gemeenten in het andere deel van Nederland krijgen fors minder dan ze uitgeven. De ROB constateert daarom dat dit voorstel verfijning en detaillering behoeft.
Daar ziet de ROB ook mogelijkheden voor. Het cluster omvat € 8,5 miljard, een verdeling met vier maatstaven is dan erg globaal. De beperking tot vier maatstaven is een gevolg van de statistische regressiemethode die u gebruikt, en die niet optimaal aansluit op de wettelijke doelstelling van kostenoriëntatie. Nadere verfijning met extra maatstaven biedt ook mogelijkheden om het gewicht van de maatstaf 'Eenoudergezinnen' te verlagen.

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

(8) CLUSTER WMO NU NIET WIJZIGEN

Het cluster 'Individuele voorzieningen Wmo' is een omvangrijk cluster en beslaat € 5,7 miljard.
Ter voorbereiding van het voorstel heeft uw ministerie het afgelopen jaar onderzoek gedaan naar het cluster Wmo. Uit de adviesaanvraag blijkt dat u er zelf niet van overtuigd bent dat onder de mogelijkheden die u oppert een echte verbetering zit. Daarom doet u geen concreet voorstel voor dit cluster.
De ROB kan zich erin vinden het cluster Wmo nu niet te wijzigen.

(9) AANPASSEN VAN DE OZB-REKENTARIEVEN

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

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

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

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

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

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

De ROB adviseert positief over dit voorstel. Deze methode sluit beter aan bij de hiervoor geldende wettelijke bepaling.
De verhoging van de rekentarieven die hieruit voortvloeit, wordt (macro) gecompenseerd door een verlaging van het cluster Oem. Dat komt de ROB voor als een begrijpelijke keuze, omdat dat cluster omvangrijker is dan de werkelijke overige eigen inkomsten van de gemeenten rechtvaardigen. Het gaat om verhoging met een bedrag tussen € 100 miljoen en € 200 miljoen.

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

(10) CLUSTER OVERIGE EIGEN MIDDELEN NU NIET WIJZIGEN

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

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

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

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

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

Los van de exacte indeling in clusters, blijken volgens eerder onderzoek van uw ministerie diverse gemeenten (niet alleen de vier grote steden) wel degelijk grootstedelijke kosten te hebben. Die behoren te worden gecompenseerd in de verdeling. De ROB ziet daar evenwel geen voorstellen voor.
De ROB adviseert een nadere beschouwing op de verschillen tussen de gemeenten in Oem-capaciteit, die vooral liggen bij verschillen in toeristenbelasting en parkeerbelasting, en om nader in te gaan op de kosten van grootstedelijke omstandigheden. In paragraaf 12 van deze bijlage gaat de ROB in op de verdeelmaatstaven voor de waddengemeenten, die ook onderdeel zijn van het cluster Oem/overig.

(11) AFTOPPING WOZ-WAARDE NIET-WONINGEN BEËINDIGEN

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

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

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

(12) MAATSTAVEN VOOR DE WADDENGEMEENTEN

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

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

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

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