

Vergaderjaar 2023–2024

36 410 B

Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2024

36 410 C

Vaststelling van de begrotingsstaat van het provinciefonds voor het jaar 2024

Nr. 8

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 oktober 2023

Hierbij zend ik u het Integraal Overzicht Financiën Gemeenten en het Integraal Overzicht Financiën Provincies toe, mede namens de medefondsbeheerder, de Staatssecretaris voor Fiscaliteit en Belastingdienst. In dit overzicht geef ik een beeld van de financiële positie, inkomsten en uitgaven van decentrale overheden, alsmede het oordeel van de accountant over de jaarrekening over 2022. Het streven is om de Kamer jaarlijks via deze overzichten integraal te informeren over de financiën van medeoverheden.

Er is de afgelopen jaren door gemeenten en provincies hard gewerkt om samen met het Rijk op tal van terreinen maatschappelijke uitdagingen aan te gaan. Denk hierbij aan het bestrijden van de coronacrisis, de opvang van ontheemden uit Oekraïne en het uitkeren van de energietoeslag (gemeenten), of de stikstofproblematiek en de transitie van het landelijk gebied (provincies).

Op dit moment is de financiële positie van medeoverheden relatief gunstig. In het geval van gemeenten is de financiële positie de afgelopen jaren zelfs sterk verbeterd. Dit komt echter deels door incidentele factoren. Bovendien zie ik tekenen dat de druk op vooral gemeentelijke organisaties toeneemt, en dat de uitvoeringskracht van medeoverheden in het geding komt.

Tegelijk hebben gemeenten en provincies zorgen geuit over de toekomst. De omvang van het gemeente- en provinciefonds daalt van 2025 op 2026. De hoge Rijksuitgaven in de jaren tot en met 2025 leveren extra inkomsten (accres) voor gemeenten en provincies op (trap-op-trap-af-systematiek). De trap-op-trap-af-systematiek is vanaf 2026 niet meer van kracht. De combinatie van het vastzetten van de volume-indexatie vanaf 2026 en de oploop van de opschalingskorting die in dat jaar van kracht is, maakt dat

gemeenten en provincies in 2026 minder middelen ontvangen dan in 2025. Daarentegen gaat per 2027 de nieuwe indexeringssystematiek (ontwikkeling bruto binnenlands product) in.

Het kabinet is hierover met de koepels in gesprek gegaan. Op 6 september heeft een Overhedenoverleg plaatsgevonden tussen een kabinetsdelegatie en VNG, IPO en Unie van Waterschappen. Over de uitkomsten van dit overleg bent u door mij op 2 oktober jl. geïnformeerd.¹ Het kabinet blijft met de medeoverheden in gesprek.

Hieronder behandel ik achtereenvolgens kort de belangrijkste punten uit het Overzicht Gemeenten en het Overzicht Provincies, en de stappen die de komende maanden met de medeoverheden zullen worden gezet.

Financiële positie

Gemeenten

Vanuit het oogpunt van de financiële positie lieten gemeenten de afgelopen jaren gunstige cijfers zien, met hoge gezamenlijke exploitatieoverschotten (€ 1,8 mld. in 2021 en € 3,8 mld. in 2022). Incidentele factoren spelen hierbij een rol. Voor het jaar 2022 geldt dat het accres relatief hoog was. Gemeenten zijn ruim gecompenseerd voor de opvang van ontheemden uit Oekraïne. Verder ontvangen gemeenten als gevolg van de uitspraak van de Commissie van Wijzen aangaande de jeugdzorg sinds 2022 meer middelen voor de jeugdzorg.

Ten slotte wordt het resultaat van 2022 beïnvloed door de middelen ter compensatie van corona in 2021 (ruim € 0,5 miljard) en de middelen die in het najaar aan gemeenten zijn toegekend in verband met de hoge energiekosten (€ 500 mln. energietoeslag, € 35 miljoen bijzondere bijstand en € 35 miljoen bijzondere bijstand studenten), welke pas in 2023 konden worden uitgekeerd.

Een andere factor in de positieve exploitatieresultaten van de laatste jaren is dat de uitvoeringskracht van gemeenten niet in gelijke pas is meegelopen met de taken en ambities. Uit verschillende signalen blijkt dat de druk op gemeentelijke organisaties toeneemt. Provinciale toezichthouders merkten in hun toezichtsverslag op, dat gemeenten moeite hebben om invulling te geven aan hun reguliere activiteiten, vanwege een gebrek aan voldoende personeel.² Het aantal openstaande vacatures bij gemeenten was eind 2022 ruim tweemaal zo hoog als eind 2019.³

Waar in 2019 nog 24 procent van alle gemeenten drie jaar op rij een tekort liet zien, was dit in 2022 nog maar 1 procent. Twee gemeenten hebben in 2023 vanwege hun financiële situatie artikel 12-status. De positieve exploitatieresultaten zorgden de afgelopen jaren voor een verbetering van de reservepositie. De solvabiliteit – het deel van de gemeentelijke bezittingen dat met eigen vermogen is gefinancierd – steeg van 37 procent in 2020 naar 40 procent in 2022.

Provincies

Provincies lieten in 2022 een bescheiden gezamenlijk tekort zien, van € 10 mln., na enkele jaren van overschotten in de orde van 1 tot 2 procent van de baten. De gezamenlijke solvabiliteit is weliswaar iets gedaald,

¹ Kamerstuk 36 410 VII, nr. 5.

² Bron: toezichtsverslag provinciale toezichthouders, Kamerstukken 36 410 B en 36 410 C, nr. 5.

³ Bron: Vacaturemonitor A en O-fonds gemeenten.

maar is met 75 procent nog altijd ruim afdoende. Opgeteld hebben provincies een ruime reservepositie door de verkoop van aandelen Essent en Nuon in 2009, al zijn er ook provincies met lagere (maar niet zorgwekkende) solvabiliteit. Niet alle provincies hebben toentertijd opbrengsten uit de verkoop van aandelen verkregen.

Inkomsten

Sinds 2019 is het aantal specifieke uitkeringen aan zowel gemeenten als provincies sterk toegenomen. Het aantal specifieke uitkeringen aan gemeenten nam iets verder toe in 2022, van 88 in 2021 naar 92. Het aantal specifieke uitkeringen aan provincies nam af van 57 naar 53. Voorheen werd vaker gebruik gemaakt van interbestuurlijke afspraken, in combinatie met de toekenning van een decentralisatie uitkering.

Deze interbestuurlijke afspraken kunnen ook (ontoelaatbare) bestedingsvoorwaarden bevatten, die niet passen bij de beleids- en bestedingsvrijheid van de decentralisatie-uitkering. Sinds 2019 toetsen de fondsbeheerders daarom of een voorgenomen uitkering als decentralisatie-uitkering kan worden verstrekt.⁴ Dit heeft geresulteerd in minder decentralisatie uitkeringen en een toename van het aantal verstrekte specifieke uitkeringen.

Via een ambtelijke Taskforce Uitkeringsstelsel wordt gewerkt aan het aanpassen van de Financiële-verhoudingswet. Op 11 juli 2022 heb ik de overkoepelende notitie uitkeringsstelsel⁵ gepubliceerd als bijlage bij de Contourennota financieringssysteem medeoverheden, waarin de uitgangspunten en vervolgstappen van de Taskforce Uitkeringsstelsel nader zijn toegelicht. Belangrijk vertrekpunt is dat het uitkeringsstelsel de interbestuurlijke samenwerking niet moet belemmeren, maar ondersteunen, en dat de bekostiging plaatsvindt tegen zo laag mogelijk administratieve kosten.

Deze uitgangspunten hebben geleid tot twee sporen waarlangs het kabinet, samen met VNG en IPO, stappen wil zetten in betere vormgeving van het uitkeringsstelsel:

1. De decentralisatie-uitkering wordt aangepast aan de eisen van de tijd en de opvolger van deze uitkeringsvorm moet een volwaardig alternatief vormen voor de specifieke uitkering.
2. De specifieke uitkering moet een minder belastende uitkeringsvorm worden, voor zowel medeoverheden als het Rijk.

De uitgangspunten zoals geformuleerd in genoemde Contourennota en de notitie van de Taskforce vormen voor het kabinet de basis voor de herziening van de Financiële-verhoudingswet. Het streven is om de herziening van de Financiële-verhoudingswet in het eerste kwartaal van 2024 ter advisering bij de Raad van State in te dienen.

(Netto) lasten

Op het terrein van de lasten vallen de ontwikkelingen in het sociaal domein op. Gekeken naar de netto lasten, waarbij is gesaldeerd voor specifieke inkomsten op de taakvelden (zoals belastingen en eigen bijdragen), is de groei op het terrein van de maatwerkvoorzieningen Wmo en Jeugd lager dan in voorgaande jaren.

⁴ Kamerstukken 35 000 B en 35 000 C, nr. 13 (Kamerbrief proces rond beoordeling decentralisatie-uitkeringen, 6 september 2019).

⁵ Overkoepelende notitie uitkeringsstelsel | Rapport | Rijksoverheid.nl.

Waar de netto lasten van maatwerkvoorzieningen Wmo tussen 2018 en 2020 jaarlijks gemiddeld met € 500 mln. stegen, was de gemiddelde jaarlijkse stijging in 2021 en 2022 slechts € 167 mln. Hierbij is een correctie gemaakt voor het feit dat de Wet langdurige zorg (Wlz) in 2021 is opengesteld voor mensen met een psychische stoornis. Deze mensen vielen daarvoor onder Wmo (Beschermd Wonen). De gemeentefondsuitkering is hierom gekort met € 545 mln. in 2021 en € 644 mln. vanaf 2022. Bovendien had corona in 2020 en 2021 impact op de zorgvraag).

De netto lasten op het gebied van maatwerkvoorzieningen Jeugd stijgen minder hard dan voorheen. Tussen 2018 en 2021 bedroeg de jaarlijkse stijging gemiddeld € 350 mln.; in 2022 was deze € 170 mln., iets minder dan de helft.

Wel stegen de netto lasten op het taakveld Toegang en eerstelijnsvoorzieningen met € 140 mln., waar een deel van de algemene voorzieningen (bijv. wijkteams) in het sociaal domein worden geboekt. In 2018–2021 bedroeg de gemiddelde jaarlijkse stijging op dit taakveld zo'n € 45 mln.

Verantwoording

Accountants toetsen bij gemeenten en provincies of de opgenomen bedragen in de jaarrekening juist en volledig (getrouwheid) zijn en of de baten, lasten en balansmutaties in overeenstemming met regelgeving tot stand zijn gekomen (rechtmatigheid).

Vier gemeenten hadden geen goedkeurende verklaring op getrouwheid, maar een verklaring met beperking. Alle provincies hadden een goedkeurende verklaring op getrouwheid.

Verder hadden 46 gemeenten geen goedkeurende verklaring op rechtmatigheid: 39 hadden een verklaring met beperking en 7 een afkeurende verklaring. Het aandeel gemeenten zonder goedkeurende verklaring, 13,6 procent van alle gemeenten, is daarmee iets hoger dan vorig jaar (12,2 procent).

Net als voorgaande jaren vormde het niet naleven van de Europese aanbestedingsrichtlijn de voornaamste reden dat gemeenten geen goedkeurende verklaring op rechtmatigheid kregen (45 van de 46 gemeenten). Eén provincie (8,3 procent) kreeg een verklaring met beperking op rechtmatigheid, ook vanwege het niet correct naleven van de Europese aanbestedingsrichtlijn.

Ik blijf met gemeenten en provincies in gesprek over hun financiële positie en over hoe we zo goed mogelijk de gezamenlijke uitdagingen kunnen aangaan.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.M. de Jonge