



Aan Minister van BZK
Van dgOBDR

nota

Nota Nood- of Solidariteitsfonds

TER BESLUITVORMING

Nota actief openbaar

Ja

Onze referentie

2022-0000670213

Datum

8 december 2022

Opgesteld door

[Redacted]

Samengewerkt met

Bijlage(n)

1

Aanleiding

Op 7 juni 2022 heeft de Tweede Kamer de motie Van der Graaf/Van Dijk¹ aangenomen, die vraagt te onderzoeken of het wenselijk is om een nood- of solidariteitsfonds in te richten, waar incidenteel door decentrale overheden een beroep op kan worden gedaan, inclusief mogelijke voorwaarden waaronder decentrale overheden hiervoor in aanmerking zouden kunnen komen. Dit betreft dan bijvoorbeeld gevallen waarbij zij buiten hun schuld in financiële problemen zouden zijn gekomen.

U heeft aangegeven bereid te zijn om te verkennen of zo'n fonds noodzakelijk is en zo ja, onder welke voorwaarden. U heeft daarbij ook aangegeven dat er in de vorm van artikel 12 Fvw al een vangnet is voor gemeenten.

Geadviseerd besluit

- De Tweede Kamer via bijgevoegde brief te antwoorden dat er nu geen noodzaak wordt gezien voor het apart optuigen van een nood- of solidariteitsfonds.
- Hierin wordt aangegeven dat Financiën en de VNG en het eens zijn met deze lijn en wordt een aantal alternatieven geschetst van wat we wel kunnen/willen doen en wat we al doen in specifieke gevallen.

Huidige instrumentarium bij financiële problemen gemeenten

Wanneer het een gemeente niet lukt de baten en de lasten in de begroting structureel in evenwicht te krijgen, kunnen gedeputeerde staten preventief toezicht instellen. In dat geval moeten begrotingswijzigingen worden goedgekeurd door de provincie. Doel van preventief toezicht is ervoor te zorgen dat de gemeente de begroting weer structureel in evenwicht krijgt. Voor gemeenten die financiële problemen ondanks het preventief toezicht alsnog niet zelf kunnen oplossen, bestaat er een vangnet. Dit vangnet is beschreven in de Financiële-verhoudingswet, artikel 12 en de Handleiding Artikel 12 Financiële-verhoudingswet. Een artikel 12-gemeente krijgt geld boven op de gewone uitkering uit het gemeentefonds. Aangezien het gemeentefonds hiervoor niet wordt opgehoogd, betalen alle andere gemeenten mee aan de aanvullende uitkering. Artikel 12-gemeenten moeten aan een aantal voorwaarden van het Rijk voldoen om het extra geld te ontvangen. Die zien op de omvang en de duur van

¹ Tweede Kamer vergaderjaar 2021-2022 35925-VII, nr. 160

het tekort, de minimale hoogte van de OZB en het maximale uitgavenniveau. Daarnaast moet een gemeente zelf maatregelen nemen om op termijn de baten en lasten weer in evenwicht te krijgen.

Onze referentie
2022-0000670213
Datum
8 december 2022

Naast bovenstaande algemene instrumentarium zijn er ook mogelijkheden om gemeenten in specifieke gevallen extra geld te geven. Dit kan via decentralisatie-uitkeringen en specifieke uitkeringen. Dit past binnen de uitgangspunten van de financiële verhouding en wordt reeds toegepast. Van belang hierbij is dat het dan gaat om gevallen waarbij gemeenten buiten hun schuld en invloedssfeer extra lasten hebben die ze niet zelf kunnen dragen.

Wenselijkheid nood- of solidariteitsfonds

Geadviseerd wordt om de Tweede Kamer te antwoorden dat er nu geen noodzaak wordt gezien voor het apart optuigen van een nood- of solidariteitsfonds:

- Bovenstaand beschreven instrumentarium heeft haar nut de afgelopen jaren bewezen en is voldoende geschikt om ook een vangnet te bieden in geval van bijvoorbeeld claims, schadevergoedingen, onvoorziene gebeurtenissen en crisissen. Er zijn ook geen signalen van gemeenten dat het instrumentarium niet voldoet en er behoefte is aan extra instrumentarium in de vorm van een nood- of solidariteitsfonds.
- Ook op basis van de cijfers kan niet geconcludeerd worden dat een extra nood- of solidariteitsfonds nodig is. Er is op het ogenblik slechts één artikel 12-gemeente (Vlissingen) en de laatste jaren waren er ook weinig gemeenten die onder verscherpt toezicht stonden van de provincie.
- Van belang is dat de prikkels om zelf (preventieve) maatregelen te treffen, om mogelijke (toekomstige) gebeurtenissen die de financiële positie kunnen verstoren, in eerste instantie bij de gemeente zelf liggen. Een gemeente is in de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor haar financiële positie en de (financiële) consequenties van haar handelen. De komst van een nood- of solidariteitsfonds zou die prikkels gedeeltelijk kunnen wegnemen. Het huidige artikel 12-traject heeft wel de waarborgen dat de gemeenten zelf maatregelen moeten treffen.
- Voor de vulling van zo'n fonds moeten middelen worden gereserveerd uit het gemeentefonds. Deze middelen worden dan niet uitgekeerd aan de gemeenten en zijn dus ten laste van de collectiviteit van gemeenten, waardoor die minder te besteden hebben.
- Een apart nood- en solidariteitsfonds brengt extra uitvoeringslasten met zich mee. Indien er sprake is van een apart fonds, dan dient er een aparte begroting en verantwoording te worden opgesteld en de hele begrotingscyclus te worden doorlopen. Daarnaast zullen voorwaarden moeten worden geformuleerd om een beroep te kunnen doen op extra geld uit het fonds en zullen deze ook getoetst moeten worden. Ook zal onderzocht moeten worden of (een deel van) de extra lasten niet door eigen beleid en eigen handelen veroorzaakt zijn. Dat terwijl de huidige artikel 12-procedure hierin allemaal al voorziet.

Daarbij speelt ook het volgende mee:

- Het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) schrijft voor dat gemeenten in een paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing in kaart moeten brengen wat de risico's zijn voor de gemeente en hoe deze door de gemeente zelf worden opgevangen. Bijvoorbeeld via een eigen weerstandscapaciteit (reserves), preventieve maatregelen en verzekeringen. Ook op grond van het

BBV liggen dus de prikkels om zelf (preventieve) maatregelen te treffen, om mogelijke (toekomstige) gebeurtenissen die de financiële positie kunnen verstoren te nemen, nadrukkelijk bij de gemeente zelf.

- In het recente verleden hebben gemeenten grote verliezen op grondexploitaties voor hun eigen rekening moeten nemen. Artikel 12 is toen zelfs aangescherpt, zodat gemeenten dit zoveel mogelijk zelf zouden oplossen. De belangrijkste aanscherpingen betreffen hoe verliezen ten gevolge van grondexploitatie gesaneerd moeten worden en de duur van de sanering (10 jaar). Daarnaast de mogelijkheid de OZB te verhogen naar 140% van het landelijke gemiddelde. Het is niet goed uitlegbaar dat er nu wel andere compensatie voor andere problemen zou komen.
- De specifieke, incidentele schades waarvoor een nood- of solidariteitsfonds opgetuigd zou kunnen worden liggen vaak op beleidsterreinen waar vakdepartementen voor verantwoordelijk zijn. In eerste instantie zouden zij dan ook aan zet moeten zijn voor mogelijke oplossingen. Dit vanzelfsprekend ten laste laten komen van andere gemeenten via het gemeentefonds lijkt dan niet passend.
- Daarnaast is vanuit het rechtmatigheidsperspectief het stellen van 'voorwaarden' aan de gemeenten om in aanmerking te kunnen komen voor een extra uitkering uit het gemeentefonds problematisch, zeker als de uitkering plaatsvindt via een DU. Als je hiervoor allerhande gegevens gaat opvragen bij gemeenten en gemeenten ook met bewijzen moeten komen voor het uitzonderlijke karakter van de uitgavenontwikkeling, wordt het lastig. Veel ruimte om te toetsen op basis van door gemeenten aangeleverde gegevens, is er niet. Ook hiervoor geldt dat de huidige artikel 12-procedure hierin allemaal wel voorziet.
- Er bestaat een gevaar van precedentwerking en een veelheid aan aanvragen ook in die gevallen dat een gemeente op voorhand niet in aanmerking zou komen voor een extra uitkering. 'Nee' heb je en 'ja' kan je krijgen zullen veel gemeente redeneren. Dit zou een behoorlijke extra ambtelijke capaciteit kunnen gaan vergen.

Onze referentie
2022-0000670213

Datum
8 december 2022

Alternatieven

Op het vlak van de financiële positie van gemeenten is er een aantal bestaande instrumenten voorhanden, die in specifieke gevallen behulpzaam zijn.

Bezien wordt in hoeverre deze instrumenten meer ingezet en deels verder doorontwikkeld kunnen worden, zodat nog eerder inzicht wordt gekregen in eventuele financiële problemen bij gemeenten en ook eerder actie kan worden ondernomen. Deze zijn:

- Uitwerking artikel 12-light. De meeste artikel 12-onderzoeken duren drie jaar of meer en zijn ingrijpend voor een gemeente. Voor sommige (incidentele) problemen biedt mogelijk een minder zwaar traject ook een oplossing. Voor bepaalde vooraf gespecificeerde problemen zou dan ook een artikel 12-light van maximaal een jaar voldoende zijn. Hoe een artikel 12-light er precies uit moet zien, zal onderzocht moeten worden. Dit wordt meegenomen bij de actualisatie van de huidige artikel 12-handleiding uit 2017.
- In samenwerking met de provinciale toezichthouders wordt gewerkt aan een verdere doorontwikkeling van monitoring van de financiële situatie van gemeenten, op basis van financiële gegevens en relevante kengetallen. Deze cijfers leiden tot meer en sneller inzicht bij de fondsbeheerders, zodat ook eerder het gesprek kan worden gevoerd met een gemeente.

- Verbetering proces toezicht. Op dit moment zijn er twee mogelijke toezichtregimes: repressief en preventief. Bij preventief toezicht is de gehele begroting niet goedgekeurd door de (provinciale) toezichthouder. Onderzocht wordt of dit proces verbeterd kan worden. Te denken valt bijvoorbeeld aan meer mogelijkheden voor de toezichthouder dan alleen afkeuren van de begroting en/of meer mogelijkheden in het proces, wanneer preventief toezicht wordt ingesteld. In het kader van de Agenda Toekomst Toezicht wordt dit onderzocht.
- Meer inzetten van het bestaande instrument 'Begrotingscan'. Het ministerie van BZK en de provinciale toezichthouder doen dan een kort begrotingsonderzoek. Het voordeel hiervan is dat gemeenten een spiegel wordt voorgehouden die kan bijdragen aan het zelf vinden van een oplossing voor het (financiële) probleem dat ontstaan is als gevolg van onvoorziene gebeurtenissen.

Onze referentie
2022-0000670213
Datum
8 december 2022

Afstemming/krachtenveld

Voor deze verkenning is met diverse (ambtelijk) deskundigen gesproken en heeft afstemming plaatsgevonden met het ministerie van Financiën, VNG en IPO:

- Financiën heeft aangegeven het eens te zijn met de lijn dat een nood- of solidariteitsfonds te weinig toegevoegde waarde biedt boven op het huidige instrumentarium en t.o.v. de (administratieve) lasten.
- Ook de VNG onderschrijft dat er op dit moment geen behoefte is aan het optuigen van een nood- of solidariteitsfonds en sluit zich aan bij deze verkenning.
- Het IPO heeft ambtelijk aangegeven geen behoefte te hebben aan een apart fonds. De huidige regelgeving biedt hiervoor genoeg mogelijkheden. Zo'n fonds heeft volgens het IPO alleen maar nadelen. Instelling van zo'n fonds levert beperking van beleidsvrijheid op, aangezien voor de vulling ervan middelen moeten worden gereserveerd. Bovendien zullen er uitgangspunten moeten worden geformuleerd wanneer inzet van het fonds mogelijk is en zal er gemonitord moeten worden wat de ontwikkeling van het fonds is geweest. Dit brengt extra uitvoeringslasten met zich mee.

Uitvoering

In de uitvoering zal dit een hoop extra werk met zich meebrengen. Indien er sprake is van een apart fonds, dan dient er een aparte begroting en verantwoording te worden opgesteld en de hele begrotingscyclus te worden doorlopen. Daarnaast zullen voorwaarden moeten worden geformuleerd om een beroep te kunnen doen op extra geld en zullen deze ook getoetst moeten worden. Ook zal onderzocht moeten worden of (een deel van) de extra lasten niet door eigen schuld, eigen beleid en eigen handelen veroorzaakt zijn. Dat terwijl de huidige artikel 12-procedure hierin allemaal al voorziet.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

In de openbaar gemaakte versie van deze nota zijn alle persoonsgegevens van ambtenaren geanonimiseerd.