

Vergaderjaar 2019–2020

35 300 B

Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2020

35 300

Nota over de toestand van 's Rijks financiën

C¹

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 december 2019

Bij de Algemene Financiële Beschouwingen in de Eerste Kamer en de begrotingsbehandeling van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in de Tweede Kamer zijn vragen gesteld over de normeringssystematiek (samen trap-op, samen trap-af) en de schommelingen in het accres.

Naar aanleiding hiervan heeft de Staatssecretaris van Financiën, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een brief aan uw Kamer gestuurd².

Over de voortgang van dit traject is de Tweede Kamer middels een brief geïnformeerd. Bijgaand doe ik uw Kamer een afschrift van deze brief toekomen.

Mede namens de Staatssecretaris van Financiën,

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.W. Knops

¹ Letter C heeft alleen betrekking op wetsvoorstel 35 300 B.

² Eerste Kamer, vergaderjaar 2019 – 2020, 35 300, letters AB

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 december 2019

Tijdens de afgelopen begrotingsbehandeling van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heb ik u toegezegd om samen met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten te onderzoeken welke aanpassingen aan de trap-op, trap-af systematiek kunnen worden gedaan om de schommelingen in het gemeentefonds te voorkomen of te dempen.

Het kabinet is zich ervan bewust dat gemeenten hard werken aan de waarborging van de kwaliteit van het lokaal bestuur en dat daarbij de beheersing van kosten een grote rol speelt. Gemeenten hebben er in een korte tijd een groot aantal verantwoordelijkheden bij gekregen. Erkenning is er daarom voor de grote voortvarendheid waarmee de gemeenten deze nieuwe taken zowel vanuit financieel als vanuit inhoudelijk oogpunt hebben opgepakt.

Het kabinet ziet dat het bij veel gemeenten op verschillende manieren knelt en is actief in gesprek met gemeenten om te bezien hoe deze problematiek kan worden opgelost. Het kabinet vindt het belangrijk dat gemeenten goed uitgerust zijn om hun taken uit te voeren en spant zich daarom graag in om deze problematiek te beperken. In deze brief wil het kabinet specifiek reageren op de schommelingen in het accres, ofwel de indexering van de Rijksbijdrage aan het gemeentefonds.

Aanleiding

Voor de gemeenten is het vertrekpunt voor de collegeakkoorden de accresraming uit de Startnota van het kabinet Rutte-III. De accresramingen in opeenvolgende gemeentefondscirculaires lieten tot en met de Voorjaarnota 2019 een dalend accres zien voor alle jaren. In de Miljoenennota 2020 daalde het geraamde accres voor 2019 vergeleken met het voorjaar, terwijl de raming voor de latere jaren toenam (zie ook bijlage 1).

Het dalende accres heeft geresulteerd in een aangepast begrotingsproces bij gemeenten. Bij een lager accres dan eerder in de gemeentebegroting geraamd zijn tijdens het rekeningjaar ingrepen in de begroting nodig voor evenwicht van de gemeentefinanciën. Een dalend accres heeft daardoor bij een aantal gemeentebesturen onrust veroorzaakt. Daarop hebben gemeenten, al dan niet gezamenlijk, een brief aan de Tweede Kamer, het kabinet en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten gestuurd met de oproep de trap-op, trap-af van het gemeentefonds te herzien.

Ook voor het kabinet vormen de standen bij de Startnota het vertrekpunt. Het kabinet wijst er hierbij op dat er meer middelen aan het gemeentefonds zijn toegevoegd. Ook dient de ontwikkeling in het accres in meerjarig perspectief te worden gezien. Tegelijkertijd erkent het kabinet dat een negatieve bijstelling van deze olop tot lastige aanpassingen in het begrotingsproces bij gemeenten kan leiden.

De tussentijdse bijstellingen in de accresraming worden veroorzaakt door de correctie van de Rijksbegroting voor loon- en prijsontwikkeling, onderuitputting op lopende rijksuitgaven en meerjarig gestegen uitgaven. De schommelingen in de loon- en prijsraming leiden niet tot reële mee- en tegenvallers aangezien hier ook lagere uitgaven voor gemeenten tegenover staan.

Het kabinet vindt het belangrijk om de schommelingen voor gemeenten te dempen; hoe stabielere de inkomsten, hoe beter gemeenten uitgerust zijn om hun taken uit te voeren. We herkennen dan ook de motie Özütok¹ en motie Segers c.s.² om met voorstellen te komen om de toepassing van de huidige trap-op, trap-af te veranderen. Het kabinet heeft actief met de VNG onderzocht hoe aan deze oproep gehoor gegeven kan worden.

Standpunt kabinet: dempen van de schommelingen

Het kabinet herkent de onrust die de huidige systematiek veroorzaakt en wil zich inzetten om deze onrust te beperken. Het kabinet vindt het daarnaast belangrijk om de samenwerking en evenredigheid te bewaken. De samen trap-op, samen trap-af systematiek is een gezamenlijke bestuurlijke afspraak¹.

Het kabinet wil hier daarom deze kabinetsperiode graag aan vasthouden. Binnen deze systematiek hebben de fondsbeheerders¹ samen met de VNG vier varianten onderzocht: 1. het accres op een bepaald moment bevrozen voor het lopende jaar, 2. het invoeren van een behoeftzaamheidsmarge binnen het gemeentefonds of op de gemeentebegroting, 3. voorschriften over de omgang met loon- en prijseffecten in het accres aanreiken, of 4. het toepassen van een kasschuif binnen het gemeentefonds (zie bijlage 2).

Het kabinet spant zich in om gedurende deze kabinetsperiode de volumeschommeling in de tweede helft van het lopende jaar te dempen. Zoals eerder genoemd leiden de schommelingen door loon- en prijsbijstellingen niet tot reële mee- of tegenvallers; daarom houdt het kabinet voor nu vast aan deze indexatiesystematiek. De demping van de schokken zal binnen de meerjaren periode budgetneutraal en binnen de geldende uitgavenplafonds gebeuren. Het kabinet zal wanneer de situatie zich voordoet in overleg met de VNG besluiten op welke manier hier mee kan worden omgegaan. Daarbij zal het kabinet uit de bovenstaande varianten kiezen.

De VNG stelt een vijfde optie voor, namelijk dat het Rijk voor de huidige kabinetsperiode afziet van verdere neerwaartse aanpassing van het accres, terwijl opwaartse bijstelling als gevolg van meeruitgaven door het Rijk wel moeten worden toegepast. Het gaat hierbij om een benadering waarin enkel de voordelen van de samen trap-op, samen trap-af systematiek voor gemeenten overeind blijven. Hiermee vervalt de evenredigheid omdat er alleen sprake van trap-op is. Dit vindt het kabinet onwenselijk.

Voor het kabinet is het belangrijk dat de huidige uitgangspunten van de trap-op, trap-af, waaronder evenredigheid, zoveel mogelijk intact blijven. De huidige trap-op, trap-af is immers een bestuurlijke afspraak die, naast andere afspraken met medeoverheden, is verankerd in het interbestuurlijk programma en een uitwerking is van gemaakte afspraken in het regeerakkoord.

Ter voorbereiding van een volgende kabinetsperiode wordt momenteel samen met het VNG en Interprovinciaal Overleg (IPO), de trap-op, trap-af systematiek geëvalueerd. Een nieuw kabinet kan zodoende een eigen keuze maken in de te hanteren systematiek.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2018 – 2019, 35 200 VII, nr. 12

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2019 – 2020, 35 300, nr. 23

¹ Zoals vastgelegd in het interbestuurlijk programma van 14 februari 2018

¹ De fondsbeheerders zijn de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Staatssecretaris van Financiën

Doorwerking nieuwe besluitvorming en vervolg

Sinds de septembercirculaire heeft het kabinet extra middelen uitgetrokken voor urgente maatschappelijke prioriteiten, zoals toegelicht in de Najaarsnota. Hierdoor is sprake van trap-op vergeleken met de laatst gepubliceerde stand voor het accres. De definitieve afrekening van het accres is bij het Financieel Jaarverslag Rijk 2019 in het voorjaar van 2020.

In de meerjarenraming van de Miljoenennota 2020 zijn bovendien de investeringsuitgaven 2019 en 2020 meer gespreid over latere jaren. Hierdoor wordt zo veel mogelijk voorkomen dat deze in het lopende jaar moeten worden bijgesteld. Dit zou een significante bijdrage moeten leveren aan het voorkomen van de schommelingen.

Tevens spant het kabinet zich in om gedurende deze kabinetsperiode negatieve volumebijstellingen in de tweede helft van het lopende jaar te dempen. Op het moment dat verdere schommelingen zich voordoen treden we in bestuurlijk gesprek met de VNG zodat we gezamenlijk tot een passende oplossing komen hoe hier mee om te gaan. Hiermee vertrouwt het kabinet voldoende ruimte te scheppen voor gemeenten om de belangrijke opgaven waar zij voor staan aan te kunnen pakken.

mede namens de Staatssecretaris van Financiën,

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.W. Knops

Ontwikkeling cumulatief accres sinds 2018

(in mln. euro)	2018	2019	2020	2021
Accres MN18 (voor start kabinet)	805	1.250	1.695	2.090
Accres bij Startnota	1.124	2.187	3.325	4.263
Accres MN19	955	2.167	3.177	4.014
Accres VJN19/ FJR18	807	2.093	2.929	3.627
Accres MN20	807	1.875	3.119	4.022

Optie 1: bevroren van het accres

Bij een freeze wordt het accres voor de komende één of twee jaar bevroren op stand van de Voorjaarsnota in het lopend jaar. Ook kan een freeze toegepast worden bij de Miljoenennota in het voorafgaande jaar.

Optie 2: invoeren van een behoedzaamheidsmarge

Bij de MLN2021 wordt bij de raming van het accres een deel van het gemeentefonds achtergehouden in een behoedzaamheidsmarge. Dit deel wordt niet in de bevoorschotting van de algemene uitkering aan gemeenten meegenomen. Aan gemeenten zal worden voorgesteld de behoedzaamheidsmarge niet in de primitieve begroting mee te nemen. Bij de eindafrekening wordt vervolgens de behoedzaamheidsmarge verrekend met deze eindafrekening, waardoor er in de regel een positief bedrag aan accres resteert om aan gemeenten uit te keren.

Daarnaast kan de behoedzaamheidsmarge ook verrekend worden in het lopend jaar, bijvoorbeeld in het geval van een accresdaling bij de Miljoenennota in het lopend jaar. Voor zover de behoedzaamheidsmarge pas bij de eindafrekening bij FJR/VJN wordt ingezet, moet deze via de eindejaarsmarge over de jaargrens meegenomen worden.

Behalve een behoedzaamheidsmarge in het gemeentefonds, is het ook mogelijk gemeenten te verplichten om op hun eigen begroting een behoedzaamheidsmarge op te nemen.

Optie 3: voorschriften over de omgang met LPO

Bijstellingen van het accres als gevolg van LPO kunnen in de gemeentebegroting worden verwerkt, zonder dat dit tot bezuinigingen leidt. Er zouden in het BBV (of de circulaire) mogelijk voorschriften moeten worden opgenomen over de verwerking in de begroting van LPO-effecten in het accres, om daarmee beter te borgen dat LPO-effecten in het accres niet tot bezuinigingen leiden.

Optie 4: kasschuif

Bij een kasschuif worden accresmiddelen uit later jaren naar voren gehaald.