

Vergaderjaar 2018–2019

**35 000 B**

## **Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2019**

**Nr. 5**

### **VERSLAG HOUDENDE EEN LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN**

Vastgesteld 15 oktober 2018

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer verslag uit te brengen in de vorm van een lijst van vragen met de daarop gegeven antwoorden.

De vragen zijn op 28 september 2018 voorgelegd aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Bij brief van 12 oktober 2018 zijn ze door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties beantwoord.

Met de vaststelling van het verslag acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid.

De voorzitter van de commissie,  
Ziengs

De waarnemend griffier van de commissie,  
Hendrickx

1

Kunt u een toelichting geven op de niet-taakgebonden apparaatskortingen en de effecten daarvan op het accres?

**Antwoord:**

Het kabinet kiest ervoor om de door het kabinet Rutte-II ingevoerde niet-taakgebonden korting voor lagere apparaatskosten van gemeenten te handhaven. Deze korting loopt op tot structureel € 975 mln. in 2025. Het effect van de apparaatskorting werkt door in de grondslag van het Gemeentefonds.

2

Neemt u in uw algemene onderzoek naar de financiële verhoudingen tussen Rijk en de decentrale overheden, de nadelen van onderuitputting bij het Rijk gedurende het begrotingsjaar voor deze overheden mee?

**Antwoord:**

In het onderzoek naar de financiële verhoudingen, waarover ik u per brief op 6 juli jl. (Kamerstukken II 2017–2018, 34 775 B, nr. 18) geïnformeerd heb, kijk ik niet naar de nadelen van onderuitputting bij het Rijk gedurende het uitvoeringsjaar. Het onderzoek naar de financiële verhoudingen tussen Rijk en decentrale overheden richt zich op een herijking van de verdeling van het Gemeentefonds, een herijking van de verdeling van het Provinciefonds, een herziening van het uitkeringsstelsel en het investering in kennisontwikkeling over de financiële verhoudingen.

3

Wanneer volgen de resultaten van uw onderzoek naar de financiële verhoudingen tussen Rijk en decentrale overheden?

**Antwoord:**

In 2019 werk ik samen met medeoverheden aan onderzoeken om te komen tot herziening van de verdeling van de algemene uitkering van het Gemeentefonds. Bij het Gemeentefonds wordt hierbij onderscheid gemaakt tussen herziening van de verdeelmodellen die samenhangen met het sociaal domein en herijking van de overige clusters. In overleg met gemeenten streef ik er naar de gewijzigde verdeling in te kunnen laten gaan per 1 januari 2021, wat inhoudt dat ik de uitkomsten van de onderzoeken uiterlijk in de meicirculaire 2020 bekend wil maken. Tussentijds zal ik uw Kamer informeren over de stand van zaken. Naast de nieuwe verdeling van het fonds kijk ik naar het uitkeringsstelsel. Ik onderzoek hier de mogelijkheden om het stelsel – naast het behoud van de goede elementen – te verbeteren zodanig dat de samenwerking vanuit een gelijkwaardige positie tussen medeoverheden tot zijn recht kan komen. Ik verwacht uw Kamer hierover in het begin van 2019 te kunnen informeren.

Tot slot acht ik het van belang dat er geïnvesteerd wordt in de kennis over de financiële verhoudingen. Ik ben onder meer met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) in overleg over de wijze waarop we dit het best kunnen invullen.

4

Hoe verhoudt het gemeentefonds zich tot de afspraken die in het Inter Bestuurlijk Programma zijn vastgesteld?

**Antwoord:**

Het kabinet heeft in het regeerakkoord bewust de keuze gemaakt om de trap-op-trap-af systematiek aan te zetten en de basis van de normerings-systematiek te verbreden naar de totale uitgaven onder het uitgavenplafond. Hierdoor komen meer middelen beschikbaar voor het Gemeentefonds (accres), wat gemeenten meer vrij besteedbaar budget geeft. Met het Interbestuurlijk Programma (IBP) is vervolgens afgesproken dat alle overheden zich inzetten voor de maatschappelijke opgaven waarbij zij betrokken zijn. Met de beschikbaar gestelde middelen kunnen het Rijk en

gemeenten samen de benodigde resultaten bereiken op de negen maatschappelijke opgaven uit het IBP.

5

Is het waar dat de BCF-raming geen rekening houdt met inflatie, inwonergroei en conjunctuur en hierdoor onrealistisch is? Zou dit anders kunnen?

**Antwoord:**

De raming van de uitgaven van het Btw-compensatiefonds (BCF) is gebaseerd op de uitputting van het BCF van een jaar eerder. Er is, in overleg met de decentrale overheden, voor gekozen om de verwachte uitgaven van het BCF vlak te ramen.

Bij de raming van de omvang van het BCF is wel sprake van indexatie doordat het fonds meebeweegt via de trap-op-trap-af systematiek met de totale rijksuitgaven.

6

Ziet u financiële noodzaak voor een tussenoplossing wanneer het gaat om de tekorten bij de jeugdzorg voor 2019 en 2020?

**Antwoord:**

Ik ben naar aanleiding van moties, ingediend tijdens de Algemene ledenvergadering van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) van 27 juni 2018, in gesprek met de VNG over de financiën in het sociaal domein. Ik doe dat samen met de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). In nauw overleg met de VNG bereid ik een kabinetsreactie voor op de moties. Ik wil niet vooruit lopen op de uitkomsten van dat overleg met uitspraken over wat al dan niet nodig zou zijn.

7

Wat is het netto bedrag in het gemeentefonds dat uiteindelijk jaarlijks beschikbaar was voor de gemeenten in de afgelopen 5 jaar?

**Antwoord:**

Onderstaand overzicht geeft de jaarlijks beschikbare totaalbedragen weer in het Gemeentefonds.

**Bron: slotwetten Gemeentefonds**

Jaar	Bedragen (in €)
2013	17.989 mln.
2014	18.741 mln.
2015	27.267 mln.
2016	28.125 mln.
2017	27.906 mln.

8

Is bekend hoeveel middelen uit het gemeentefonds aan jeugdzorg worden uitgegeven? Zo ja, kunt u een overzicht hiervan geven inclusief de ontwikkelingen hiervan in de tijd?

**Antwoord:**

De uitgaven voor jeugdzorg worden door gemeenten uit meerdere bronnen gefinancierd, waaronder het Gemeentefonds. Het is niet mogelijk om de uitgaven voor jeugdzorg te specificeren naar de diverse inkomstenbronnen. Los van de wijze van financiering, is wel informatie voorhanden over de gemeentelijke uitgaven.

Jaarlijks publiceert het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) in Statline gegevens over de gemeentelijke uitgaven op basis van de gemeenterekeningen. In onderstaande tabel zijn de gegevens van Statline over de gemeentelijke uitgaven voor Jeugd opgenomen (in € mln.). De cijfers over 2017 zijn nog niet bekend. In december 2018 publiceert het CBS de gegevens over gemeentelijke uitgaven op basis van de gemeentereke-

ningen 2017. Gemeenten leveren hun financiële gegevens – zoals die over de gemeenterekeningen – aan via de zogenoemde Informatie voor derden-systematiek (lv3).

Het is niet mogelijk om precies inzichtelijk te maken hoeveel middelen aan Jeugd zijn uitgeven. Dit komt doordat een aantal gemeentelijke uitgaven, en ook de lv3 functies waarop deze uitgaven worden aangeleverd, algemene voorzieningen betreffen voor zowel Wmo beleid als Jeugdhulp (bijvoorbeeld de uitgaven aan wijkteams). Het is niet mogelijk om deze kosten accuraat te splitsen. Om die reden zijn in het onderstaande overzicht deze uitgaven apart opgenomen en vermeld onder «Onverdeeld Wmo en Jeugd».

**Bedragen in € mln.**

Jaar	Netto-lasten Jeugd	Netto-lasten Onverdeeld Wmo en Jeugd
2010	874	
2011	818	
2012	831	
2013	815	
2014	799	
2015	2.963	3.783
2016	3.126	3.577

9

Hoeveel gemeenten geven aan dat ze te weinig middelen via het gemeentefonds krijgen voor jeugdzorg?

**Antwoord:**

Zie ook vraag 16. De financiële middelen die gemeenten hebben ontvangen voor de verantwoordelijkheden op het gebied van jeugdhulp, Wmo en participatie zijn opgenomen in het Gemeentefonds. Binnen het Gemeentefonds kan niet worden gesproken over deelbudgetten. De gemeentefondsmiddelen zijn vrij besteedbaar en gemeenten leggen verantwoording af aan de gemeenteraad. Binnen het Gemeentefonds is er wel sprake van verdeelformules voor verschillende onderdelen (en dus ook voor jeugdhulp), maar dat betekent niet dat er sprake is van schotten tussen de budgetten. Een vergelijking met de feitelijke uitgaven met onderdelen binnen het Gemeentefonds kan daarom niet zinvol worden gemaakt.

10

Hoe verhoudt de doelstelling uit artikel 1 dat gemeenten voldoende geld hebben om hun taken uit te voeren zich tot het feit dat er gemeenten zijn die stellen onvoldoende geld te hebben voor bepaalde taken?

**Antwoord:**

Het Gemeentefonds is niet de enige inkomstenbron van gemeenten. Gemeenten hebben ook inkomsten uit andere bronnen, zoals specifieke uitkeringen, lokale belastingen en retributies. Om te bepalen of de middelen voldoende zijn moet ook gekeken worden naar uitgaven van gemeenten. Er kunnen allerlei redenen zijn waarom gemeenten meer geld uitgeven dan waar in de verdeling van het Gemeentefonds rekening mee wordt gehouden. Te denken valt aan een hoger ambitieniveau, veranderende maatschappelijke voorkeuren of eigen beleidskeuzes van gemeenten. Ook kunnen in de loop van de tijd nieuwe inzichten ontstaan over de geobjectiveerde kosten van gemeenten voor een bepaalde taak. Een relevante vraag is ook of afwijkingen bij (nagenoeg) alle gemeenten spelen, dus op macroniveau, of bij slechts een kleine groep gemeenten. Bij signalen dat gemeenten onvoldoende geld ontvangen vanuit het Gemeentefonds is het van belang bovengenoemde aspecten eerst zorgvuldig te bezien en mee te wegen.

11

Waar in de begroting is precies het bedrag te vinden dat extra naar het Gemeentefonds gaat, waar het persbericht van het Ministerie van BZK dd. 18 september 2018 over de begroting van 2019 melding van maakt? Waar wordt dit geld aan besteed?

**Antwoord:**

In het persbericht dat op Prinsjesdag is uitgekomen is gecommuniceerd wat er in de begroting van 2019 van het Gemeentefonds aan veranderingen zijn opgetreden. Daarin is benoemd dat er extra accres naar het Gemeentefonds gaat in 2019. Dat is gezien vanaf de start van deze kabinetsperiode en dus de periode waar het Interbestuurlijk Programma (IBP) betrekking op heeft. Het betreft een vergelijking van de accrestand Gemeentefonds voor het uitkeringsjaar 2019 tussen de stand van september 2017 en de stand in september 2018 (circulaires gemeentefonds). De middelen in het Gemeentefonds maken onderdeel uit van de algemene middelen van de gemeenten. Het is aan de gemeenteraden te bepalen waaraan deze worden besteed.

12

In hoeverre is het waar dat een gemeente die de lasten voor de inwoners laag houdt (OZB) in feite wordt gestraft door een lagere uitkering uit het Gemeentefonds? Kan hierop een toelichting worden gegeven?

**Antwoord:**

In het Gemeentefonds zijn de feitelijke OZB tarieven bij gemeenten niet van invloed op de hoogte van de uitkering uit het Gemeentefonds. Wel wordt ten behoeve van de verdeling van het Gemeentefonds rekening gehouden met de verschillen tussen gemeenten in OZB-belastingcapaciteit. Dit betekent dat, indien de ontwikkeling van de omvang van de WOZ-waarden in een gemeente boven het landelijk gemiddelde ligt, deze gemeente minder geld uit het Gemeentefonds ontvangt. Dit gebeurt ten gunste van gemeenten waar de ontwikkeling onder het landelijk gemiddelde ligt.

13

Welke gemeenten zijn op dit moment zogenaamde artikel 12 gemeenten?

**Antwoord:**

Er zijn in 2018 twee artikel 12-gemeenten: Lelystad en Vlissingen. Lelystad ontvangt via artikel 12 de zogenaamde ICL-bijdrage (Interdepartementale Commissie Lelystad) als gevolg van de ruime opzet van de openbare ruimte en een achterblijvende inwonersgroei en niet als gevolg van recente financiële tekorten. Vlissingen heeft als gevolg van tekorten bij de grondexploitatie de artikel 12-status.

14

Hoe ziet de macronorm OZB er voor 2019 uit?

**Antwoord:**

De macronorm voor 2019 is 4,0%. Dit percentage is opgebouwd uit 1,6% reële trendmatige groei van het bruto binnenlands product en 2,4% prijsontwikkeling nationale bestedingen (op basis van het Centraal Economisch Plan 2018).

15

De uitkering komt gemiddeld uit op 1.746 euro per inwoner. In welke gemeente komt gemiddeld het laagste bedrag per inwoner terecht en welk bedrag is dit? En in welke gemeente komt gemiddeld het hoogste bedrag per inwoner terecht en welk bedrag is dit?

**Antwoord:**

Deze vraag is op dit moment het beste te beantwoorden aan de hand van de gegevens over het lopende uitkeringsjaar 2018. Blaricum is voor uitkeringsjaar 2018 de gemeente met de laagste totale uitkering uit het

Gemeentefonds. Het betreft een bedrag van € 882 per inwoner. De hoogste totale uitkering uit het Gemeentefonds voor genoemd jaar gaat naar Schiermonnikoog, met een bedrag van € 3.017 per inwoner. Beide bedragen zijn gebaseerd op de stand meicirculaire 2018.

16

Kan per decentralisatie worden aangegeven hoeveel gemeenten aangeven een tekort te hebben om alle kosten die voortvloeien uit de betreffende decentralisatie te financieren?

**Antwoord:**

Zie ook vraag 9. De financiële middelen die gemeenten hebben ontvangen voor de verantwoordelijkheden op het gebied van jeugdhulp, Wmo en participatie zijn opgenomen in het Gemeentefonds. Binnen het Gemeentefonds kan niet worden gesproken over deelbudgetten. De gemeentefonds-middelen zijn vrij besteedbaar en gemeenten leggen verantwoording af aan de gemeenteraad. Binnen het Gemeentefonds is er wel sprake van verdeelformules voor verschillende onderdelen (en dus ook voor jeugdhulp), maar dat betekent niet dat er sprake is van schotten tussen de budgetten. Een vergelijking met de feitelijke uitgaven met onderdelen binnen het Gemeentefonds kan daarom niet zinvol worden gemaakt.

17

Zijn er vergelijkende studies of onderzoeken beschikbaar over hoe andere Europese landen die taken aan gemeenten hebben gedecentraliseerd omgaan met de financiering? Zo ja, kunt u deze aan de Kamer doen toekomen?

**Antwoord:**

De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) in Parijs doet structureel vergelijkend onderzoek naar de financiële verhoudingen tussen centrale en decentrale overheden, uitkeringsstelsels, lokale belastingen, fiscale verevening en aanverwante zaken. Zie hiervoor de OECD Working Papers on Fiscal Federalism (<https://doi.org/10.1787/#00048>). Een belangrijke bevinding is dat de stelsels in de OESO-lidstaten weliswaar uit vergelijkbare elementen bestaan, maar dat de feitelijke werking sterk afhankelijk is van cultuur en historische ontwikkelingen in een land. Dit maakt directe onderlinge vergelijkbaarheid lastig.

18

Hebben recentelijke en toekomstige gemeentelijke herindelingen invloed op de omvang en de verdeling van het gemeentefonds?

**Antwoord:**

De bij een herindeling betrokken gemeenten krijgen voor een periode van 5 jaar een extra bedrag in het Gemeentefonds op basis van de maatstaf «herindeling». Het bedrag dat met de maatstaf «herindeling» wordt verdeeld is afkomstig uit het Gemeentefonds. De omvang van het Gemeentefonds blijft ongewijzigd, maar de verdeling tussen de gemeenten wordt wel aangepast ten gunste van de gemeenten die betrokken zijn bij een herindeling. Structureel ontvangt de nieuw te vormen gemeenten een andere bedrag dan de optelsom van de oude gemeenten. Ook dit effect betreft alleen een herverdeling binnen het fonds en geen aanpassing van de omvang van het fonds.

19

Kan nader worden toegelicht (indicatief) waar gemeenten geld uit het acres aan uitgeven?

**Antwoord:**

Het Gemeentefonds en het daarbij horende acres zijn voor gemeenten vrij besteedbaar. Dit betekent dat gemeenten vrij zijn om deze middelen zelf toe te delen aan de maatschappelijke opgaven, waarbij zij betrokken

zijn. Gemeenten gebruiken het accres dus verschillend en leggen daarover verantwoording af aan de gemeenteraad.

20

Is bekend hoeveel middelen uit het gemeentefonds naar voorschoolse educatie gaan? Zo ja, kunt u daar een overzicht van geven?

**Antwoord:**

Vanuit de begroting van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) zijn middelen beschikbaar voor voorschoolse educatie. Deze middelen komen via een specifieke uitkering bij gemeenten terecht en lopen dus niet via het Gemeentefonds.

Aan de algemene uitkering van het Gemeentefonds zijn wel middelen voor de handhaving van voorschoolse educatie toegevoegd. Deze middelen maken onderdeel uit van het cluster educatie waar onder andere ook middelen voor onderwijshuisvesting en leerlingenvervoer deel van uitmaken.

Binnen het cluster educatie is het helaas niet mogelijk om voor het gevraagde detailniveau (de middelen voor voorschoolse educatie) inzichtelijk te maken om welke bedragen het gaat. Dat past ook niet bij het globale karakter van het Gemeentefonds en de vrije besteedbaarheid van deze middelen.