

Vergaderjaar 2024-2025

34 568

Wijziging van de Financiële-verhoudingswet in verband met een vereenvoudiging van het verdeelmodel van het provinciefonds

H

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 september 2024

Bij deze stuur 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 medeoverheden, alsmede het oordeel van de accountant over de jaarrekening over 2023. Het voornemen is om de Kamer jaarlijks via deze overzichten integraal te informeren over de financiën van medeoverheden.

De exploitatieresultaten van de afgelopen jaren waren positief. Gemeenten boekten voor het vierde jaar op rij een gezamenlijk exploitatieoverschot. Door het overschot en tegelijk stijgende investeringen, blijft de solvabiliteit rond de 40 procent, hoger dan enkele jaren geleden. Provincies boekten ook een positief exploitatieresultaat, maar zagen hun solvabiliteit dalen naar 73 procent, wat nog steeds een zeer gezonde solvabiliteit is.

Gemeenten en provincies hebben de afgelopen jaren een grote rol vervuld bij belangrijke maatschappelijke opgaven. Van allerlei extra werkzaamheden als gevolg van de coronapandemie tot de opvang van ontheemden uit Oekraïne of het verstrekken van de energietoeslag, naast meer lange termijnopgaven, zoals op het terrein van klimaat of woningbouw.

Ik heb begrip voor de zorgen van gemeenten en provincies over de balans tussen ambities, taken, middelen en uitvoeringskracht. Om die reden schets ik niet alleen de financiële positie van medeoverheden, maar plaats ik deze ook in perspectief van de bredere (maatschappelijke) ontwikkelingen. De uitvoerings- en realisatiekracht van gemeenten, en de gevolgen hiervan, worden steeds pregnanter en hebben ook invloed op de financiële positie.

Verschillende signalen wijzen erop dat de uitvoeringskracht van gemeenten is achtergebleven bij de toename van ambities en taken, vooral bij kleinere gemeenten. Provinciale toezichthouders merkten in hun toezichtsverslag over de begroting 2023 op dat gemeenten moeite hebben om invulling te geven aan hun reguliere activiteiten, vanwege een gebrek aan voldoende personeel.¹ Het aantal openstaande vacatures bij gemeenten was eind 2023 ruim tweemaal zo hoog als eind 2019.² Uit de begrotingsenquête die BZK jaarlijks met provinciale toezichthouders onder gemeenten houdt, kwam dat bij 47 procent van de responderende gemeenten meer dan 5 procent van de bezetting niet is ingevuld.

¹ Bron: toezichtsverslag provinciale toezichthouders 2023, Kamerstukken 2023/24, 36 410 B nr. 5

² Bron: Vacaturemonitor A en O-fonds gemeenten

Over de begroting 2024 stelden provinciale toezichthouders vast dat het gebrek aan interne (en externe) capaciteit bij gemeenten de oorzaak kan zijn van het niet realiseren van de doelstellingen in de lopende begroting, wat zijn weerslag heeft in diverse beleidsterreinen en de doorlooptijd van lange projecten.³

Verder stelde BDO in zijn jaarlijkse Benchmark Nederlandse Gemeenten vast dat gemeenten veelvuldig rapporteren dat uitgaven achterblijven door capaciteitsproblemen, op basis van een analyse van 236 jaarverslagen over 2022.

Het kabinet werkt het Regeerprogramma, waar het medeoverheden raakt, samen met de koepels van decentrale overheden uit. Doel hierbij is om gedurende de regeerperiode afstemming te vinden en te houden over de balans in ambities, taken, middelen en uitvoeringskracht bij decentrale overheden, en hoe Rijk en decentrale overheden gezamenlijk sturen op een aantal bepalende gezamenlijke opgaven.

Hieronder neem ik de belangrijkste punten uit de Integrale Overzichten door.

Financiële positie

Alle gemeenten samen boekten in 2023 voor het vierde achtereenvolgende jaar een overschot, dit jaar van € 1,7 mld. Ze hadden een tekort van € 340 mln. begroot. In de regel vallen gerealiseerde exploitatieresultaten van gemeenten gunstiger uit dan van tevoren begroot.⁴ De solvabiliteit, het deel van de bezittingen dat niet met schuld is belast, steeg sinds 2020 van 37 procent naar 40 procent. De financiële positie van gemeenten is daarmee de afgelopen jaren verbeterd. Tegelijk stijgen investeringen, het tempo waarmee immateriële en materiële vaste activa stijgen neemt toe.

Ook provincies boekten in 2023 gezamenlijk een overschot, van € 312 mln. Hun solvabiliteit nam de laatste jaren iets af, van 79 procent in 2020 naar 73 procent in 2023, wat nog altijd een hoog percentage is. De hoge solvabiliteit bij provincies is grotendeels een gevolg van de verkoop van nutsbedrijven in 2009.

De gemeentelijke exploitatieoverschotten zijn deels te verklaren door de historisch hoge (deels incidentele) accessen van de afgelopen jaren, en de ruime compensatie voor onder andere opvang ontheemden uit Oekraïne. Deze overschotten komen vermoedelijk ook doordat de uitvoeringskracht van gemeenten is achtergebleven bij de taken en ambities. Mogelijk speelde daarnaast de onduidelijkheid een rol die ontstond na de aankondiging eind 2021 van een nieuwe financieringssysteem voor gemeenten en provincies vanaf 2026.

Inmiddels is er meer duidelijkheid over de nieuwe financieringssysteem. In de Voorjaarsnota 2023 werd aangekondigd dat het gemeentefonds en provinciefonds vanaf 2027 worden genormeerd op basis van de ontwikkeling van het bruto binnenlands product (bbp) en is structureel 1,1 miljard toegevoegd aan het accres. In de Voorjaarsnota 2024 is besloten over te gaan tot het schrappen van de oploop van de opschalingskorting in combinatie met het vervroegd invoeren van de nieuwe financieringssysteem in 2024. Het besluit tot het vervroegd invoeren van de nieuwe financieringssysteem heeft invloed op de lopende begroting van gemeenten en provincies. Om die reden is besloten de impact hiervan volledig (2024) en deels (2025) te dempen. Ook voor 2026 tot en met 2029 vindt compensatie plaats. Deze compensatie is zodanig dat dit per saldo voor de periode 2026 tot en met 2029 resulteert in een plus van 675 miljoen euro voor gemeenten en 44 miljoen euro voor provincies.

Omdat gemeenten en provincies hun structurele lasten moeten dekken met structurele baten, is het wel mogelijk dat ze hebben gewacht met het nemen van besluiten over lange termijninvesteringen tot er duidelijkheid was, waardoor de lasten lager uitvielen en de exploitatiesaldi hoger. Overigens hebben gemeenten door de op het Bestuurlijk Overleg Financiële verhoudingen (BOFv) van 21 november 2023 vastgestelde notitie incidenteel/structureel meer mogelijkheden om structurele (investerings-)lasten te dekken. Met ingang van 2024 staan de provinciale financieel

³ Bron: toezichtsverslag provinciale toezichthouders 2024, Kamerstukken 2024/25, 36 410 B nr. 14

⁴ In de bijlage van beide integrale overzichten is een analyse van het verschil tussen begroting en realisatie opgenomen.

toezichthouders onder voorwaarden een verruimde inzet toe van het surplus in de algemene reserve.⁵

Verder hebben gemeenten en provincies hun zorgen geuit over de passendheid van de bbp-ontwikkeling bij opgaven op het gebied van Wmo, openbaar vervoer, infrastructuur en natuur. Bij Voorjaarsnota is afgesproken dat in de toekomst (een nader te bepalen deel van de) Wmo 2015 niet langer via de algemene uitkering van het gemeentefonds gaat, maar via een aparte financiering. Afhankelijk van de gekozen bekostigingsvorm wordt een passende, geobjectiveerde indexeringsontwikkeling die rekening houdt met de kostenontwikkeling en demografie en vergrijzing. Het Rijk heeft bij Voorjaarsnota 2024 vooruitlopend op de uitwerking een reservering op de Aanvullende Post gedaan voor een aanvullende indexeringsontwikkeling voor demografie bovenop de bbp-systematiek. Deze reservering is bij Miljoenennota 2025 overgeheveld naar het begrotingsartikel Accres (hoofdstuk 60) en bedraagt vanaf 2026 een jaarlijkse tranche van 75 miljoen euro oplopend tot 300 miljoen euro in 2029 voor gemeenten.

Voor de overige drie beleidsterreinen (openbaar vervoer, infrastructuur en natuur) gaat het om de balans tussen ambitie, taken, middelen en uitvoeringskracht. In samenspraak met de betrokken beleidsverantwoordelijke departementen wordt tot een verdere concretisering van de handelingsperspectieven en oplossingsrichtingen gekomen. Streven is om door de verdere uitwerking een meer compleet beeld te hebben van aard en omvang en mogelijke maatregelen. Daarbij zal zowel gekeken worden naar de financiële aspecten, de inhoudelijke sturing als de rolneming door zowel Rijk als medeoverheden.

Tot slot is in het Hoofdlijnenakkoord van het kabinet Schoof de door het kabinet Rutte IV besloten besparing op de jeugdzorg (oplopend tot € 511 miljoen in 2027) vervallen.

Inkomsten

Bij zowel gemeenten als provincies groeiden de baten in 2023 iets minder hard ten opzichte van 2022 dan in 2022 ten opzichte van 2021. Wel sprongen ontwikkelingen op het gebied van specifieke uitkeringen in het oog. De baten uit specifieke uitkeringen stegen bij gemeenten van € 9,6 mld. naar € 11,8 mld. Bij provincies vielen de baten uit specifieke uitkeringen iets lager uit (€ 488 mln. tegenover € 552 mln.). Het Rijk verstrekke aan gemeenten en provincies respectievelijk € 15,6 mld. en € 1 mld.

Dat gemeenten en provincies minder baten rapporteerden dan het Rijk aan ze overmaakte, komt door het verschil in boekhoudstelsel. Het Rijk neemt de last van een specifieke uitkering als het geld is overgemaakt. Gemeenten en provincies nemen de baat van een specifieke uitkering als de prestatie is geleverd, wat niet noodzakelijkerwijs in hetzelfde jaar valt als het jaar waarin deze wordt verstrekt.

Zowel gemeenten als provincies hebben een groeiende hoeveelheid middelen uit vooruit ontvangen bijdragen van het Rijk op de balans staan. Bij gemeenten gaat het om € 5,7 mld. en bij provincies om € 2,1 mld. Er zijn de laatste jaren meerdere specifieke uitkeringen verstrekt waarbij de middelen ineens beschikbaar waren en de doelen in meerdere jaren moeten worden gehaald. Als decentrale overheden de middelen niet uitgeven, vloeien ze terug naar het Rijk.

Lasten

De netto lasten van gemeenten stegen in 2023 met 7 procent naar € 46,2 mld., die van provincies met 4 procent naar € 5,3 mld. Bij netto lasten zijn de lasten gesaldeerd met de baten die worden geboekt op de lastentaakvelden. Dit gaat bijvoorbeeld om leges (bij Volksgezondheid en milieu) of de specifieke uitkering BUIG (bij Inkomensregelingen).

Bij gemeenten viel vooral de sterke stijging op Overhead op (met bijna € 1 mld. of 14 procent naar in totaal € 8 mld.). De twee andere taakvelden waar de netto lasten het snelst stegen waren Maatwerkvoorzieningen Jeugd (met € 540 mln. of 10 procent naar € 6,1 mld.)⁶, waar deze vorig jaar

⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/vergaderstukken/2023/11/21/notitie-incidenteel-structureel-voor-het-najaars-bofv-2023>

⁶ Dit bedrag is anders gedefinieerd dan het financieel kader van de Hervormingsagenda Jeugd. Daaraan wordt ook nog een deel van de algemene voorzieningen van het sociaal domein toegerekend

nog minder hard stegen dan voorheen, en Sport, cultuur en recreatie (met € 360 mln. of 8 procent naar € 5,1 mld.). Deze werden gevolgd door Verkeer, vervoer en waterstaat (met € 380 mln. of 11 procent naar € 3,9 mld.) en Maatwerkvoorzieningen Wmo (met € 320 mln. of 5 procent naar € 7 mld.).

Bij provincies stegen de netto lasten het sterkst op het hoofdtaakveld Regionale economie (€ 62 mln. of 14 procent meer, naar € 488 mln.), wat komt door hogere uitgaven aan Agrarische aangelegenheden, Kennis en innovatie en Logistiek. Ook stegen de netto lasten op de hoofdtaakvelden Verkeer en vervoer (stijging van €58 mln. of 3%, naar € 2 mld.) en Water (€ 37 mln. of 38 procent meer, naar € 133 mln.).

Verantwoording

De accountantscontrole op de jaarstukken van gemeenten en provincies over 2023 verliep anders dan die over de stukken van voorgaande jaren. In de jaarrekening 2023 namen gemeenten en provincies voor het eerst een rechtmatigheidsverantwoording op, waarmee het college dan wel de gedeputeerde staten verantwoording afleggen over of de baten, lasten en balansmutaties in overeenstemming met regelgeving tot stand zijn gekomen.

Accountants toetsten over de jaarstukken 2023 dus alleen nog de getrouwheid (of de baten, lasten en balansmutaties volledig en juist zijn). De rechtmatigheidsverantwoording is, als deel van de jaarrekening, in deze toets meegenomen.

Op het moment van schrijven hebben twee gemeente een verklaring met beperking van de accountant op getrouwheid. Nog niet alle gemeenten hebben hun accountantscontrole afgerond, dus mogelijk zijn er meer. Alle provincies hebben een goedkeurende verklaring op getrouwheid.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

J.J.M. Uitermark