

Vergaderjaar 2021–2022

35 925 VII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2022

Nr. 170

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 juli 2022

Hierbij stuur ik u, mede namens de Staatssecretaris van Fiscaliteit en Belastingdienst, de aan uw Kamer toegezegde contourennota voor de financieringssystematiek van medeoverheden. Deze contourennota 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. Hiermee wordt ook invulling gegeven aan de gewijzigde motie van de leden Dekker-Abdulaziz en Romke de Jong.¹

Het kabinet streeft in de uitwerking van een nieuwe financieringssysteem naar een goede balans tussen financiën voor medeoverheden en de taken waar zij voor staan. De afgelopen tijd is gebleken dat de keuzes uit het Coalitieakkoord (Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77), ondanks de structurele intensiveringen ten opzichte van de Miljoenennota 2022, ertoe leiden dat gemeenten en provincies zorgen hebben over hun structurele financiële situatie vanaf 2026, mede in het licht van de lange termijn investeringen die ook van hen gevraagd worden. Zij hebben tegelijkertijd nog geen duidelijkheid over wat de consequenties van de nieuwe financieringssystematiek zullen zijn. Het kabinet heeft begrip voor deze zorgen.

De afgelopen periode hebben de fondsbeheerders en medeoverheden intensief met elkaar gesproken over de verschillende opties en vertrekpunten voor een nieuwe financieringssystematiek, passend bij taken en opgaven waar Rijk en medeoverheden voor staan. Hierbij is in het bijzonder stilgestaan bij de doorwerking van de keuzes uit het Coalitieakkoord op de financiële situatie van medeoverheden. Dit proces is begeleid door een extern begeleider, mw. Lazeroms; het kabinet is haar erkentelijk

¹ Kamerstuk 35 925 VII, nr. 165.

hiervoor. Op basis van dit gezamenlijke traject heeft zij een verslag uitgebracht, welke is bijgevoegd bij deze brief. Dit verslag biedt een gedegen analyse van de financiële situatie van medeoverheden en doet aanbevelingen voor de verdere richting van de route om gezamenlijk te werken aan versterkte interbestuurlijke en financiële verhoudingen. Deze brief is tevens te beschouwen als kabinetsreactie op het verslag van de extern begeleider.

Het Rijk en de medeoverheden werken aan gedeelde ambities voor de toekomst van Nederland. Opgaven zoals op het gebied van woningbouw, klimaat en armoedebeleid vragen om een gezamenlijk antwoord van alle overheden, ieder vanuit zijn eigen rol. Het verslag maakt voor het kabinet duidelijk dat het Rijk en medeoverheden het erover eens zijn dat we voor deze grote opgaven een gezamenlijke verantwoordelijkheid dragen en, naast goede samenwerking en heldere taakverdeling, een financierings-systematiek vragen die gemeenten en provincies stabiliteit biedt en ruimte geeft om autonome keuzes te maken, vanuit een solide financiële basis. De komende tijd wil het kabinet hier nadere invulling aan geven.

Uitgangspunten van de financieringsystematiek

Het kabinet en medeoverheden zijn van mening dat de financierings-systematiek van medeoverheden, zoals deze nu is vormgegeven, verbetering behoeft. Centraal hierbij staat de behoefte aan meer stabiliteit, inzicht in de te ontvangen middelen en ruimte voor autonome keuzes op lokaal en regionaal niveau. Op basis van de gesprekken met de medeoverheden zie ik dat er een gedeelde basis is waarop deze financierings-systematiek gebouwd kan worden, geformuleerd in de volgende vertrekpunten:

- Om te beginnen is het belangrijk dat er sprake is van een *goede balans tussen opgaven, taken en middelen*. Bij de opgaven moet duidelijk zijn om wat voor type (nieuwe) taak het gaat: taken die medeoverheden autonoom kunnen oppakken, taken die in medebewind worden uitgevoerd met ruimte voor eigen beleidskeuzes of medebewindstaken die uitvoerend zijn. Het bestuurlijk en financieel arrangement – waaronder de wijze van bekostiging, verantwoording en monitoring – hoort hier volgend op en passend bij te zijn. Dit sluit ook aan op artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet en is onderdeel van de Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (UDO), zoals aangekondigd in de Hoofdlijnenbrief van 24 januari. (Kamerstuk 35 925 VII, nr. 129)
- Er is een *betere financieringsbalans* nodig tussen eigen inkomsten van gemeenten en provincies en bekostiging via de fondsen vanuit het Rijk. Dit geldt met name voor dat deel van het takenpakket van gemeenten en provincies dat geldt als grotendeels autonoom. Deze taken worden nu, zeker bij gemeenten, nog steeds voor het grootste deel bekostigd door het Rijk, via het Gemeentefonds.
- De bekostiging van het Gemeentefonds en Provinciefonds moet gepaard gaan met *meerjarige stabiliteit*, zodat gemeenten en provincies vooraf helderheid hebben over hun meerjarig begrotingskader.
- Het *financieel en interbestuurlijk instrumentarium*, waaronder het uitkeringsstelsel, dient beter aan te sluiten op taken en de wettelijke kaders van waaruit die taken worden toebedeeld. Hier ligt een gezamenlijke verantwoordelijkheid bij de verschillende overheden, ook op het terrein van monitoring en inzicht in (financiële) beleidsinformatie. Hierbij dient er steeds aandacht voor te zijn dat de administratieve lasten beperkt blijven en in balans zijn met het doel van de opgevraagde informatie.

Belangrijk is tenslotte dat Rijk en medeoverheden de komende jaren goed met elkaar in gesprek blijven over de hierboven benoemde uitgangs-

punten en de uitwerking van een nieuwe financieringssysteem. Bij deze uitwerking zal ik ook in het kader van de gewijzigde motie van de leden Dekker-Abdulaziz en Romke de Jong² met de VNG en het IPO bezien, hoe wij in de verdere vormgeving van de financieringssysteem raads- en statenleden kunnen betrekken.

Duiding financiële beeld medeoverheden

Het verslag van mw. Lazeroms biedt een helder overzicht van de financiële gevolgen van het Coalitieakkoord voor medeoverheden. Zowel gedurende deze kabinetsperiode als daarna komt extra financiële ruimte beschikbaar. Zo is het totaal cumulatief accres over de periode 2022–2025, bovenop de stand Miljoenennota 2022, circa € 13 miljard. Daarnaast is voor de periode 2023–2025 de oploop van de opschalingskorting voor gemeenten en provincies geschrapt (€ 715 mln.) en er worden middelen specifiek verstrekt aan medeoverheden, zoals de uitvoeringskosten klimaatbeleid. Rijk en medeoverheden zijn het erover eens dat dit gemeenten en provincies een goede financiële basis biedt in de periode tot en met 2025.

Na 2025 wijzigt het financiële beeld. In het Coalitieakkoord is het accres vanaf 2026 vastgezet op een plus van € 1 miljard ten opzichte van de stand Miljoenennota 2022. Het accres wordt vanaf 2026 enkel nog aangepast voor de loon- en prijsontwikkeling; conform eenzelfde systematiek als de overige rijksuitgaven. Tevens is vanaf 2026 de oploop van de opschalingskorting weer opgenomen in het financiële beeld, waardoor gemeenten en provincies vanaf het jaar 2026 € 715 miljoen minder (reële) financiële ruimte hebben dan in het jaar 2025. De financiële ruimte in het jaar 2026, gecorrigeerd voor loon- en prijsontwikkeling, ligt nog wel circa € 1,4 miljard hoger dan in het jaar 2021 en is ongeveer gelijk aan het jaar 2022. Deze ruimte behoudt de jaren daarna zijn reële waarde, maar neemt met het vastzetten van het accres vanaf 2026 niet meer toe of af.

Vervolgstappen

Het kabinet begrijpt de zorgen van gemeenten en provincies over de financiële situatie in 2026 en verder. Het blijkt, onder andere uit het rapport van mw. Lazeroms, 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 accres vanaf 2026 verliezen gemeenten en provincies een instrument om dergelijke volumegroei op te vangen. Hierdoor dreigt minder financiële ruimte in 2026 te zijn dan in 2025.

Het kabinet ziet dat het noodzakelijk is om gemeenten en provincies in september helderheid te geven over de richting van de oplossing voor de financiële situatie in 2026 en de hierbij passende vervolgstappen. Dit vraagt een parallelle verkenning van een aantal richtingen. Allereerst is een weging nodig, in welke mate de gestelde ambities nog passen bij de daarvoor beschikbaar gestelde middelen en de beschikbare capaciteit bij medeoverheden. Daarnaast wordt, zoals opgenomen in het Coalitieakkoord, in de komende jaren een nieuwe financieringssysteem voor de periode na 2025 uitgewerkt, om een stabielere financiering voor de medeoverheden te realiseren en hun autonomie te vergroten. Daarbij wordt de mogelijkheid voor een groter eigen belastinggebied betrokken. Het kabinet betreft de uitwerking hiervan bij de augustusbesluitvorming en zal uw Kamer als onderdeel daarvan hierover informeren.

² Kamerstuk 35 925 VII, nr. 165.

Voor de korte en middellange termijn zet het kabinet tegelijkertijd al stappen in aanloop naar een nieuwe financieringssysteem van medeoverheden. Zoals hierboven beschreven, leiden het Coalitieakkoord en de Voorjaarsnota 2022 tot een sterk verbeterde financiële positie van medeoverheden en een goede financiële basis in de periode tot en met 2025. Dit biedt mogelijk ook ruimte voor gemeenten en provincies om een tijdelijke financiële buffer op te bouwen, die verlichting kan bieden voor het jaar 2026. Daarbij is het kabinet zich ervan bewust dat gemeenten en provincies hun meerjarenbegroting structureel moeten sluiten en opgaven met een lange tijdshorizon structurele investeringen vergen, ook na 2026.

In het Coalitieakkoord staat dat de normeringssystematiek voor het Gemeente- en Provinciefonds in deze kabinetsperiode wordt vormgegeven via de *trap-op-trap-af* systematiek, waarbij het kabinet heeft aangegeven om nader te bezien of het wenselijk is om het accres stabiel te maken. Het kabinet heeft daarom het voorstel aan de VNG en het IPO gedaan om het volumedeel van het accres voor 2022–2025 vast te zetten. De VNG heeft met dit voorstel ingestemd en het kabinet een aantal aandachtspunten meegegeven. Het IPO heeft laten weten niet met dit voorstel in te stemmen. Het volumedeel van het accres zal voor de periode 2022–2025 dan ook alleen voor de gemeenten worden vastgezet. Door het vastzetten van het volumedeel van het accres voor gemeenten zijn bij zowel het Rijk als de gemeenten veel minder budgettaire schommelingen dan voorheen. Dit betekent dat de accresstanden voor de jaren 2022 t/m 2025 voor gemeenten slechts nog zullen wijzigen als gevolg van loon- en prijsontwikkelingen. Hiermee wordt een eerste belangrijke stap gezet richting een meer stabiele financiering voor gemeenten. Het biedt hen voor de komende jaren zekerheid over hun inkomsten en beschikbare vrije ruimte, ook wanneer de uitgaven van het Rijk achterblijven bij de ramingen. Het kabinet geeft hiermee invulling aan de motie van het lid van Weijenberg c.s.³

Recent heeft uw Kamer de motie van de leden Van der Graaf en Inge van Dijk⁴ aangenomen, die vraagt te onderzoeken of het wenselijk is om een nood- of solidariteitsfonds in te richten, waar incidenteel een beroep op kan worden gedaan, inclusief mogelijke voorwaarden waaronder decentrale overheden hiervoor in aanmerking zouden kunnen komen. Ik zal de komende maanden, mede in overleg met medeoverheden, bezien of er naast de bestaande vangnetten van het financieel toezicht en Artikel-12 Financiële Verhoudingswet een aanvullend instrument in de vorm van een dergelijk fonds wenselijk is en toegevoegde waarde biedt.

Voor de grote transitieopgaven zijn verschillende fondsen aan Rijkszijde beschikbaar of in ontwikkeling. De hieruit volgende inzet vraagt ook om adequate samenwerking tussen het Rijk en medeoverheden. Het kabinet ziet hierbij de noodzaak, dat de verschillende fondsen meerwaarde ten opzichte van elkaar hebben, aan heldere en eenduidige voorwaarden gekoppeld zijn voor medeoverheden en dat de fondsen niet de integraliteit van (financiële) besluitvorming belemmeren op centraal en decentraal niveau. Ook wil het kabinet nader verkennen of, en zo ja welke nadere voorwaarden aan cofinanciering dienen te worden gesteld en of hierbij differentiatie wenselijk is, al dan niet naar draagkracht.

³ Kamerstuk 35 925, nr. 153.

⁴ Kamerstuk 35 925 VII, nr. 160.

Uitkeringsstelsel

Een belangrijk onderdeel van de financiële verhoudingen wordt gevormd door de uitkeringen, waarmee decentrale overheden vanuit het Rijk worden bekostigd. Zoals ik eerder aangaf in mijn brief van 25 maart 2022⁵, bestaat al langer de behoefte om dit uitkeringsstelsel beter aan te laten sluiten bij de gewijzigde bestuurlijke verhoudingen. Binnen een ambtelijke interdepartementale Taskforce is de afgelopen maanden gewerkt aan verdere uitwerking van de gewenste en benodigde aanpassingen in het uitkeringsstelsel. Parallel is hierover het gesprek gevoerd met de VNG en het IPO. De uitkomst van deze Taskforce is opgenomen in de bijlage en middels deze brief voorziet het kabinet uw Kamer van een reactie daarop.

In de huidige situatie wordt de keuze voor een uitkeringsvorm in toenemende mate beperkt door overwegingen, die samenhangen met de financiële rechtmatigheid. Hierdoor sluit de uitkeringsvorm niet altijd meer goed aan bij de aard van de taak van een gemeente of provincie. Zo wordt de decentralisatie-uitkering als instrument steeds minder toegepast voor bekostiging van interbestuurlijke samenwerking, als gevolg van strengere toetsing na eerdere bevindingen van de Algemene Rekenkamer (AR). Dit heeft geleid tot een zeer grote stijging van het aantal specifieke uitkeringen. In 2017 waren er 21 specifieke uitkeringen voor een totaalbedrag van € 7,4 miljard, in 2021 is het aantal specifieke uitkeringen gestegen naar 131 met een totaalbedrag van circa € 13,5 miljard euro. Dit gaat gepaard met hoge uitvoerings-, verantwoordings-, en controlelasten bij medeoverheden, maar ook bij het Rijk.

Het kabinet wil, samen met VNG en IPO, stappen zetten in betere vormgeving van het uitkeringsstelsel langs drie sporen:

- Borgen dat de inrichting van de financiële verhoudingen blijft passen bij de wijze waarop overheden samen maatschappelijke opgaven willen oppakken en tegelijk kunnen voldoen aan de vereiste wettelijke kaders. De bestuurlijke wens om deze opgaven op te lossen en te bekostigen staat centraal.
- Het uitkeringsstelsel moet de interbestuurlijke samenwerking niet belemmeren, maar ondersteunen.
- De bekostiging van de interbestuurlijke samenwerking moet plaatsvinden tegen zo laag mogelijk administratieve kosten aan de kant van zowel het Rijk als aan de zijde van de medeoverheden. Relevante aandachtspunten hierbij zijn snelheid, lage administratieve lasten en eenvoud.

De verbeteringen in het uitkeringsstelsel worden doorgevoerd door aanpassingen van de decentralisatie-uitkering en de specifieke uitkering:

- Voor de *decentralisatie-uitkering* geldt dat de wetgever bij de herziening van de Financiële-verhoudingswet nader aan zal geven, wat wel en niet is toegestaan. Uitgangspunt hierbij is dat de decentralisatie-uitkering weer een rol kan vervullen bij de bekostiging van de interbestuurlijke samenwerking. Daarnaast zal bij de herziening van de Financiële-verhoudingswet geregeld worden, welke beleidsinformatie door departementen opgevraagd kan worden in combinatie met de toekenning van een decentralisatie-uitkering. Deze informatie moet het in ieder geval mogelijk maken om tot een goede bepaling te komen van de hoogte van het macrobudget, van de verdeling en om tot een oordeel en evaluatie te komen over de effectiviteit van de besteding van publieke middelen, zonder dat dit de beleids- en bestedingsvrijheid van medeoverheden aantast.
- Voor de *specifieke uitkeringen* geldt dat deze eenvoudiger, sneller en tegen lagere administratieve lasten verstrekt moeten kunnen worden.

⁵ Kamerstuk 35 925 VII, nr. 143.

Dit geldt zowel voor de verstrekker (het Rijk) als voor de ontvangers (medeoverheden). Hulpmiddelen hierbij zijn onder meer de introductie van (lichtere) gestandaardiseerde verantwoordingsregimes en het introduceren van een drempelbedrag, waaronder geen verantwoording behoeft plaats te vinden. Zonder dat dit alles maatwerk uitsluit. Daarnaast zal er nader onderzoek worden gedaan naar manieren om de specifieke uitkering effectiever in te zetten bij huidige maatschappelijke opgaven, bijvoorbeeld in situaties waarin het Rijk snel uitvoering wil geven aan convenantafspraken die ook voorwaarden bevatten.

Het streven is om de herziening van de Financiële-verhoudingswet in 2024 af te ronden. Vooruitlopend op de hierboven geschetste wijzigingen in de wet zal, daar waar de huidige wet ruimte biedt, in de geest van deze wijzigingen gewerkt gaan worden. Dat kan bijvoorbeeld door de actualisering van het toetsingskader decentralisatie-uitkeringen. In de uitwerking van de plannen, op weg naar de wetswijziging in 2024, wordt nauw samengewerkt met de medeoverheden.

Tot slot

Het kabinet wil op de grote maatschappelijke opgaven samen met medeoverheden optrekken. Ik realiseer me echter dat de planning rond deze opgaven ambitieus is en met deze brief niet alle zorg kan worden weggenomen. Het kabinet beoogt in het najaar hier meer duidelijkheid over te kunnen geven.

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