

Besluitformulier

Financien

Zaaknummer 166816 Datum : 12 december 2017	Opsteller : D. Dijkstra
Onderwerp: Regeerakkoord/ Startnota en decembercirculaire 2017.	
Besluit: 1. De geschetste ontwikkelingen vanuit het Regeerakkoord, de Startnota en de Decembecirculaire 2017 mee te nemen bij de uitwerking van de eerstvolgende (mei) circulaire 2018; 2. Beslispunt 3 van het besluitformulier over de septembercirculaire 2017 met betrekking tot het verwerken van de bijgestelde stelpost loon- en prijsontwikkeling ten laste van de behoedzaamheidsreserve in te trekken.	

Publiekssamenvatting

Na de vorming van het kabinet Rutte III en het regeerakkoord “Vertrouwen in de toekomst” is het nieuwe perspectief op de Rijksbegroting 2018 gepresenteerd. Op basis van dit regeerakkoord is een zogenaamde Startnota opgesteld met daarin de vertaling van de financiële afspraken uit het regeerakkoord. Deze Startnota heeft financiële gevolgen voor de gemeentelijke financiën, waarbij risico 's nadrukkelijk aanwezig zijn. Met dit voorstel wordt op hoofdlijnen een nadere toelichting gegeven op deze gevolgen voor de gemeente(n).

Inmiddels is ook de decembercirculaire 2017 verschenen. Deze circulaire heeft voor de gemeente Alphen aan den Rijn, geen bijzondere financiële gevolgen. De mutaties hebben voornamelijk betrekking op het lopende jaar 2017. In deze circulaire is ook aangegeven dat met het oog op de gemeenteraadsverkiezingen en de vorming van de colleges de mogelijkheid wordt opengehouden om de gemeenten eerder (februari) over het regeerakkoord en het Interbestuurlijk programma te informeren. Indien het Rijk niet van deze mogelijkheid gebruik maakt, is het eerstvolgende bijstelmoment de meicirculaire 2018.

Inleiding

De beheerders van het gemeentefonds (de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de staatssecretaris van Financiën) verstrekken regelmatig mededelingen over de algemene uitkering via de gemeentefondscirculaires. Daarin worden de ontwikkelingen voor de gemeenten toegelicht op grond van de meest recente gegevens over de financiën en het beleid op rijksniveau. De huidige begroting 2018 is nu nog gebaseerd op de cijfers van de septembercirculaire 2017, zonder de hierin voorgestelde mutatie ten aanzien van de loon- en prijsontwikkelingen.

Het regeerakkoord en de hierop volgende Startnota heeft wijzigingen tot gevolg voor de gemeentelijke financiën. Met dit voorstel wordt op hoofdlijnen een nadere toelichting gegeven op de gevolgen voor de gemeente(n). Inmiddels is ook de decembercirculaire 2017 verschenen. Deze circulaire heeft voor de gemeente Alphen aan den Rijn, geen bijzondere financiële gevolgen. De

mutaties hebben voornamelijk betrekking op het lopende jaar 2017. In deze circulaire is ook aangegeven dat met het oog op de gemeenteraadsverkiezingen en de vorming van de colleges de mogelijkheid wordt opengehouden om de gemeenten eerder (februari) over het regeerakkoord en het Interbestuurlijk programma te informeren. Indien het Rijk niet van deze mogelijkheid gebruik maakt, is het eerstvolgende bijstelmoment de meicirculaire 2018.

Beoogd maatschappelijk resultaat

De algemene uitkering op een juiste wijze verwerken in de programmabegroting, zodat deze bijdraagt aan het maatschappelijk effect van de begroting (algemene dekkingsmiddelen).

Kader

Programmabegroting 2018–2021.

Argumenten

Ontwikkelingen regeerakkoord/Startnota

Het Regeerakkoord van het Kabinet Rutte III heeft consequenties voor de begroting van het Gemeentefonds. Het betreft hier:

- 1) er is sprake van maatregelen die leiden tot een wijziging van de uitgaven voor gemeenten.
- 2) het integreerbare deel van de integratie uitkering sociaal domein gaat per 2019 op in de algemene uitkering.
- 3) het regeerakkoord heeft gevolgen voor de accresontwikkeling (de jaarlijkse indexatie van het fonds).

Ad 1) In het regeerakkoord zijn drie maatregelen opgenomen met directe consequenties voor gemeenten. Dit betreft de volgende maatregelen:

Bijdrage Rijk in abonnementstarief Wmo: de huidige eigen bijdragesystematiek wordt per 1 januari 2019 vervangen door een abonnementstarief van € 17,50 per vier weken voor een huishouden dat gebruik maakt van een Wmo-voorziening. Het ministerie van VWS houdt rekening met een besparing van macro € 286 mln. Om deze vereenvoudiging en verlaging te co financieren, wordt door het Rijk een bedrag van € 143 miljoen (structureel) ter beschikking gesteld. Deze openeinde regeling vormt een risico voor de begroting omdat naast een niet dekkende compensatie deze voorziening nu voor een grotere groep toegankelijker wordt.

Verlaging eigen bijdrage Wlz: de maatregelen op het terrein van de verlaging van de eigen bijdragen Wet Langdurige Zorg (Wlz) hebben gevolgen voor de groep mensen die op grond van de Wmo een eigen bijdrage betaalt voor beschermd wonen. Gemeenten worden door het Rijk gecompenseerd voor de eigen bijdragederving die hiervan het resultaat is.

Budget voor 20.000 extra beschutte werkplekken: het budget voor activering van en dienstverlening aan mensen in een kwetsbare positie wordt verhoogd, waarmee voor 20.000 extra personen de mogelijkheid voor beschut werk ontstaat. Overigens komt de dekking vanuit het Participatiebudget via het vervangen van de huidige loonkostensubsidies naar loonkostendispensatie. Dit kan (negatieve) gevolgen hebben voor de regelingen op het gebied van bijvoorbeeld schuldhulpverlening en minimabeleid.

Ad 2) Met ingang van 2019 gaan de integreerbare onderdelen van de integratie uitkering sociaal domein, inclusief integratie uitkering Wmo (oud), op in de algemene uitkering. Deze overheveling betreft de volgende onderdelen (macro ca. € 7 mld):

- IUSD Wmo, alle onderdelen met uitzondering van Beschermd wonen;

- IUSD Jeugdhulp, alle onderdelen met uitzondering van Voogdij/18+;
- IUSD Participatie, onderdeel Re-integratie klassiek;
- IU Wmo, onderdeel Hulp bij het huishouden.

De volgende onderdelen van de integratie uitkering sociaal domein zijn (nog) niet integreerbaar in de algemene uitkering (macro ca. € 4 mld):

- IUSD Wmo, onderdeel Beschermd wonen;
- IUSD Jeugdhulp, onderdeel Voogdij/18+;
- IUSD Participatie, onderdelen Wsw en Re-integratie nieuwe doelgroepen.

Voor elk van deze onderdelen wordt gezien of integratie in de algemene uitkering op termijn mogelijk is en onder welke voorwaarden dat zou kunnen.

Ad 3) Het Regeerakkoord van het Kabinet Rutte III heeft ook consequenties voor de accresontwikkeling van het gemeentefonds. Dat zijn:

- de verbreding van de koppeling waarop de normeringssystematiek van het gemeente- en provinciefonds is gebaseerd (de trap-op-trap-af systematiek) tot de totale uitgaven onder het uitgavenkader;
De afgelopen jaren heeft de systematiek "samen-de-trap-op-en-samen-de-trap-af" regelmatig voor grote schommelingen gezorgd in het gemeentefonds. Dit komt doordat deze normeringssystematiek afhankelijk is van de zogenaamde Netto (gecorrigeerde) Rijksuitgaven, waarin grote schommelingen kunnen voorkomen. Met ingang van de nieuwe kabinetsperiode (vanaf 2018) is de basis niet meer vastgesteld op deze Netto Rijksuitgaven, maar op een breder aspect van de Rijksuitgaven, namelijk inclusief de zorguitgaven. Dit betekent dat de groei van het totale gemeentefonds hoger wordt, vanwege de verwachte stijging in de uitgaven van de zorgkosten. Met deze nieuwe systematiek wordt meer stabiliteit verwacht. De koppeling aan de rijksuitgaven blijft echter gebaseerd op de daadwerkelijke uitgaven en die kunnen in de loop van de jaren maar ook binnen een begrotingsjaar muteren.
- de extra uitgaven van het Rijk die onderdeel zijn van het regeerakkoord. Hierover zullen nadere afspraken moeten worden gemaakt voor wat betreft het (mogelijke) aandeel voor de gemeenten. Naast meer specifieke mutaties gaat het hierbij met name om de zogenaamde enveloppengelden. Hiermee wordt bedoeld, dat het kabinet de lagere overheden (o.a. gemeenten) zal verzoeken mee te werken aan de realisatie van de kabinetsvoornemens. De kosten hiervan zullen gedekt moeten worden uit het (extra) accres. Met name de maatregelen op het gebied van klimaat- en energietransities komen hierbij in beeld, alsmede de beleidsvoornemens ter versterking van regionale ontwikkelingen.
- de overheveling van de integreerbare onderdelen van de integratie uitkering sociaal domein naar de algemene uitkering (zie hierboven).

Voorts worden nog een aantal aspecten in relatie tot de algemene uitkering genoemd.

BTW-compensatiefonds (BCF)

Met ingang van 2015 is een plafond ingesteld voor het BTW-compensatiefonds (BCF). Als gemeenten in een jaar minder uit dit fonds declareren, valt dit surplus in het fonds vrij aan de algemene uitkering in het gemeentefonds. Als gemeenten meer declareren dan er in het BCF zit, wordt dit tekort uit de algemene uitkering aangevuld.

De afgelopen jaren hebben gemeenten minder geïnvesteerd door de economische crisis en daardoor minder gedeclareerd bij het BCF. Gemeenten hebben daardoor geld terug gekregen uit het fonds. Voor de komende jaren houdt het Rijk rekening met een gelijkblijvend uitgavenpatroon

(onder het plafond) van het BCF. Op basis hiervan en de verwerking van de septembercirculaire 2017 wordt in de komende jaren rekening gehouden met een teruggave aan de algemene uitkering uit het BCF. Echter door het aantrekken van de investeringen door de gunstige conjunctuur nemen naar verwachting de declaraties uit het BCF juist toe, dit in tegenstelling tot de aannames in de septembercirculaire 2017. Dit effect is nog niet verwerkt voor de jaren 2018 t/m 2021 in het gemeentefonds.

BTW Sportvelden

Het ministerie van Financiën heeft het voornemen om investeringen in sportaccommodaties niet meer via het BCF-fonds te compenseren. Dit op grond van een uitspraak van het Europese Hof van Justitie. Dit kost de gemeenten veel geld omdat ze de betaalde BTW niet meer als vooraftrek kunnen terugkrijgen van de belastingdienst via het BCF. Daarmee is de BTW kostenverhogend geworden voor de gemeenten en de sportorganisatie. Naast een periode van onzekerheid over al dan niet compensatie voor de gemeenten, blijkt uit de Startnota dat er een reservering is opgenomen van € 240 mln voor gemeenten en sportverenigingen (aandeel gemeenten zal hierin ca. € 160 mln bedragen). Het is nog niet duidelijk op welke wijze de verdeling van dit bedrag gaat plaatsvinden.

Indexatie Sociaal Domein 2018/2019

Voor de uitkeringen Sociaal Domein 2018 worden de loon- en prijsmutaties en volumegroei betaald door de ministeries van VWS en SZW. Voor het begrotingsjaar 2019 geldt hetzelfde.

De integreerbare onderdelen van de integratieuitkering Sociaal Domein gaan per 1 januari 2019 over naar de algemene uitkering. Vanaf 2020 moeten voor het eerst de indexaties van het Sociaal Domein uit het gemeentefondsaccres worden voldaan.

Decembercirculaire 2017

De net ontvangen decembercirculaire over de algemene uitkering gemeentefonds kent voor de gemeenten het karakter van het afwikkelen van de laatste zaken van het uitkeringsjaar 2017. Per saldo geeft deze circulaire een negatief (gering) resultaat van € 71.000 voor het jaar 2017.

De mutaties op hoofdlijnen zijn een verlaging van de uitkeringsfactor met twee punten, een bijdrage voor de Tweede Kamerverkiezingen en een verhoging van de decentralisatie-uitkering Verhoogde Asielinstroom (periode september tot en met oktober 2017). Indien nodig zal een toelichting worden gegeven in de jaarrekening 2017. Voor de latere jaren zijn er op dit moment geen bijzonderheden te melden.

Intrekken besluit over aanvullende dotatie loon- en prijsontwikkelingen

Bij de uitwerking van de septembercirculaire 2017 is een toevoeging aan de stelpost loon- en prijsontwikkeling vanaf 2019 voorgesteld (B&W besluit van 17 oktober 2017). De afgelopen jaren bleek de jaarlijkse reservering niet voldoende om de hogere loonkostenstijgingen te dekken. De gunstige economische vooruitzichten geven naar verwachting een toenemende druk op de loonontwikkelingen. In de dekking was voorzien door aanwending van de stelpost behoedzaamheid. Op de vaststelling van dit eerdere beslispoint wordt nu teruggekomen. Bij de Kadernota 2019 zal in dat verband een nieuwe afweging (moeten) worden gemaakt. In onderstaande tabellen worden de correcties cijfermatig weergegeven. Dit betekent dat het saldo van de stelpost nominale ontwikkelingen weer op de vastgestelde begroting 2018-2021 aansluit. Voor de stelpost behoedzaamheid is echter een lichte bijstelling ten opzichte van de vastgestelde begroting 2018-2021 zichtbaar, dit als gevolg van de verwerking van de septembercirculaire.

Deze stelpost komt voor het jaar 2021 uit op een bedrag van € 4.205.000 (een daling van € 213.000).

Stelpost nominale ontwikkelingen (loon- en prijsstijgingen) (x € 1.000)

	2018	2019	2020	2021
Saldo begroting 2018-2021 (meicirculaire 2017)	0	0	243	858
Aanvullende dotatie loon- en prijsontw.		1.610	2.067	2.484
Correctie aanvullende dotatie loon- en prijsontw.		-1.610	-2.067	-2.484
Saldo na begroting en septembercirculaire	0	0	243	858

Stelpost behoedzaamheid (x € 1.000)

	2018	2019	2020	2021
Saldo begroting 2018-2021 (meicirculaire 2017)	0	1.435	2.921	4.418
Mutaties septembercirculaire	349		-142	-213
Dekking aanvullende dotatie loon- en prijsontw.		-1.610	-2.067	-2.484
Correctie dekking aanvullende dotatie loon- en prijsontw.		1.610	2.067	2.484
Saldo na begroting en septembercirculaire	349	1.435	2.779	4.205

Indicatieve doorrekening regeerakkoord/Startnota Alphen aan den Rijn

Gevolgen algemene uitkering Regeerakkoord o.b.v. de Startnota (ledenbrief VNG) - x € 1 mln.

	2018	2019	2020	2021	2022	
<u>Ontwikkelingen op macro niveau (landelijke ontwikkelingen)</u>						
<u>Verschil accres t.o.v. septembercirculaire (macro):</u>						
Accres Startnota	1.124	2.188	3.325	4.262	5.432	
Accres septembercirculaire	805	1.250	1.695	2.090	2.555	
Verschil accres t.o.v. septembercirculaire:	319	938	1.630	2.172	2.877	a
Berekening 'vrij besteedbaar deel' accres						
<u>Taakmutaties:</u>						
- Loon- en prijsstijging (extra) accres algemene uitkering		-250	-491	-633	-815	
- Loon- en prijsontwikkeling SD 2018/2019 (compensatie SZW en VWS)	pm	pm				
- Loon- en prijsstijging integreerbaar deel IUSD			-205	-377	-556	
- Volumegroei integreerbaar deel IUSD			-180	-360	-540	
- Bijdrage in abonnementsstarief Wmo		-143	-143	-148	-148	
- Verlaging eigen bijdrage Wlz	pm	pm	pm	pm	pm	
- Extra beschutte werkplekken	pm	pm	pm	pm	pm	
- Inzet voor interbestuurlijk programma (zgn enveloppegelden)	pm	pm	pm	pm	pm	
		-393	-1.019	-1.518	-2.060	b
Totaal 'vrij besteedbaar deel' accres	319	545	611	654	817	c (a-b)

Indicatieve gevolgen algemene uitkering Alphen aan den Rijn

	2018	2019	2020	2021	2022	
<u>Indicatie ontwikkelingen Alphen aan den Rijn</u>						
Totaal 'vrij besteedbaar deel' accres	319	545	611	654	817	c (a-b)
Eén punt uitkeringsfactor (omrekenfactor gemeente)	12,5	12,6	12,7	12,8	12,9	d
Totaal 'vrij besteedbaar deel' accres in punten uitkeringsfactor	26	43	48	51	63	e (c/d)
Toe te rekenen aan Alphen a/d Rijn (x € 1):						
Bedrag in basis per één punt uitkeringsfactor	70.000	70.000	70.000	71.000	71.000	f
Indicatief 'vrij besteedbaar deel' accres (cumulatief)	1.820.000	3.010.000	3.360.000	3.621.000	4.473.000	g (f*e)

Risico's

Het regeerakkoord, en de daarop volgende uitwerking in de Startnota, lijkt een (positief) beeld te geven voor de gemeentelijke financiën. Indien de accressen voor de komende jaren geschoond worden voor de loon- en prijsontwikkeling, resteert er een reëel accres van gemiddeld 2 á 2,5%. Gesteld wordt, dat deze accressen, met name voor de latere jaren, ramingen zijn. Uiteindelijk zal de jaarlijkse groei bepaald worden aan de hand van de realisatiecijfers van de rijksbegroting. Economische ontwikkelingen spelen hierbij een belangrijke rol.

Andere zaken die spelen, zijn onder meer:

- het aandeel in de realisatie van kabinetsvoornemens op het gebied van klimaat en regionale ontwikkelingen (convenant en co financiering);

- de wijziging in het eerder genoemde eigen bijdragesysteem naar een abonnementstarief Wmo voorziening per vier weken;
- het BTW compensatiefonds: het Rijk gaat nog uit van een onderschrijding van het plafond van het BCF, terwijl de VNG een mogelijke overschrijding van het plafond niet uitsluit;
- de verhoging van het lage BTW percentage;
- tekorten Sociaal Domein (met name Jeugd); de VNG is hierover nog in gesprek met het Rijk over een mogelijke hogere bijdrage binnen het Sociaal Domein.

Realisatie

Inmiddels is ook de decembercirculaire 2017 verschenen. In deze circulaire staat het volgende vermeld; "Op dit moment werken het Rijk en de medeoverheden aan het interbestuurlijk programma. Hierin worden programmatische afspraken gemaakt over de aanpak van opgaven waarin verschillende overheden en maatschappelijke partners een rol hebben. Bij meicirculaire 2018 zullen de gevolgen van het Regeerakkoord en het interbestuurlijk programma bekend worden gemaakt. Met het oog op de gemeenteraadsverkiezingen en de vorming van de colleges wordt de mogelijkheid opengehouden om gemeenten hierover eerder te informeren, namelijk in het voorjaar 2018". Pas bij het verschijnen van de eerstvolgende circulaire kunnen de financiële gevolgen van de uitwerking van het regeerakkoord/Startnota concreet in beeld gebracht worden.

Bijlage(n):

1. Regeerakkoord
2. Startnota
3. VNG-ledenbrief (zaaknummer 166816)
4. Decembecirculaire 2017