

Vergaderjaar 2020–2021

35 570 B

Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2021

Nr. 8

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 oktober 2020

Naar aanleiding van vragen van het lid Sneller over de verankering van artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet tijdens het debat over de Voorjaarsnota 2020 van 1 juli jongstleden¹ en vragen van het lid van der Graaf over de uitvoering van de motie van de leden Van der Graaf en Van der Molen (Kamerstuk 35 300 VII, nr. 46) tijdens het AO Financiële Verhoudingen van 2 juli jongstleden² stuur ik u hierbij, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, een brief over de werking en verantwoording van artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet.

In het Algemeen Overleg Financiële Verhoudingen van 2 juli jongstleden is daarnaast gevraagd naar de invulling van de motie Van der Graaf/Van der Molen met betrekking tot informatie over de effecten van Rijksbeleid op de gemeentefinanciën.

In deze brief leg ik, naar aanleiding van uw vragen, uit hoe invulling wordt gegeven aan artikel 2 van de Financiële Verhoudingswet en in het verlengde daarvan de wijze waarop de gevraagde informatie over financiële effecten wordt verstrekt. Alvorens daartoe over te gaan schets ik de context van de financiële en bestuurlijke verhoudingen, waarvan artikel 2 deel uitmaakt.

Financiële en bestuurlijke verhoudingen Rijk en medeoverheden

Het Rijk doet voor de realisatie van tal van beleidsdoelen een beroep op de inzet van medeoverheden. De medeoverheden hebben niet alleen een eigen verantwoordelijkheid en keuzevrijheid, zij zijn tevens onmisbaar bij het realiseren van veel rijksbeleid. Er is dus vaak sprake van wederzijdse afhankelijkheden tussen Rijk en medeoverheden. Zo laat de coronacrisis

¹ Handelingen II 2019/20, nr. 90, items 3 en 6

² Kamerstuk 35 300 B, nr. 30

bijvoorbeeld zien hoe belangrijk medeoverheden zijn voor de dienstverlening aan burgers en ondernemers: van zorg tot openbaar vervoer, begeleiding naar werk en toezicht en handhaving, tot het in stand houden van sport en cultuurvoorzieningen.

Voor de financiële en de bestuurlijke inrichting vloeit hieruit voort dat deze zo moet zijn vormgegeven dat een juist evenwicht tussen decentrale en centrale verantwoordelijkheden tot stand komt en gehandhaafd blijft. Een goede invulling van die wederzijdse afhankelijkheid vereist dat medeoverheden kunnen vertrouwen op eigen kracht. Tegelijkertijd moet de financiële verhouding tussen Rijk en medeoverheden hieraan een bijdrage leveren.

De Financiële-verhoudingswet heeft als doel de financiële betrekkingen tussen het Rijk en provincies en gemeenten te regelen. Echter, het gaat om meer dan alleen de financiële verhoudingen, het gaat ook om interbestuurlijke samenwerking. Naast de wettelijke bepalingen zijn er daarom ook frequent bestuurlijke overleggen tussen medeoverheden en het Rijk. Kortom, de Financiële-verhoudingswet is slechts een onderdeel van het samenspel van de interbestuurlijke samenwerking.

Artikel 2 in de Financiële-verhoudingswet

De Financiële-verhoudingswet regelt de financiële verhoudingen tussen het Rijk en gemeenten en provincies. De bekostiging van wijzigingen in het takenpakket van de medeoverheden is geregeld in artikel 2 van deze wet. Artikel 2 bepaalt dat: *«Indien beleidsvoornemens van het Rijk leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door provincies of gemeenten, wordt in een afzonderlijk onderdeel van de bijbehorende toelichting met redenen omkleed en met kwantitatieve gegevens gestaafd, welke de financiële gevolgen van deze wijziging voor de provincies of gemeenten zijn. In de toelichting wordt tevens aangegeven via welke bekostigingswijze de financiële gevolgen voor de provincies of gemeenten kunnen worden opgevangen. Over de toepassing van het eerste en tweede lid vindt tijdig overleg plaats met Onze Ministers.»* Onze Ministers verwijst hier naar de fondsbeheerders, de Minister van BZK en de Minister van Financiën³.

Hierbij dient opgemerkt te worden dat dit niet uitsluitend betrekking heeft op wettelijke taken, maar ook op andere vormen van beleid. Verder geldt uiteraard dat in beginsel bij taakintensiveringen (door beleidsvoornemens van het Rijk) de daarmee gemoeide kosten worden gecompenseerd door het Rijk. Het Rijk kan echter ook met redenen omkleed besluiten dat een andere bekostigingswijze meer aangewezen is, of besluiten om niet tot aanvullende bekostiging over te gaan.

Een alternatieve bekostigingswijze kan bijvoorbeeld meer aangewezen zijn als het een dienst betreft die de overheid voor de burger verzorgt en die middels een heffing wordt bekostigd. Een andere reden om niet expliciet tot aanvullende bekostiging over te gaan kan zijn dat de extra kosten reeds verwerkt zijn in de jaarlijkse loon- en prijsbijstellingen van het gemeente- en het provinciefonds. Bijvoorbeeld wijzigingen in landelijke regelgeving die dus niet alleen specifiek voor gemeenten en provincies geldt, zoals wijzigingen in Arbowetgeving en regelgeving met betrekking tot bouwnormen, en landelijk tot extra uitgaven leiden. Als gevolg van de trap-op trap-af systematiek (normeringssystematiek) zal de

³ De Minister van Financiën heeft het fondsbeheerderschap belegd bij de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst.

omvang van het gemeente- en provinciefonds dan ook navenant toenemen.

Bij de behandeling van nieuwe beleidsvoornemens, bijvoorbeeld bij het debat over de begroting of een wetswijziging, kunnen de Tweede en Eerste Kamer, het kabinet aanspreken op de naleving van artikel 2 en of en hoe eventuele financiële gevolgen voor medeoverheden gedekt worden.

Uw Kamer ontvangt sinds afgelopen Voorjaarsnota 2020, naar aanleiding van de motie Van der Graaf/ Van der Molen, na de besluitvormingsmomenten (Voorjaarsnota, Miljoenennota, Najaarsnota) een overzicht van de beleidsvoornemens van het Rijk die financiële impact op de taken van medeoverheden hebben, conform artikel 2 Financiële-verhoudingswet⁴.

De Financiële-verhoudingswet in de praktijk

Op het moment dat er voor medeoverheden door beleidsvoornemens van het Rijk een taakwijziging plaatsvindt, dat wil zeggen een nieuwe taak of een wijziging (in omvang) van een bestaande taak als gevolg van beleidsvoornemens van het Rijk, is het vakdepartement verantwoordelijk voor de naleving van artikel 2 inclusief het tijdig overleg hierover met de fondsbeheerders.

De eerste stap voor het vakdepartement is om te beoordelen of de taakwijziging financiële gevolgen heeft voor provincies en gemeenten en zo ja, wat de omvang daarvan is en de fondsbeheerders hierover te informeren. Indien nodig wordt er aanvullend onderzoek gedaan. Indien er financiële gevolgen zijn, vindt vervolgens besluitvorming plaats over de hoogte van de compensatie en over hoe deze taakwijziging bekostigd kan worden. Deze besluitvorming is onderwerp van overleg tussen het Rijk (vakdepartement en fondsbeheerders) en de koepels van gemeenten en/of provincies.

Recent is dit bijvoorbeeld gebeurd in het kader van de coronamaatregelen. Gemeenten en provincies is onder meer gevraagd het openbaar vervoer door te laten rijden en de continuïteit van zorg te garanderen. De kosten hiervan zijn grotendeels door het Rijk vergoed.

Dat er soms discussie is over de toepassing van artikel 2, is onvermijdelijk verbonden met het feit dat het zich richt op het verdelen van schaarse belastingmiddelen voor het verwezenlijken van maatschappelijke doelen. Daarbij opereren Rijk en medeoverheden vanuit de eigen rol en verantwoordelijkheid. In dit soort gevallen kan een onafhankelijk onderzoek worden uitgezet of een onafhankelijk adviesorgaan, zoals de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) om advies worden gevraagd. Recent is de ROB om advies gevraagd over de stimuleringsmaatregelen die zijn opgenomen in het Klimaatakkoord (KA) en de mogelijke financiële gevolgen voor de inkomsten van de provincies (opcenten bovenop de motorrijtuigbelasting (MRB)). Het Rijk en de provincies hebben bij de totstandkoming van het KA afgesproken de ROB op grond van artikel 2 van de Financiële verhoudingswet hierover een zwaarwegend advies uit te laten brengen.

In het Algemeen Overleg Financiële Verhoudingen van 2 juli jongstleden is gevraagd naar de invulling van de motie van de leden Van der Graaf en Van der Molen met betrekking tot informatie over de effecten van Rijksbeleid op de gemeentefinanciën. Bij de uitvoering van deze motie wordt aangesloten bij de wijze waarop de financiële verhoudingen zijn

⁴ Kamerstuk 35 300 B, nr. 17

vormgegeven. Verantwoording over nieuwe beleidsvoornemens en de (financiële) gevolgen hiervan voor medeoverheden wordt afgelegd in de Miljoenennota, Voorjaarsnota, Najaarsnota en het Jaarverslag van het Rijk. Als de middelen zijn toegevoegd aan het gemeentefonds of provinciefonds wordt deze verantwoording afgelegd middels de begroting en jaarrekening van deze fondsen. Als voor een andere wijze van dekking is gekozen, zoals bijvoorbeeld via lokale heffingen dan is het aan de gemeenten en provincies om hierover verantwoording af te leggen. Uw Kamer ontvangt zoals in het voorgaande toegelicht een overzicht van alle beleidsvoornemens die conform artikel 2 Financiële-verhoudingswet een financiële impact hebben op de taken van gemeenten. Het overzicht uitkomsten Miljoenennota 2021 is bijgevoegd namens de fondsbeheerders.

Het belang van goede interbestuurlijke samenwerking

In de praktijk zijn lang niet altijd de gevolgen van beleidswijzigingen op voorhand te overzien. Daarom is het belangrijk om, ook los van artikel 2 van de Financiële Verhoudingswet, regelmatig overleg te hebben tussen Rijk en medeoverheden. Hiertoe hebben Rijk en medeoverheden onder andere frequent bestuurlijk overleg over de financiële verhoudingen. In deze overleggen is de afgelopen kabinetsperiode onder andere de problematiek van het sociaal domein besproken, maar is ook volop aandacht voor de financiële positie van gemeenten en provincies. Ook tussen vakdepartementen en medeoverheden vindt regelmatig goed overleg plaats over de (financiële) ontwikkelingen.

In overleg tussen het Ministerie van VWS en gemeenten is bij de invoering van het Wmo-abonnementstarief bijvoorbeeld besloten om de financiële gevolgen te monitoren. In het najaar komen de resultaten hiervan beschikbaar over het jaar 2019. Op basis van de uitkomsten uit het monitoronderzoek zal het Ministerie van VWS met de VNG in gesprek gaan. In dit gesprek wordt – conform de motie van het lid Hijink⁵ – besproken of het wenselijk is maatregelen te treffen als blijkt dat er sprake is van ongewenste effecten die niet of onvoldoende door gemeenten kunnen worden beïnvloed binnen de hen toekomende beleidsruimte.

Ook ten aanzien van de Jeugdwet geldt dat veelvuldig overleg plaatsvindt. Over de inhoud, maar zeker ook over signalen van de stijgende kosten voor jeugdzorg. Het Rijk en de VNG hebben als gevolg hiervan afgesproken om een verdiepend onderzoek jeugd uit te laten voeren om van signalen naar feiten te komen. Op basis van dit onderzoek heeft het kabinet bij voorjaarsnota 2019 besloten om voor de periode 2019 – 2021 incidenteel € 1 miljard euro toe te voegen aan het gemeentefonds. Daarnaast zijn er met de VNG aanvullende bestuurlijke afspraken gemaakt en is afgesproken om in 2020 een onderzoek te doen naar of, en zo ja in welke mate, er extra structurele middelen nodig zijn voor gemeenten bij een doelmatige en doeltreffende uitvoering van de Jeugdwet. De resultaten van dit onderzoek worden eind van dit jaar verwacht. De uitkomsten van dit onderzoek dienen als inbreng voor de komende kabinetsformatie. Bij Miljoenennota 2021 is besloten om de tijdelijke extra middelen voor Jeugdzorg ad € 300 miljoen op jaarbasis te verlengen tot en met 2022.

Zoals hierboven gezegd wordt in het bestuurlijk overleg ook stil gestaan bij de financiële positie van gemeenten en provincies. Voor het goed functioneren van het interbestuurlijke samenspel is het immers van belang dat de medeoverheden kunnen vertrouwen op eigen kracht. In dat

⁵ Kamerstuk 35 093, nr. 17

kader zijn bijvoorbeeld ook, gezien de financiële druk van de coronacrisis, afspraken gemaakt met de medeoverheden over reële compensatie van de inkomstenderving, het bevriezen van het accres voor 2020 en 2021 en het schrappen van de oploop van de opschalingskorting voor gemeenten voor 2020 en 2021. Daarnaast wordt in dit kader continu de financiële positie van medeoverheden gemonitord.

Tot slot

Het is het samenspel van de interbestuurlijke en financiële verhoudingen – waar artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet deel van uitmaakt – dat benodigd is voor een goede samenwerking tussen Rijk en medeoverheden. Het is van belang dat de dienstverlening aan burgers en ondernemers nu en in de toekomst op peil blijft. Daarom hechten we aan frequent overleg tussen Rijk en medeoverheden. Ook wordt onderzoek gedaan naar betrouwbare en actuele informatie over de financiële positie van gemeenten en de mogelijke doorwerking op het voorzieningenniveau en de kwaliteit van gemeentelijke dienstverlening en uitvoering. Daarnaast acht ik het van belang om naar de toekomst toe ook in breder perspectief naar de interbestuurlijke en financiële verhoudingen tussen het Rijk en medeoverheden te blijven kijken.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra

**BIJLAGE – OVERZICHT BELEIDSVOORNEMENS MET EEN FINAN-
CIËLE IMPACT OP GEMEENTEN BIJ MILJOENENNOTA 2021**

Omschrijving	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Toeristen- en parkeerbelasting (coronacompensatie)	225.000					
Continuïteit van zorg (inhaalzorg, coronacompensatie)	46.000					
Continuïteit van zorg (meerkosten, coronacompensatie)	98.000					
Sociale Werkbedrijven (coronacompensatie)	90.000					
Lokale cultuur (coronacompensatie)	60.000					
Precariobelasting en mark- en evenemententleges (coronacompensatie)	20.000					
Lokale culturele voorzieningen (coronacompensatie)	60.000					
Buurt- en dorpshuizen (coronacompensatie)	17.000					
Toezicht en handhaving (coronacompensatie)	50.000					
Verkiezingen (coronacompensatie)	28.975					
Sociale Werkbedrijven (coronacompensatie)	50.000					
Incidenteel schrappen opschalingskorting in het licht van corona	70.000	160.000				
Veilig thuis (DUVO)	38.600	38.600	38.600	38.600	38.600	38.600
Vrouwenopvang (DUVO)	14.000	14.000	14.000	14.000	14.000	14.000
Eigen bijdrage Wmo (abonnementstarief)	18.000					
Noodopvang kinderen van ouders met cruciaal beroep	23.000					
Regionale opgaven	13.422	25.100				
Jeugdhulp			300.000			