

Commissie Bestuur, Organisatie,  
Financiën en Veiligheid

Geachte commissieleden,

Op 2 februari 2023 vroegen J.G. Rozema (Partij voor de Dieren), M.H. Biljoen (GroenLinks), R. Moti (PvdA) en T. Roskam (Leefbaar Rotterdam) een Regeling van Werkzaamheden aan over 'gemeenten vanaf 2026 in 't rood?'. Op 9 februari 2023 is dit aan de orde gekomen in de commissie BOFV.

### **Inleidend wordt gesteld:**

In de aanvraag van de Regeling van Werkzaamheden wordt verwezen naar een artikel in de NRC van 19 januari jl. over de structurele tekorten die bij gemeenten ontstaan vanaf 2026 als gevolg van de aangekondigde nieuwe financieringssystematiek van het Gemeentefonds en het loslaten van de 'samen trap op, samen trap af' systematiek. In de commissie BOFV van 9 februari jl. is de vraag gesteld wat dit inhoudelijk voor onze stad gaat betekenen en hoe dit onderwerp, bijvoorbeeld in gezamenlijk optreden met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), in Den Haag aan de orde wordt gesteld. Ik kom hierover in deze brief graag op terug.

De aanleiding van deze herziening van de financieringssystematiek is te vinden in het huidige regeerakkoord, daarin staat het volgende voornemen:

*"Om een stabielere financiering voor de medeoverheden te realiseren en hun autonomie te vergroten, wordt in de komende jaren een nieuwe financieringssystematiek voor de periode na 2025 uitgewerkt, waarbij de mogelijkheid voor een groter eigen belastinggebied wordt betrokken."*

Het Rijk heeft toegezegd dat in de aankomende meicirculaire 2023 meer duidelijkheid zal worden gegeven over de uitwerkingsrichting van deze nieuwe systematiek.

Deze brief beschrijft eerst chronologisch de werking van het gemeentefonds en de meest recente ontwikkelingen. Daarna ga ik in op wat er op dit moment bekend is over de situatie vanaf 2026. Ten slotte wordt er ingegaan op de ontwikkelingen die gaande zijn om het groeiend aantal specifieke uitkeringen (Spuks) en de daaraan verbonden administratieve druk terug te dringen.



## Het gemeentefonds

Het gemeentefonds van het Rijk is de belangrijkste inkomstenbron voor gemeenten. Volgens de meest recente raming ontvangt Rotterdam in 2023 voor € 2,1 miljard aan gemeentefondsmiddelen (ca. 48,8% van de totale baten). Tot het gemeentefonds behoren de algemene uitkering, integratie-uitkeringen en decentralisatie-uitkeringen. Het geld dat ontvangen wordt vanuit het gemeentefonds zijn vrij besteedbare middelen. De gemeenten moeten echter wel de hen wettelijk opgedragen taken uitvoeren met het geld dat zij uit het gemeentefonds ontvangen. Drie keer per jaar informeert het Rijk de gemeenten over het gemeentefonds door middel van circulaire: de mei-, september- en decembercircularisatie.

Het gemeentefonds beweegt mee met de steeds veranderende rol van de overheid in de maatschappij en is zodoende regelmatig onderhevig aan verandering. De laatste belangrijke wijziging was de decentralisatie van het sociaal domein in 2015.

De huidige normeringssystematiek die wordt gebruikt om de omvang van het gemeentefonds vast te stellen staat bekend als de 'samen trap op, samen trap af' systematiek. Dit komt erop neer dat wanneer er meer of minder geld wordt uitgegeven door het Rijk, de omvang van het gemeentefonds evenredig toe- of afneemt. Ontwikkelingen in de totale rijksuitgaven hebben daardoor een directe invloed op de algemene uitkering. Deze jaarlijkse toe- of afname wordt het accres genoemd. Hoewel het merendeel van de netto rijksuitgaven meetelt bij de berekening van het accres (in 2023 was dit ca. 85%), zijn er enkele uitzondering: bijvoorbeeld de uitgaven die aan gemeenten en provincies worden overgemaakt en in het huidige regeerakkoord zijn ook de nieuwe investeringsfondsen (o.a. woning-, klimaat- en stikstofondsen) hiervan uitgezonderd. Voor de periode 2022 tot en met 2025 is in onderling akkoord tussen de fondsbeheerders (de minister van Binnenlandse Zaken en de staatssecretaris van Financiën) en de VNG het accres bevroren. Hierdoor wordt het risico op bijstelling van het accres als gevolg van onderuitputting bij het rijk gemitigeerd en is voor gemeenten voor deze periode een stabiele financiering verzekerd. De gemeentefondsuitkering wordt in deze periode alleen bijgesteld voor loon- en prijsontwikkelingen.

De onderlinge verdeling van de gemeentefondsmiddelen tussen de verschillende gemeenten gebeurt op basis van verdeelmaatstaven. Deze maatstaven zijn kenmerken van gemeenten en hun inwoners en worden meerdere keren per jaar geactualiseerd en met enige regelmatig herijkt om zo de verdeling tussen de gemeenten zo accuraat mogelijk te maken. De laatste herijking van de verdeelmaatstaven is geëffectueerd op 1 januari 2023. Voor gemeenten met een beperkte financiële draagkracht en een lagere sociaaleconomische status, waaronder Rotterdam, geldt tot en met 2025 een aangepast ingroeipad om de effecten van deze herijking te verminderen. Met dit ingroeipad is reeds meerjarig rekening gehouden in de begroting 2023 (raadsvoorstel over vaststelling van de 2e herziening 2022 en Begroting 2023; d.d. 10 november 2022, kenmerk 22bb006149) en het negatieve effect voor Rotterdam wordt hierdoor beperkt tot in totaal € 22,50 per inwoner voor deze periode. De verdeling van dit effect over de verschillende jaren is: -/- € 5 per inwoner in 2023, -/- € 7,50 per inwoner in 2024 en -/- € 10 per inwoner in 2025. Het ingroeipad loopt tot en met 2025, het jaar voorafgaand aan de beoogde invoering van de nieuwe financieringssystematiek van het gemeentefonds.



## Wat speelt er vanaf 2026?

Het Rijk beoogt in 2026 een nieuwe financieringstechniek in te voeren voor het gemeentefonds en heeft in aanloop daartoe reeds eenzijdig de 'samen trap op, samen trap af' systematiek buiten werking gesteld. Het effect van deze maatregel voor alle gemeenten is door de VNG voor 2026 op macro-niveau becijferd op € 2,2 miljard en daarbovenop komen ook nog effecten van een structurele opschalingskorting<sup>1</sup> (korting van € 675 miljoen) en wijziging in de compensatiemechaniek voor loon- en prijsontwikkelingen<sup>2</sup> (korting van € 376 miljoen). Doordat het gemeentefonds door het buiten werking stellen van die systematiek niet langer meebeweegt met de rijksuitgaven ontbreekt het vanaf dat jaar ook aan compensatie voor volumeontwikkelingen (o.a. voor bevolkingsgroei en vergrijzing). In deze berekening houdt de VNG al rekening met de eenmalige rijksbijdrage van € 1 miljard voor het jaar 2026, wat betekent dat er een groot tekort ontstaat (voor 2026 nog enigszins gedempt door de eenmalige bijdrage) als er geen aanpassingen aan deze maatregelen plaatsvinden. Indicatief komt deze eenmalige bijdrage in 2026 voor Rotterdam neer op ca. 47 mln. Van de stabiliteit die er voor de periode 2022-2025 gecreëerd is, blijft op deze wijze niets over.

Een bijkomend effect van deze onzekerheid heeft betrekking op de investeringsruimte. Een belangrijk deel van de gemeentelijke investeringsruimte is afhankelijk van de inkomsten uit het gemeentefonds en belastingen. De huidige onzekerheid over deze inkomsten in 2026 e.v. maakt het voor Rotterdam lastig om investeringen te doen die na 2025 tot lasten leiden. Tegelijkertijd zien we dat het Rijk, meer dan voorheen, ervoor kiest om eenmalig, door middel van specifieke uitkeringen, bij te dragen aan gemeentelijke investeringen, terwijl deze meestal tot structurele lasten leiden. Dit leidt tot onzekerheden aangaande de financiële haalbaarheid in de toekomst om het bezit dat met de investeringen wordt verworven, te vervangen, renoveren of restaureren.

Behalve het buiten werking stellen van de huidige systematiek, is er over de nieuwe richting die de normeringssystematiek zal inslaan op dit moment nog weinig bekend. Aangezien deze problematiek bij alle gemeenten speelt trekken we gezamenlijk op met de VNG en de G4 (het samenwerkingsverband tussen de vier grootste steden). De nauwe samenwerking met de VNG, bestuurlijk gesprekspartner van het Rijk, is van evident belang. Ambtelijk en bestuurlijk (G4) zijn de lijnen kort. De afgelopen maanden, onder andere bij de relevante begrotingsbehandelingen, is aandacht gevraagd voor de noodzaak van uitvoerbare en adequate financiering voor gemeenten.

Een van de opbrengsten van deze inzet is de aangenomen motie van de leden Van Weyenberg (D66) en Van Dijk (CDA) van 6 oktober 2022, waarin de regering door de Tweede Kamer wordt opgeroepen om in de meicirculaire 2023 gemeenten duidelijkheid te

---

<sup>1</sup> Sinds 2015 worden gemeenten geconfronteerd met deze korting op het gemeentefonds. Het idee achter de opschalingskorting is dat door opschaling gemeenten efficiencyvoordelen zouden behalen en zodoende kosten zouden besparen. Deze korting is reeds meermaals (deels) bevroren doordat er geen overeenstemming bestaat tussen gemeenten en het rijk over de haalbaarheid van dit efficiencyvoordeel en dat de beleidswijziging 'opschalen van alle gemeenten naar 100.000+ gemeenten' nooit gerealiseerd is geweest en inmiddels van tafel is.

<sup>2</sup> Een accrestranche voor een jaar is bedoeld om de autonome groei van de uitgaven in dat jaar op te vangen tot in lengte van jaren. Daarvoor werd een accrestranche (voor de loon- en prijsontwikkeling) van een jaar als structureel bedrag plat doorgetrokken naar latere jaren. In de nieuwe methodiek worden deze tranches steeds berekend op de grondslag van dat jaar. Met dat in de huidige vooruitzichten deze grondslag vanaf 2026 krimpt, krimpen bijgevolg de loon- en prijsaccressen van die jaren ook.



verschaffen over de nieuwe financieringssystematiek vanaf 2026 inclusief de mogelijkheid van uitbreiding van het lokale belastinggebied.

Ook met betrekking tot de mogelijke uitbreiding lokaal belastinggebied neemt de VNG actief positie in. Alexander Rinnooy Kan en Maarten Allers hebben in 2022 in opdracht van de VNG deze optie verder onderzocht en een aantal belangrijke randvoorwaarden aan mogelijke invoering gesteld. Daarbij vormen met name 'de financiële verhoudingen op orde' en 'geen verhoging van de lastendruk' harde ijkpunten. Daarbij is de insteek van de G4 dat deze twee discussies – die over de financieringstechniek en over mogelijke uitbreiding van lokaal belastinggebied – los van elkaar dienen te worden gezien.

### **De inzet in de komende periode**

Wij ondersteunen de VNG dat er een dringende noodzaak is voor meer duidelijkheid met betrekking tot de mogelijke richting van deze nieuwe financieringssystematiek en van herstel van de jaren na 2025. De huidige verslechtering en instabiliteit met betrekking tot de financiering van het gemeentefonds, en daarmee voor het gemeentelijk voorzieningenniveau en de ruimte voor investeringen, dwingt daartoe. Daarbij gelden de overkoepelende doelstellingen van onze gemeentelijke financiële huishouding zoals deze geformuleerd staan in het coalitieakkoord 2022-2026 – gezond, betrouwbaar en stabiel – als leidende principes voor onze inbreng.

We zijn als gemeente overigens rechtstreeks en via de VNG betrokken bij de vier herijkingsonderzoeken en nemen we zelf ook zitting in twee begeleidingscommissies van deze onderzoeken. Deze herijkingsonderzoeken hebben tot doel om de verdeling van de gemeentefondsmiddelen tussen de verschillende gemeenten zo accuraat mogelijk te maken en de periodieke herijkingen hebben tot doel om aan deze accurate onderlinge verdeling bij te dragen. De onderzoeken gaan onder andere over grootstedelijke kosten, centrumfunctie, eenpersoonshuishoudens en de overige eigen middelen en hebben tot doel om in 2027 te leiden tot een herijking van de onderlinge verdeling van de middelen. De eerste resultaten en evaluatie van dit nieuwe verdeelmodel wordt begin 2025 verwacht.

We steunen de aanpak en inzet van de VNG voor een gezonde financiële huishouding en bezien ook hoe we daaraan als G4 kunnen bijdragen. Ambtelijk zullen we onze gedeelde zorgen bij de fondsbeheerders aan de orde blijven stellen. De effecten van de meicirculaire worden verwerkt in de Begroting 2024/Tweede Herziening 2023.

### **Het groeiend aantal specifieke uitkeringen (Spuk)**

De afgelopen jaren is het aantal Spuks fors gegroeid – voor Rotterdam groeide dat aantal van 17 in 2019 tot 64 in 2022 – en daarmee ook de administratieve lasten van de daaraan verbonden SiSa-regelingen. Het aantal Spuks is gaan groeien nadat de Algemene Rekenkamer het Rijk erop heeft gewezen dat binnen de kaders van de Financiële-verhoudingswet (Fvw) er aan decentralisatie-uitkeringen geen enkele voorwaarde mag worden verbonden. Dit werd sinds jaar en dag wel gedaan, bijvoorbeeld in de vorm van een informatie-arrangement of een etiket. Al deze 'onzuivere' decentralisatie-uitkeringen zijn daardoor in recente jaren Spuks geworden. Het Rijk is zich bewust van deze onwenselijke ontwikkeling en heeft een taskforce uitkeringen opgezet met als doel dit tijt te keren. Er wordt door dit taskforce gewerkt aan een wijziging van de Fvw waardoor er opnieuw een tussenvariant in het leven wordt geroepen die qua administratieve lastendruk lichter van aard is dan de huidige Spuk.



De specifieke vorm daarvan is nog onbekend, maar het doel is om de administratieve druk hiermee te verlichten. Deze tussenvariant zal de Spuk niet vervangen maar wordt een bijkomend alternatief. De beoogde publicatie in het Staatsblad van de wijziging van de Fvw is eind 2024.

Met vriendelijke groet,

M.J.W. Struijvenberg  
Wethouder Financien, Organisatie, Dienstverlening en Grote Projecten