

Aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Algemene Ledenvergadering van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het bestuur van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Gemeentefonds geen pinautomaat voor VNG-beleid

Datum: 25-05-16

De Algemene Rekenkamer publiceerde op 18 mei van dit jaar haar onderzoek¹ inzake het gemeentefonds. De Rekenkamer oordeelt positief over het toestand van het gemeentefonds op het gebied van beleidsinformatie, bedrijfsvoeringsinformatie en financiële informatie.

Wel wijst de Rekenkamer op het feit dat sinds 2009 uitnamen worden gedaan uit het gemeentefonds ten behoeve van andere organisaties dan gemeenten. Deze betalingen, die sinds 2009 met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) begon, komen in 2015 ten goede aan vier organisaties: de VNG, het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING), de Stichting A+O-fonds Gemeenten en de Waarderingskamer.

Het totaalbedrag dat ieder jaar werd onttrokken aan het gemeentefonds is jaarlijks gestegen en opgelopen tot circa €86 miljoen in 2015². Deze €86 miljoen werd rechtstreeks toegekend aan de vier genoemde organisaties. De VNG was van de vier de grootste ontvanger en ontving circa €70 miljoen in 2015³.

Dit bedrag komt ten goede aan een lijst projecten, in het geval van de VNG. De VNG financiert haar projecten door een combinatie van de rechtstreekse uitname van circa €55,3 miljoen uit het gemeentefonds en circa €22,1 miljoen aan subsidies van het Rijk. Deze combinatie is goed voor ruim €77,5 miljoen⁴.

¹ Algemene Rekenkamer - Rapport verantwoordingsonderzoek 2015 bij het Gemeentefonds
<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-748393.pdf>

² Algemene Rekenkamer - Rapport verantwoordingsonderzoek 2015 bij het Gemeentefonds, pagina 8

³ Rijksbegroting gemeentefonds, pagina 10
<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/begrotingen/2015/09/15/b-gemeentefonds-rijksbegroting-2016/b-gemeentefonds-rijksbegroting-2016.pdf>

⁴ Financieel jaarverslag VNG 2015, pagina 48
https://vng.nl/files/vng/05b_financieel_jaarverslag-vng-2015.pdf

Betalingen in strijd met de wet

De Algemene Rekenkamer stelt in haar rapport op het onderzoek naar het gemeentefonds van mei 2016 dat de betalingen uit het gemeentefonds aan de VNG en andere derden onrechtmatig en onwettelijk zijn⁵:

“Wij merken deze betalingen aan als onrechtmatig, omdat deze rechtstreeks vanuit het gemeentefonds aan de organisaties zijn gedaan. Dit is in strijd met de Financiële-verhoudingswet (Fvw). De Fvw regelt de financiële relaties tussen het Rijk en de gemeenten en provincies. Deze wet geeft aan dat de uitgaven uit het gemeentefonds ten goede moeten komen aan de gemeenten.”

In reactie op het onderzoek van de Algemene Rekenkamer onderschrijft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) het feit dat rechtstreekse betalingen plaatsvinden uit het gemeentefonds aan de VNG en andere niet-gemeentelijke organisaties. De minister geeft aan dat zijn ministerie in overleg is met de VNG om deze betalingen te beëindigen per 1 januari 2018⁶.

Al eerder wees het Ministerie van BZK op de noodzaak om over te gaan op andere vormen van financiering, die geen rechtstreekse uitnamen uit het gemeentefonds betroffen. Op 30 mei 2015 publiceerde het Ministerie van BZK haar meicirculaire met betrekking tot het gemeentefonds. Hierin stelde zij inzake de betalingen aan de VNG⁷:

“De activiteiten die nu collectief door de VNG worden uitgevoerd worden rechtstreeks bekostigd uit het gemeentefonds. Het Rijk en de VNG hebben geconstateerd dat aan deze situatie een aantal haken en ogen is verbonden.

[...] Voorgesteld wordt dat de huidige wijze van financiering voor de collectieve uitvoering van taken door de VNG in het jaar 2016 kan worden voortgezet, maar

⁵ Algemene Rekenkamer - Rapport verantwoordingsonderzoek 2015 bij het Gemeentefonds, pagina 8

⁶ Algemene Rekenkamer - Rapport verantwoordingsonderzoek 2015 bij het Gemeentefonds, pagina 10 of zie www.rekenkamer.nl/dsresource?objectid=24260&type=org

⁷ Meicirculaire gemeentefonds 2015, pagina 32

<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/circulaires/2015/06/01/meicirculaire-gemeentefonds-2015/meicirculaire-gemeentefonds-2015.pdf>

dat wel per direct een aantal spelregels inzake besluitvorming en verantwoording ingaan en dat nadere uitwerking en aanvulling van deze spelregels door de VNG en de fondsbeheerders geagendeerd zal worden in de Algemene ledenvergadering van 2016. Deze uitwerking richt zich op:

1) het definiëren van die activiteiten die thans collectief door het VNG-bureau worden uitgevoerd en waarvoor de bestaande financieringsconstructie per 2017 kan worden omgezet in financiering door de leden middels specifieke bijdragen, dan wel middels de contributie; [...]"

Uit dit rapport blijkt dat het Ministerie van BZK met de VNG afspraken heeft gemaakt om de financieringsconstructie om te zetten tot een constructie gebaseerd op ledencontributie of een anderzijds door leden betaalde bijdrage. De streefdatum van 2017 die in dit document wordt genoemd, is niet gehaald. Uit het rapport van de Algemene Rekenkamer blijkt dat deze datum verschoven is naar 1 januari 2018.

Algemene Ledenvergadering 2016

De financieringskwestie waarin de VNG zich bevindt is geagendeerd op Algemene Ledenvergadering die gehouden wordt op 8 juni van dit jaar. In de bijlagen op het contributievoorstel voor 2017 erkent de VNG dat rechtstreekse uitnamen uit het gemeentefonds per 1 januari 2018 niet meer worden toegestaan. Het voorstel voor 2017 heeft daarom nog op de traditionele wijze inhoud gekregen. "Mogelijk leidt de verandering van de financieringssystematiek tot een wijziging in de contributiesystematiek bij het contributievoorstel voor 2018," aldus de VNG⁸. De VNG stelt op de komende ALV twee nieuwe financieringsmethoden voor:

1. Bekostigen via verhoging van de contributie.
2. Bekostigen via een besluit om verplichtingen aan te gaan buiten de reguliere contributie om. Dit besluit moet op minstens 80% goedkeuring rekenen op de ALV om van kracht te zijn⁹.

⁸ Bijlagen contributievoorstel VNG 2017, pagina 1

https://vng.nl/files/vng/brieven/2016/attachments/06_contributievoorstel-2017.pdf

⁹ Collectieve activiteiten afwegingskader en financiering, pagina 3

https://vng.nl/files/vng/brieven/2016/attachments/08_collectieve-activiteiten-afwegingskader-en-financiering-bijlage.pdf

De VNG zal jaarlijks met een plan komen waarin zij de kosten van haar collectieve uitvoeringstaken beschrijft en voorlegt aan de ALV ter goedkeuring.

Bij het handhaven van het huidige aantal projecten zal de nieuwe financieringsmethode een flinke kostenstijging betekenen voor ieder lid. De VNG vermijdt de concrete verhoging in kosten voor gemeenten. Met een eenvoudige berekening op basis van de gepubliceerde factureringstabel van 2015 is echter te berekenen dat de stijging in contributiekosten voor iedere gemeente tussen de 300% en 400% zal bedragen.

Het gemeentefonds is geen pinautomaat

Op 30 november 2015 dienden twee fracties in de Tweede Kamer een amendement in om €13,5 miljoen uit het gemeentefonds te nemen, om geld vrij te maken voor culturele beleidsdoeleinden¹⁰. De VNG schrijft hierover in een brief aan de leden van de Kamercommissies OCW en BZK¹¹: “Het gemeentefonds is geen pinautomaat voor rijksbeleid.” Ironisch genoeg lijkt de VNG het gemeentefonds op dezelfde wijze te misbruiken voor haar eigen gewin. De VNG lijkt een bedrijf geworden met eigen doelstellingen en met een monopoliepositie.

In haar onderzoek naar het gemeentefonds bestempelt de Algemene Rekenkamer de financieringsconstructie van de VNG als strijdig met de Financiële-verhoudingswet, als het gaat om de rechtstreekse uitnamen uit het gemeentefonds. Opmerkelijk is dat de minister van BZK en de VNG deze onwettelijke constructie handhaven tot 1 januari 2018. Dient niet iedere onwettelijke financiële transactie per direct gestaakt te worden?

Dezelfde vraag duikt op als de VNG het heeft over Categorie A financiering in het document ‘Collectieve activiteiten afwegingskader en financiering’ dat tevens is bijgevoegd bij de agenda voor de ALV van 8 juni 2016. Categorie A financiering betreft beleidstaken uit het Sociaal Domein die sinds de decentralisaties van de WMO de

¹⁰ Kamerstuk 34300-B-11

<http://www.rijksbegroting.nl/2016/kamerstukken,2015/12/3/kst215989.html>

¹¹ Brief VNG aan de Vaste Commissies OCW en BZK

https://vng.nl/files/vng/brieven/2015/20151201_brief-parlement_begroting-cultuur-amendementen-vvd-pvda.pdf

gemeenten toekomen. De taken die de VNG in het kader hiervan uitvoert bedragen circa €32 miljoen per jaar. De VNG schrijft hierover¹²:

“Omdat het bij deze activiteiten in het Sociaal Domein gaat om ondersteuning aan individuele burgers, handelt de VNG als een bestuursorgaan (verlengd lokaal bestuur) zonder de daarbij behorende democratisch gelegitimeerde bevoegdheden. Voor de langere termijn is de uitvoering van publieke taken in het Sociaal Domein door de VNG geen houdbare situatie.”

Ook voor de korte termijn is dit geen houdbare situatie met het oog op de onwettelijkheid die de VNG zelf schetst. Hoe kan het zijn dat de VNG kan opereren in strijd met de wetgeving waar andere organisaties wel ondergeschikt aan zijn?

Doorgaans wordt bij het onwettelijk ontvreemden van gelden een boetesom opgelegd die minstens de hoogte bedraagt van het bedrag dat onwettelijk opgenomen is. Als de uitnamen uit het gemeentefonds voor het uitvoeren van verschillende projecten en taken sinds 2009 onwettelijk zijn geweest dan zouden deze dienen te worden teruggestort in het gemeentefonds.

Conclusies

Wij raadsleden trekken uit de bovengenoemde feiten de volgende conclusies:

1. Een onrechtmatigheid kan niet voorduren na constatering dat deze er is. Anders gezegd: de uitname uit het gemeentefonds naar de VNG dient ter stond te stoppen en niet uitgefaseerd richting 2018.
2. Plasterk vergoelijkt de uitname uit het gemeentefonds richting de VNG als een futiliteit omdat het slechts om 0,3% van de totale 27 miljard zou gaan. Dat is een grove misvatting. Immers, het gaat niet om de hoogte van het bedrag, maar om het principe dat iets onrechtmatig is.
3. De VNG neemt beslissingen die wettelijk alleen door gemeenteraden kunnen worden genomen. Het rijk presenteert dit als consensus bereikt met gemeenten die er dus feitelijk niet kan zijn. Bestuurlijk zit er dus een stevige weeffout die

¹² Collectieve activiteiten afwegingskader en financiering, pagina 3

eveneens ter discussie moet worden gesteld. Anders gezegd, welke status heeft de VNG nu eigenlijk? In onze optiek mag het Rijk hier geen conclusies of acties aan verbinden op basis wat via de VNG komt.

4. De gemeenteraad is het hoofd van de gemeente als bepaald in artikel 125 van de Grondwet. De huidige gang van zaken met betrekking tot de financiering van de VNG gaat voorbij aan de positie van gemeenteraden die het budgetrecht hebben binnen de gemeente.
5. Besluiten binnen de VNG, ook als deze zijn genomen in een ALV, dan wel via een ledenraadpleging, kunnen de besluitvorming van raden niet vervangen. De VNG is immers een vereniging en geen overheid en kan overheden niet binden. Veel raadsleden vragen zich af: wat is de VNG nu voor vereniging? Een vereniging die wordt bestuurd door het Rijk en niet door de leden?
6. De minister dient de gelden terug te storten in het Gemeentefonds die sinds 2009 onrechtmatig uit het fonds zijn opgenomen.

Namens het Raadsledeninitiatief voor de Lokale Autonomie,
John Witkamp,
Raadslid gemeente Westland

De Backerstraat 83
2685 TD Poeldijk
j.g.m.witkamp@hccnet.nl
06-52588023