

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
drs. K.H. Ollongren
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

**Raad voor het Openbaar
Bestuur**

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

Datum 3 februari 2021
Betreft Financiële compensatie corona

Kenmerk
2020-0000726116

Uw kenmerk
2020-0000467421

Geachte mevrouw Ollongren,

U heeft aan de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) gevraagd zich uit te spreken over de wijze waarop de financiële compensatie vanwege de coronacrisis aan decentrale overheden is vastgesteld. Deze vraag vloeit voort uit de afspraak die in het Bestuurlijke Overleg Financiële verhoudingen (BOFv) van april 2020 tussen het Rijk en de koepels is gemaakt. Daarin zijn partijen overeengekomen dat de Raad voor het Openbaar Bestuur betrokken zal worden bij de advisering over de financiële compensatie vanwege de coronacrisis. Afsproken is dat de Raad gevraagd zal worden om een toets te doen op het proces, de methodiek, definities etc. Het gaat dus niet om een toets op de hoogte van het bedrag. Dat is een politiek-bestuurlijke afweging.

Belangrijkste bevindingen:

In deze brief geeft de Raad zijn zienswijze over het pakket aan financiële compensatie als geheel en de totstandkoming daarvan. Als uitgangspunt geldt dat decentrale overheden er als gevolg van de coronacrisis er financieel niet op achteruit mogen gaan.

De Raad stelt vast het Rijk en decentrale overheden op een constructieve wijze in staat zijn geweest afspraken te maken over de compensatie van de direct aan de coronacrisis gerelateerde kosten. Het is in die zin een goed voorbeeld van interbestuurlijke samenwerking. Het Rijk heeft welwillend en voortvarend de claims van decentrale overheden beoordeeld inzake de gemaakte extra kosten en gedeelde inkomsten in verband met de coronacrisis. Daarbij is gekozen is voor een pragmatische benadering, rekening houdend met de aard van het financiële effect en de beschikbaarheid van informatie en passend bij de urgentie en het unieke karakter van deze crisis. Zo ver de Raad kan vaststellen is er sprake van een reële benadering van de compensatie van de direct aan de coronacrisis gerelateerde kosten en gedeelde inkomsten. Hij wijst er wel op dat het nog te vroeg is om een uitspraak te doen over de structurele en indirecte financiële gevolgen van de coronacrisis voor decentrale overheden. Daarbij vraagt hij aandacht voor de financiële positie van met name gemeenten. Verder wijst de Raad er op dat gelet op bijzondere omstandigheden op voorhand enige coulance bij de verantwoording over de besteding van de uitgekeerde compensatie op zijn plaats is.

Datum
3 februari 2021

Kenmerk
2020-0000726116

Het is aan betrokken partijen om zich aan de gemaakte afspraken te blijven houden en op constructieve wijze het overleg over de noodzakelijke financiële compensatie voort te zetten.

Adviesvraag

De concrete vragen aan de Raad luiden¹:

- Wat is de zienswijze van de Raad over de wijze waarop de compensatie is vastgesteld?
- Is naar het inzicht van de Raad sprake van een transparante procedure en plausibele methodiek?
- Geeft dit een reëel beeld van de kosten en de gedeerde inkomsten?
- In hoeverre is er mogelijk sprake van onvoorziene kosten of gedeerde inkomsten?
- Wat zijn in het licht van de ontwikkelingen reële uitgangspunten voor de financiële compensatie van medeoverheden die recht doen aan de financiële positie en verantwoordelijkheden van medeoverheden?

Hoewel de coronacrisis voortwoekert en de financiële gevolgen nog lang niet zijn uitgekristalliseerd, heeft de Raad besloten op basis van de stand van zaken nu reeds zijn bevindingen met u te delen.

Beoordeling adviesaanvraag

Tegen de achtergrond van een zorgelijke ontwikkeling van de financiële positie van de gemeenten hechte met name de VNG veel waarde aan een extra waarborg voor de toezegging van het Rijk dat decentrale overheden reëel zouden worden gecompenseerd voor extra kosten en inkomstenderving door corona. Het uitgangspunt is dat decentrale overheden er als gevolg van de coronacrisis niet financieel op achteruit mogen gaan. In deze reflectie beperkt de Raad zich tot de directe effecten. De indirecte effecten die zich op termijn aandienen vormen een apart aandachtspunt.²

De vraagstelling beperkt zich tot een validerende rol van de Raad ten aanzien van het proces, de methodiek, definities etc. Uitdrukkelijk wordt daarbij gesteld dat het niet een toets betreft over de hoogte van het bedrag. Dat is een politieke afweging. De Raad ziet zichzelf dan ook niet als arbiter in dit proces. In deze brief geeft hij zijn zienswijze over het pakket aan financiële compensatie als geheel en de totstandkoming daarvan.

Stand van zaken inzake de afspraken over de corona-compensatie

Het kabinet heeft toegezegd dat decentrale overheden reëel worden gecompenseerd voor extra kosten en inkomstenderving door corona. Het uitgangspunt is dat decentrale overheden er als gevolg van de coronacrisis niet financieel op achteruit mogen gaan. Er zijn sinds de corona-uitbraak in verschillende tranches toezeggingen gedaan over deze compensatie.

¹ Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Adviesaanvraag financiële compensatie vanwege de corona*, 4 september 2020.

² Zie ook adviesaanvraag Tweede Kamer; TK 35 570 B, nr.14.

Datum
3 februari 2021

Kenmerk
2020-0000726116

- In mei kwam het kabinet met besluiten voor een eerste tranche compensatie ter hoogte van ruim € 700 mln. voor onder andere inkomstenderving (parkeerbelasting en toeristenbelasting), meerkosten en inhaalzorg sociaal domein, noodopvang kinderen, openbaar vervoer en culturele voorzieningen. Daarnaast maakte de vergoeding voor de uitvoeringskosten van de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandige ondernemers (voorschot € 2 mld., tot 1 juni 2020) onderdeel uit van dit pakket.³
- Eind augustus zijn ook de aanvullende afspraken gemaakt over het compenseren van de extra uitgaven van de GGD-en en veiligheidsregio's (rechtstreeks). Hiervoor is een bedrag gereserveerd van € 365 mln. Tegelijkertijd besloot het kabinet tot een tweede tranche compensatie van ruim € 330 mln. in 2020. Daarnaast is € 100 mln. gereserveerd voor nadere compensatie van gemeenten in 2020. Afgesproken is om in 2021 de balans op te maken en te compenseren op realisatiebasis.⁴
- Eind oktober heeft het kabinet het compensatiepakket voor de medeoverheden aangevuld met extra middelen voor cultuur en sport. Omdat de verwachting is dat de inkomstenderving van gemeenten verder zal oplopen is de reservering hiervoor verhoogd met € 150 mln. tot in totaal € 250 mln. Voor het bepalen van de definitieve compensatie van de inkomstenderving over 2020 van gemeenten, provincies en waterschappen blijft de afspraak gelden dat dit in 2021 gebeurt op basis van de vastgestelde jaarrekeningcijfers 2020. Ook de extra kosten in het kader van de verkiezingen zullen worden vergoed.
- In december is een aanvullend compensatiepakket voor medeoverheden bekend gemaakt. Dit pakket betreft een nadere uitwerking van reeds eerder toezegde compensatie, extra middelen voor aanvullend beleid en compensatie voor een aantal nog openstaande zaken. Het ging hierbij zowel om lopende zaken over 2020 als om afspraken voor 2021. Het ging in dit pakket om uiteenlopende zaken als extra reservering voor de compensatie van inkomstenderving en uitgaven van medeoverheden, afrekening meerkosten 2020 Jeugdwet en Wmo 2015, compensatie quarantainekosten, kosten zwembaden en ijsbanen, afvalinzameling, compensatie flankerend beleid sociaal domein, re-integratie van bijstandsgerechtigden, gemeentelijk schuldenbeleid, bijzondere bijstand en gevolgen van corona voor het welbevinden van jongeren (0-27 jaar) enz.⁵
- In januari 2021 is aanvullend op de bestaande maatregelen bekend gemaakt dat gemeenten de extra kosten voor de Tijdelijke Ondersteuning Noodzakelijke Kosten (TONK) die zij binnen het juridisch kader van de bijzondere bijstand uitvoeren gecompenseerd krijgen.⁶

³ TK 35 420, nr. 43, *Noodpakket banen en economie*, 28 mei 2020.

⁴ TK 32 820, nr. 380, *Tweede steunpakket culturele en creatieve sector*, 28 augustus 2020.

⁵ TK 35 570 B, nr. 207, *Noodpakket banen en economie; Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2021*, 16 december 2020.

⁶ TK, *Uitbreiding economisch steun- en herstellpakket*, 21 januari 2021.

Datum
3 februari 2021

Kenmerk
2020-0000726116

Het totale pakket aan maatregelen gaat over meer dan 20 zeer verschillende onderwerpen. Uiteenlopend van extra kosten handhaving, loonkosten sociale werkvoorziening, handhaving, uitvoeringskosten voor de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo), extra kosten inhaalzorg voor de Wmo 2015 en de Jeugdwet, ondersteuning lokale media tot derving van toeristen en parkeerbelastingen.

Er is al met al een breed pakket aan financiële compensatie voor 2020 en 2021 afgesproken. Daarbij is grofweg een onderscheid te maken tussen de extra kosten als gevolg van extra taken die met name gemeenten in het kader van de coronacrisis moeten uitvoeren, indirecte extra kosten voor het in stand houden van het bestaande voorzieningenniveau en compensatie voor gederfde inkomsten.

Schrappen opschalingskorting

Naast compensatie voor de kosten voor corona heeft het kabinet besloten om in verband met de toegenomen financiële druk door corona de oploop van de opschalingskorting voor twee jaar incidenteel te schrappen. Concreet leidt dit tot een ophoging van de algemene uitkering voor 2020 van € 70 mln en voor 2021 van € 160 mln.

De wijze van vaststelling van de compensatie

De Raad stelt vast dat betrokken partijen op constructieve wijze samenwerken om te komen tot reële vaststelling van de geleden financiële schade als gevolg van de coronacrisis. Het Rijk heeft welwillend en voortvarend de claims van decentrale overheden inzake de gemaakte extra kosten en gederfde inkomsten in verband met de coronacrisis beoordeeld. Er is slechts in beperkte mate sprake geweest van een regelrechte afwijzing van de door decentrale overheden geclaimde bedragen. De beoordeling was positief kritisch, in de zin dat het gezien de aard van deze crisis volstond als de onderbouwing van de claim voldoende aannemelijk was. De toets beperkte zich tot de hoofdlijnen en was gebaseerd op vertrouwen. Er zijn procedureafspraken gemaakt ten aanzien van kosten en of gederfde inkomsten waarvan het nu nog niet mogelijk is een enigszins onderbouwde reële compensatie te ramen.

Transparante procedure en plausibele methodiek

De financiële gevolgen van de coronacrisis zijn op nagenoeg alle beleidsterreinen van de decentrale overheden voelbaar. De wijze waarop en de impact verschilt. Niet in alle gevallen is ook exact vast te stellen hoe groot de omvang van de geleden schade is. De financiële gevolgen zijn in samenspraak met de decentrale overheden in kaart gebracht. Er is geen sprake van een uniforme procedure of methodiek. Gekozen is voor een pragmatische benadering, waarbij rekening is gehouden met de aard van het financiële effect en de beschikbaarheid van informatie. De Raad is van mening dat dit gelet op de urgentie en het unieke karakter in dit geval ook het meest passend is.

Of de methodiek in alle gevallen plausibel is of niet, is wellicht voor discussie vatbaar, maar het is binnen de beschikbare tijd en met de beschikbare informatie op dit moment wel het best haalbare. In veel gevallen gaat het om een oordeel op

Datum
3 februari 2021
Kenmerk
2020-0000726116

basis van redelijkheid en billijkheid. Dat er daardoor op onderdelen verschil in waardering bestaat, doet niet af aan het feit dat het afgesproken pakket aan compensatiemaatregelen in algemene zin op instemming mag rekenen. Dat geldt zowel voor de hoogte als voor de procedure van totstandkoming. In verschillende brieven aan de Tweede Kamer is inzicht geboden in de wijze waarop de compensatie is vastgesteld. Daarmee is in die zin ook openheid geboden en verantwoording afgelegd.⁷

Een reëel beeld van de kosten en de gedeerde inkomsten en of onvoorziene kosten of gedeerde inkomsten

In aansluiting op het voorgaande is de Raad, zonder alle afzonderlijke afspraken een voor een na te lopen, van mening dat er sprake is van een reële benadering van de gedeerde inkomsten en de extra kosten. Er zijn daarbij geen aanwijzingen dat onvoorziene kosten of gedeerde inkomsten buiten beschouwing zijn gebleven. Overigens merkt de Raad op dat er ook op onderdelen van de bedrijfsvoering bij decentrale overheden besparingen zijn opgetreden die om praktische redenen buiten beschouwing zijn gebleven.

Hoewel de hoogte van de compensatie, zoals de adviesaanvraag nadrukkelijk stelt, een politieke afweging is, is naar het oordeel van de Raad al met al sprake van een reële benadering van de compensatie van de direct aan de coronacrisis gerelateerde kosten en gedeerde inkomsten.

Uitgangspunten voor de financiële compensatie

Het kabinet heeft aangegeven vast te houden aan het uitgangspunt dat de medeoverheden er als gevolg van de corona-aanpak er niet slechter voor mogen komen te staan dan voor de coronacrisis. Tegelijkertijd wordt verwacht dat alle overheden samen hun verantwoordelijkheid nemen om hun inkomsten en uitgaven zoveel mogelijk beheersbaar te houden in de nieuwe situatie.

De financiële positie van veel gemeenten staat ook los van de coronacrisis al fors onder druk. Ondanks de compensatie verkeren veel gemeenten in onzekerheid over hoe de financiële gevolgen voor hen uiteindelijk zullen uitpakken. Het opschorten van de opschalingskorting biedt de gemeenten op korte termijn iets meer lucht, maar lost de structurele financiële problemen niet op. Hoewel het aantal gemeenten dat in 2021 onder preventief toezicht van de provincie staat beperkt blijft tot twaalf, is de financiële positie van een groot aantal gemeenten bepaald niet rooskleurig. Gemeenten hebben de afgelopen jaren flinke bezuinigingen doorgevoerd en ingeteerd op hun reserves. Dat maakt hun positie kwetsbaar. De financiële effecten van de coronacrisis zullen daarbij nog lang doorwerken. Een deel van de effecten zijn daarbij indirect omdat ze in eerste aanleg elders neerslaan, zoals het risico van oplopende werkloosheid, winkelsluitingen, onderwijsachterstanden, verliezen voor culturele instellingen en garantiestellingen die aansprakelijkheid kunnen opleveren. De gevolgen daarvan zijn op dit moment moeilijk in te schatten, maar duidelijk is dat die gevolgen er zullen zijn.

⁷ TK 35420, nr. 104, *Noodpakket banen en economie*, 31 augustus 2020: *Antwoorden op Kamervragen bij brief Aanvullend compensatiepakket coronacrisis medeoverheden (Kamerstuk II 2020/21, 35420, nr. 104)*, 3 november 2020.

Hoe langer de crisis duurt, des te moeilijker het wordt de effecten van de coronacrisis te isoleren van andere effecten. De financiële gevolgen van de coronacrisis zijn verstrekkend en fundamenteel van aard. Het is aan een nieuw kabinet om in samenspraak met de decentrale overheden te komen tot een pakket van maatregelen dat de financiële verhoudingen weer in evenwicht brengt. In dit verband merkt de Raad op dat hij vanuit de Tweede Kamer een aanvullende adviesaanvraag heeft ontvangen waarin de Raad gevraagd nader in te gaan op de vraag wat de coronacrisis in de nabije toekomst voor gemeenten zal betekenen.⁸ Deze adviesvraag sluit aan bij de gedachte van de Raad om te reflecteren op de vraag welke lessen getrokken kunnen worden uit de wijze waarop de financiële gevolgen van de coronacrisis doorwerken op de financiële positie van decentrale overheden. De Raad verwacht in de tweede helft van dit jaar de Tweede Kamer te kunnen antwoorden.

Provincies

Dat de gevolgen van de coronacrisis ook aan de provincies niet voorbij gaan moge duidelijk zijn, al lijken de directe financiële gevolgen van de coronacrisis voor provincies vooralsnog minder ingrijpend. Het belangrijkste punt van financiële zorg voor de provincies betrof hun rol als opdrachtgever voor het openbaar vervoer. Daarin is voorzien door de Beschikbaarheidsvergoeding Openbaar Vervoer. Ook ontvangen de provincies een tegemoetkoming in de kosten van de culturele voorzieningen in de provincies. De financiële uitgangspositie van provincies is in algemene zin gunstiger dan die van de gemeenten. De gezamenlijke provincies hebben een Herstelplan Regionale Economie opgesteld. Daarmee geven zij invulling aan hun verantwoordelijkheid om bij te dragen aan het duurzaam herstellen en vernieuwen van de economie.

Verantwoording

Gezien de noodzakelijke grote voortvarendheid waarmee het Rijk en decentrale overheden gezamenlijk deze crisis hebben aangepakt, zullen er achteraf bij de verantwoording onvermijdelijk onvolkomenheden worden geconstateerd. Niet in alle gevallen zal wellicht een eenduidige verantwoording over de besteding van de middelen mogelijk blijken. Bijvoorbeeld in gevallen dat wel is betaald maar de prestatie niet of slechts ten dele kon worden geleverd. De Raad is van oordeel dat gelet op de bijzondere omstandigheden daar op voorhand enige *coulance* op zijn plaats is.

Tot slot

De Raad stelt vast dat het Rijk en decentrale overheden op een constructieve wijze in staat zijn geweest afspraken te maken over de compensatie van de direct aan de coronacrisis gerelateerde kosten. Rijk, provincies en gemeenten werken eendrachtig samen. Het is in die zin een goed voorbeeld van interbestuurlijke samenwerking.

De financiële effecten van de coronacrisis zijn nog lang niet uitgewerkt. Het is nog te vroeg om de definitieve balans op te maken. Het is aan betrokken partijen om

⁸ TK 35 570 B, nr. 14.

Datum
3 februari 2021
Kenmerk
2020-0000726116

zich aan de gemaakte afspraken te blijven houden en op constructieve wijze het overleg over de noodzakelijke financiële compensatie voort te zetten.

Raad voor het Openbaar Bestuur



Drs. J.M.M. Polman, voorzitter



Drs. M.J. Fraanje, Secretaris-directeur