



De beheerders van het Gemeentefonds
t.a.v. de minister van het
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Postbus 20011
2500 EA 'S-GRAVENHAGE

Datum
17 april 2026

Ons kenmerk
U202600204

Onderwerp
VNG-advies herijking verdeling gemeentefonds

Geachte heer Heerma,

Op 16 februari heeft uw ambtsvoorganger de adviesaanvraag herziening verdeling gemeentefonds per 1 januari 2027 aan de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) verzonden. Wij hebben kennisgenomen van deze adviesvraag en alle toegezonden informatie en reageren hier graag op als VNG.

Deze brief bevat onze reactie op de adviesaanvraag, waar we het advies dat de ROB op 1 april heeft uitgebracht in meenemen. We starten met de bevindingen ten aanzien van de aanpak en het proces. Vervolgens beoordelen we de afzonderlijke voorstellen en voorzien ze van een advies. Tot slot trekken wij een conclusie en geven u enkele adviezen mee richting het vervolg.

Aanpak en proces

Voordat we ingaan op de afzonderlijke voorstellen willen we stilstaan bij de aanpak en het proces. Er is de afgelopen periode veel werk verzet en er zijn verschillende onderzoeken gedaan naar mogelijke verbeteringen.

We zijn kritisch op het gelopen proces de afgelopen jaren, dat met name richting het einde toe bijzonder krap was. Hierdoor ontbrak het aan ruimte voor bestuurlijke reflectie en het verkennen van alternatieven. Ook de begeleidingscommissie, bestaande uit vertegenwoordigers van gemeenten, is onvoldoende in staat gesteld om mee te denken en suggesties te doen in de afrondende fase. Dit alles heeft niet bijgedragen aan de kwaliteit van de voorstellen. Het verdient aanbeveling om een volgende keer meer tijd te nemen, met name voor de cruciale laatste fase van een dergelijk onderzoek, waarin bevindingen getoetst en gewogen worden. Ook de finale fase van bestuurlijke besluitvorming vraagt meer tijd dan nu geboden is. Die is er nauwelijks geweest.

In oktober 2021 heeft de ROB het advies 'Advies herverdeling gemeentefonds' uitgebracht en een aantal problemen geconstateerd. In de adviesaanvraag vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) van februari 2026 missen wij een beschouwing op deze problemen. Evenmin is er een actuele analyse in hoeverre de voorstellen de destijds door de ROB

geconstateerde problematiek verhelpen. We zouden het toejuichen als deze analyse onderdeel uitmaakt van het vervolg.

Wij zijn verder van mening dat de gehanteerde onderzoeksmethode – te weten regressie – té eenzijdig rekenkundig en statistisch is toegepast, waardoor ze onvoldoende recht doet aan de beleidsmatige en politiek-bestuurlijke context. Zo kijken de fondsbeheerders in de adviesaanvraag alleen naar de zogenaamde aansluitverschillen tussen het model en de kosten van de gemeenten in de steekproef. Maar er ontbreekt een beschouwing over de wenselijkheid en uitlegbaarheid van de herverdeeleeffecten tussen het huidige en het nieuwe model op alle gemeenten. Het verdient in onze ogen aanbeveling dat de fondsbeheerders ook zelf een visie op de herverdeeleeffecten geven, alvorens de ROB en de VNG om een reflectie daarop te vragen.

Voorstellen

Hieronder gaan we in op de afzonderlijke voorstellen uit de adviesaanvraag. Hierbij volgen we grotendeels de inhoud en volgorde zoals de ROB die in zijn advies aanhoudt. Bij ieder voorstel beschrijven we ook summier het advies van de ROB. Uit dit overzicht blijkt dat wij voor alle voorstellen uit de adviesaanvraag het advies van de ROB volgen.

Voorstel BZK	1. Vervangen huidige maatstaf 'Niet-westerse migranten' door 'Inwoners van buiten Europa'.
ROB	Voorstel niet doorvoeren omdat de resulterende herverdeling geen inhoudelijke oorzaak heeft. Daarom de huidige maatstaf circa twee jaar bevroren en intussen nader onderzoek doen.
VNG	Eens met de ROB. De definitiewijziging leidt tot verschuivingen in scores van gemeenten op de maatstaf. We achten de ermee verbonden herverdeling te groot om het oude gewicht van de maatstaf zomaar te handhaven. We zien twee opties. 1) De gewichten van meerdere maatstaven gericht aanpassen met als doel de herverdeling door de nieuwe maatstaf te compenseren óf 2) nader onderzoeken in hoeverre de gewijzigde maatstaf aansluit op de kosten, in de diverse modellen waarin die voorkomt. We adviseren de huidige maatstaf niet te vervangen, maar tijdelijk te bevroren.

De navolgende voorstellen 2 tot en met 5 gaan over de maatstaf 'Huishoudens met laag inkomen'. Met deze maatstaf wordt 21% van de algemene uitkering verdeeld; in het onderzoeksjaar 2024 betreft het € 8,3 miljard. Door die financiële omvang leiden zelfs vrij kleine definitiewijzigingen van de maatstaf tot grote verschuiving van budgetten tussen gemeenten. Behalve voorstel 3 (dat uitsluitend het cluster Jeugd betreft) beïnvloeden de voorstellen alle clustermodellen waarin de maatstaf is opgenomen. Dit zijn (naast Jeugd): Participatie, Wmo, Onderwijs en Openbare orde.

In dit verband wijzen we op een andere, potentieel interessante, definitiewijziging. Evenals de ROB menen we dat het inhoudelijk voor de hand ligt om de kostenrelevantie te onderzoeken van een maatstaf 'Laag inkomen' die ook het eerste inkomensdeciel bevat, dat is het deciel met de laagste inkomens. De historische reden om dit deciel niet mee te tellen zijn vervallen¹. We weten dat het meetellen van huishoudens in het eerste deciel een grote herverdeling zou veroorzaken. Daarom zijn eerst een onderzoek naar de kostenrelevantie en een aanpassing van de andere verdeelmaatstaven vereist.

¹ Deze betreffen onder andere dat studentenhuishoudens meetellen in dit eerste deciel, terwijl die niet noodzakelijkerwijs tot hogere kosten leiden. Deze zijn nu echter uit te filteren.

Voorstel BZK	2. Definitie maatstaf 'Huishoudens met laag inkomen' aanpassen door huishoudens met een hoge betaalreserve niet meer mee te tellen.
ROB	De aanpassing is inhoudelijk verdedigbaar, aangezien de maatstaf zich op sociale achterstand richt. Tegelijk is de erdoor veroorzaakte herverdeling te groot om de maatstaf aan te passen zonder het herschatten van de verdeelformule.
VNG	Eens met ROB. Deze definitiewijziging is inhoudelijk verdedigbaar, maar leidt tot grote verschuivingen in de scores van gemeenten, veel groter dan door voorstel 1. Om die reden is een gedegen onderzoek naar kostenrelevantie en verdere aanpassingen in de betrokken clustermodellen noodzakelijk. Dat onderzoek ontbreekt vooralsnog. We adviseren deze definitiewijziging <u>niet</u> door te voeren.

Voorstel BZK	3. In het verdeelmodel voor Jeugd in de definitie maatstaf 'Huishoudens met laag inkomen' de huishoudens met inkomen uit pensioen niet meer meetellen.
ROB	De aanpassing is inhoudelijk verdedigbaar in het cluster Jeugd, omdat gepensioneerden zelden beroep doen op jeugdzorg voor hun kinderen. Tegelijk is de herverdeling door deze aanpassing en andere wijzigingen van het model voor Jeugd zo omvangrijk dat verder onderzoek onontbeerlijk is.
VNG	Eens met de ROB. Dit is een inhoudelijk verdedigbare aanpassing. Ofschoon voor het cluster Jeugd een herschatting van de verdeelformule is uitgevoerd, leidt dit tot een grote en onuitlegbare herverdeling (zie verder het voorstel 6 over Jeugd). We adviseren deze definitiewijziging <u>niet</u> door te voeren.

Voorstel BZK	4. Definitie maatstaf 'Huishoudens met laag inkomen' aanpassen door als drempel 10% van het totaal aantal huishoudens te nemen (in plaats van 10% van het aantal woonruimten).
ROB	Vanuit de techniek van de maatstaf gezien is dit een verdedigbare aanpassing. Het bezwaar is hetzelfde als eerder genoemd: de herverdeling is te groot om deze zonder een herschatting en verder onderzoek door te voeren.
VNG	Eens met de ROB. De definitiewijziging is systematisch gezien logisch, maar leidt tot grote verschuivingen in gemeentelijke scores met navenante herverdeling. Daarom is onderzoek naar kostenrelevantie in de betrokken clustermodellen noodzakelijk. We adviseren deze definitiewijziging <u>niet</u> door te voeren.

Voorstel BZK	5. De aantallen huishoudens met laag inkomen in de gelijknamige maatstaf voortaan baseren op het percentage lage inkomens van het totaal aantal huishoudens.
ROB	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. Er zijn geen structurele herverdeeleffecten. De ROB adviseert positief over dit voorstel.

VNG	Eens met de ROB. Ter aanvulling merken we op dat dit technische voorstel de <i>relatieve</i> (in)stabiliteit voor kleine en grote gemeenten gelijkmaakt (wat ook uit de toelichting door de ROB is op te maken.) We adviseren deze andere telwijze door te voeren.
-----	--

Voorstel BZK	6. In het model voor cluster Jeugd – naast de hierboven genoemde aanpassingen – de maatstaven Centrumfunctie en Bebouwingsdichtheid (OAD) verwijderen en Eenouderhuishouden en Laag opleidingsniveau toevoegen.
ROB	Dit zijn, aldus de ROB, “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.”
VNG	Eens met de ROB. Bij de herschattingen van het cluster Jeugd zien we dat de verklaringskracht van het model flink afneemt als de maatstaf OAD er handmatig uit verwijderd wordt. Dit leidt vervolgens tot herverdeeffecten waarbij een flinke verschuiving optreedt tussen landsdelen. Zulke herverdeeffecten zijn in onze ogen niet acceptabel als tegelijkertijd een flinke daling van de verklaringskracht moet worden geaccepteerd. Opname van de maatstaf OAD in het model met een (niet uitlegbaar) <i>negatief</i> gewicht van 32% geeft volgens de statistische analyse een betere verklaring van de uitgaven. Maar ook dit model leidt tot een herverdeling die beleidsinhoudelijk niet kan worden geduid. Verder constateren wij dat de herverdeling door dit alternatief voor één enkel cluster de (structurele) herverdeling tot het <i>gehele</i> nieuwe model dat in 2023 van kracht werd deels ongedaan maakt, terwijl er geen beleidsinhoudelijke redenen zijn om aan te nemen dat gemaakte kosten zo drastisch verschoven zijn. Dit is een argument te meer om het cluster Jeugd niet geïsoleerd te bezien, maar de aanpassing ervan in samenhang te doen met de modellen voor Wmo en Sociale basisvoorzieningen. Het verdient aanbeveling te zoeken naar een variant die uitlegbaarheid combineert met kostenrelevantie en daarbij oog te hebben voor beleidsmatige samenhangen met de andere clusters. We adviseren dit alternatieve Jeugd-model <u>niet</u> in te voeren.

Voorstel BZK	7. Voor het model voor cluster Wmo is geen beter alternatief gevonden, zodat het huidige wordt gehandhaafd.
ROB	Eens met dit BZK-voorstel.
VNG	Eens met de ROB. Ook wij moeten constateren dat er geen beter model is gevonden voor het cluster Wmo. Dat is een gemis om twee redenen. Ten eerste richtte het ROB-advies van oktober 2021 zich op <i>alle</i> drie ‘sociale’ clustermodellen waarin de maatstaf centrumfunctie voorkomt. Ten tweede vertonen deze clusters beleidsmatige samenhang. Voor zover het betreft het Wmo-model kunnen wellicht de leeftijdscohorten 75-80 jaar, 80-85 jaar, 85+ als maatstaven dienen. We adviseren positief over uw voorstel het huidige Wmo-model te handhaven.

Voorstel BZK	8. De rekentarieven voor de WOZ in het verdeelmodel OZB wat verhogen. Daardoor stijgt de OZB-af trek in het model licht (met € 138 miljoen). De OEM-af trek in het model met datzelfde bedrag verlagen.
ROB	Eens met dit voorstel voor OZB en Overige eigen middelen (OEM).
VNG	Eens met de ROB. Het heeft onze voorkeur om voor de verevening van de OZB en de OEM zoveel als mogelijk aan te sluiten bij de werkelijk te verevenen bedragen. Voor OZB is het bedrag in het model momenteel te laag, voor de OEM juist te hoog. Door het landelijke bedrag van de OZB-af trek in het model te verhogen, worden de wettelijke vereveningspercentages beter benaderd. Tegelijk biedt dit de mogelijkheid de OEM-af trek in het model te verlagen en zo dichterbij de werkelijke OEM te brengen. Dit voorstel zet een kleine stap in de goede richting. We adviseren positief over uw voorstel.

Overige opmerkingen ROB: grootstedelijke kosten en inkomsten

Wij ondersteunen het advies om grootstedelijke kosten en inkomsten te onderzoeken, uiteraard in een bredere context dan van alleen de gemeenten die momenteel een apart bedrag ontvangen.

Conclusie en algeheel advies VNG

Ons advies is om voor nu alleen twee kleine wijzigingen door te voeren. Ten eerste de verbetering van de stabiliteit van de maatstaf huishoudens laag inkomen door deze vast te stellen op basis van de CBS-percentages en niet de op 100-tallen afgeronde CBS-cijfers. Ten tweede het actualiseren van de OZB-rekentarieven naar de gemiddelde werkelijke tarieven zodat de OZB-verevening in het model beter aansluit bij de wettelijke percentages voor WOZ-verevening. Tegelijk adviseren we de verevening van de Overige Eigen Middelen met hetzelfde bedrag te verlagen. Deze beide wijzigingen zijn uitlegbaar, hebben geen noemenswaardige herverdeel-effecten en kunnen dus worden ingevoerd.

We adviseren de overige wijzigingsvoorstellen niet door te voeren. Een paar van de voorstellen zijn echter wel kansrijk en wij adviseren deze mee te nemen in vervolgonderzoek. Dit betreft onder andere de beleidsmatig logische aanpassingen van de maatstaf huishoudens laag inkomen en de toevoeging van beleidsmatig logische maatstaven aan het cluster Jeugd. Evenals de ROB menen wij echter dat zonder nader kostenonderzoek de herverdeling die uit uw voorstellen zouden volgen, niet te verdedigen is.

Voor het cluster Jeugd onderstrepen wij dat vanwege de samenhang van dit cluster met de clusters Wmo en Sociale Basisvoorzieningen het aanbeveling verdient om deze drie clusters in het Sociaal Domein integraal te herzien en te actualiseren.

De slotsom is dat de VNG het gros van de voorstellen als onvoldoende onderbouwd en de effecten als onvoldoende uitlegbaar beoordeelt om door te voeren. Er is vervolgonderzoek nodig, waarbij de VNG betreurt dat de afgelopen jaren daarvoor niet voldoende benut zijn.

Dat betekent echter ook dat de onzekerheid voortduurt. Gemeenten ervaren dit als bijzonder ongelukkig. Het gebrek aan stabiliteit door steeds nieuwe herverdelingsonderzoeken in combinatie met onzekerheid over de middelen voor de jeugdzorg leiden tot het uitstellen van investeringen en het nemen van structurele bezuinigingsmaatregelen. We doen daarom een dringend beroep op u als minister van BZK om snel met een plan van aanpak te komen voor het vervolg. Vanuit de gemeenten zullen we er alles aan doen om hier constructief aan bij te dragen. Graag denken wij ook mee bij de vormgeving van een ordentelijk proces.

De ROB schrijft in zijn advies dat hij voornemens is later dit jaar met een advies te komen over mogelijkheden om tot een beter verdeelmodel te komen. Wij roepen u op om hier niet op te wachten, maar de regie te nemen en vooruitlopend hierop zelf met een plan van aanpak te komen.

Wij adviseren vervolgens de adviezen van de ROB te benutten voor aanscherping van de plannen.

Voor de korte termijn verzoeken wij u om snel een besluit te nemen over het ingroeipad voor 2027 en de jaren daarna. Snelle duidelijkheid is voor gemeenten van groot belang voor het kunnen opstellen van de begroting van volgend jaar, mede met het oog op lopende lokale coalitieonderhandelingen.

Bij eventuele verduidelijkingsvragen zijn wij vanzelfsprekend zeer bereid u van antwoord te voorzien.

Met vriendelijke groet,

Vereniging Nederlandse Gemeenten

Voorzitter