
Vergaderjaar 2019–2020

35 470 B

Jaarverslag en slotwet Gemeentefonds 2019

Nr. 1

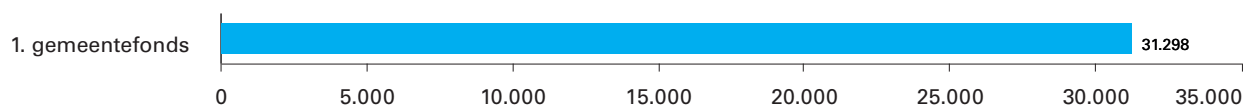
JAARVERSLAG VAN HET GEMEENTEFONDS (B)
Ontvangen 20 mei 2020

INHOUDSOPGAVE

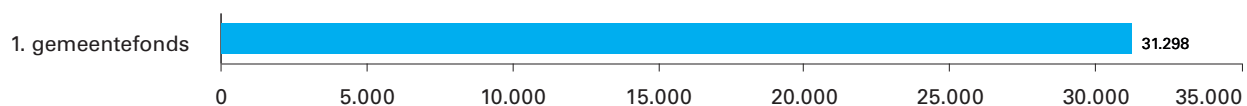
GEREALISEERDE UITGAVEN EN ONTVANGSTEN	3
A. ALGEMEEN	4
1. Aanbieding van het jaarverslag en verzoek tot dechargeverlening	4
Dechargeverlening door de Tweede Kamer	6
Dechargeverlening door de Eerste Kamer	7
2. Leeswijzer	8
B. BELEIDSVERSLAG	10
3. Beleidsprioriteiten	10
4. Beleidsartikel	12
Artikel 1. gemeentefonds	12
5. Bedrijfsvoeringsparagraaf	18
C. JAARREKENING	19
6. Verantwoordingsstaat van het gemeentefonds 2019	19
7. Saldibalans gemeentefonds per 31 december 2019	20
Bijlage 1 bij Saldibalans gemeentefonds per 31 december 2019	22
Bijlage 2 bij Saldibalans gemeentefonds per 31 december 2019	23

GEREALISEERDE UITGAVEN EN ONTVANGSTEN

Figuur 1 Gerealiseerde uitgaven verdeeld over beleidsartikelen en niet-beleidsartikelen (x € 1 mln.) Totaal € 31.298.000,-



Figuur 2 Gerealiseerde ontvangsten verdeeld over beleidsartikelen en niet-beleidsartikelen (x € 1 mln.) Totaal € 31.298.000,-



A. ALGEMEEN

1. Aanbieding van het jaarverslag en verzoek tot dechargeverlening

AAN de voorzitters van de Eerste en de Tweede Kamer van de Staten-Generaal.

Hierbij bieden wij het jaarverslag van het gemeentefonds (B) over het jaar 2019 aan.

Onder verwijzing naar de artikelen 2.37 en 2.40 van de Comptabiliteitswet 2016 verzoek ik de beide Kamers van de Staten-Generaal ons decharge te verlenen over het in het jaar 2019 gevoerde financiële beheer.

Voor de oordeelsvorming van de Staten-Generaal over dit verzoek tot dechargeverlening stelt de Algemene Rekenkamer als externe controleur op grond van artikel 7.14 van de Comptabiliteitswet 2016 een rapport op. Dit rapport wordt op grond van artikel 7.15 van de Comptabiliteitswet 2016 door de Algemene Rekenkamer aan de Staten-Generaal aangeboden. Het rapport bevat de bevindingen en het oordeel van de Algemene Rekenkamer over:

- a. het gevoerde begrotingsbeheer, financieel beheer, materiele bedrijfsvoering en de daartoe bijgehouden administraties van het Rijk;
- b. de centrale administratie van de schatkist van het Rijk van het Ministerie van Financien;
- c. de financiële verantwoordingsinformatie in de jaarverslagen;
- d. de totstandkoming van de niet-financiële verantwoordingsinformatie in de jaarverslagen;
- e. de financiële verantwoordingsinformatie in het Financieel jaarverslag van het Rijk.

Bij het besluit tot dechargeverlening worden verder de volgende, wettelijk voorgeschreven, stukken betrokken:

- a. het Financieel jaarverslag van het Rijk over 2019;
- b. het voorstel van de slotwet dat met het onderhavige jaarverslag samenhangt;
- c. het rapport van de Algemene Rekenkamer over het onderzoek van de centrale administratie van de schatkist van het Rijk en van het Financieel jaarverslag van het Rijk;
- d. de verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer over de in het Financieel jaarverslag van het Rijk, over 2019 opgenomen rekening van uitgaven en ontvangsten over 2019, alsmede over de saldibalans over 2019 (de verklaring van goedkeuring, bedoeld in artikel 7.14, tweede lid, van de Comptabiliteitswet 2016).

Het besluit tot dechargeverlening kan niet worden genomen, voordat de betrokken slotwet is aangenomen en voordat de verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer is ontvangen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

K.H. Ollongren

De Staatssecretaris van Financiën,

J.A. Vijlbrief

Dechargeverlening door de Tweede Kamer

Onder verwijzing naar artikel 2.40 van de Comptabiliteitswet 2016 verklaart de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal dat de Tweede Kamer aan het hiervoor gedane verzoek tot dechargeverlening tegemoet is gekomen door een daartoe strekkend besluit, genomen in de vergadering van

De Voorzitter van de Tweede Kamer,

Handtekening:

Datum:

Op grond van artikel 2.40, derde lid van de Comptabiliteitswet 2016 wordt dit originele exemplaar van het onderhavige jaarverslag, na ondertekening van de hierboven opgenomen verklaring, ter behandeling doorgezonden aan de voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal.

Dechargeverlening door de Eerste Kamer

Onder verwijzing naar artikel 2.40 van de Comptabiliteitswet 2016 verklaart de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal dat de Eerste Kamer aan het hiervoor gedane verzoek tot dechargeverlening tegemoet is gekomen door een daartoe strekkend besluit, genomen in de vergadering van

De Voorzitter van de Eerste Kamer,

Handtekening:

Datum:

Op grond van artikel 2.40 van de Comptabiliteitswet 2016 wordt dit originele exemplaar van het onderhavige jaarverslag, na ondertekening van de hierboven opgenomen verklaring, doorgezonden aan de Minister van Financiën.

2. Leeswijzer

Algemeen

Voor u ligt het jaarverslag 2019 van het gemeentefonds.

Gemeentefonds

Het jaarverslag van het gemeentefonds maakt onderdeel uit van de financiële verantwoording van het Rijk, maar heeft daarbinnen een eigen bijzonder karakter. Het jaarverslag van het gemeentefonds kent in tegenstelling tot een departementaal jaarverslag slechts één beleidsartikel: het gemeentefonds. Het beleid dat wordt gevoerd ter realisatie van de algemene beleidsdoelstelling is direct verbonden met dit ene beleidsartikel. De apparaatuitgaven in de zin van materiële en personele uitgaven van de medewerkers bij de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Financiën die betrokken zijn bij het fondsbeheer, zijn niet in de tabel Budgettaire gevolgen van beleid opgenomen. Deze kosten worden in de respectievelijke departementale begrotingen verantwoord. Dit geldt eveneens voor het algemene beleid inzake decentrale overheden, waarbij deze uitgaven zijn terug te vinden in de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII).

Toelichting verschillen

Dit jaarverslag zal de eerdere, op 2019 betrekking hebbende, begrotingen van het gemeentefonds (de oorspronkelijk vastgestelde begroting 2019 en de eerste en tweede supplettaire begrotingen 2019) als uitgangspunt nemen. Terugkijkend op de beleidsprioriteiten zal hierbij de ontwerpbegroting 2019 van het gemeentefonds van belang zijn. De gehanteerde norm voor de toelichting bij verschillen tussen de budgettaire raming en de realisatie in het verslagjaar, is dat alle verschillen worden toegelicht. De toelichting is op hoofdlijnen met verwijzingen naar de relevante supplettaire begrotingen.

Indeling

Het jaarverslag is verdeeld in twee onderdelen: het beleidsverslag en de jaarrekening. Het *beleidsverslag* is een terugblik op het gevoerde beleid in 2019. Hierin komt de realisatie van de beleidsprioriteiten aan bod, worden de budgettaire gevolgen van het gevoerde beleid in beeld gebracht en worden beleidsmatige conclusies ten aanzien van de beleidsprioriteiten getrokken. Hier wordt ook de toelichting gegeven op het verschil tussen de oorspronkelijke vastgestelde begroting en realisatie. De verschillen worden daarbij absoluut weergegeven en toegelicht. Daarna volgt in de bedrijfsvoeringsparagraaf informatie over de rechtmatigheid. De *jaarrekening* geeft het financiële beeld van het begrotingsjaar 2019 wat betreft het gemeentefonds. In dit onderdeel worden de verantwoordingsstaat en de saldibalans gepresenteerd.

Groeiparagraaf

Ten opzichte van het jaarverslag 2018 zijn er geen belangrijke wijzigingen opgenomen.

Grondslagen voor de vastlegging en de waardering

De verslaggevingsregels en waarderingsgrondslagen die van toepassing zijn op de in dit jaarverslag opgenomen financiële overzichten zijn ontleend aan de Comptabiliteitswet 2016 en de daaruit voortvloeiende regelgeving, waaronder de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2020 en de Regeling agentschappen. Voor de begrotingsadministratie van het gemeentefonds wordt het verplichtingen-kasstelsel toegepast.

Focusonderwerpen

Het focusonderwerp voor 2019 is de onderbouwing van de ramingen van inkomsten en uitgaven en overschrijdingen ten opzichte van het geraamde uitgavenkader. Dit is voor het gemeentefonds niet van toepassing.

Slotopmerking

Als gevolg van afronding wijkt in sommige tabellen het totaal af van de som der delen.

B. BELEIDSVERSLAG

3. Beleidsprioriteiten

Dit jaarverslag gaat in op de in 2019 gerealiseerde beleidsprioriteiten. Uitgangspunt daarbij is in de eerste plaats de oorspronkelijk in de begroting 2019 geformuleerde beleidsprioriteiten.

Ten eerste wordt de realisatie van de beleidsprioriteiten in 2019 beschreven. Vervolgens worden de budgettaire en financiële consequenties van deze beleidsprioriteiten weergegeven. De tabel realisatie beleidsdoorlichtingen en het overzicht risicoregelingen zijn voor het gemeentefonds niet van toepassing.

Realisatie van de beleidsprioriteiten 2019

Heroverweging financiële verhoudingen

In nauwe samenwerking met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is het herijkingsonderzoek voor het gemeentefonds in maart 2019 gestart (Kamerstukken II 2019/20, [35300 B, nr. 5](#)). In het onderzoek wordt de verdeling van het gemeentefonds herzien in twee onderdelen: de clusters die middelen voor het sociaal domein verdelen en de overige clusters (ook wel "klassiek"). Het onderzoek is gestart met dataverzameling. Daarna is via statistische analyses stapsgewijs toegewerkt naar een nieuwe verdeling. Op verschillende momenten heeft overleg plaats gevonden met de VNG. In september heeft de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) op verzoek van de fondsbeheerders een advies uitgebracht over de herijking van het gemeentefonds.

In 2019 is ook gewerkt aan een wijziging van de Financiële verhoudingswet om het uitkeringsstelsel aan te passen (Kamerstukken II 2018/19, [35000 B, nr.13](#)). Het wetsvoorstel in voorbereiding omvat meerdere voorstellen waarmee het uitkeringsstelsel wordt verhelderd en aangepast zodat bij uitkeringen aan gemeenten en provincies voorwaarden kunnen worden verbonden aan doelen, de wijze van doelbereik en informatie-uitwisseling zonder dat dit gepaard gaat met verticale financiële verantwoording met accountantscontrole. Het streven is dit wetsvoorstel in 2021 in werking te laten treden.

In 2019 zijn ook op andere terreinen activiteiten ondernomen. Zo wordt de normeringssystematiek geëvalueerd en worden hervormingen van het gemeentelijk en provinciaal belastinggebied onderzocht als onderdeel van het Bouwstenentraject van de Staatssecretaris van Financiën- Fiscaliteit en Belastingdienst. Deze onderwerpen komen terug in de Studiegroep Begrotingsruimte en/of de Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen (Kamerstukken II 2019/20, [35300 VII, nr. 7](#)).

Overheveling integratie-uitkering sociaal domein

De overheveling van een groot deel van de voormalige integratie-uitkering Sociaal domein (IUSD) en de integratie-uitkering Wmo (huishoudelijke hulp) naar de algemene uitkering gemeentefonds is conform de afspraken in het Bestuurlijk overleg financiële verhouding (Bofv) van 23 mei 2018 per 2019 geëffectueerd. Voor de meeste overige onderdelen van de voormalige IUSD is eveneens perspectief op overheveling naar de algemene uitkering. Naar verwachting zullen deze onderdelen per 2022 kunnen worden overgeheveld.

Budgettaire en financiële consequenties van de beleidsprioriteiten 2019

Zoals hierboven reeds is opgemerkt, is de overheveling van de integreerbare onderdelen van de integratie-uitkering sociaal domein naar de algemene uitkering in werking getreden in het begrotingsjaar 2019. Daardoor is de omvang van de algemene uitkering van het gemeentefonds fors gegroeid, van € 16,5 mld. in 2018 naar € 25,1 mld. in 2019. De omvang van de integratie-uitkeringen is terug gelopen van € 11,4 mld. in 2018 naar € 4,5 mld. in 2019.

In het voorjaar van 2019 is een verdiepend onderzoek jeugd opgeleverd. Het in gezamenlijke opdracht met de VNG verrichte onderzoek laat zien dat méér kinderen en gezinnen met problemen eerder in beeld komen en passende hulp krijgen. Maar dat deze groei - in combinatie met een transformatie die nog onvoldoende van de grond is gekomen - ook ertoe heeft geleid dat het budget nu in veel gemeenten niet toereikend is. Bij de Voorjaarsnota 2019 heeft het Kabinet daarom besloten extra middelen voor Jeugdhulp beschikbaar te stellen. Voor 2019 heeft het Kabinet € 420 mln. extra middelen vrij gemaakt.

4. Beleidsartikel

Artikel 1. gemeentefonds

A. Algemene doelstelling

Via het gemeentefonds wordt bewerkstelligd dat de gemeenten middelen krijgen toebedeeld om hun taken naar behoren uit te voeren. Deze doelstelling valt uiteen in twee beleidsthema's:

1. gemeenten via het gemeentefonds voorzien van voldoende financiële middelen voor de uitvoering van hun taken;
2. een verdeling van de beschikbare financiële middelen over gemeenten die elk van de gemeenten in staat stelt om hun inwoners een gelijkwaardig voorzieningspakket tegen globaal gelijke lastendruk te kunnen leveren.

B. Rol en verantwoordelijkheid

De fondsbeheerders, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Financiën – namens deze de Staatssecretaris van Financiën- Fiscaliteit en Belastingdienst – hebben een regisserende en financierende rol ten aanzien van het gemeentefonds. De fondsbeheerders zijn op basis van de Financiële-verhoudingswet verantwoordelijk voor de financiële verhoudingen tussen Rijk en gemeenten. Zij dragen daarbij zorg voor een adequate omvang alsmede een goede werking van de verdeel-systeem van het gemeentefonds. Tevens zorgen zij voor een adequate uitbetaling en vaststelling van de algemene uitkering, de integratie-uitkeringen en decentralisatie-uitkeringen aan de verschillende gemeenten.

Van tijd tot tijd kunnen vragen opkomen of gemeenten als collectiviteit andere prioriteiten zouden kunnen stellen, bijvoorbeeld ter ondersteuning van gezamenlijk onderschreven maatschappelijke opgaven. In een dergelijk geval kunnen het Rijk en de gemeenten bestuurlijke afspraken maken over de accenten in de bestedingsrichting van de gemeenten. Naast de fondsbeheerders hebben hierbij ook de desbetreffende vakministers een rol.

In het regeerakkoord zijn op dit vlak ambitieuze beleidsvoornemens geformuleerd. Maatschappelijke opgaven spelen steeds vaker op meerdere schaalniveaus tegelijk en oplossingen liggen niet in het bereik van één overheidslaag. Een toenemend aantal maatschappelijke opgaven is alleen op te lossen wanneer gemeenten, provincies, waterschappen en Rijk als één overheid samenwerken richting partners. Samenwerking vindt ook in toenemende mate plaats op regionaal niveau. Vrijwel overal in Nederland zijn regionale coalities van overheden en andere partijen op zoek naar passende governance arrangementen om aan te sluiten op hun regionale opgaven. In de uitvoering van overheidstaken spelen medeoverheden een steeds belangrijkere rol. Daarom heeft het kabinet extra geld beschikbaar gesteld aan gemeenten.

Voor de realisatie van de beschreven van de beschreven beleidsthema's wordt een aantal instrumenten en activiteiten ingezet.

Beleidsthema 1: gemeenten via het gemeentefonds voorzien van voldoende financiële middelen voor de uitvoering van hun taken.

A) Normeringssystematiek

De jaarlijkse ontwikkeling van de omvang van de algemene uitkering van het gemeentefonds wordt – naast taakmutaties – bepaald door de normeringssystematiek. De normeringssystematiek houdt in dat de ontwikkeling van het fonds gekoppeld is aan de ontwikkeling van de accres-relevante uitgaven van het Rijk (ARU), dit wordt ook wel aangeduid als het principe «samen de trap op, samen de trap af». De jaarlijkse toe- of afname van het gemeentefonds die voortvloeit uit de koppeling aan de rijksuitgaven, wordt het accres genoemd. De normeringssystematiek is in werking sinds 1995 en berust op een bestuurlijke afspraak tussen het Rijk, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO). Met ingang van 2018 is de basis van de normeringssystematiek verbreed. Naast de uitgaven onder het kader rijksbegroting worden nu ook de uitgaven onder de kaders zorg en sociale zekerheid meegenomen in de normeringssystematiek.

B) Artikel 2 Financiële-verhoudingswet

Er zijn jaarlijks diverse specifieke taakmutaties die tot toevoegingen en/of onttrekkingen aan het gemeentefonds kunnen leiden. Uitgangspunt hierbij is [artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet](#). Dit artikel geeft aan dat indien beleidsvoornemens van het Rijk leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door gemeenten, in een afzonderlijk onderdeel van de bijbehorende toelichting met redenen wordt omkleed en met kwantitatieve gegevens wordt gestaafd, welke de financiële gevolgen van deze wijziging voor de gemeenten zijn. Tevens wordt aangegeven via welke bekostigingswijze de financiële gevolgen voor de gemeenten kunnen worden opgevangen.

C) Bestuurlijk overleg financiële verhoudingen

Het Bestuurlijk overleg financiële verhoudingen (Bofv) tussen de fondsbeheerders, de VNG, het IPO en de Unie van Waterschappen (UvW) zal twee keer per jaar plaats vinden, rond het verschijnen van de Voorjaarsnota en de Miljoenennota. Iedere partij kan agendapunten inbrengen. Zo nodig kunnen ook andere bewindspersonen dan de fondsbeheerders aan het overleg deelnemen. De uitkomst van de normeringssystematiek (vgl. A) kan – indien bekend – in het Bofv bestuurlijk worden gewogen.

D) Macronorm OZB

De OZB-opbrengst van gemeenten werd tot en met 2019 op macroniveau gemaximeerd door jaarlijks een percentage vast te stellen waarmee de som van de OZB-opbrengsten van alle gemeenten mocht groeien. Met ingang van 2020 wordt een benchmark woonlasten geïntroduceerd ter vervanging van de macronorm OZB.

E) Artikel 12 gemeenten

Een indicator voor de financiële positie van gemeenten is het aantal gemeenten dat een beroep doet op [artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet](#). Dat aantal is de laatste jaren beperkt gebleven. In 2019 hebben twee gemeenten een artikel 12 uitkering ontvangen.

F) Monitoring nieuwe middelen sociaal domein

Het college van burgemeester en wethouders legt over de besteding van de middelen sociaal domein uitsluitend financiële verantwoording af aan de gemeenteraad. Het Rijk vraagt geen verantwoording over de rechtmatigheid van de besteding door gemeenten. Wel monitort het Rijk de uitvoering van de taken van het sociaal domein, om de systeemverantwoordelijkheid van vakministers en fondsbeheerders te kunnen borgen. Het Rijk ontvangt daartoe via het informatiesysteem Informatie voor derden (lv3) per gemeente informatie over de uitgaven in het sociaal domein. lv3 is geen verantwoordingsinformatie en op basis van lv3 kan niet worden teruggevorderd.

Beleidsthema 2: een verdeling van de beschikbare financiële middelen over gemeenten die elk van de gemeenten in staat stelt om hun inwoners een gelijkwaardig voorzieningenpakket tegen globaal gelijke lastendruk te kunnen leveren.

G) Verdeelmaatstaven

Het budget van de algemene uitkering van het gemeentefonds wordt over de gemeenten verdeeld via een systeem van verdeelmaatstaven. De fondsbeheerders zijn verantwoordelijk voor ontwikkeling en onderhoud van het systeem van verdeelmaatstaven dat de verdeling tot stand brengt. Dit verdeelsysteem heeft als doel gemeenten in staat te stellen hun voorzieningen op een onderling gelijkwaardig niveau te brengen tegen globaal gelijke lastendruk en rekening houdend met de structuurkenmerken van de gemeenten.

Zolang voor een uitkeringsjaar de voor de verdeelmaatstaven noodzakelijke statistische gegevens nog niet bekend of definitief zijn, worden de gemeenten bevoorschot op basis van voorlopige cijfers. Hierbij wordt ernaar gestreefd de voorschotten zo goed mogelijk aan te laten sluiten op de algemene uitkering waarop een gemeente uiteindelijk recht heeft, zoals deze vastgesteld wordt nadat de statistische gegevens definitief zijn vastgesteld. Dit streven geldt ook voor integratie- en decentralisatieuitkeringen. Als er gedurende en na afloop van het uitkeringsjaar definitieve volumegegevens beschikbaar komen, leidt dit tot bijstellingen in de bevoorschotting. Aangezien voor het gemeentefonds de verplichtingen leidend zijn, zullen deze altijd tot uitkering komen.

H) Periodiek onderhoudsrapport

Voor de verdeling van de financiële middelen is het Periodiek onderhoudsrapport (POR) de belangrijkste indicator. Daarin wordt door de fondsbeheerders bijgehouden of de verdeling nog adequaat is. De verdeling is adequaat als deze nog voldoende aansluit bij de daadwerkelijke uitgaven zoals blijkt uit de gemeentelijke begrotingen. Het POR verschijnt jaarlijks als bijlage bij de begroting.

C. Beleidsconclusies

Het gemeentefonds heeft in 2019 overwegend gefunctioneerd zoals beoogd; gemeenten hebben middelen toebedeeld gekregen om hun taken uit te voeren. Om dat te bestendigen wordt het verdeelmodel regelmatig bekeken en, waar nodig, geactualiseerd. De verdeelmodellen van het gemeentefonds zijn de afgelopen jaren aangepast waardoor deze actueel zijn en zo veel mogelijk aansluiten op de kostenverschillen tussen gemeenten. Via

het verdeelmodel zijn de middelen zodanig verdeeld dat gemeenten in staat waren hun inwoners een gelijkwaardig voorzieningenniveau te bieden tegen globaal gelijkwaardige lasten.

In 2019 is de werking van het gemeentefonds voor wat betreft de decentralisatie-uitkering gewijzigd. In haar verantwoordingsonderzoek over 2018 heeft de Algemene Rekenkamer geconstateerd dat het Rijk in bepaalde gevallen bestuurlijke voorwaarden stelt bij de toekenning van een decentralisatie-uitkering, die de beleids- en bestedingsvrijheid van decentrale overheden beperken. Het is vanzelfsprekend onwenselijk wanneer het Rijk aan een decentralisatie-uitkering voorwaarden verbindt, die niet zijn toegestaan. Daarom zijn de fondsbeheerders in de loop van 2019 gestart met het toetsen van nieuwe en bestaande decentralisatie-uitkeringen en de eventueel daarmee samenhangende bestuurlijke afspraken. Indien een decentralisatie-uitkering niet voldoet zal worden bezien of een aanpassing mogelijk is dan wel dat een andere uitkeringsvorm passend is (Kamerstukken II 2018/19, [35000 B, nr. 13](#)).

In het kader van de aangekondigde heroverweging financiële verhoudingen (Kamerstukken II 2017/18, [34775 B, nr. 18](#)) wordt onder meer de verdeling van de algemene uitkering van het gemeentefonds in zijn totaliteit tegen het licht gehouden. Bij deze heroverweging worden ook de middelen voor het sociaal domein betrokken (Kamerstukken II 2019/20, [35300 B, nr. 5](#)).

In de paragraaf met budgettaire en financiële consequenties van de beleidsprioriteiten 2019 is reeds aandacht geschonken aan het verdiepend onderzoek jeugd. Bij de Voorjaarsnota 2019 heeft het kabinet daarom besloten extra middelen voor Jeugdhulp beschikbaar te stellen voor de periode 2019-2021. Het kabinet kon gemeenten op dat moment financieel niet structureel tegemoetkomen. Hiervoor dient eerst de vraag beantwoord te worden of de geconstateerde groeiende vraag naar jeugdzorg een boeggolf is of, en zo ja in welke mate, een structureel karakter heeft. Om dit te kunnen bepalen, is het kabinet met de VNG in 2019 een onderzoek gestart waarin antwoord wordt gegeven op de vraag of, en zo ja in welke mate, gemeenten structureel extra middelen voor jeugdhulp nodig hebben.

Met ingang van 2018 is de basis van de normeringssystematiek verbreed. Naast de uitgaven onder het kader rijksbegroting worden nu ook de uitgaven onder de kaders zorg en sociale zekerheid meegenomen in de normeringssystematiek. Dit zorgt voor een stabielere accresontwikkeling, omdat verschuivingen tussen de budgettaire kaders geen invloed meer hebben op de omvang van het accres. In 2019 zijn de fondsbeheerders ook gestart met een evaluatie van de huidige normeringssystematiek.

D. Budgettaire gevolgen van beleid

In onderstaande tabel worden de budgettaire gevolgen van beleid weergegeven.

	Realisatie				2019	Vastgestelde begroting 2019	Verschil 2019
	2015	2016	2017	2018			
Verplichtingen	27.285.893	28.142.671	27.871.247	29.371.165	31.075.999	30.147.959	928.040
Uitgaven	27.267.184	28.124.902	27.906.247	29.083.134	31.297.982	30.147.959	1.150.023
Opdrachten							
Kosten Financiële-verhoudingswet	1.216	1.264	1.530	1.507	2.943	1.711	1.232
Bijdragen aan ZBO's/RWT's							
Kosten Waarderingskamer	1.984	2.104	2.441	0	0	0	0
Kosten Financiële-verhoudingswet	0	0	0	95	328	0	328
Bijdragen aan (inter)nationale organisaties							
Budget A+O-fonds	6.449	6.610	6.640	0	0	0	0
Bijdrage aan VNG	70.428	64.951	74.689	0	0	0	0
Bijdrage aan KING	7.464	7.464	7.464	0	0	0	0
Bijdragen aan medeoverheden							
Algemene uitkering c.a. en de aanvullende uitkeringen	14.736.243	15.695.965	15.555.457	16.494.393	25.116.658	24.888.257	228.401
Integratie-uitkeringen overig	1.305.453	1.207.888	1.290.729	1.293.821	4.499.368	4.310.733	188.635
Decentralisatie-uitkeringen	969.830	1.123.503	1.136.719	1.228.909	1.678.685	947.258	731.427
Integratie-uitkering sociaal domein	10.168.117	10.015.153	9.830.578	10.064.409	0	0	0
Ontvangsten	27.267.184	28.124.902	27.906.247	29.083.134	31.297.982	30.147.959	1.150.023
Terugontvangsten Waarderingskamer	107	0	0	222	0	0	0
Ontvangsten ex art. 4 Fvw	27.267.077	28.124.902	27.906.247	29.082.912	31.297.982	30.147.959	1.150.023

E. Toelichting op de financiële instrumenten

Verplichtingen

Ten opzichte van de oorspronkelijk vastgestelde begroting zijn de verplichtingen met € 928 mln. opwaarts bijgesteld. Dit bedrag is het saldo van de mutaties die bij 1e suppletoire begroting 2019 (€ 702 mln.) en tweede suppletoire begroting 2019 (€ 226 mln.) zijn aangebracht. Een toelichting op deze mutaties is te vinden in de memories van toelichting van beide suppletoire begrotingen (Kamerstukken II 2018/19, [35210 B, nr. 2](#) en Kamerstukken II 2019/20, [35350 B, nr. 2](#)).

Uitgaven

Opdrachten

Kosten Financiële-verhoudingswet

Het gerealiseerde bedrag komt € 1,2 mln. hoger uit dan in de ontwerpbegroting 2019 werd geraamd. Het gerealiseerde bedrag voor de kosten [Financiële-verhoudingswet](#) onder opdrachten komt hiermee op € 2,9 mln.. Een toelichting is te vinden in de Memorie van toelichting van eerste suppletoire begroting 2019 (Kamerstukken II 2018/19, [35210 B, nr. 2](#)) en in de slotwet 2019.

Bijdragen aan ZBO's/RWT's

Kosten Financiële-verhoudingswet

Het gerealiseerde bedrag komt € 0,3 mln. hoger uit dan in de ontwerpbegroting 2019 werd geraamd, doordat enkele bijdragen zijn verstrekt die als opdracht waren begroot. Een toelichting is te vinden in de Memorie van toelichting van tweede suppletoire begroting 2019 (Kamerstukken II 2019/20, [35350 B, nr. 2](#)) en in de slotwet 2019.

Bijdragen aan medeoverheden

Algemene uitkering

De uitgaven van de algemene uitkering van het gemeentefonds worden ten opzichte van de oorspronkelijke vastgestelde begroting bijgesteld met € 228,4 mln. en komen daarmee in totaal op € 25.116,7 mln. De hogere uitgaven hangen vooral samen met de extra toegekende middelen voor jeugdhulp. Bij de eerste en tweede suppletoire begroting 2019 hebben eerdere mutaties plaatsgevonden van respectievelijk € 396,5 mln. en – € 133,6 mln. In de slotwet 2019 vindt een mutatie plaats van – € 34,5 mln. Een toelichting op deze mutaties is te vinden in de memories van toelichting van beide suppletoire begrotingen (Kamerstukken II 2018/19, [35210 B, nr. 2](#) en Kamerstukken II 2019/20, [35350 B, nr. 2](#)) en in de slotwet 2019.

Integratie-uitkeringen overig

De uitgaven van de integratie-uitkeringen overig van het gemeentefonds worden ten opzichte van de oorspronkelijke vastgestelde begroting bijgesteld met € 188,6 mln. en komen daarmee in totaal op € 4.499,4 mln. Bij de eerste en tweede suppletoire begroting 2019 hebben eerdere mutaties plaatsgevonden van respectievelijk € 123,4 mln. en € 65,5 mln. In de slotwet 2019 vindt een mutatie plaats van – € 0,3 mln. Een toelichting op deze mutaties is te vinden in de memories van toelichting van beide suppletoire begrotingen (Kamerstukken II 2018/19, [35210 B, nr. 2](#) en Kamerstukken II 2019/20, [35350 B, nr. 2](#)) en in de slotwet 2019.

Decentralisatie-uitkeringen

De uitgaven van de decentralisatie-uitkeringen van het gemeentefonds worden ten opzichte van de oorspronkelijke vastgestelde begroting bijgesteld met € 731,4 mln. en komen daarmee in totaal op € 1.678,7 mln. De hogere uitgaven zijn vooral een gevolg van het toevoegen van nieuwe decentralisatie-uitkeringen in de loop van 2019. Bij de eerste en tweede suppletoire begroting 2019 hebben eerdere mutaties plaatsgevonden van respectievelijk € 489,4 mln. en € 294 mln. en in de slotwet van – € 51,9 mln. Een toelichting op deze mutaties is te vinden in de memories van toelichting van beide suppletoire begrotingen (Kamerstukken II 2018/19, [35210 B, nr. 2](#) en Kamerstukken II 2019/20, [35350 B, nr. 2](#)) en in de slotwet 2019.

Ontvangsten

Sinds de invoering van de Financiële-verhoudingswet zijn de uitgaven en de inkomsten over ieder uitkeringsjaar aan elkaar gelijk. Ten opzichte van de oorspronkelijke vastgestelde begroting van het gemeentefonds voor 2019 worden de ontvangsten met € 1.150 mln. verhoogd tot € 31.298 mln. Deze verhoging is de som van de mutaties die bij eerste suppletoire begroting 2019 (€ 1.011,7 mln.), eerste suppletoire begroting 2019 (€ 226,2 mln.) en in de slotwet 2019 (- € 87,5 mln.) zijn aangebracht.

5. Bedrijfsvoeringsparagraaf

Paragraaf 1 - Uitzonderingsrapportage voor de volgende vier verplichte onderdelen

Rechtmatigheid

Bij de uitgaven van het gemeentefonds worden de tolerantiegrenzen voor rechtmatigheid niet overschreden. Toch is ook daar, net als bij het provinciefonds, sprake van een aanzienlijk bedrag aan fouten en onzekerheden.

Deze fouten en onzekerheden worden veroorzaakt doordat bij een aantal decentralisatie-uitkeringen sprake is van voorwaarden van de kant van het Rijk die de beleids- en bestedingsvrijheid van gemeenten aantasten (fouten). Bij een deel van de decentralisatie-uitkeringen is nog niet definitief vastgesteld of er wel of geen sprake is van dergelijke voorwaarden (onzekerheden).

Voor meer informatie over dit onderwerp wordt u verwezen naar de bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag van begrotingshoofdstuk VII Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Totstandkoming niet-financiële verantwoordingsinformatie

Er zijn geen bijzonderheden te melden.

Begrotingsbeheer, financieel beheer en de materiële bedrijfsvoering

Voor het begrotingsbeheer, financieel beheer en de materiële bedrijfsvoering wordt u verwezen naar de bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag van begrotingshoofdstuk VII Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Overige aspecten van de bedrijfsvoering

Voor overige aspecten van de bedrijfsvoering wordt u verwezen naar de bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag van begrotingshoofdstuk VII Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Paragraaf 2 - Rijksbrede bedrijfsvoeringsonderwerpen

Voor de rijksbrede bedrijfsvoeringsonderwerpen wordt u verwezen naar de bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag van begrotingshoofdstuk VII Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Paragraaf 3 - Belangrijke ontwikkelingen en verbeteringen in de bedrijfsvoering

Voor de belangrijke ontwikkelingen en verbeteringen in de bedrijfsvoering wordt u verwezen naar de bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag van begrotingshoofdstuk VII Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

C. JAARREKENING

6. Verantwoordingsstaat van het gemeentefonds 2019

Tabel 2 Verantwoordingsstaat 2019 van het gemeentefonds (B) (bedragen x € 1.000)										
Art.	Omschrijving	(1) Vastgestelde begroting			(2) Realisatie			(3) Verschil realisatie en vastgestelde begroting		
		Verplichtingen	Uitgaven	Ontvangsten	Verplichtingen	Uitgaven	Ontvangsten	Verplichtingen	Uitgaven	Ontvangsten
1	Gemeentefonds	30.147.959	30.147.959	30.147.959	31.075.999	31.297.982	31.297.982	928.040	1.150.023	1.150.023

7. Saldibalans gemeentefonds per 31 december 2019

Tabel 3 Saldibalans per 31 december 2019 van het gemeentefonds (B) (bedragen x € 1.000)					
Activa	31-12-2019	31-12-2018	Passiva	31-12-2019	31-12-2018
Intra-comptabele posten					
1 Uitgaven ten laste van de begroting	31.297.983	29.083.133	2 Ontvangsten en gunste van de begroting	31.297.983	29.083.133
3 Liquide middelen	0	0			
4 Rekening-courant RHB ¹	0	0	4a Rekening-courant RHB	0	0
5 Rekening-courant RHB Begrotingsreserve	0	0	5a Begrotingsreserves	0	0
6 Vorderingen buiten begrotingsverband	0	0	7 Schulden buiten begrotingsverband	0	0
8 Kas-transverschillen	0	0			
Subtotaal intra-comptabel	31.297.983	29.083.133	Subtotaal intra-comptabel	31.297.983	29.083.133
Extra-comptabele posten					
9 Openstaande rechten	0	0	9a Tegenrekening openstaande rechten	0	0
10 Vorderingen	0	0	10a Tegenrekening vorderingen	0	0
11a Tegenrekening schulden	0	0	11 Schulden	0	0
12 Voorschotten	106.951.775	88.905.775	12a Tegenrekening voorschotten	106.951.775	88.905.775
13a Tegenrekening garantieverplichtingen	0	0	13 Garantieverplichtingen	0	0
14a Tegenrekening andere verplichtingen	116.520	338.890	14 Andere verplichtingen	116.520	338.890
15 Deelnemingen	0	0	15a Tegenrekening deelnemingen	0	0
Subtotaal extra-comptabel	107.068.295	89.244.665	Subtotaal extra-comptabel	107.068.295	89.244.665
Totaal	138.366.278	118.327.798	Totaal	138.366.278	118.327.798

1 Rijkshoofdboekhouding

Toelichting behorende bij de saldibalans per 31 december 2019 van het gemeentefonds

Hierna worden de saldibalansposten toegelicht. De nummering van de toelichting komt overeen met die van de saldibalansposten.

Ad 1. en 2. Uitgaven en ontvangsten

Bij de begrotingsuitgaven en -ontvangsten voor 2019 zijn de gerealiseerde uitgaven en ontvangsten opgenomen met betrekking tot het jaar 2019 waarvoor de Rijksrekening nog niet door de Tweede Kamer is goedgekeurd.

Ad 12. Voorschotten

Hieronder zijn de betaalde voorschotten opgenomen voor nog niet definitief vastgestelde uitkeringen aan gemeenten. De gemeenten ontvangen, als gevolg van de wet, voorschotten tot het bedrag waar ze vermoedelijk recht op hebben. Uitkeringen aan de gemeenten worden na afloop van het uitkeringsjaar via beschikkingen of algemene maatregelen van bestuur definitief vastgesteld. Het totaalbedrag van de betaalde voorschotten bestaat volledig uit voorschotten aan gemeenten op de algemene uitkering, de integratie-uitkeringen en de decentralisatie-uitkeringen. Het bedrag is in bijlage 1 bij de saldibalans gespecificeerd en hieronder nader toegelicht.

De stand openstaande voorschotten is toegenomen ten opzichte van de stand ultimo 2018. Ten eerste zijn de voorschotten voor de verschillende uitkeringen over 2019 aan de stand voorschotten toegevoegd. Deze voorschotten zijn ontstaan in 2019 voor een bedrag van € 31,3 mld. Daar tegenover staat voor een bedrag van € 13,2 mld. aan afgerekende voorschotten. Deze afrekening hangt samen met de publicatie in 2019 van de algemene maatregel van bestuur (AMvB), waarmee het grootste deel van

de integratie- en decentralisatie-uitkeringen uit 2016 en het restant uit 2014 worden vastgesteld. De beschikkingen waarmee de algemene uitkeringen 2016 van de gemeenten worden vastgesteld konden in 2019 nog niet worden verzonden. Daarvoor moet eerst het Besluit financiële verhoudingen 2001 gewijzigd worden. Dit zal naar verwachting in de loop van 2020 gebeuren.

Ad 14. Andere verplichtingen

Onder deze post zijn de openstaande betalingsverplichtingen uit hoofde van de algemene uitkering uit het gemeentefonds, openstaande betalingsverplichtingen uit hoofde van de integratie- en decentralisatie-uitkeringen, en openstaande betalingsverplichtingen uit hoofde van onderzoek en bijdragen organisaties opgenomen. Het bedrag is in bijlage 2 bij de saldibalans gespecificeerd en hieronder nader toegelicht.

De stand openstaande verplichtingen is afgenomen ten opzichte van de stand ultimo 2018. De belangrijkste oorzaak is dat voor een tweetal grote decentralisatie-uitkeringen uit 2018 de verdeling over de gemeenten te laat in het jaar beschikbaar is gekomen om nog in de reguliere betalingen voor 2018 meegenomen te kunnen worden. Dit betrof de decentralisatie-uitkeringen Voorziening knelpunten sociaal domein (€ 200 mln.) en Transformatiefonds sociaal domein jeugd (€ 36 mln.). Deze bedragen zijn in januari 2019 alsnog uitbetaald aan de gemeenten. Een volledig overzicht van de nog niet tot betalingen gekomen bedragen voor de decentralisatie- en integratie-uitkeringen is opgenomen in de slotwet 2019.

Bijlage 1 bij Saldibalans gemeentefonds per 31 december 2019

Tabel 4 Specificatie voorschotten gemeentefonds (bedragen x € 1.000)

	31-12-2019	31-12-2018
Algemene uitkering gemeentefonds		
2016	15.649.597	15.647.771
2017	15.548.017	15.534.497
2018	16.522.806	16.496.006
2019	25.074.512	0
subtotaal	72.794.932	47.678.274
Integratie-uitkeringen / decentralisatie-uitkeringen		
2014	0	2.395.969
2015	1.643.783	1.643.784
2016	1.546.452	12.399.195
2017	12.222.620	12.220.803
2018	12.824.923	12.567.752
2019	5.919.065	0
subtotaal	34.156.843	41.227.503
Totaal	106.951.775	88.905.777

Toelichting

Algemene uitkering

Dit onderdeel van de tabel vergelijkt voor de algemene uitkering de voorschotten per 31 december 2019 waarvoor per uitkeringsjaar de beschikking nog niet definitief is opgemaakt met de voorschotten waarvoor geldt dat de definitieve beschikking voor het desbetreffende uitkeringsjaar per 31 december 2018 nog niet was opgemaakt.

Integratie-uitkeringen / decentralisatie-uitkeringen

De voorschotten voor de integratie- en decentralisatie-uitkeringen op de saldibalans van het gemeentefonds hebben veelal een bijzonder karakter. Bij een beperkt aantal uitkeringen staat de hoogte van de uitkering niet vooraf vast of dient over de betaling nog een afrekening plaats te vinden. Bij een groot deel van deze uitkeringen wordt echter vooraf door het beleidsdepartement precies bepaald welke bedragen aan welke begunstigden worden uitbetaald. De begunstigden hoeven ook geen verantwoording af te leggen over de (wijze van) besteding van de uitkering. Het gemeentefonds is hierbij slechts een loket waarlangs de verstrekkingen lopen. Desondanks worden alle betalingen uit hoofde van deze uitkeringen op de saldibalans van het gemeentefonds als voorschot verantwoord tot het moment waarop de verdeling over medeoverheden definitief wordt vastgesteld door middel van een AMvB.

Tabel 5 Mutatieoverzicht voorschotten gemeentefonds (bedragen x € 1.000)

voorschotten per 01-01-2019	88.905.777
ontstaan in 2019	31.294.711 +/-
afgerekend in 2019	13.248.712 -/-
voorschotten per 31-12-2019	106.951.776

Bijlage 2 bij Saldibalans gemeentefonds per 31 december 2019

Tabel 6 Verloop van de openstaande verplichtingen gemeentefonds (Bbedragen x € 1.000)					
Art. Omschrijving	Openstaande verplichtingen per 1-1-2019	Aangegane verplichtingen in 2019 (excl. positieve bijstel- lingen)	Tot betaling gekomen in 2019	Bijstellingen van aangegane verplichtingen uit eerdere begrotingsjaren	Openstaande verplichtingen per 31-12-2019
1 Onderzoek en bijdragen financiële verhoudingen	137	4.221	3.271	0	1.087
1 Algemene uitkering met inbegrip van de netto- uitkering over vorige jaren	62.313	25.117.918	25.116.658	0	63.573
1 Integratie- en decentralisatie-uitkeringen	276.440	5.953.860	6.178.053	– 387	51.860
Totaal	338.890	31.075.999	31.297.982	– 387	116.520