

Brief aan de leden
T.a.v. het college en de raad

Datum
14 november 2017
Ons kenmerk
PM/U201700869
Lbr. 17/068
Telefoon
(070) 373 8393
Bijlage(n)
1

Onderwerp
Financiële gevolgen regeerakkoord voor gemeenten

Samenvatting

Het regeerakkoord Vertrouwen in de toekomst betekent voor de gemeentelijke financiën dat de groei van de algemene uitkering van het Gemeentefonds met ingang van 2018 wordt gekoppeld aan de groei van de totale rijksuitgaven, conform onze wens. We stuurden u op 17 oktober een speciale ledenbrief waarin we de gevolgen van het regeerakkoord voor de gemeenten zoals we die op dat moment zagen, hebben verwoord.

Het kabinet stuurde 3 november de zogenaamde Startnota aan de Tweede Kamer met daarin de vertaling van de financiële afspraken uit het regeerakkoord. Deze Startnota heeft grote (positieve) financiële gevolgen voor de gemeentelijke financiën.

Bij het schrijven van de ledenbrief van 17 oktober was nog niet duidelijk hoe de verhouding was tussen het hogere accres uit het regeerakkoord en de sociaal domeintaken waarvan is afgesproken dat deze vanaf 2019 worden geïntegreerd in de algemene uitkering van het Gemeentefonds.

In deze ledenbrief lichten we zowel de Startnota als de financiële compensatie van het sociaal domein in 2018 en 2019 toe.

Aan de leden**Datum**

14 november 2017

Ons kenmerk

PM/U201700869

Lbr. 17/068

Telefoon

(070) 373 8393

Bijlage(n)

1

Onderwerp

Financiële gevolgen regeerakkoord voor gemeenten

Geacht college en gemeenteraad,

Op 10 oktober verscheen het regeerakkoord Vertrouwen in de toekomst. Voor de gemeentelijke financiën betekent dit akkoord dat de groei van de algemene uitkering van het Gemeentefonds met ingang van 2018 wordt gekoppeld aan de groei van de totale rijksuitgaven, conform onze wens. We stuurden u op 17 oktober een speciale ledenbrief waarin we de gevolgen van het regeerakkoord voor de gemeenten zoals we die op dat moment zagen, hebben verwoord.

Het kabinet stuurde 3 november de zogenaamde Startnota aan de Tweede Kamer met daarin de vertaling van de financiële afspraken uit het regeerakkoord. Deze Startnota heeft grote (positieve) financiële gevolgen voor de gemeentelijke financiën.

Bij het schrijven van de ledenbrief van 17 oktober was nog niet duidelijk hoe de verhouding was tussen het hogere accres uit het regeerakkoord en de sociaal domeintaken waarvan is afgesproken dat deze vanaf 2019 worden geïntegreerd in de algemene uitkering van het Gemeentefonds. We hebben in eerste instantie gereageerd dat de hogere accressen ook moeten worden gebruikt om de kostenstijgingen in het sociaal domein op te vangen. Een nadere analyse van de systematiek van de berekening van het Gemeentefondsaccres leidt ertoe dat dit pas geldt vanaf 2020. Dat betekent dat in de jaren 2018 en 2019 nog een aparte indexatie voor het sociaal domein beschikbaar komt, bovenop de berekende accressen.

In deze ledenbrief lichten we zowel de Startnota als de financiële compensatie van het sociaal domein in 2018 en 2019 toe.

De Startnota en de gevolgen voor de gemeentelijke financiën

In de Miljoenennota 2018 (en septembercircular 2017) zijn de volgende Gemeentefondsaccressen gepubliceerd die we voor onze analyse als startpunt (basispad) gebruiken:

	2018	2019	2020	2021	2022	Totaal
Accres%	4,83%	2,60%	2,54%	2,20%	2,56%	14,73%
Bedragen	805	445	445	395	465	2555

(basispad septembercircular 2017)

Naar aanleiding van het regeerakkoord Rutte III heeft het Centraal Planbureau (CPB) de economische effecten opnieuw berekend. Het regeerakkoord zorgt onder andere voor meer werkgelegenheid en een opwaartse druk op lonen en prijzen. De financiële effecten hiervan zijn verwerkt in de Startnota.

Het regeerakkoord en de bijstelling van het macro-economische beeld (door het CPB) leiden tot de volgende mutaties van **de jaarlijkse** accressen voor het Gemeentefonds:

	2018	2019	2020	2021	2022	Totaal
Accres%	4,83%	2,60%	2,54%	2,20%	2,56%	14,73%
(basispad)						
Extra Accres	1,92%	3,49%	1,89%	1,30%	1,67%	10,27%
Regeerakkoord						
Nieuw accres	6,75%	6,09%	4,43%	3,50%	4,23%	25,00%
Startnota						

De Startnota leidt tot een accres van het Gemeentefonds dat gemiddeld over de kabinetsperiode 5% per jaar is, ruim 2% per jaar hoger dan vóór het regeerakkoord.

In euro's betekent dit dat door het regeerakkoord en de wijziging van de 'trap op, trap af'-systematiek, (koppeling aan de totale rijksuitgaven) het Gemeentefonds eind 2022 € 2,9 miljard extra zal zijn gegroeid ten opzichte van het basispad van de Miljoenennota 2018 (€ 2,5 miljard). De totale groei komt dan, volgens de huidige raming, uit op ongeveer € 5,4 mld in 2022:

	2018	2019	2020	2021	2022
Basispad	805	1250	1695	2090	2555
(Cumulatief)					
Startnota extra	319	937	1630	2172	2877
(Cumulatief)					
Startnota totaal	1124	2188	3325	4262	5432
(Cumulatief)					

Uiteraard moeten uit deze accressen ook de loon- en prijsstijgingen worden betaald. Als we de nieuwe accressen schonen voor de loon en prijsontwikkeling dan krijgen we de volgende reeks: (loon- en prijsontwikkeling is onze eigen berekening op basis van CPB-gegevens)

	2018	2019	2020	2021	2022
Accressen	6,75%	6,09%	4,43%	3,50%	4,235
Loon/prijs	2,4%	2,9%	2,9%	2,4%	2,5%
Reëel accres	4,35%	3,19%	1,53%	1,1%	1,83%

Deze accressen, met name voor de latere jaren, zijn nadrukkelijk ramingen. Uiteindelijk zal de jaarlijkse groei worden bepaald aan de hand van de realisatiecijfers van de rijksbegroting. In de Gemeentefondscirculaires zal telkens de actuele stand worden weergegeven, zoals al jaren gebruikelijk is. Op dit onderdeel is de systematiek ongewijzigd gebleven.

Btw sport

Het ministerie van Financiën is voornemens om investeringen in sportaccommodaties weer vrij te stellen van btw. 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. We hadden de formerende partijen gevraagd om deze financiële gevolgen te compenseren. In het regeerakkoord vonden wij hiervan niets terug. Tot onze tevredenheid zien we dat in de Startnota een reservering is gemaakt van € 240 mln. om gemeenten en sportverenigingen te compenseren.

Indexatie sociaal domein-uitkeringen in 2018 en 2019

In de bijlage bij deze brief wordt uitgebreid ingegaan op de systematiek van het berekenen van het bedrag dat de gemeenten jaarlijks krijgen als accres en hoe deze systematiek uitpakt voor de overheveling van de integratie-uitkering sociaal domein (IUSD) naar de algemene uitkering in 2019. De overheveling van de IUSD heeft een doorwerking naar het accres vanaf 2020. Voor het sociaal domein worden in 2018 en 2019, conform eerdere jaren, nog aparte afspraken gemaakt voor loon- en prijsontwikkeling alsmede voor de groei van het volume. Gemeenten kunnen, naast de accressen, nog verwachten:

Meicirculaire 2018:

Loon- en prijsontwikkeling 2018 integratie-uitkering sociaal domein en integratieuitkering Wmo (huishoudelijke hulp). Volumeontwikkeling 2019 Jeugd en Wmo

Meicirculaire 2019:

Loon- en prijsontwikkeling 2019 integratie-uitkering sociaal domein en integratieuitkering Wmo (huishoudelijke hulp).

De precieze omvang van deze middelen is nog niet bekend. Om een indexatie te geven zijn in onderstaande tabel de bedragen weergegeven zoals ze in de meicirculaire van 2017 aan de budgetten zijn toegevoegd:

		2017	2018	2019	2020
Integratieuitkering sociaal domein					
Wmo					
<i>loon en prijsbijstelling</i>	71	<i>volgt</i>	<i>volgt</i>	<i>accres</i>	
<i>volumegroei</i>		44	<i>volgt</i>	<i>accres</i>	
Jeugd					
<i>loon- en prijsbijstelling</i>	70	<i>volgt</i>	<i>volgt</i>	<i>accres</i>	
<i>volumegroei</i>		0	<i>volgt</i>	<i>accres</i>	
Participatie					
<i>loon-en prijsbijstelling</i>	52	<i>volgt</i>	<i>volgt</i>	<i>accres</i>	
Integratieuitkering Wmo					
<i>(huishoudelijke hulp)</i>					
<i>loon en prijsbijstelling</i>	25	<i>volgt</i>	<i>volgt</i>	<i>accres</i>	
<i>volumegroei</i>		16	<i>volgt</i>	<i>accres</i>	

Welke onderdelen van de integratieuitkering sociaal domein gaan per 2019 over naar de algemene uitkering van het Gemeentefonds?

In het regeerakkoord Rutte III is opgenomen dat het integreerbare deel van de integratieuitkering sociaal domein opgaat in de algemene uitkering per 2019. Deze keuze is gemaakt op basis van verdeeltechnische problemen, zoals afgesproken tussen het Rijk en de VNG. Van de circa € 11 mld. aan sociaal domein middelen wordt per 2019 circa € 7 mld. overgeheveld naar de algemene uitkering. Conform de normeringssystematiek (trap op trap af) genereren deze middelen vanaf 2020 accres.

De volgende onderdelen van de integratie uitkering sociaal domein worden per 2019 overgeheveld naar de algemene uitkering (totaal € 7 mld.):

- IUSD Wmo, alle onderdelen met uitzondering van Beschermd wonen (€ 2,1 mld.);
- IUSD Jeugdhulp, alle onderdelen met uitzondering van Voogdij/18+ (€ 3,1 mld.);
- IUSD Participatie, onderdeel Re-integratie klassiek (€ 0,5 mld.);
- IU Wmo (hulp bij het huishouden), volledig (€ 1,3 mld.).

Dit betekent dat voor de volgende onderdelen vanaf 2020 nog separaat afspraken (cf. loon- en prijsontwikkeling/volume groei) moeten worden gemaakt (totaal circa € 4 mld.):

- IUSD Wmo, onderdeel Beschermd wonen (€ 1,6 mld.);
- IUSD Jeugdhulp, onderdeel Voogdij/18+ (€ 0,6 mld.);
- IUSD Participatie, onderdelen Wsw en Re-integratie nieuwe doelgroepen (€ 1,8 mld.).

Vanaf 2020 wordt het accres gebruikt voor de loon- en prijsmutatie en de volumegroei tenzij het onderdeel van de IUSD niet wordt geïntegreerd in de algemene uitkering. In de hierboven

gepresenteerde tabel is te zien om welke onderdelen het gaat. Voor indexatie blijven ook na 2020 de ministeries van SZW en VWS verantwoordelijk. Daar hoeft het accres dus niet voor te worden ingezet.

Overleg kabinet

Met betrekking tot de volumegroei 2018 en 2019 in de Wmo en Jeugd hebben we nog een discussie met het nieuwe kabinet. We waren ontstemd dat het kabinet Rutte II slechts een bescheiden volumegroei voor de Wmo heeft opgenomen en voor Jeugd zelfs helemaal geen groei. Dit schrijnt omdat in de periode voor de decentralisatie het kabinet altijd de groeiramingen van het Centraal Planbureau volgde. Voor deze kabinetsperiode zijn de groeiramingen geschat op 2,5% per jaar. In de Startnota is voor de volumegroei jeugd en Wmo 2019 €76 mln. opgenomen. Deze onvoldoende volumegroei voor Jeugd en Wmo zal een onderwerp van gesprek zijn tijdens het eerste bestuurlijke overleg (gepland eind november) met de nieuwe bewindspersoon van VWS. Verder zullen daar ook aan de orde komen de financiële effecten van de invoering van het abonnementstarief Wmo en een oplossing voor de tekorten bij meer dan 100 gemeenten in het sociaal domein.

Binnenkort start ook het overleg met het kabinet over het interbestuurlijke programma. In het regeerakkoord is op een aantal plaatsen, met name bij sociaal domein en klimaat en energie, verwezen naar de extra accressen als gevolg van de wijziging van de normeringssystematiek. Het kabinet gaat er vanuit dat gemeenten deze middelen ook gaan gebruiken voor gezamenlijke prioriteiten. Maatschappelijke doelen worden effectief bereikt in eendrachtige samenwerking van gemeenten, provincies, waterschappen en rijksoverheid. Burgers, bedrijven en tal van betrokken partners vragen oog voor goede uitvoering en ruimte voor lokale en regionale invulling. Daartoe spreken de overheden een gezamenlijk interbestuurlijk programma af.

In ons gesprek met de kabinetsinformatuur hebben we deze bereidheid zeker uitgesproken maar er wel bij gezegd dat het moet gaan om het gezamenlijk kwantificeren van doelen en dat het aan de gemeenteraden is hoe deze doelen worden bereikt en met welke middelen. We houden u op de hoogte van de voortgang in deze gesprekken.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten



J. Kriens
Algemeen directeur

Bijlage 1

Het Gemeentefondsaccres

De jaarlijkse ontwikkeling van het Gemeentefonds, genaamd accres, is gekoppeld aan de ontwikkeling van de rijksbegroting. Tot 2018 is deze ontwikkeling gekoppeld aan de zogenaamde netto gecorrigeerde rijksuitgaven (NGRU), grofweg een koppeling aan de departementale begrotingen. Vanaf 2018 heeft het nieuwe kabinet besloten, op ons verzoek, om het Gemeentefonds te koppelen aan de ontwikkeling van de totale uitgaven onder het uitgavenplafond (Accres Relevante Uitgaven). Het accres is all-in, hieruit moeten de gemeenten ook de volume ontwikkelingen en de nominale ontwikkelingen (lonen en prijzen) betalen. Deze systematiek geldt alleen voor de algemene uitkering en de decentralisatieuitkeringen.

Daarom gelden voor de integratieuitkering sociaal domein en de integratieuitkering WMO (huishoudelijke hulp) andere afspraken. De compensatie voor lonen en prijzen en voor volume worden zo lang deze uitkeringen niet zijn geïntegreerd in de algemene uitkering betaald door de ministeries van VWS en SZW.

Van accrespercentage naar bedrag (accres)

In de circulaires van het Gemeentefonds worden telkens de jaarlijkse groeicijfers van de algemene uitkering gegeven en het daarmee corresponderende bedrag. Het percentage wordt berekend door de rijksuitgaven te delen op de rijksuitgaven van het jaar ervoor. Eerst op begrotingsbasis uiteindelijk op rekeningsbasis. Maar hoe kom je van een percentage tot een bedrag? Dat gebeurt door het percentage te vermenigvuldigen met de algemene uitkering van een jaar ervoor. Dit is al vele jaren gebruikelijk. Dus het accres voor 2018 wordt berekend door het accrespercentage te vermenigvuldigen met de algemene uitkering 2017.

Wat betekent deze systematiek nu voor de sociaal domein-uitkeringen in het Gemeentefonds?

Voor de uitkeringen sociaal domein 2018 (inclusief huishoudelijke hulp) worden de loon- en prijsmutaties én volumegroei betaald door de ministeries van VWS en SZW.

Voor het begrotingsjaar 2019 geldt exact hetzelfde. De integreerbare onderdelen van de integratieuitkering sociaal domein gaan per 1 januari 2019 over naar de algemene uitkering. Het accres 2019 wordt berekend door het percentage 2019 te vermenigvuldigen met de algemene uitkering 2018. De algemene uitkering 2018 is nog steeds zonder de uitkeringen sociaal domein. Daarom moet ook in 2019 voor het sociaal domein nog aparte indexeringsafspraken worden gemaakt net als volume afspraken om te voorkomen dat er in 2019 geen indexatie wordt gegeven. Vanaf 2020 zijn de systemen weer op elkaar aangesloten. Het Gemeentefondsaccres 2020 dat in de Startnota staat berekend, is dan de compensatie voor de gemeentelijke taken inclusief de sociaal domeintaken die opgegaan zijn in de algemene uitkering.

In schema samen gevat:

Accres 2018 = AU 2017 (16,6 mld.) x accres% brede koppeling + aparte indexatie IUSD (11 mld.)

Accres 2019 = AU 2018 (17,4 mld.) x accres% brede koppeling + aparte indexatie IUSD (11 mld.)

Accres 2020 = AU 2019 (25,6 mld.) x accres% brede koppeling + aparte indexatie restant IUSD (4 mld.)

Loon- en prijscompensatie in de algemene uitkering

De algemene uitkering volgt de rijksuitgaven. Tot 2018 waren dat de netto gecorrigeerde rijksuitgaven (grotendeels de uitgaven van de departementen), vanaf 2018 de totale rijksuitgaven. De rijksuitgaven worden jaarlijks opgehoogd met loon- en prijsontwikkelingen (lpo). Daarvoor worden meerjarig middelen gereserveerd. De achterliggende ramingen worden geleverd door het Centraal Planbureau. Deze ramingen worden twee keer per jaar geactualiseerd (bij Voorjaarsnota en bij Miljoenennota) en meerjarig verwerkt in de rijksbegroting. Door de koppeling is de algemene uitkering dus automatisch gecompenseerd voor loon en prijsontwikkelingen.

Loon en prijscompensatie van de integratieuitkeringen sociaal domein

Het automatisme dat geldt voor de algemene uitkering is echter niet van toepassing op de integratieuitkering. De jaarlijkse bijstellingen voor nominale (lpo) en volume ontwikkelingen van de IU sociaal domein en de huishoudelijke zorg, moeten komen van de ministeries van VWS en SZW. Daar zijn de middelen gereserveerd voor loon- en prijsontwikkelingen. Deze worden echter niet automatisch uitgedeeld. Het kabinet bepaalt namelijk telkens in het voorjaar van het lopende budgettaire jaar of het wenselijk is om de lpo uit te delen. In de achterliggende crisisjaren kwam het meermalen voor dat de lpo niet is toegevoegd aan de budgetten. Het niet uitdelen van de lpo is een voor het kabinet eenvoudig te realiseren bezuiniging als blijkt dat er lopende het jaar grote tegenvallers zich voordoen.