

Vergaderjaar 2022–2023

36 200 B

Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2023

Nr. 10

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 oktober 2022

Gemeenten en provincies bieden voorzieningen voor hun inwoners op een breed scala aan terreinen, van jeugdzorg tot natuurbeheer, en werken samen met het Rijk aan belangrijke maatschappelijke opgaven, zoals woningbouw, klimaat en armoedebeleid. Ook bij recente uitdagingen, zoals het beheersen van de Covid-19-crisis en het opvangen van Oekraïense vluchtelingen, hadden en hebben medeoverheden een grote rol.

Als Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zie ik het als mijn taak om er zorg voor te dragen dat medeoverheden voldoende toegerust zijn om hun taken uit te voeren. Dit vraagt ook een solide financiële basis en een goede balans tussen financiën voor medeoverheden en de taken waar zij voor staan. Ik voer hierover dan ook regelmatig het gesprek met de VNG en gemeenten. De financiële positie van gemeenten wordt hiertoe doorlopend nauwgezet gevolgd.

Vóór de zomer heb ik uw Kamer in de Contourennota financieringssysteem medeoverheden (Kamerstuk 35 925 VII, nr. 170) geïnformeerd over de stappen die het kabinet wil zetten om te komen tot een nieuwe financieringssysteem. Hierbij is ook een aantal vertrekpunten gegeven. Het kabinet heeft de verdere uitwerking van de Contourennota betrokken bij de augustusbesluitvorming. In deze brief schets ik, mede namens de medefondsbeheerder, de Staatssecretaris voor Fiscaliteit en Belastingdienst, de uitkomst hiervan en de hierbij passende vervolgstappen. Hierover is recent ook de motie van de leden Van Weyenberg en Inge van Dijk ingediend (Kamerstuk 36 200, nr. 89), die de regering verzoekt om voor de meicirculaire 2023 een uitvoeringsplan met tijdpad naar de Kamer te sturen voor de nieuwe financieringssysteem en hierbij voldoende duidelijkheid te bieden over de inhoud op hoofdlijnen.

Verder doe ik uw Kamer met deze brief het Integraal Overzicht Financiën Gemeenten¹ toekomen, waarin over verschillende aspecten van de gemeentelijke financiën wordt gerapporteerd. Hiermee vervul ik de toezegging die is gedaan tijdens het Eerste Kamerdebat op 11 mei 2021 over de verhouding centrale en decentrale overheden (Handelingen II 2020/21, nr. 36, item 10), om te komen tot een integrale rapportage over de inkomsten, uitgaven en financiële positie van gemeenten.² Ik ben voornemens om deze rapportage jaarlijks aan beide Kamers toe te zenden.

Achtereenvolgens behandel ik in deze brief de vervolgstappen voor de nieuwe financieringssystematiek, de financiële positie van gemeenten, de wijze van bekostiging (uitkeringsstelsel) en het oordeel van accountants over de jaarrekeningen van gemeenten op het gebied van getrouwheid en rechtmatigheid.

Nieuwe financieringssystematiek

In het Coalitieakkoord (bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77) staat dat voor de periode na 2025 een nieuwe financieringssystematiek voor medeoverheden wordt uitgewerkt. De contourennota van 11 juli jl. beschrijft de stappen die het kabinet wil zetten om te komen tot een nieuwe financieringssystematiek, op korte en langere termijn, en schetst een aantal vertrekpunten hiervoor.

Centraal hierbij staat het belang van een goede balans tussen financiën en de taken en opgaven waar medeoverheden voor staan. Meerjarige stabiliteit moet gemeenten en provincies helderheid bieden over het meerjarig begrotingskader. Voorts vormen de behoefte aan meer stabiliteit, inzicht in de te ontvangen middelen en ruimte voor autonome keuzes op lokaal en regionaal niveau belangrijke vertrekpunten. Ten slotte dient het financieel en interbestuurlijk instrumentarium, specifiek het uitkeringsstelsel richting medeoverheden, aan te sluiten op taken en de wettelijke kaders van waaruit die taken worden toebedeeld.

Rijk en medeoverheden zijn het erover eens, zoals ook geschetst in het rapport van mw. Lazeroms dat is uitgebracht met de Contourennota, dat het huidige Coalitieakkoord gemeenten en provincies een goede financiële basis biedt voor de periode tot en met 2025. Als gevolg van het Coalitieakkoord ontvangen gemeenten meer accres. Het totaal cumulatief vrij besteedbare accres over de periode 2022–2025 bedraagt voor gemeenten en provincies circa 14,8 miljard bovenop de stand van de Miljoenennota 2022. Verder is in het Coalitieakkoord de oploop van de opschalingskorting tot en met 2025 geschrapt (€ 715 mln. voor gemeenten en provincies).

Mijn streven is om komende maanden in goede samenwerking met medeoverheden te komen tot uitwerking van de financieringssystematiek. In hoofdlijn gaat het hierbij om de volgende inhoudelijke sporen, die ook genoemd zijn in de recent aan uw Kamer gestuurde Contourennota financieringssystematiek medeoverheden:

- In de Contourennota wordt geconstateerd dat de (autonome) uitgaven van gemeenten en provincies jaarlijks met meer toenemen dan enkel de inflatie, onder andere door bevolkingsgroei en vergrijzing. Met het vastzetten van het volumedeel van het accres vanaf 2026 verliezen gemeenten en provincies een instrument om dergelijke volumegroei op te vangen. Er kunnen bouwstenen en opties in kaart worden gebracht en uitgewerkt, die aansluiten op dit vraagstuk.
- De eventuele mogelijkheid voor een groter eigen belastinggebied wordt betrokken bij de uitwerking van bouwstenen voor de financie-

¹ Zie bijlage

² Kamerstuk 35 925 B, nr. 20

ringssystematiek, inclusief bijbehorende randvoorwaarden. Hierbij wordt het totale pakket aan inkomsten van de medeoverheden in samenhang gezien. Deze samenhang geldt ook voor de voorbereidingen voor het invoeren van een systeem van Betalen Naar Gebruik (BNG) in de automobilititeit in 2030.

- Het belang van samenhang tussen de verschillende (transitie-)fondsen op het terrein van klimaat, stikstof en mobiliteit. Hierbij worden de volgende aspecten betrokken: de mogelijkheid om heldere en eenduidige voorwaarden voor medeoverheden te stellen, het borgen van integraliteit van (financiële) besluitvorming op centraal en decentraal niveau en het al dan niet stellen van nadere voorwaarden aan cofinanciering, inclusief het vraagstuk of hierbij differentiatie wenselijk is.

Het voornemen is om uw Kamer, mede namens de medefondsbeheerder, de Staatssecretaris van Financiën, in het voorjaar van 2023 te informeren over de stand van zaken. Het kabinet stelde in aanloop naar de nieuwe financieringssysteematiek in 2026 eenmalig € 1,1 mld. extra beschikbaar voor gemeenten en provincies.

Financiële positie gemeenten: exploitatie overschotten 2020 en 2021

Hieronder behandel ik de conclusies uit het Integraal Overzicht Financiën Gemeenten.

In 2020 en 2021 lieten gemeenten hoge exploitatieoverschotten zien van € 4,6 mld. in 2020 en € 1,8 mld. in 2021. Het overschot in 2020 van € 4,5 mld. is grotendeels het gevolg van een incidentele meevaller: de verkoop van nutsbedrijf Eneco in 2020 voor € 4,1 mld. Daardoor werd een stille reserve op de balans van 44 gemeenten zichtbaar. De aandelen stonden veelal tegen een waarde van nul in de boeken. Net als in voorgaande jaren profiteerde een aantal gemeenten in 2020 en 2021 van grondverkoop door de gunstige huizenmarkt – iets minder dan in de jaren ervoor – maar de opbrengsten zijn niet gelijkmatig over gemeenten verdeeld.

Het resultaat in 2021 kan deels verklaard worden doordat extra middelen pas laat in het jaar beschikbaar kwamen. Circa 200 mln. is in de december-circulaire 2021 nog toegevoegd aan de algemene uitkering en 250 mln. aan decentralisatie-uitkeringen. Dit is veelal te laat voor gemeenten om nog in hetzelfde jaar tot uitvoering en besteding te komen. Daarnaast ontvingen gemeenten in 2021 circa 110 mln. compensatie voor de inkomstenderving die ze als gevolg van corona in 2020 hadden gehad, waarmee de kosten al voor de baten zijn uitgelopen.³ Laat toegevoegde middelen en coronacompensatie kunnen opgeteld samen circa 550 mln. van het 1,8 mld. overschot verklaren.

Per saldo is de financiële positie van gemeenten verbeterd ten opzichte van voorgaande jaren. Dit moet wel worden gezien in het licht van de zorgelijke ontwikkelingen van de afgelopen jaren. In de jaren na de decentralisaties in het sociaal domein (2015) stonden de gemeentelijke financiën onder druk door oplopende lasten in het sociaal domein. In 2018 en 2019 lieten gemeenten gezamenlijk een tekort zien. De extra uitgaven op het sociaal domein vingen gemeenten ook op met bezuinigingen op het eigen apparaat en het uit- of afstellen van investeringen. Gemeenten stellen dat er sprake is van achteruitgang in het voorzieningenniveau. Wel is met onderzoek moeilijk objectief aan te tonen wat het voorzieningenniveau precies is en hoe het zich ontwikkelt.⁴

³ Bron: Jaarverslag en Slotwet Gemeentefond 2021. Afvalverwerking 2020 en Inkomstenderving 2020 opgeteld.

⁴ Kamerstuk 35 925 B, nr. 20.

Mogelijk speelt bij de overschotten van de afgelopen twee jaren ook een rol dat gemeenten onvoldoende capaciteit hebben om nieuw beleid uit te voeren. Gemeenten hebben in de afgelopen jaren hard gewerkt om de corona- en vluchtelingen crisis het hoofd te bieden. Andere projecten komen hierdoor niet of vertraagd tot uitvoering en middelen komen hierdoor niet tot besteding. De Raad van State signaleerde in 2021 dat het openbaar bestuur – Rijk, gemeenten en provincies – veel op zijn bord heeft gekregen, bovenop een reeds overvol takenpakket. Uitvoeringskracht werd genoemd als knelpunt.⁵ Ook hebben gemeenten nu moeite om vacatures in te vullen.⁶ Deze ontwikkelingen zullen de komende jaren goed gevolgd moeten worden. Met de invoering van de Uitvoerbaarheids-toets Decentrale Overheden (UDO) wil ik waarborgen dat gemeenten – en overigens ook provincies – bij nieuwe taken toegerust zijn om die uit te voeren. De UDO bevat een gezamenlijk proces voor Rijk en medeoverheden, dat helpt om beleid vorm te geven dat uitvoerbaar en effectief is.

Uitkeringsstelsel: toename specifieke uitkeringen

Gemeenten ontvingen in 2021 ruim 60 procent van hun inkomsten van het Rijk. Naast de middelen uit het Gemeentefonds, die gemeenten vrij mogen besteden, krijgen gemeenten steeds meer inkomsten uit specifieke uitkeringen van het Rijk. Ook is het aantal specifieke uitkeringen sterk toegenomen. De oorzaak van deze stijging ligt vooral in de vraagtekens die de Algemene Rekenkamer heeft gesteld bij de rechtmatigheid van de verstrekking van sommige decentralisatie-uitkeringen, waarbij voorwaarden werden gesteld aan de besteding van de middelen. Om de rechtmatigheid van uitkeringen te borgen zijn veel voormalige decentralisatie-uitkeringen omgezet in specifieke uitkeringen. Het aantal specifieke uitkeringen nam toe van 41 in 2019 naar 131 in 2021. Decentralisatie-uitkeringen worden verstrekt uit het Gemeentefonds of Provinciefonds en zijn hiermee in principe vrij besteedbaar. Sinds 2019 toetsen de fondsbeheerders samen met departementen strikter, of een voorgenomen uitkering als decentralisatie-uitkering kan worden verstrekt. Omdat bij veel voorgenomen uitkeringen sprake is van beleids- en bestedingsbeperkende voorwaarden, zijn er vanaf 2019 meer uitkeringen dan voorheen als specifieke uitkering uitgekeerd; de verwachting is dat deze trend ook in 2022 zal doorzetten.

De toename in specifieke uitkeringen gaat gepaard met hogere uitvoerings-, verantwoordings-, en controlelasten bij medeoverheden, maar ook bij het Rijk.

De afgelopen maanden is binnen een Interdepartementale Taskforce en verkenning met gemeenten en provincies gesproken over verbeteringen aan het uitkeringsstelsel. Dit heeft ertoe geleid dat de komende periode gewerkt wordt aan een betere aansluiting van het uitkeringsstelsel bij de gewijzigde bestuurlijke verhoudingen. In de Contourennota heb ik uw Kamer hierover nader geïnformeerd. Zo wordt verduidelijkt wat wel en niet toegestaan is binnen de decentralisatie-uitkeringen en zal gekeken worden hoe specifieke uitkeringen sneller en tegen lagere administratieve lasten verstrekt kunnen worden. Dit moet leiden tot meer beleidsvrijheid en minder administratieve lasten voor gemeenten. Het streven is om de herziening van de Financiële-verhoudingswet in 2024 af te ronden.⁷

⁵ <https://www.raadvanstate.nl/@123626/w04-20-0440/>

⁶ Van alle gemeenten heeft 67% moeilijk vervulbare vacatures op het gebied van ruimtelijke ordening en milieu. Ook vacatures op het gebied van bouwkunde en civiele techniek (48%) en financiën (43%) hebben veel gemeenten moeilijk vervulbare vacatures, zie Personeelsmonitor A&O fonds Gemeenten, <https://www.aeno.nl/krappe-arbeidsmarkt-zet-dienstverlening-onder-druk> en <https://www.aeno.nl/vacaturemonitor-2de-kwartaal-2022>

⁷ Kamerstuk 35 925 VII, nr. 170 (Kamerbrief Contourennota financieringssysteem medeoverheden, juli 2022)

Accountants geven een oordeel op de gemeentelijke jaarrekening op *getrouwheid* en *rechtmatigheid*:

- 99,7% van de gemeenten heeft een goedkeurend oordeel op *getrouwheid*. Slechts 1 gemeente had een oordeelonthouding op *getrouwheid*.
- 87,8% van de gemeenten heeft een goedkeurend oordeel op *rechtmatigheid*. 35 gemeenten (10,2%) hadden een beperking, 6 gemeenten (1,7%) een afkeurend oordeel en 1 gemeente (0,3%) had een oordeelonthouding.

Het aantal goedkeurende verklaringen op *rechtmatigheid* is gedaald ten opzichte van de jaarstukken over 2020, van 90,1% naar 87,8%. Dit komt vooral door het niet correct naleven van aanbestedingsregels (11,9% van alle gemeenten). Verder had 0,8% rechtmatigheidsfouten op andere terreinen, zoals het niet correct naleven van het BBV, of het overschrijden van investeringskrediet of begroting waar geen begrotingswijziging aan vooraf ging. Ook had meer dan de helft van de gemeenten met een rechtmatigheidsfout op het gebied van aanbesteden (6,4% van alle gemeenten) rechtmatigheidsfouten op andere terreinen.

De verantwoording van gemeenten over het gevoerde bestuur, en de *getrouwheid* en *rechtmatigheid* hiervan, is primair een zaak tussen college en gemeenteraad. Ik blijf via de Stuurgroep Verantwoording het gesprek over verantwoording voeren met gemeenten, accountants en vakdepartementen.

Verantwoording in het sociaal domein zorgt voor een uitdaging voor gemeenten, onder andere door de relaties met zorgaanbieders. Hiervoor heb ik samen met het Ministerie van VWS een onderzoek uitgezet naar hoe verantwoording bij zorgaanbieders beter kan aansluiten bij de verantwoording van gemeenten in het sociaal domein: horizontale verantwoording. Het onderzoek is begeleid door de beide ministeries, samen met accountants en gemeenten, en zal later dit jaar worden gepubliceerd.

Met ingang van het verslagjaar 2023 zal het college van burgemeester en wethouders een verantwoording over rechtmatigheid gaan afgeven, in plaats van de accountant. De accountant zal in zijn oordeel over de *getrouwheid* van de jaarrekening de juistheid en volledigheid van de rechtmatigheidsverantwoording beoordelen. Er is dus nog steeds een onafhankelijke toets, alleen zal het gesprek over rechtmatigheid in eerste instantie worden gevoerd tussen college van burgemeester en wethouders dan wel gedeputeerde staten en gemeenteraad dan wel provinciale staten. Ook provincies zullen deze rechtmatigheidsverantwoording invoeren. In onderlinge samenwerking tussen de VNG, IPO, de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants en het rijk zijn handreikingen ter beschikking gesteld⁸. De commissie BBV heeft een modeltekst opgesteld⁹. Sommige gemeenten hebben ook al intern proefgedraaid met de rechtmatigheidsverantwoording.

Tot slot

Gemeenten en provincies werken hard aan hun eigen taken en aan de opgaven waar we met heel Nederland voor staan. Met het toezenden van het Integraal Overzicht wil ik het belang onderstrepen van een goede balans tussen deze taken en de middelen die gemeenten daarvoor hebben. De vervolgstappen richting de nieuwe financieringssystematiek

⁸ Zie <https://vng.nl/nieuws/vng-ipo-handreiking-rechtmatigheidsverantwoording>

⁹ Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2020/03/20/notitie-Rechtmatigheidsverantwoording>

moeten zorgen dat deze balans, zowel voor gemeenten als voor provincies, ook op lange termijn geborgd is. Graag blijf ik hierover met gemeenten en provincies in gesprek.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.G.J. Bruins Slot