

Vergaderjaar 2019–2020

35 300 B

Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2020

Nr. 21

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 juni 2020

Op veel terreinen in het leven van mensen spelen gemeenten een rol, met bijvoorbeeld maatschappelijke ondersteuning, de inzet van buitengewone opsporingsambtenaren, wegenonderhoud en afvalinzameling. Gemeenten zijn daarmee van belang voor het realiseren van een brede set aan opgaven in het sociaal, fysiek en veiligheidsdomein. Veel van die opgaven pakken gemeenten, Rijk en andere medeoverheden samen aan. Om dit te kunnen doen is het van belang dat de financiële positie van gemeenten toereikend is.

De afgelopen tijd bereikten mij diverse signalen over de grote zorgen die bij gemeenten leven over hun financiële positie, en bezuinigingen die worden uitgevoerd. Ik stel vast dat de begroting bij veel gemeenten onder druk staat, en dat deze situatie om aandacht vraagt.

In deze brief informeer ik u over de financiële positie van gemeenten en geef ik mede namens de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst – invulling aan de aangenomen gewijzigde motie van de leden Van der Graaf en Van der Molen¹. De invulling besloeg enige tijd vanwege de noodzaak van interdepartementale afstemming en de tussenkomende coronacrisis.

De coronacrisis heeft deze zorgen bij gemeenten verder vergroot. Daarom hebben de Staatssecretaris van Financiën en ik periodiek bestuurlijk overleg met gemeenten en provincies, die financieel toezicht houden op gemeenten. Op 28 mei jl. (Kamerstuk 35 420, nr. 43) is uw Kamer geïnformeerd over maatregelen die ik en de Staatssecretaris van Financiën in overleg met medeoverheden hebben genomen om medeoverheden te compenseren voor kosten door de coronacrisis. Daarnaast

¹ Kamerstuk 35 300 VII, nr. 46.

zijn de afgelopen jaren maatregelen genomen die hebben geleid tot extra middelen voor gemeenten op het terrein van het sociaal domein. Hiermee liggen er goede afspraken voor de komende periode. Het is van belang de vinger aan de pols te houden. Dit blijf ik doen in overleg met gemeenten.

De financiële positie van gemeenten vergt aandacht

De financiële positie van gemeenten en provincies was onder meer onderwerp van gesprek tijdens het Bestuurlijk Overleg Financiële verhoudingen op 8 april jl. In de bestuurlijke gesprekken die daarna volgden in het kader van de coronacrisis is ook afgesproken de financiële positie van gemeenten te blijven monitoren.

Op dit moment zit er, over het geheel bezien, geen probleem bij de financiële vermogenspositie en de schuldbelasting van het bezit bij gemeenten. Na de kredietcrisis nam de vermogenspositie van gemeenten af. Na 2014 was er herstel zichtbaar. Waar op dit moment nog geen probleem zit bij de vermogenspositie, staat de exploitatie sinds 2017 wél onder druk. In 2018 vertaalde dit zich in een macro exploitatietekort van ca. 200 miljoen euro van alle gemeenten samen. Bij een deel van de gemeenten zijn al langere tijd tekorten te zien bij de jaarafrekeningen. Ik baseer me hierbij op jaarrekeningcijfers van gemeenten, omdat begrotingen geen goede voorspeller van realisaties zijn gebleken.

Provinciale toezichthouders merken op in het toezichtsverslag over 2020 dat gemeenten financieel onder druk staan, mede door het sociaal domein, en dat er signalen zijn dat dit gevolgen kan hebben voor de maatschappelijke dienstverlening.

Op dit moment staan acht gemeenten onder verscherpt (preventief) toezicht van de provincie vanwege hun financiële positie. Dit is beperkt en wijkt niet af van de aantallen van de afgelopen tien jaar. Het toezichtverslag van het financieel toezicht op gemeenten en het verslag van het financieel toezicht op provincies heb ik als bijlage 1 tot en met 4 opgenomen bij deze brief².

Het is wel van belang dat exploitatietekorten niet van structurele aard worden. Niet alleen vanuit het oogpunt van de financiële positie van gemeenten, maar ook vanwege de doorwerking die dit kan hebben op belastingdruk en bezuinigingen op voorzieningen. Hierover zijn op dit moment echter nog weinig kwantitatieve data beschikbaar. Daarom zal ik onderzoek laten doen om betrouwbare actuelere informatie over de financiële positie te krijgen en zicht te krijgen op mogelijke doorwerking op het voorzieningenniveau en de kwaliteit van gemeentelijke dienstverlening en uitvoering.

Effecten van rijksbeleid op gemeenten

Uw kamer vroeg om de financiële impact van beleidsmaatregelen van de rijksoverheid op gemeenten in kaart te brengen. Gemeenten zijn een autonome bestuurslaag die primair zelf verantwoordelijk zijn voor een sluitende begroting. Tegelijk is er een grote mate van afhankelijkheid van inkomsten vanuit het Rijk.

Daarom zijn er spelregels hoe we hier in de financiële verhoudingen mee omgaan. Artikel 2 van de Financiële Verhoudingswet bepaalt dat bij beleidsvoornemens van het Rijk die leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken van gemeenten, de financiële consequenties in

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

beeld gebracht worden en aangegeven wordt hoe dit wordt bekostigd. Er wordt dus bij beleidsvoornemens standaard gekeken wat de impact van rijksbeleid op de financiën van gemeenten is.

Besluitvorming over wie welke kosten moet dragen, is onderwerp van overleg tussen het Rijk en de koepels van gemeenten, provincies en waterschappen. In beginsel is dit een zaak van het vakdepartement, maar de bewindslieden van BZK en Financiën hebben hierin een rol vanuit hun verantwoordelijkheid voor de financiële en bestuurlijke verhoudingen. Financiële gevolgen worden verwerkt in de begroting van het vakdepartement of het gemeentefonds of provinciefonds.

Uw Kamer heeft gevraagd naar een overzicht van beleidsvoornemens met een financiële impact op de taken van gemeenten uit de Voorjaarsbesluitvorming. Op 24 april heeft het kabinet de Voorjaarsnota aan uw Kamer verzonden naar aanleiding van de voorjaarsbesluitvorming.³ In bijlage 6 vindt u een overzicht van beleidsvoornemens uit de voorjaarsbesluitvorming die een financiële impact hebben op de taken van gemeenten in 2020 met een omvang groter dan 10 miljoen euro⁴. Alleen de bedragen voor 2020 zijn vermeld. Die tellen op tot 923,5 miljoen euro.

Zo is voor inburgering, dat op 1 juli 2021 door gemeenten zal worden opgepakt, in 2020 al 34,4 miljoen euro ter beschikking gesteld. Uiteindelijk loopt dit bedrag op naar 65,9 miljoen euro in 2023. Ook op andere terreinen stelt het Rijk middelen ter beschikking waarmee gemeenten maatschappelijke doelen kunnen realiseren. Zo is in het kader van het klimaatakkoord 150 miljoen euro ter beschikking gesteld voor het realiseren van de Regionale Energie Strategieën (RES) en op de ondersteuning van gemeenten bij de Transitievisies Warmte⁵. Het Rijk en de VNG hebben de Raad voor Openbaar Bestuur opdracht gegeven voor een artikel 2-onderzoek gericht op de extra uitvoeringskosten voor gemeenten.

Verder informeerde uw Kamer naar een overzicht van decentralisaties sinds 2009 met een omvang groter dan 10 miljoen. In bijlage 7 vindt u een overzicht van de afgeronde decentralisaties in de periode 2007–2019 van taken van het Rijk en provincies naar gemeenten met een omvang groter dan 10 miljoen⁶. De bedragen tellen op tot 11,8 miljard euro. Vooral de decentralisatie van het sociaal domein was groot.

Tenslotte treft u in bijlage 8 het gevraagde overzicht van alle uitnames uit het Gemeentefonds sinds 2009 met een omvang groter dan 10 miljoen euro en waar op een later moment een aanvullende uitname op heeft plaatsgevonden voor kostenstijging⁷. Er heeft de afgelopen jaar 1 dergelijke uitname plaatsgevonden, goed voor een bedrag van 26 miljoen euro in het jaar 2020.

Extra middelen sociaal domein

Het kabinet heeft op belangrijke onderwerpen zoals het sociaal domein aanvullende financiële afspraken met gemeenten gemaakt. Over het algemeen constateer ik dat gemeenten de decentralisaties goed hebben opgevangen en hun nieuwe taken uitvoeren. Sinds 2018 zijn nadere afspraken gemaakt over werkwijzen en budgetten. Het kabinet heeft in

³ Kamerstuk 35 450, nr. 1.

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

⁵ Bijlage bij Kamerstuk 35 300 B, nr. 11.

⁶ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

⁷ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

2018 extra middelen beschikbaar gesteld voor onder andere de knelpuntenvoorziening in het sociaal domein.

Na de decentralisatie van de jeugdzorg in 2015 is in 2018 in totaal 200 miljoen euro extra beschikbaar gesteld om gemeenten tegemoet te komen in de toename van de kosten. Het kabinet heeft in 2019 nog eens één miljard euro extra beschikbaar gesteld voor de uitvoering van de Jeugdwet voor de periode 2019–2021: 420 miljoen euro in 2019, 300 miljoen in 2020 en 300 miljoen in 2021.

Daarnaast wordt er, zoals met uw Kamer afgesproken, nu onderzoek gedaan naar de vraag of, en zo ja in welke mate, gemeenten structureel extra middelen nodig hebben voor de jeugdzorg vanaf 2022. Ik wil op dit moment niet vooruitlopen op de uitkomsten van dit onderzoek. Zoals besproken zullen de uitkomsten van het onderzoek dienen als inbreng van de komende kabinetsformatie.

Ook heeft het kabinet dit voorjaar voor een aantal dossiers in het sociaal domein extra middelen beschikbaar gesteld.⁸ Er is 39 miljoen euro structureel bijgekomen voor de uitbreiding van diverse taken voor Veilig Thuis. Ten tweede is er 16 miljoen euro structureel beschikbaar om 35 centrumgemeenten te ondersteunen in hun verantwoordelijk voor vrouwenopvang. Als laatste zijn incidentele middelen voor dak- en thuislozen (75 miljoen euro in 2020 en 125 miljoen euro in 2021) beschikbaar.

Compensatiemaatregelen corona

Naast de reeds bestaande zorgen over de financiële positie, hebben gemeenten zorgen over de financiële gevolgen van de coronacrisis. Om te voorkomen dat gemeenten door de coronacrisis in financiële problemen komen, hebben de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst en ik, in overleg met de medeoverheden, maatregelen genomen om medeoverheden te compenseren. Uw Kamer is hierover op 28 mei jl. geïnformeerd⁹. Dit pakket bevat o.a. compensatie voor lokale culturele voorzieningen, zorg en inkomstenderving van toeristen- en parkeerbelasting.

Met betrekking tot het OV zijn op 5 juni 2020 afspraken gemaakt over een beschikbaarheidsvergoeding.¹⁰

Er lopen nog gesprekken over compensatie met de medeoverheden op het gebied van onder andere, de veiligheidsregio's, de GGD-en, afvalinzameling, de buurthuizen en het watermanagement. De komende tijd wordt samen met de medeoverheden gewerkt aan afspraken op deze gebieden. Doel is om medio juli een compleet beeld te hebben van de impact van de corona-aanpak op de medeoverheden voor de periode tot 1 juni. De hoogte en omvang van de reële compensatie vraagt een politiek-bestuurlijke afweging samen met medeoverheden, waarbij het uitgangspunt is dat de medeoverheden er als gevolg van de corona-aanpak niet slechter voor komen te staan dan daarvoor.

Naast de genomen maatregelen ter compensatie vindt het kabinet het belangrijk in deze bijzondere tijd de schommelingen voor medeoverheden te dempen. Het is belangrijk om de inkomsten, hoe minder verstoringen van het gemeentelijke en provinciale begrotingsproces. In overleg met de VNG en

⁸ Kamerstuk 35 450, nr. 1.

⁹ Kamerstuk 35 420, nr. 43.

¹⁰ Kamerstuk 23 645, nr. 723.

het IPO is daarom besloten om de stand van het accres (volume en loon- en prijsontwikkeling) ¹¹ zoals gepresenteerd in de Voorjaarsnota 2020 te bevrozen voor de jaren 2020 en 2021. Als er zich grote onverwachte wijzigingen voordoen, zal het kabinet hierover met de VNG en het IPO in gesprek gaan.

Voor de periode na 1 juni, trekken Rijk en medeoverheden samen op bij de invulling van de nodige maatregelen en om de sociaaleconomische crisis het hoofd te bieden.

Ik realiseer me dat gemeenten de voorkeur hebben om nu bovenop de genomen maatregelen afspraken te maken over structureel extra middelen. Dit is door de VNG in het bestuurlijk overleg van 8 april ingebracht. Daarvoor vind ik het echter te vroeg: het is onzeker hoe het sociaal domein en de coronacrisis zich zullen ontwikkelen in de toekomst. Daarnaast hebben gemeenten ook zelf een rol in de kostenbeheersing. Vooral nog ben ik tevreden over de afspraken tussen het kabinet en medeoverheden.

Vinger aan de pols houden

Ik acht het van groot belang de komende periode de financiële positie van gemeenten goed te blijven volgen. Met bovengenoemde maatregelen ligt er een goed pakket voor gemeenten. Hoe belangrijke thema's als de coronacrisis en het sociaal domein zich ontwikkelen, is op dit moment onzeker. Daarom is het van belang conform de gemaakte afspraken dit te volgen en met elkaar als overheden in gesprek te blijven en waar het nodig is maatregelen te nemen, zoals ook de afgelopen periode is gebeurd.

De komende periode zal ik samen met de VNG, gemeenten en provinciaal toezichthouders de financiële positie van gemeenten nauwlettend blijven volgen. Verder zal ik dus onderzoek laten doen om betrouwbare actuelere informatie over de financiële positie te krijgen. Ook zal ik met de VNG de mogelijkheid verkennen van een integraal onderzoek naar de financiële effecten van Rijksbeleid op gemeenten.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren

¹¹ Dit geldt zowel voor het accres van het gemeentefonds en provinciefonds als het accres van het Btw-compensatiefonds.