

Programmabegroting 2022

15-11-2021

Algemene uitkering

De berekening van de algemene uitkering is gebaseerd op de Meicirculaire 2020. Voor een beter overzicht is het verloop inzichtelijk gemaakt vanaf de ramingen uit de begroting 2021.

De maatstaven zijn overgenomen van de laatste specificatie aangevuld met de aantallen woningen en inwoners zoals vermeld bij de uitgangspunten in de Kadernota 2022. Tenslotte zijn ook de extra middelen opgenomen die door het Rijk zijn toegekend in het kader van de kosten in de jeugdzorg.

Ontwikkeling Algemene uitkering (AU)	2022	2023	2024	2025
Stand Primitieve begroting 2021 (o.b.v. Meicirculaire 2020)	45.000	45.025	46.335	46.700
Totaal mutatie Septembercirculaire 2020	125	35	75	80
Stand Septembercirculaire 2020	45.125	45.060	46.410	46.780
Totaal mutatie Decembecirculaire	95	95	95	95
Stand Decembecirculaire 2020	45.220	45.155	46.505	46.875
Totaal mutatie Kadernota 2022	615	960	425	1.260
Stand Kadernota 2022	45.835	46.115	46.930	48.135
Meicirculaire 2021				
Accresontwikkeling	-315	-815	-1.185	-1.330
Hoeveelheidsverschillen	15	15	15	15
Uitkeringsfactor	635	670	685	635
Terugdraaien nominaal effect ivm uitzetten bevroren inflatie	140	310	410	410
WOZ-waarden mutaties	290	300	305	315
Wet Open Overheid (structureel)	45	65	80	90
Wet Open Overheid (incidenteel 2022 t/m 2026)	60	60	60	60
Diverse overige taakmutaties	20	20	25	25
Inburgering (IU)	20	10	5	5
Armoedebestrijding kinderen (DU)	-10	-10	-10	-10
Participatie (IU)	50	45	40	40
Voogdij/18+ (IU)	55	55	55	55
Mutatie Meicirculaire	1.005	725	485	310
Stand Meicirculaire 2021	46.840	46.840	47.415	48.445
Extra middelen jeugdzorg				
Eerste tranche (€ 300 miljoen)		400	400	400
Tweede tranche (€ 1,3 miljard)	1.800	1.100	1.000	900
Totaal mutatie extra middelen jeugdzorg	1.800	1.500	1.400	1.300
Totaal algemene uitkering Begroting 2022	48.640	48.340	48.815	49.745

De wijzigingen per circulaire zijn u per informatieve memo toegestuurd. Onderstaand de belangrijkste wijzigingen uit de Meicirculaire.

Accresontwikkeling

De ontwikkeling van de algemene uitkering wordt voor een belangrijk deel bepaald door de ontwikkeling van de rijksuitgaven. Volgens het systeem van 'samen de trap op en samen de trap af' hebben wijzigingen in de rijksuitgaven direct invloed op de omvang van het gemeentefonds. De jaarlijkse toename of afname van het gemeentefonds, voortvloeiend uit de trap op trap af-methode wordt het accres (dat is het Frans woord voor 'groei')

genoemd, en wordt uitgedrukt in een percentage. Het percentage wordt berekend door de relevante rijksuitgaven in enig jaar te vergelijken met het daaraan voorafgaand jaar. Als de rijksuitgaven achter blijven bij de planning, wordt dat onderbesteding of onderuitputting genoemd. Ten opzichte van de vorige circulaire blijkt dat het accres met name minder is gestegen door lagere loon- en prijsontwikkelingen dan waar eerder rekening mee werd gehouden.

Het kabinet heeft besloten de extra uitgaven die gerelateerd zijn aan corona 'buiten haken te plaatsen'. Ze worden dus niet meegenomen in de berekening van het accres.

Hoeveelheidsverschillen

Aan de hand van de laatste specificatie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK) en de aangeleverde maatstaven zijn een aantal maatstaven geactualiseerd of definitief bekend geworden.

Uitkeringsbasis (effect uitkeringsfactor)

De uitkeringsbasis wordt gebaseerd op de aantallen qua maatstaven en de prijs per eenheid die daaraan is gekoppeld. De uitkeringsbasis heeft ten opzichte van de septembercirculaire 2020 een dalende tendens. Dat is vooral het gevolg van dalende aantallen bijstandsontvangers omdat de instroom door de corona-pandemie meevalt. Daarnaast dalen de aantallen inwoners en jongeren. Als de uitkeringsbasis daalt, zal dit leiden tot een toename van de uitkeringsfactor, om zo het geheel van het gemeentefonds te kunnen verdelen.

Terugdraaien stelpost nominaal effect

In de meicirculaire 2020 heeft het Rijk, op aandringen van gemeenten, besloten om het accres voor 2 jaar te bevriezen (2020 en 2021). Dit om schommelingen in het gemeentefonds te voorkomen en financiële stabiliteit te bieden aan gemeenten. De gemeente Diemen raamt op basis van constante prijsontwikkeling. Om tot deze constante prijs index te komen, moet de lopende prijsindex dus gecorrigeerd worden met de inflatie. De verwachting was dat de indexering bij het vastzetten van het accres tegen lopende prijs te hoog zou zijn ingeschat, waardoor er voor de constante prijs, na correctie met de inflatie, een fictief voordeel zou ontstaan. Om die reden is in de Septembercirculaire 2020 rekening gehouden met het neutraliseren van dit effect en vanaf 2022 in de vorm van een negatieve stelpost opgenomen. Dit blijkt dus een juiste inschatting te zijn geweest. De werkelijke loon- en prijsontwikkelingen vallen gemiddeld lager uit, met als gevolg een negatief effect op het accres. Dit nadeel wordt nu deels gedempt door het laten vrijvallen van deze stelpost.

Ontwikkeling WOZ korting

Er is een bijzondere maatstaf welke in de algemene uitkering wordt gehanteerd, namelijk de WOZ-maatstaf. Deze maatstaf leidt namelijk tot een korting voor de gemeente op de inkomsten uit de algemene uitkering. Het Rijk gaat er namelijk vanuit dat gemeenten onroerend zaak belasting (ozb) heffen om zelf inkomsten te genereren. De ozb wordt geheven door de WOZ-waarde te vermenigvuldigen met een eigen (door de Raad vastgesteld) tarief. Uitgangspunt welke het Rijk hanteert, kijkend naar draagkracht, is: hoe hoger de WOZ waarde, des te meer een gemeente in staat is om zelfstandig inkomsten te genereren. Met andere woorden, in een gemeente met veel dure woningen is er meer draagkracht om ozb-inkomsten te genereren dan in een gemeente met veel goedkope woningen.

Een maatstaf mag niet beïnvloedbaar zijn. Om die reden is er voor gekozen om niet de werkelijke ozb opbrengst van een gemeente als maatstaf voor de korting te hanteren (immers het tarief is beïnvloedbaar), maar hiervoor de WOZ waarde, vermenigvuldigd met een landelijk gemiddeld tarief (het rekentarief), te hanteren. Omdat de maatstaf tot een korting leidt, betekend bovenstaande dat een gemeente met een hoge WOZ waarde meer

gekort wordt dan een gemeente met een lage WOZ waarde. Dit sluit aan bij het doel van de verdeling van het gemeentefonds, namelijk: "Elke gemeente is, gezien haar structurele omstandigheden, (globaal) in staat om, bij gelijke belastingdruk, een gelijkwaardig niveau van voorzieningen te realiseren".

In de meicirculaire zijn de nieuwe landelijke rekentarieven bekend geworden voor woningen en niet-woningen. Daarnaast is er voor Diemen ook een inschatting gemaakt van de gemiddelde prijsontwikkeling van woningen en niet-woningen en de nieuwe woningbouwprognose is verwerkt.

Wet Openbaarheid bestuur

Deze initiatiefwet is op 26 januari 2021 door de Tweede Kamer aangenomen en beoogt de gehele overheid transparanter en toegankelijker te maken. Met dit wetsvoorstel geven de initiatiefnemers zowel de actieve als de passieve openbaarmaking van overheidsinformatie een nieuwe basis, verankeren zij het recht op toegang tot informatie wettelijk en beogen zij de informatievoorziening en informatiehuishouding van het Rijk en decentrale overheden te verbeteren. De Eerste Kamer dient nog een besluit te nemen over de WOO. Bij instemming van de Eerste Kamer zal de wet een halfjaar later in werking treden. Dit zal waarschijnlijk in het eerste kwartaal van 2022 zijn. De huidige Wet openbaarheid van bestuur (WOB) wordt ingetrokken bij de inwerkingtreding van de WOO.

Vooruitlopend op de besluitvorming in de Eerste Kamer heeft het kabinet bij de kabinetsreactie op het rapport 'Ongekend onrecht' van de Parlementaire Onderzoekingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK) financiële middelen vrijgemaakt. Met de beschikbaarstelling van deze financiële middelen ondersteunt het Rijk gemeenten bij de implementatie en uitvoering van de WOO. De financiële middelen bestaan uit zowel incidentele als structurele middelen. De incidentele middelen, voor de periode 2022 tot en met 2026 een bedrag van € 25 miljoen per jaar, zijn bestemd voor het verbeteren van systemen, het opleiden van medewerkers en het aanpassen van processen en de organisatie. De structurele middelen, € 21 miljoen in 2022, oplopend naar structureel € 42 miljoen vanaf 2026, zijn bedoeld voor de actieve openbaarmaking van de informatiecategorieën zoals genoemd in de WOO, het aanwijzen van een contactfunctionaris en het beheer en onderhoud van systemen.

Diverse overige taakmutaties

Daarnaast zijn er diverse overige kleine taakmutaties < € 15.000 en worden derhalve niet verder toegelicht.

Inburgering

De mutatie in de meicirculaire is 3 ledig.

1. Enerzijds vind er een korting op uitvoeringskosten plaats in 2021 i.v.m. de uitstel van de wet (uitname van € 26,9 miljoen in 2021);
2. Toename in de jaren daar na voor de ondertussengroep, verspreid over een aantal jaren (toename € 16,5 miljoen verdeeld over 2021 t/m 2026);
3. Toename over 4 jaren door hogere huisvestingstaakstelling, extra implementatiekosten en om gemeenten in staat te stellen vanaf 1 juli al zoveel mogelijk volgens de nieuwe wet te werken (toename € 29,4 miljoen verdeeld over 2021 t/m 2026);

Armoedebestrijding kinderen

Jaarlijks vindt in de meicirculaire actualisatie plaats van de verdeling voor de gelden met betrekking tot armoedebestrijding. De middelen worden verdeeld op basis van CBS-gegevens over kinderen met een kans op armoede. De verdeling over de gemeenten voor 2022 en verder is gebaseerd op gegevens over het jaar 2018.

Participatie

De omvang van de integratie-uitkering Participatie wijzigt door de toekenning van de loon- en prijsbijstelling 2021 (€ 39,78 miljoen in 2021, aflopend naar € 34,52 miljoen structureel). De verdeling van de bedragen per gemeente wijzigt in de eerste plaats door actualisatie van de verdeling van de Wsw-middelen. Deze is gebaseerd op de gerealiseerde omvang van de sociale werkplaatspopulatie (gemeten in standardeenheden (SE) per betalende gemeente) zoals die bekend is uit het voorgaande jaar en een inschatting van de blijfkansen in de sociale werkplaats.

Voogdij 18+

Er zijn nieuwe gegevens (jaar 2020) over voogdij/18+ beschikbaar welke gebruikt zijn voor de verdeling van de bedragen voor 2022. Met de invoering van het nieuwe woonplaatsbeginsel verschuift de verantwoordelijkheid voor de zorg van naar inschatting zo'n 20.000 kinderen naar een andere gemeente. Dit stelt op hoofdlijnen dat de gemeente waar de ouder met het gezag woont ook verantwoordelijk is voor de financiering van jeugdhulp. In afwachting van de besluitvorming over de invoering van de nieuwe verdeling van het gemeentefonds wordt het woonplaatsbeginsel al wel ingevoerd vanaf 1 januari 2022. Dit is opgenomen in deze meicirculaire op basis van de meest recente gegevens en zijn ook gebruikt voor 2023 en verder. De compensatie impliceert ook een toename in de uitgaven als gevolg van het verleggen van de verantwoording voor de bekostiging. Om deze reden wordt geadviseerd om eerst een inschatting te maken van de uitgaven voordat dit bedrag als voordeel wordt verwerkt en vooralsnog tegenover deze post een stelpost qua uitgaven te verwerken.

Extra middelen jeugdzorg

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft de verdeelwijze gepubliceerd van de incidentele middelen 2022 ad € 1,314 miljard voor jeugdzorg. Het gehele bedrag gaat via de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Dus niets via specifieke uitkeringen, niets via decentralisatie- of integratie uitkeringen. Dit bedrag komt boven op de € 300 miljoen die eerder al in de septembercirculaire 2020 is verstrekt. Het betreft een *indicatief* bedrag en gaat om serieuze bedragen. In de septembercirculaire worden de mutaties per maatstafgewicht bekend gemaakt. Daaraan voorafgaand zullen de provinciaal toezichthouders hun kader aanpassen voor de begroting 2022, zodat je met de indicatieve bedragen kunt rekenen.

Uiteindelijk willen we natuurlijk de structurele compensatie vanaf 2023 weten. Daar zal nog over onderhandeld worden. Het nieuwe kabinet gaat daar een besluit over nemen. De Provincie's hebben vanuit hun toezichthoudende rol wel al richtinggevende kaders meegegeven (maximaal 70% meenemen in raming begroting 2022). Reden voor deze 70% is dat er een korting op het oorspronkelijk bedrag is toegepast, dit omdat de hervormingsagenda en de landelijke inspanning besparingen moeten gaan opleveren.

Ontwikkeling algemene uitkering

Onderstaand het verschil tussen de berekende algemene uitkering zoals berekend in de begroting 2020 en 2021.

Ontwikkeling Algemene uitkering (AU)	2022	2023	2024	2025
Begroting 2021	45.000	45.025	46.335	46.700
Begroting 2022	48.640	48.340	48.815	49.745
Groei/krimp Algemene uitkering	3.640	3.315	2.480	3.045

De grootste oorzaak van de toename van de algemene uitkering zijn de extra middelen voor de jeugdzorgkosten. Daarnaast zorgt de aanpassing van het accres, met name in de Meicirculaire, voor extra middelen.

Herverdeling Gemeentefonds

Al enige jaren onderzoekt het Rijk een nieuwe wijze voor de verdeling van het Gemeentefonds. De minister van Binnenlandse Zaken meldt in een brief aan de Tweede Kamer dat met die herijking wordt gestreefd naar een globale verdeling, die aansluit bij de verschillen in kosten van gemeenten en bij de verschillen in inkomsten die gemeenten zelf genereren. Even zo lang staat de herverdeling van het Gemeentefonds als 'niet te kwantificeren' risico in de begroting opgenomen.

Er is onderscheid te maken in drie grote wijzigingen.

Ten eerste de wijziging van de maatstaven voor het reguliere deel van het gemeentefonds. Op basis van de cijfers 2017 zijn diepgaande analyses gemaakt en is een voorstel neergelegd in een rapport.

De tweede wijziging betreft de verdeling van het gemeentefonds voor de kosten binnen het sociaal domein. Bijstandsverlening telt hier niet bij mee, daar ontvangen we een specifieke doeluitkering voor (BUIG). Ook hiervoor is aan de hand van een uitgebreide analyse op de cijfers 2017 een voorstel neergelegd.

De derde wijziging betreft de verrekening van de eigen inkomsten van de gemeente. Dit betreft vooral de verrekening van de potentiële belastingopbrengsten van een gemeente.

De drie wijzigingen leveren een financieel effect op. De berekeningen worden op macro-economisch niveau uitgevoerd. De effecten per gemeente kunnen hierdoor onderling behoorlijk afwijken. Als vangnet is daarom een maximaal effect berekend. De herverdeling van het fonds mag per jaar niet meer dan € 15 per inwoner nadelig verschil opleveren.

De eerste uitkomsten van het onderzoek hebben al veel ophef veroorzaakt bij een groep nadeelgemeenten uit Groningen en Friesland. Dit heeft ertoe geleid dat de invoering van de herverdeling een jaar is doorgeschoven naar 2023. Bovendien waren de eerste berekeningen gebaseerd op de cijfers uit 2017. Dezelfde berekening is ook gemaakt op basis van de cijfers 2021.

Op 12 augustus 2021 hebben de fondsbeheerders de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) geïnformeerd over de uitkomsten van de actualisatie van het voorstel voor de nieuwe verdeling van de middelen in het gemeentefonds. Het belangrijkste doel van de actualisatie is om te bezien of het voorstel voor het nieuwe verdeelmodel de ontwikkeling over de tijd goed volgt. De actualisatie geeft geen aanleiding om het voorgestelde verdeelvoorstel voor de verdeling van de middelen in het gemeentefonds te herzien.

De uitkomsten van deze actualisatie betreffen nog steeds voorlopig verwachte effecten. Na definitieve besluitvorming over de invoering van het verdeelvoorstel zal met de dan bekende gegevens nog een actualisatie plaatsvinden naar 1 januari 2023, dat is het beoogde moment van invoering van de nieuwe verdeling. Deze laatste actualisatieslag zal inzicht geven in de definitieve herverdeeleffecten voor gemeenten.

Uit het nu voorliggende voorstel heeft Diemen een nadelig effect van € 62 per inwoner (grootweg € 1,8 miljoen structureel nadelig effect). De nieuwe verdeling wordt stap voor stap ingevoerd, zodat gemeenten voldoende tijd hebben om zich aan de nieuwe financiële situatie aan te passen. Gezien de ontwikkelingen in de gemeentelijke financiën, kiezen de fondsbeheerders ervoor de herverdeeleffecten te maximeren op € 60 per inwoner over een

periode van vier jaar, oftewel € 15 per inwoner per jaar. Dit geldt zowel voor gemeenten met een negatief herverdeeleffect als voor gemeenten met een positief herverdeeleffect. Zoals het nu uit ziet zal Diemen in de periode 2023 tot en met 2027 structureel jaarlijks € 4,5 ton minder Rijksmiddelen ontvangen. Dit zal de komende jaren grote invloed hebben op ons voorzieningen- en ambitiesniveau.

Tenslotte nog een belangrijk aandachtspunt. De herverdeling van het gemeentefonds gaat uit van een onveranderde grootte van het Gemeentefonds. Wanneer het Rijk besluit tot een toevoeging of juist bezuiniging van het fonds heeft dat ook nog effect. Deze effecten zijn bij de herverdelingsberekeningen niet mee genomen.

Ongebonden belastingen

In Diemen worden de volgende ongebonden belastingen als algemeen dekkingsmiddel gezien:

Ongebonden belastingen	2022	2023	2024	2025
Onroerende-zaakbelastingen (OZB)				
- woningen (eigenaren)	4.475	4.675	4.875	4.875
- niet-woningen (eigenaren)	1.620	1.620	1.620	1.620
- niet-woningen (gebruikers)	1.370	1.370	1.370	1.370
Precariobelasting	25	25	25	25
Toeristenbelasting	515	515	515	515
Uitvoeringskosten	-846	-351	-261	-231
Totaal	7.159	7.854	8.144	8.174

Gevolgen coronacrisis

Door de coronacrisis zijn de opbrengsten van deze ongebonden belastingen onder druk komen te staan. In geval van de onroerend zaakbelasting en precariobelasting is niet zozeer de totale opbrengst het risico maar veel meer het incasseren van de opgelegde aanslagen. Afhankelijk van de duur van de crisis bestaat de kans dat er meer belastinginkomsten oninbaar moeten worden verklaard.

De opbrengsten voor toeristenbelasting zijn sterk afhankelijk van het herstel van de economie en het verloop van de coronacrisis. Vooralsnog zijn de opbrengsten geraamd zoals normaliter verwacht. Tot op heden compenseert het Rijk deels de niet ontvangen opbrengsten toeristenbelasting als gevolg van de coronacrisis.

Aangezien het hotel pas enkele jaren open is kunnen we de ramingen niet op ervaringscijfers van langere tijd baseren.

Precariobelasting

In 2017 is het wetsvoorstel aangenomen en kan tot 1 januari 2022 nog heffing plaatsvinden op kabels en leidingen in gemeentegrond. Na vijf jaar is precarioheffing op nutsnetwerken niet meer mogelijk. Ook indexering van het tarief is niet toegestaan. 2021 was het laatste jaar dat we nog precariobelasting op leidingen van uitsbedrijven konden heffen. De geraamde opbrengsten die nu nog in de begroting staan betreffen voornamelijk het gebruik van gemeentegrond voor terrassen en opslagplaatsen voor bouw materiaal.