

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

D¹

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 2 juli 2020

Bij brief van 18 december 2019 heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Eerste Kamer een afschrift doen toekomen van de brief aan de Tweede Kamer inzake aanpassingen aan de trap-op, trap-af systematiek om de schommelingen in het gemeentefonds te voorkomen of te dempen.² Deze brief is op 14 januari 2020 binnen de commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning³ besproken. Naar aanleiding hiervan heeft zij de Minister op 24 januari 2020 enige vragen gesteld.

De Minister heeft bij brieven van 9 maart en 1 juli 2020 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning,
Bergman

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

² Kamerstukken I 2019/20, 35 300 B/35 300, C.

³ Samenstelling: Kox (SP), Koffeman (PvdD), Ganzevoort (GL), De Boer (GL), Van Hattem (PVV), Pijlman (D66), Rombouts (CDA), Schalk (SGP), Koole (PvdA), Klip-Martin (VVD), Baay-Timmerman (50PLUS), Wever (VVD), Bezaan (VVD), Van der Burg (VVD), Crone (PvdA), Dessing (FVD), Dittrich (D66), (voorzitter), Doornhof (CDA), Frentrop (FVD), Gerbrandy (OSF), Van der Linden (FvD), Meijer (VVD), Nanninga (FVD), Nicolai (PvdD), (ondervoorzitter), Rietkerk (CDA), Rosenmöller (GL), Verkerk (CU) en De Vries (Fractie-Otten).

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT/ ALGEMENE ZAKEN EN HUIS VAN DE KONING

Aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Den Haag, 24 januari 2020

Bij brief van 18 december 2019 hebt u de Eerste Kamer een afschrift doen toekomen van uw brief aan de Tweede Kamer inzake aanpassingen aan de trap-op, trap-af systematiek om de schommelingen in het gemeentefonds te voorkomen of te dempen.⁴ Deze brief is op 14 januari 2020 binnen de commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/ Algemene Zaken en Huis van de Koning besproken. De brief is voor de leden van de fracties van **CDA** en **PvdA** aanleiding om u enkele vragen voor te leggen. De leden van de fracties van **VVD**, **GroenLinks**, **SP**, **ChristenUnie**-en **OSF** sluiten zich bij deze vragen aan.

De leden van de **CDA**-fractie constateren dat de gemeenten al maanden aandacht vragen voor de negatieve financiële consequenties van de schommelingen in het gemeentefonds gelet op het gebrek aan middelen dat wordt veroorzaakt doordat het Rijk geld overhoudt op de begroting. In het opinieartikel van Thomas Swart uit Wijhe in *De Stentor* van zaterdag 19 oktober 2019, «Geldgebrek bij gemeenten: niet uit te leggen, wel op te lossen», wordt een beschouwing gegeven en een oplossing gepresenteerd. Kan de regering een reactie geven op de beschouwing en daarnaast ook op de geschetste oplossingsrichting?

De leden van de **CDA**-fractie zien dat de regering erop wijst dat er meer middelen aan het gemeentefonds zijn toegevoegd. Om welke middelen gaat het en zijn dit incidentele of structurele middelen? Deze leden lezen dat de regering opmerkt dat de ontwikkeling van het accres in meerjarig perspectief gezien dient te worden. Hoe verwacht de regering dat deze ontwikkeling de begrotingsruimte van gemeenten zal beïnvloeden?

De regering geeft aan dat zij zich inspant om gedurende deze kabinetsperiode de schommeling in de tweede helft van het lopende jaar te dempen en dat zij hiertoe in overleg treedt met de VNG. Het spreiden van de investeringsuitgaven over latere jaren in de meerjarenraming van de Miljoenennota 2020 draagt hieraan bij. Welke andere maatregelen worden er overwogen om de schommeling te dempen?

De leden van de **CDA**-fractie constateren dat de actuele problemen met betrekking tot de stikstofproblematiek en het hierdoor verlammen van de investeringen in Nederland een extra risico vormen. Hoe ziet de regering deze ontwikkeling? Hoe urgent vindt zij deze problematiek? En wat betekent deze ontwikkeling voor het gemeentefonds? Zijn de maatregelen die voorgesteld en overwogen zijn om de schommelingen in het gemeentefonds te dempen met het oog hierop (minder rijksuitgaven vanwege de stikstofproblematiek) voldoende?

De leden van de **PvdA**-fractie stellen de volgende vragen. Het kabinet zegt de onrust die de huidige systematiek veroorzaakt te herkennen. Tijdens de Algemene Financiële Beschouwingen in de Eerste Kamer gaf de Minister van Financiën aan de urgentie van de problematiek te herkennen. Die problematiek ontstaat doordat elke wijziging in de rijksbegroting zich via trap-op-trap-af onmiddellijk vertaalt in een aanpassing van de ruimte voor

⁴ Kamerstukken I 2019/20, 35 300 B/35 300, C.

elke gemeentebegroting via versleuteling van het gemeentefonds. Dat gebeurt diverse malen per jaar. Het verschil met het Rijk is dat mee- en tegenvallers niet mogen weglopen in een hoger of lager financieringstekort, want de gemeentebegroting moet meerjarig sluitend zijn. Elke tussentijdse tegenvaller noopt dus onmiddellijk tot een begrotingsaanpassing, bijvoorbeeld extra bezuinigingen. Daarover ontstaat dan weer discussie in colleges van B&W en in gemeenteraden, en mogelijk onrust bij burgers en instellingen. Deelt de regering deze analyse en hoe kan zij eraan bijdragen dat de begrotingscyclus stabiel wordt en de besluitvorming zich kan concentreren op één besluitvormingsmoment, zoals ook in Den Haag zijn waarde heeft bewezen? Kan de regering bovendien aangeven op welke wijze zij die onrust op korte termijn, dus voor het begrotingsjaar 2020, kan wegnemen? Zo nee, waarom niet?

De regering stelt in haar brief van 18 december 2019: «Het kabinet spant zich in om gedurende deze kabinetsperiode de volumeschommeling in de tweede helft van het lopende jaar te dempen», en zegt daarbij uit vier varianten te willen kiezen. Kan de regering bij benadering aangeven wanneer die keuze zal worden gemaakt? Een vijfde, door de VNG voorgestelde, variant wijst de regering af, omdat daardoor de evenredigheid uit de systematiek zou verdwijnen. Maar de VNG stelt dit slechts voor de rest van de huidige kabinetsperiode voor en het zou dus een tijdelijke voorziening betreffen voor de periode tot 17 maart 2021. Kan de regering aangeven hoeveel geld met deze tijdelijke voorziening ongeveer zou zijn gemoeid, indien hieraan uitvoering zou zijn gegeven? Waarom kiest de regering niet voor deze tijdelijke maatregel, die immers niet prejudicieert op de systematiek in de volgende kabinetsperiode?

De commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning ziet met belangstelling uit naar uw reactie en ontvangt deze graag binnen **vier weken** na dagtekening van deze brief.

De voorzitter van de commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning,
Dittrich

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 maart 2020

De Kamervragen over de schommelingen in het gemeentefonds van de leden van de fracties van CDA en PvdA en de leden van de fracties van VVD, GroenLinks, SP, ChristenUnie- en OSF die zich hierbij aansluiten, ingezonden op 24 januari 2020⁵, kunnen tot mijn spijt niet binnen de gebruikelijke termijn worden beantwoord. De reden van het uitstel is dat de beantwoording en het afstemmen van de beantwoording met de medefondsbeheerder, de Staatssecretaris van Financiën, meer tijd vergt.

Ik zal u zo spoedig mogelijk de antwoorden op de Kamervragen doen toekomen.

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

⁵ Kenmerk 166087.01u

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 juli 2020

Hierbij bied ik u, mede namens de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst, de antwoorden aan op de schriftelijke vragen over de schommelingen in het gemeentefonds. Deze vragen werden ingezonden op 24 januari 2020.⁶

Door de mondiale uitbraak van het coronavirus is de situatie in Nederland sterk veranderd. Het kabinet vindt het belangrijk in deze bijzondere tijd de schommelingen voor medeoverheden te dempen. Daarom heeft het kabinet in overleg met de VNG en het IPO besloten om het accres te bevriezen voor de jaren 2020 en 2021.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren

⁶ Met kenmerk 166087.01u

De onderstaande vragen werden ingezonden op 24 januari 2020 met kenmerk 166087.01u. De vragen zijn gesteld door de leden van de fracties van CDA en PvdA. De leden van de fracties van VVD, GroenLinks, SP, ChristenUnie- en OSF sluiten zich bij deze vragen aan.

De leden van de **CDA**-fractie constateren dat de gemeenten al maanden aandacht vragen voor de negatieve financiële consequenties van de schommelingen in het gemeentefonds gelet op het gebrek aan middelen dat wordt veroorzaakt doordat het Rijk geld overhoudt op de begroting. In het opinieartikel van Thomas Swart uit Wijhe in *De Stentor* van zaterdag 19 oktober 2019, «Geldgebrek bij gemeenten: niet uit te leggen, wel op te lossen», wordt een beschouwing gegeven en een oplossing gepresenteerd. Kan de regering een reactie geven op de beschouwing en daarnaast ook op de geschetste oplossingsrichting?

Antwoord

Het kabinet vindt het belangrijk in deze bijzondere tijd de schommelingen voor medeoverheden te dempen; hoe stabielere de inkomsten, hoe minder verstoringen van het gemeentelijke en provinciale begrotingsproces. In overleg met de VNG en het IPO is daarom besloten om de stand van het accres (volume en loon- en prijsontwikkeling)⁷ zoals gepresenteerd in de Voorjaarsnota 2020 te bevriezen voor de jaren 2020 en 2021. Als er zich grote onverwachte wijzigingen voordoen, zal het kabinet hierover met het IPO en de VNG in gesprek gaan, zie ook mijn brief van 29 mei jongstleden.⁸

Het is aan een nieuw kabinet om in overleg met de medeoverheden te besluiten hoe in de toekomst met het accres om te gaan. Hierover zal het kabinet te zijner tijd aan de Raad voor het Openbaar Bestuur om advies vragen. Het rapport van de evaluatie van de normeringssystematiek, waar ook het IPO en de VNG bij betrokken zijn, verwacht ik u in najaar 2020 te doen toekomen.

Voorts zien de aan het woord zijnde leden van de **CDA**-fractie dat de regering erop wijst dat er meer middelen aan het gemeentefonds zijn toegevoegd. Om welke middelen gaat het en zijn dit incidentele of structurele middelen? Deze leden lezen dat de regering opmerkt dat de ontwikkeling van het accres in meerjarig perspectief gezien dient te worden. Hoe verwacht de regering dat deze ontwikkeling de begrotingsruimte van gemeenten zal beïnvloeden?

Antwoord

Zoals bij het antwoord op de vorige vraag aangegeven, heeft het kabinet in overleg met de VNG en het IPO besloten om de stand van het accres (volume en loon- en prijsontwikkeling), zoals gepresenteerd in de Voorjaarsnota 2020, te bevriezen voor de jaren 2020 en 2021.

In mijn brief van 18 december 2019⁹, waarnaar u verwijst, ga ik in op schommelingen in het gemeentefonds en geef ik aan dat de ontwikkeling van het accres in meerjarig perspectief dient te worden gezien. In de startnota van het kabinet werd uitgegaan van een geraamde groei van

⁷ Dit geldt zowel voor het accres van het gemeentefonds en provinciefonds als het accres van het Btw-compensatiefonds.

⁸ Eerste Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 35 480, nr. A

⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 35 300 B, nr. 13

4,3 miljard in 2021. In het voorjaar van 2020 is de geraamde groei 4,2 miljard in 2021.

De omvang van het gemeentefonds groeit of neemt af door indexatie van de fondsen (het accres) of het storten in of onttrekken van middelen aan de fondsen. In de jaarlijkse circulaire van het gemeentefonds zijn de toevoegingen en onttrekkingen van de decentralisatie- en integratie uitkeringen opgenomen. Daarnaast is in de begroting gemeentefonds 2020 een integraal beeld van de Rijksbijdragen (alle uitkeringen) aan gemeenten opgenomen.¹⁰ Ook heb ik de Tweede Kamer op 22 juni jl. via een Kamerbrief over de financiële positie van gemeenten geïnformeerd.¹¹

Voorts stellen de aan het woord zijnde leden van de **CDA**-fractie dat de regering aangeeft dat zij zich inspannt om gedurende deze kabinetsperiode de schommeling in de tweede helft van het lopende jaar te dempen en dat zij hiertoe in overleg treedt met de VNG. Het spreiden van de investeringsuitgaven over latere jaren in de meerjarenraming van de Miljoenennota 2020 draagt hieraan bij. Welke andere maatregelen worden er overwogen om de schommeling te dempen? Ook constateren de leden dat de actuele problemen met betrekking tot de stikstofproblematiek en het hierdoor verlammen van de investeringen in Nederland een extra risico vormen. Hoe ziet de regering deze ontwikkeling? Hoe urgent vindt zij deze problematiek? En wat betekent deze ontwikkeling voor het gemeentefonds? Zijn de maatregelen die voorgesteld en overwogen zijn om de schommelingen in het gemeentefonds te dempen met het oog hierop (minder rijksuitgaven vanwege de stikstofproblematiek) voldoende?

Antwoord

Zoals bij het antwoord op de vorige vraag aangegeven vindt het kabinet het belangrijk in deze bijzondere tijd de schommelingen voor medeoverheden te dempen. Het kabinet heeft daarom in overleg met de VNG en het IPO besloten om de stand van het accres (volume en loon- en prijsontwikkeling) zoals gepresenteerd in de Voorjaarsnota 2020 te bevriezen voor de jaren 2020 en 2021. Hiermee hebben ook eventuele veranderingen in de investeringen van dit kabinet als gevolg van stikstof geen invloed op het accres. Als er zich grote onverwachte wijzigingen voordoen, zal het kabinet hierover met het IPO en de VNG in gesprek gaan.

De leden van de **PvdA**-fractie stellen de volgende vragen. Het kabinet zegt de onrust die de huidige systematiek veroorzaakt te herkennen. Tijdens de Algemene Financiële Beschouwingen in de Eerste Kamer gaf de Minister van Financiën aan de urgentie van de problematiek te herkennen. Die problematiek ontstaat doordat elke wijziging in de rijksbegroting zich via trap-op-trap-af onmiddellijk vertaalt in een aanpassing van de ruimte voor elke gemeentebegroting via versleuteling van het gemeentefonds. Dat gebeurt diverse malen per jaar. Het verschil met het Rijk is dat mee- en tegenvallers niet mogen weglopen in een hoger of lager financieringstekort, want de gemeentebegroting moet meerjarig sluitend zijn. Elke tussentijdse tegenvaller noopt dus onmiddellijk tot een begrotingsaanpassing, bijvoorbeeld extra bezuinigingen. Daarover ontstaat dan weer discussie in colleges van B&W en in gemeenteraden, en mogelijk onrust bij burgers en instellingen. Deelt de regering deze analyse en hoe kan zij eraan bijdragen dat de begrotingscyclus stabiel wordt en de besluitvorming zich kan concentreren op één besluitvormingsmoment, zoals ook in Den Haag zijn waarde heeft bewezen? Kan de regering bovendien

¹⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 35 300 B, nr. 2. p. 13

¹¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 2020Z11767

aangeven op welke wijze zij die onrust op korte termijn, dus voor het begrotingsjaar 2020, kan wegnemen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

Zoals bij het antwoord op de vorige vraag aangegeven heeft het kabinet, om de schommelingen te dempen, in overleg met de VNG en het IPO besloten om de stand van het accres (volume en loon- en prijsontwikkeling,) zoals gepresenteerd in de Voorjaarsnota 2020, te bevriezen voor de jaren 2020 en 2021.

Op dit moment vindt er een evaluatie plaats van de normeringssystematiek, waar ook het IPO en de VNG bij betrokken zijn. Daarbij is onder andere aandacht oor stabiliteit en worden opties verkend om de stabiliteit te vergroten. Het rapport hoop ik u in najaar 2020 te doen toekomen.

Het is aan een nieuw kabinet om in overleg met de medeoverheden te besluiten hoe in de toekomst met het accres om te gaan. Hierover zal het kabinet te zijner tijd aan de Raad voor het Openbaar Bestuur om advies vragen.

Voorts geven de aan het woord zijnde leden dat van de **PvdA**-fractie aan dat de regering in haar brief van 18 december 2019 stelt: «Het kabinet spant zich in om gedurende deze kabinetsperiode de volumeschommeling in de tweede helft van het lopende jaar te dempen», en zegt daarbij uit vier varianten te willen kiezen. Kan de regering bij benadering aangeven wanneer die keuze zal worden gemaakt?

Antwoord

In mijn brief van 29 mei jl.¹² heb ik u geïnformeerd over het feit dat het kabinet in overleg met de VNG en het IPO heeft besloten om de stand van het accres (volume en loon- en prijsontwikkeling) te bevriezen voor de jaren 2020 en 2021.

Daarop geven de leden van de **PvdA**-fractie aan dat een vijfde, door de VNG voorgestelde, variant door de regering wordt afgewezen omdat daardoor de evenredigheid uit de systematiek zou verdwijnen. Maar de VNG stelt dit slechts voor de rest van de huidige kabinetsperiode voor en het zou dus een tijdelijke voorziening betreffen voor de periode tot 17 maart 2021. Kan de regering aangeven hoeveel geld met deze tijdelijke voorziening ongeveer zou zijn gemoeid, indien hieraan uitvoering zou zijn gegeven?

Antwoord

Zoals bij het antwoord op de vorige vraag aangegeven heeft het kabinet in overleg met de VNG en het IPO besloten om de stand van het accres (volume en loon- en prijsontwikkeling), zoals gepresenteerd in de Voorjaarsnota 2020, te bevriezen voor de jaren 2020 en 2021. De door de VNG voorgestelde vijfde variant is dan ook voor deze kabinetsperiode niet meer actueel. Het is overigens niet te zeggen welk bedrag met de vijfde variant gepaard zou zijn gegaan, omdat het niet te voorspellen is in hoeverre de uitgaven van het Rijk in de rest van de kabinetsperiode afwijken van de huidige raming.

¹² Eerste Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 35 480, nr. A

De aan het woord zijnde leden van de **PvdA**-fractie vragen waarom de regering niet kiest voor deze tijdelijke maatregel, die immers niet prejudicieert op de systematiek in de volgende kabinetsperiode?

Antwoord

Zoals bij het antwoord op de vorige vraag aangegeven heeft het kabinet in overleg met de VNG en het IPO besloten om de stand van het accres te bevriezen voor de jaren 2020 en 2021. De door de VNG voorgestelde vijfde variant is dan ook voor deze kabinetsperiode niet meer actueel.