

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

**Ministerie van
Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties**
directie Bestuur, Financien en
Regio's
Bekostiging Binnenlands
Bestuur

Turfmarkt 147
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Kenmerk
2021-0000077675

Uw kenmerk

Datum 12 februari 2021
Betreft Beantwoording Kamervragen over herijking gemeentefonds

Hierbij bied ik u, mede namens de staatssecretaris van Financiën - Fiscaliteit en Belastingdienst, de antwoorden aan op de schriftelijke vragen die zijn gesteld door de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken naar aanleiding van mijn brief over de stand van zaken bij en het vervolg van de herijking van het gemeentefonds.¹ Deze vragen werden ingezonden op 14 januari 2021.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

drs. K.H. Ollongren

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 35570-B, nr. 13

Vraag 1

In hoeverre is er bij het besluit tot uitstel rekening gehouden met de gemeenten die op grond van het nieuwe verdeelmodel te weinig geld ontvangen uit het gemeentefonds en daardoor juist een verslechterde financiële positie kennen?

Antwoord vraag 1

Het besluit tot uitstel is juist genomen vanwege de huidige financiële positie van gemeenten en de nog lopende gesprekken met gemeenten over onder andere de toereikendheid van de financiering van de jeugdzorg. Het is van belang dat er helderheid is over de financiële afspraken met, en de positie van gemeenten voordat het nieuwe kabinet een besluit neemt over de invoering van de nieuwe verdeling. Dit, opdat hiermee bij de wijze van invoering rekening kan worden gehouden.

Vraag 2

Kan er een overzicht gegeven worden van de precieze praktische en juridische obstakels die nog genomen dienen te worden voordat er overgegaan kan worden tot een herijking van het gemeentefonds?

Antwoord vraag 2

Ter voorbereiding op de besluitvorming door het nieuwe kabinet heb ik de Raad voor het Openbaar Bestuur om advies gevraagd over het verdeelvoorstel.² Aansluitend op het advies van de ROB, vraag ik de VNG om advies. Bij de adviesvraag aan de VNG, waarmee intensief is samengewerkt bij het uitvoeren van het onderzoek, zal ik een reactie op het advies van de ROB meesturen en indien nodig voorafgaand het verdeelvoorstel aanpassen.

In de brief³ van 7 december jl. gaf ik aan belang te hechten aan het afronden van het onderzoek omdat ik de gemeenten en de VNG de mogelijkheid wil geven zich voor te bereiden op de inbreng tijdens de komende kabinetsformatie. Na consultatie van de VNG en gemeenten is de uiteindelijke besluitvorming over het nieuwe verdeelmodel aan het volgend kabinet.

Als bij de kabinetsformatie besloten wordt tot invoering van de nieuwe verdeling per 1 januari 2023 dan zullen de gemeenten uiterlijk via de meicirculaire 2022 van het gemeentefonds geïnformeerd worden. Uw Kamer zal op de gebruikelijke wijze betrokken worden bij het aanpassen van de Algemene Maatregel van Bestuur waarin de verdeelmaatstaven van het gemeentefonds zijn vastgelegd.

Uitgaande dat de nieuwe verdeling conform het huidige voorstel wordt ingevoerd, vraagt de invoering wijziging van de Financiële-verhoudingswet. De wet bevat namelijk een lager percentage voor de verevening van inkomsten van gemeenten uit de onroerendezaakbelasting dan waar de nieuwe verdeling vanuit gaat.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 35570-B, nr. 16

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 35570-B, nr. 13

Vraag 3

Bevat de meicirculaire 2021 voldoende informatie voor gemeenten voor hun begrotingsvoorbereiding?

Antwoord vraag 3

Het is aan een nieuw kabinet om te besluiten over de invoering van de nieuwe verdeling. Als bij kabinetsformatie besloten wordt tot invoering van de verdeling op 1 januari 2023, dan zullen de gemeenten uiterlijk in de meicirculaire 2022 geïnformeerd worden over de effecten op hun begroting als gevolg van de herijking van het gemeentefonds.

Vraag 4

Worden er aanvullende maatregelen genomen om tekorten te voorkomen op de terreinen Voogdij en 18+, aangezien daarbij de herijking op basis van historisch gebruik verdeeld blijft worden?

Antwoord vraag 4

Vanaf het moment van invoering van het nieuwe model - voorzien per 1 januari 2023 - zal er voor de verdeling voor voogdij en 18+ geen sprake meer zijn van een historische, maar van een objectieve verdeling. Tot de invoering van het nieuwe model blijft sprake van een historische verdeling die is gebaseerd op de kosten van het daadwerkelijk zorggebruik in jaar t-2. Wel zal in 2022 in de historische verdeling rekening worden gehouden met de invoering van de wijziging van het woonplaatsbeginsel per dat jaar.

Met betrekking tot het woonplaatsbeginsel zijn Rijk en VNG in het najaar van 2019 bestuurlijk overeengekomen om bij de invoering van de wijziging van het woonplaatsbeginsel twee compensatieregelingen in het leven te roepen. Hiervoor is vanaf 2022 een bedrag van € 30 miljoen per jaar gereserveerd. Gemeenten zijn hierover onder meer via de meicirculaire 2020 gemeentefonds geïnformeerd.⁴ Het betreft de volgende twee regelingen:

- 1) Een regeling die gemeenten in 2022 compenseert als deze gemeenten nadeel ondervinden van het onderbreken van de t-2 systematiek. Het onderbreken van deze systematiek is nadelig voor gemeenten die in de jaren 2020 en 2021 te maken hebben gehad met een aanzienlijke stijging van hun kosten voor voogdij en 18+.
- 2) Een regeling die gemeenten compenseert voor de kosten van kinderen waarvan de nieuw verantwoordelijke gemeente niet vastgesteld kan worden, maar waarbij wel zeker is dat de huidige verantwoordelijke gemeente niet langer verantwoordelijk is. De compensatieregeling geldt in eerste instantie voor 2 jaar (2023 en 2024), met de mogelijkheid van verlenging.

Vraag 5

Bevat de meicirculaire 2021 de uitkomsten van de gesprekken over (extra middelen voor) Jeugdzorg?

⁴ Uw Kamer heeft hiervan een afschrift ontvangen: Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 35300B, nr. 19

Datum

Kenmerk
2021-0000077675

Antwoord vraag 5

Besluitvorming over een structurele oplossing in termen van benodigd budget en aanpassing in het stelsel van jeugdhulp vanaf 2022 is aan een volgend kabinet. Op dit moment werken Rijk en VNG samen aan een bestuurlijke weging van het rapport. Bij deze weging worden eveneens betrokken de door partijen verrichte inspanningen om een beter, effectiever en efficiënter jeugdhulpstel te bewerkstelligen en eerder afgesproken bestuurlijke maatregelen en de uitkomsten van andere onderzoeken betrokken. Daarnaast zullen de maatregelen uit de stuurgroep maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet bij de bestuurlijke weging worden betrokken. De doelstelling is dit proces uiterlijk 1 mei af te ronden. Zodra de uitkomsten van de bestuurlijke weging van het bijgevoegde onderzoek en het rapport van de stuurgroep naar aanvullende maatregelen beschikbaar zijn, zullen we uw Kamer informeren.

Eerder hebben wij u geïnformeerd dat de voorlopige financiële gegevens van de gemeenten over 2019 - in het bijzonder de staatssecretaris van Financiën en de minister van BZK als fondsbeheerders - zorgen baren. Het onderzoek van AEF bevestigt deze zorgen. Het kabinet spreekt daarom bestuurlijk met gemeenten over thema's die de gemeentefinanciën raken en de mogelijkheden om tekorten terug te dringen, waaronder de jeugdzorg.

Vraag 6

In hoeverre zal de besluitvorming over de herijking van het gemeentefonds gekoppeld zijn en blijven aan de discussie over de omvang van het gemeentefonds?

Antwoord vraag 6

In principe staan de verdeling en omvang van het gemeentefonds los van elkaar. Het besluit over de invoering van de nieuwe verdeling en of dit gekoppeld is aan aanpassing van de omvang van het gemeentefonds is aan het volgende kabinet, zoals aangegeven in de brief van 7 december jl.⁵

Vraag 7

Kan de kabinetsformatie zorgen voor schommelingen in het accres of gemeentefonds en hoe kunnen de nadelige effecten daarvan worden ondervangen? Kan het antwoord met voorbeelden van eventuele schommelingen en van mogelijke oplossingen worden onderbouwd?

Antwoord vraag 7

In november 2020 heeft u het rapport van de evaluatie van de normeringssystematiek ontvangen.⁶ Het is aan een volgend kabinet om over de normeringssystematiek te besluiten. Op dit moment kunnen er dan ook geen uitspraken worden gedaan over de impact van de kabinetsformatie op het accres.

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 35570-B, nr. 13

⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 35 570 B, nr. 10

Vraag 8

Waarom is ervoor gekozen om de uitgaven in het sociaal domein apart te onderzoeken en door een ander adviesbureau dan de uitgaven in het klassiek domein en sluiten deze wel goed op elkaar aan?

Antwoord vraag 8

Er is gekozen voor twee aparte onderzoekstrajecten omdat het inhoudelijk twee wezenlijk andere domeinen betreft, de bestuurlijke dynamiek anders is en het proces anders moeilijk beheersbaar zou zijn, mede omdat de werklast voor één onderzoeksbureau te groot zou zijn geweest.

De beide trajecten zijn inhoudelijk op elkaar afgestemd, de onderzoeksbureaus hebben goed samengewerkt, en er is gebruikt gemaakt van dezelfde brondata en onderzoeksmethode en dezelfde definities.

Vraag 9

In hoeverre kan op basis van de huidige onderzoeken gekozen worden voor een verdeling die recht doet aan de situatie per gemeente, óók als het volgende kabinet ervoor kiest om gemeenten meer financiële afwegingsmogelijkheden te geven in het sociaal domein?

Antwoord vraag 9

De verdeling van het gemeentefonds is gebaseerd op structuurkenmerken van gemeenten, niet op individuele gemeenten. Als de financiële ruimte van gemeenten toeneemt en daardoor wijzigingen in de kostenpatronen ontstaan dan volgen we dit in het periodiek onderhoud. Als daar aanleiding toe is, worden deze ontwikkelingen meegenomen in de evaluatie die de fondsbeheerders beogen uit te voeren in 2025.

Vraag 10

Op welke wijze worden de stijgende kosten voor het beheer en onderhoud van infrastructuur en openbare ruimte ten gevolge van slechte bodemgesteldheid (door het PBL in 2016 becijferd op 5,2 miljard tot 2050) meegenomen in de herijking van het klassieke domein van het gemeentefonds, nu gemeenten op slappe bodem te maken hebben met hoge kosten voor beheer en onderhoud van infrastructuur en openbare ruimte en die kosten toenemen, onder meer door bodemdaling en daardoor de kwaliteit onder druk staat en er overlast ontstaat voor inwoners? Dwingen de tekorten in het sociaal domein gemeenten om te besparen op het klassieke domein, onder meer op beheer en onderhoud ? (Herijking verdeling klassiek domein gemeentefonds, blz. 51)

Antwoord vraag 10

De verdeling van het gemeentefonds is gebaseerd op het huidige lastenniveau van gemeenten, niet op het toekomstige lastenniveau. Net als in de huidige verdeling wordt ook in de nieuwe verdeling rekening gehouden met gemeenten met een slechte bodemgesteldheid. Zoals gebruikelijk zullen de fondsbeheerders de nieuwe verdeling jaarlijks monitoren op de aansluiting met de feitelijke lasten van gemeenten. Uit de gegevens die voor het herijkingsonderzoek gebruikt zijn, bleek van verdringen van kosten tussen beide domeinen geen sprake.

Vraag 11

Op welke wijze biedt de herijking van het gemeentefonds kansen om gemeenten in staat te stellen op korte termijn investeringen te plegen in lichtgewicht-technieken om aan bodemdaling gerelateerde kosten later te verminderen en vermijden, nu het PBL in 2016 heeft becijferd dat de meerkosten voor beheer en onderhoud van infrastructuur en openbare ruimte ten gevolge van een slappe bodem 5,2 miljard tot 2050 omvatten, een deel van die meerkosten vermijdbaar is door aanpassing van beleid en financiering van beheer en onderhoud en door nu te investeren in betere lichtgewicht technieken ? (Herijking verdeling klassiek domein gemeentefonds, blz. 51)

Antwoord vraag 11

De uitkering uit het gemeentefonds is vrij besteedbaar. Het staat gemeenten dan ook vrij om te besluiten om op korte termijn investeringen te plegen om hogere kosten in de toekomst te verminderen of zelfs te vermijden.

Vraag 12

Is in beeld hoeveel gemeenten te maken hebben met een slechte bodemgesteldheid? Hoe en hoe vaak wordt bepaald welke gemeenten dit zijn?

Antwoord vraag 12

In de verdeling van het gemeentefonds wordt de bodemgesteldheid bepaald aan de hand van de bodemfactor van een gemeente. De bodemfactor is het gewogen gemiddelde aandeel van de verschillende grondsoorten in het totale oppervlak van land en binnenwater binnen de gemeente. Deze factor wordt meegewogen in de verdeling. De gegevens worden jaarlijks geactualiseerd. Op dit moment hebben ruim 20 gemeenten in het gemeentefonds te maken met een zeer slechte bodemgesteldheid.

Vraag 13

Welke opties zijn er voor gemeenten om stijgende kosten voor bodemdaling en verzakking op te vangen in tijden waarin ook op de andere clusters financiële krapte toeneemt en wanneer essentiële voorzieningen niet beknelde mogen raken?

Antwoord vraag 13

De huidige en de nieuwe verdeling van het gemeentefonds houden beiden rekening met de extra kosten die gemeenten met een slechte bodemgesteldheid maken.

Het kabinet is zich ervan bewust dat de financiële positie van gemeenten onder druk staat. De afgelopen periode heeft het kabinet zich ingespannen om gemeenten financieel te ondersteunen bij de uitvoering van hun taken. Naar de toekomst toe acht ik het van groot belang ook in breder perspectief naar de interbestuurlijke en financiële verhoudingen tussen het Rijk en medeoverheden, en in het bijzonder gemeenten, te kijken. Hoewel gemeenten op korte termijn enige lucht hebben gekregen in hun begroting, liggen er voor de komende jaren grote uitdagingen en opgaven voor ons. Het gaat uiteindelijk om een goede balans tussen ambities op maatschappelijke opgaven en het daartoe ter beschikking staande instrumentarium en middelen voor gemeenten.

Vraag 14

Op welke wijze worden de stijgende kosten voor het beheer en onderhoud van infrastructuur en openbare ruimte ten gevolge van slechte bodemgesteldheid (door het PBL in 2016 becijferd op 5,2 miljard tot 2050) meegenomen in de herijking van het klassieke domein van het gemeentefonds?

Antwoord vraag 14

Zoals aangegeven in het antwoord op vraag 10 zal net als in de huidige verdeling ook in de nieuwe verdeling rekening worden gehouden met gemeenten met een slechte bodemgesteldheid.

Vraag 15

Op welke wijze biedt de herijking van het gemeentefonds kansen om gemeenten in staat te stellen op korte termijn investeringen te plegen in lichtgewicht-technieken om bodemdaling gerelateerde kosten later te verminderen en vermijden?

Antwoord vraag 15

Zoals aangegeven in het antwoord op vraag 11 zijn de middelen uit het gemeentefonds vrij besteedbaar.

Vraag 16

Is volgens Cebeon bij de herijking van het klassiek domein bijzondere aandacht nodig voor gemeenten met een slechte bodemgesteldheid?

1. Heeft het ministerie in beeld om hoeveel gemeenten dit gaat?
2. Hoe wordt bepaald welke gemeenten te maken hebben met slechte bodemgesteldheid?
3. Hoe vaak wordt dit herijkt, gelet op de toenemende problematiek rondom droogte, verzakkingen en schade aan infrastructuur en gebouwen?
(Herijking verdeling klassiek domein gemeentefonds, blz. 51-52)

Antwoord vraag 16

Zoals aangegeven bij vraag 12 gaat het om circa 20 gemeenten die te maken hebben met een zeer slechte bodemgesteldheid. In de verdeling wordt hiervoor naar de bodemfactor gekeken. Dit is het gewogen gemiddelde aandeel van de verschillende grondsoorten in het totale oppervlak van land en binnenwater binnen de gemeente. Via het periodiek onderhoud monitoren we de kostenontwikkeling bij gemeenten. Als er aanleiding voor is wordt de verdeling op de nieuwe ontwikkelingen aangepast.

Vraag 17

Op basis van welke uitkomsten zou volgens het kabinet het nodig moeten zijn om de stijgende kosten omtrent bodemdaling en verzakkingen van gemeenten met een slechte bodemkwaliteit vanuit het gemeentefonds op te vangen en wat zou in dat geval de grootte zijn van de compensatie die hieruit volgt?

Antwoord vraag 17

De kostenontwikkeling van gemeenten wordt via het periodiek onderhoud jaarlijks gemonitord en vergeleken met de ontwikkeling van de verdeling van het gemeentefonds. Indien de kostenontwikkeling en de verdeling uiteenlopen kan dit aanleiding zijn om de verdeling te herzien.

Vraag 18

Welke andere opties zijn er voor gemeenten om de kosten voor bodemdaling op te vangen dan compensatie in het gemeentefonds?

Antwoord vraag 18

Gemeenten kunnen de middelen binnen het gemeentefonds vrij besteden. Het is aan de gemeenten om een afweging te maken waaraan ze de middelen besteden.

Vraag 19

Om hoeveel gemeenten gaat het waarbij de bodem slecht gesteld is en waarvoor extra middelen nodig zijn en op welke gronden is dat bepaald?

Antwoord vraag 19

Zoals bij vraag 12 aangegeven gaat het om 20 gemeenten met een zeer slechte bodemgesteldheid.

Vraag 20

Wordt volgens Cebeon aan de hand van de uitkomsten van de herijking voor het totaal van de clusters beoordeeld in hoeverre er aanleiding is tot een gerichte aanpassing voor de groep gemeenten met een slechte bodemgesteldheid?

1. Betekent dit dat er nog niet besloten is om de stijgende kosten omtrent bodemdaling en verzakkingen van deze gemeenten vanuit het Gemeentefonds op te vangen?
2. Welke andere opties zijn er voor gemeenten om deze kosten op te vangen, zonder dit ten koste te laten gaan van andere essentiële diensten of leidt tot verdere stijging van de gemeentelijke lasten voor burgers, gelet op de reeds precaire financiële situatie waar veel gemeenten in verkeren?
(Herijking verdeling klassiek domein gemeentefonds, blz. 52)

Antwoord vraag 20

Zowel de huidige als de nieuwe verdeling van het gemeentefonds houden beiden rekening met de extra kosten die gemeenten met een slechte bodemgesteldheid maken, zie ook mijn antwoord op vraag 13. Besluitvorming over vergoeding van stijgende kosten omtrent bodemdaling en verzakking is aan een volgend kabinet.