

Onderwerp: Septembercirculaire 2016 Gemeentefonds
BBV nr: 2016/453260

1. Inleiding

De septembercirculaire is de tweede circulaire van het jaar over het gemeentefonds. In de circulaire presenteert het rijk vooral de jongste financiële ontwikkelingen voor de komende jaren in het gemeentefonds. Deze ontwikkelingen worden in deze nota vertaald naar hun betekenis voor Haarlem. De effecten van de circulaire worden verwerkt in de eerstvolgende bestuursrapportage.

2. Kernboodschap

Ten opzichte van de meicirculaire 2016 zijn er voordelige effecten op de algemene middelen voor alle jaren in de periode 2016-2021. Voor het sociaal domein is sprake van een structureel nadeel als gevolg van het aanpassen door het rijk van de aantallen waar de decentralisaties op zijn gebaseerd. De tabel geeft de verschillen weer tussen de ramingen in de Programmabegroting 2017, gebaseerd op de meicirculaire 2016, en de septembercirculaire 2016. Negatieve bedragen zijn nadelig en betekenen een verlaging van de algemene uitkering.

+ = voordeel, - = nadeel

Samenvatting *) (bedragen x € 1.000)	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Stand meicirculaire 2016	284.825	278.236	278.784	279.008	279.472	276.751
A. Ontwikkelingen 3D's sociaal domein	16	-1.618	-1.558	-1.547	-1.488	-1.397
B. Ontwikkelingen overig	833	1.064	4.542	5.621	5.486	6.498
Nieuwe raming Algemene Uitkering septembercirculaire	285.674	277.682	281.768	283.082	283.470	281.852

*) Som van bedragen kan afwijken wegens afrondingsverschillen.

Niet alle ontwikkelingen hebben een effect op de algemene middelen van de gemeente, want sommige effecten komen ten gunste of ten laste van specifieke beleidsvelden. Onderstaand overzicht vat de financiële gevolgen voor de algemene middelen samen (die dus vrij besteedbaar zijn). In paragraaf 6 wordt dit nader toegelicht.

(bedragen x € 1.000)	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Voordelige budgettaire effecten voor algemene middelen	243	1.213	4.984	6.071	5.944	6.961

3. Toelichting

3.1 Uitgangspunten

Alle gemeenten samen ontvangen van het rijk per jaar ongeveer € 27 miljard via het gemeentefonds. Dat geld wordt via de algemene uitkering en een aantal doeluitkeringen verdeeld over de gemeenten. De verdeling wordt bekend gemaakt via meerdere circulaire's per jaar van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De belangrijkste

daarvan zijn de meicirculaire en de septembercirculaire, die meestal beleidsmatige wijzigingen bevatten.

Op basis van de septembercirculaire 2016 is een nieuwe berekening gemaakt van de algemene uitkering voor de jaren 2016 tot en met 2021. In deze analyse wordt deze nieuwe berekening vergeleken met de berekening die is gemaakt op basis van de meicirculaire 2016. Conform bestaand beleid zijn bij deze berekening dezelfde aantallen inwoners, woningen, et cetera gehanteerd als bij de berekening van de effecten van de meicirculaire. De analyse is uitgesplitst naar effecten voor het sociaal domein en overige effecten.

3.2. 3D's in het sociaal domein

De financiering van de decentralisaties in het sociaal domein verloopt via een zogenoemde integratie-uitkering. In onderstaand overzicht is voor 2016 het bedrag dat Haarlem per onderdeel ontvangt opgenomen en voor elk jaar de afwijking ten opzichte van de meicirculaire 2016. Na de tabel volgt een toelichting op de oorzaken van de wijzigingen. Negatieve bedragen zijn nadelig en betekenen een verlaging van de uitkering.

+ = voordeel, - = nadeel							
Wijzigingen ten opzichte van meicirculaire 2016 *) (bedragen x € 1.000)	Omvang	2016	2017	2018	2019	2020	2021
WMO	17.806	-17	-936	-876	-866	-807	-716
Beschermd wonen	36.584	0	0	0	0	0	0
Jeugdzorg	31.374	37	-678	-678	-678	-678	-678
Participatiewet	4.578	-4	-4	-3	-3	-3	-3
WSW	17.252	0	0	0	0	0	0
Totaal	108.599	16	-1.618	-1.558	-1.547	-1.488	-1.397

*) Som van bedragen kan afwijken wegens afrondingsverschillen.

De uitkomst van de septembercirculaire betekent dat de integratie-uitkering sociaal domein ongunstig uitwerkt vanaf 2017. De oorzaak is dat bij de start van de decentralisaties per 1 januari 2015 groepen cliënten onder de Jeugdwet en/of Wmo 2015 zijn geschaard, terwijl zij feitelijk in de Wet langdurige zorg (Wlz) thuishoren. Het rijk heeft nu besloten om de aantallen te corrigeren voor deze fout vanaf 2017 (dus niet met terugwerkende kracht); het gaat dan om de aantallen voor de WMO en de jeugdzorg. Haarlem en de andere gemeenten hebben hun beleid afgestemd op de hoeveelheid geld die zij voor deze taken ontvangen. Vanwege deze correcties wordt nu na gegaan of de financiële gevolgen aanleiding moeten zijn om het beleid aan te passen. Dit wordt mede gedaan op basis van de ontwikkelingen van aantallen en uitgaven in 2016.

3.3 Ontwikkelingen overig

De ontwikkelingen overig vallen in vijf categorieën uiteen; onderstaande tabel geeft daar inzicht in. Negatieve bedragen zijn nadelig en betekenen een verlaging van de uitkering.

+ = voordeel, - = nadeel

Wijzigingen ten opzichte van meicirculaire 2016 *) (bedragen x € 1.000)	2016	2017	2018	2019	2020	2021
A. Ontwikkelingen rijksniveau	243	1.446	4.222	6.154	6.757	8.568
B. Ontwikkelingen gemeentelijk niveau	0	0	0	0	0	0
C. Taakmutaties voor domeinen	0	0	0	0	0	0
D. Doeluitkeringen voor domeinen	591	-149	-443	-449	-458	-463
E. Stelposten en overig	-233	762	-83	-813	-1607	-233
Totaal	601	2.059	3.696	4.892	4.692	7.872

*) Som van bedragen kan afwijken wegens afrondingsverschillen.

A. Ontwikkelingen rijksniveau

De ontwikkelingen op rijksniveau bestaan uit het effect van wijzigingen in de netto gecorrigeerde rijksuitgaven op de algemene uitkering. Geeft het rijk meer uit, dan ontvangen de gemeenten een hogere algemene uitkering en vice versa. De rijksbegroting bevat voor 2017 en volgende jaren een flinke toename van de rijksuitgaven en dat leidt tot een stijging van het gemeentefonds en de algemene uitkering daaruit voor Haarlem.

B. Ontwikkelingen gemeentelijk niveau

De ontwikkelingen op gemeentelijk niveau gaan over de wijzigingen van aantallen, zoals inwoners, huishoudens, lengte van wegen, leerlingen en oppervlakte. Eenmaal per jaar bij het verschijnen van de meicirculaire passen we de hoeveelheden waarop de berekening van de algemene uitkering is gebaseerd aan. Daarom is nu geen sprake van financiële verschillen als gevolg van gewijzigde aantallen.

C. Taakmutaties voor domeinen

De septembercirculaire bevat geen taakmutaties voor domeinen waarvan de gelden via de verdeelmaatstaven van de algemene uitkeringen worden uitgekeerd.

D. Doeluitkeringen voor domeinen

De algemene uitkering wordt van oudsher hoofdzakelijk gebruikt om het gemeentefonds over alle gemeenten te verdelen volgens dezelfde maatstaven. Daarnaast wordt de algemene uitkering tegenwoordig gebruikt om individuele gemeenten of groepen van gemeenten een uitkering te verstrekken voor een bepaald doel. Gemeenten zijn formeel-juridisch vrij om dat geld aan dat doel te besteden of ergens anders aan uit te geven. De reden dat het rijk dit doet is dat op deze manier gemeenten geen verantwoording aan het rijk hoeven af te leggen over de besteding van de ontvangen gelden; ze vallen immers onder de algemene uitkering. Dit in tegenstelling tot gelden die via specifieke uitkeringen door het rijk worden verstrekt. Het rijk vertrouwt er dus op dat gemeenten de ontvangen gelden in lijn met het doel zullen uitgeven.

Ten opzichte van de meicirculaire is sprake van een klein aantal wijzigingen die in de volgende tabel zijn opgenomen. Na de tabel volgt een toelichting. Negatieve bedragen zijn nadelig en betekenen een verlaging van de uitkering.

+ = voordeel, - = nadeel

Wijzigingen ten opzichte van meicirculaire 2016 *) (bedragen x € 1.000)	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1. WMO (met name huishoudelijke hulp)	-111	-368	-368	-368	-369	-373
2. Maatschappelijke opvang en OGGz	-94	-94	-94	-94	-94	-94
3. Vrouwenopvang	46	46	4	4	4	4
4. Verhoogde asielinstroom – partieel effect	481	pm				
5. Verhoogde asielinstroom – participatie en integratie	267	pm				
6. Cumulatieregeling gemeentefonds		266	15	8		
Totaal taakmutaties domeinen	589	-150	-443	-450	-459	-463

*) Som van bedragen kan afwijken wegens afrondingsverschillen.

1. WMO (met name huishoudelijke hulp)

De omvang van de integratie-uitkering Wmo wordt vanaf 2017 met € 30 miljoen structureel verlaagd omdat gemeenten vanaf dat moment niet meer verantwoordelijk zijn voor de huishoudelijke verzorging voor Wlz-cliënten met een modulaire pakket thuis. In de meicirculaire 2016 is dit bedrag per abuis in mindering gebracht op de integratie-uitkering Sociaal domein, onderdeel Wmo 2015. De integratie-uitkering Sociaal domein, onderdeel Wmo, is per 2017 om dezelfde reden met hetzelfde bedrag verhoogd. De verdeling vanaf 2016 is ten opzichte van de meicirculaire 2016 gewijzigd door het gebruik van actuelere maatstafaantallen. De bedragen worden verrekend binnen het Sociaal Domein.

2. Maatschappelijke opvang en OGGz

Het bedrag voor Maatschappelijke opvang en OGGz is gewijzigd op basis van actuelere aantallen waar de uitkering op is gebaseerd.

3. Vrouwenopvang

Haarlem ontvangt twee jaar extra geld voor opzet en borging van een structureel en landelijk netwerk van Centra voor seksueel geweld (CSG). De bedragen worden gereserveerd om de gemaakte en nog te maken kosten uit te betalen.

4. Verhoogde asielinstroom – partieel effect

5. Verhoogde asielinstroom – participatie en integratie

Gemeenten ontvangen een bedrag voor elke geplaatste vergunninghouder: €2.848,84 voor het partieel effect en €1.581,40 voor participatie en integratie. De bedragen voor Haarlem zijn gebaseerd op 169 personen. Het college heeft in de kadernota aangegeven dat vooruitlopend op de vergoeding van het rijk, er een bedrag van maximaal € 500.000 aan de reserves sociaal domein wordt onttrokken om de lopende uitgaven mee te betalen. Nu duidelijk is hoeveel Haarlem ontvangt over het eerste halfjaar van 2016, zal de onttrekking aan de reserve sociaal domein worden teruggestort. Het resterende deel van de ontvangen bijdrage zal worden gereserveerd voor toekomstige uitgaven voor de vestiging van asielzoekers.

6. Cumulatierегeling gemeentefonds

De regeling richt zich op de herverdeeffecten in het gemeentefonds: het sociaal domein en het groot onderhoud van het gemeentefonds. De cumulatierегeling houdt in dat de cumulatieve nadelen als gevolg van herverdeling worden beperkt tot € 15 per inwoner per jaar per gemeente, gedurende een periode van maximaal vier jaar. Gemeenten met een groter nadeel ontvangen een suppletie. Gemeenten met een groter nadeel dan 60 euro per inwoner ontvangen na vier jaar een afkoopsom. Gemeenten met een positief cumulatief effect worden in die periode gekort op hun voordeel, naar rato van hun voordeel. Per jaar verschilt het percentage van de korting, afhankelijk van het voor de suppleties benodigde bedrag. De regeling is zeer technisch van aard en levert voor Haarlem in 2017 een eenmalig voordeel op ten opzichte van de bedragen in de meicirculaire, gevolgd door kleine voordelen in 2018 en 2019. Dit heeft een voordelig budgettair effect voor de gemeente.

E. Stelposten en overig

Bij het berekenen van de effecten van de circulaire over het gemeentefonds volgen wij zoveel mogelijk de informatie van het rijk. Maar soms is het nodig om een eigen inschatting te maken, bijvoorbeeld omdat informatie ontbreekt of omdat de circulaire te optimistisch of pessimistisch is. Op ambtelijk niveau wordt hierover tussen de 100.000+ gemeenten informatie uitgewisseld en daarnaast wordt in diverse nieuwsbrieven daar aandacht aan besteed. Technisch wordt het afwijken van de informatie van het rijk verwerkt door middel van stelposten. Bij het verschijnen van een nieuwe circulaire beoordelen wij telkens opnieuw de noodzaak van het opnemen van stelposten. Op basis van de septembercirculaire 2016 kunnen beide eerder opgenomen stelposten vervallen en nemen wij geen nieuwe stelposten op. De volgende tabel geeft de financiële effecten weer. Negatieve bedragen zijn nadelig en betekenen een verlaging van de algemene uitkering.

	+ = voordeel, - = nadeel					
Wijzigingen ten opzichte van meicirculaire 2016*) (bedragen x € 1.000)	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1a. Vervallen stelpost: Aftrek verwacht nadeel herijking VHROSV		1.000	2.000	2.000	2.000	2.000
1b. Effect herijking VHROSV		-1.233	-1.238	-1.354	-1.234	-1.219
2. Vervallen stelpost: Realistisch ramen inflatie meicirculaire 2016				-729	-1.579	-2.388
Totaal		-233	762	-83	-813	-1.607

*) Som van bedragen kan afwijken wegens afrondingsverschillen.

1a. Vervallen: Aftrek verwacht nadeel herijking VHROSV

1b. Effect herijking VHROSV

Op basis van de meicirculaire was stelpost in de vorm van een aftrekpost opgenomen voor een verwacht nadeel dat Haarlem zou krijgen als gevolg van de herijking van het cluster Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Stadsvernieuwing. Deze aftrekpost kan nu vervallen omdat in de septembercirculaire het daadwerkelijk effect van de herijking is opgenomen. Dat effect is lager dan de aftrekpost en dat leidt dus tot een hogere algemene uitkering dan eerder was geraamd en heeft een voordelig budgettair effect voor de gemeente.

2. Vervallen stelpost: Realistisch ramen inflatie meicirculaire 2016

In de meicirculaire was een opvallend lage raming van de stijging van de algemene uitkering als gevolg van compensatie voor de inflatie opgenomen. Om dat te corrigeren is toen een positieve stelpost opgenomen die dus leidde tot een hogere raming van de algemene uitkering. In de september circulaire is het effect op de algemene uitkering van de raming van de inflatie door het rijk realistischer geraamd, waardoor de stelpost nu kan vervallen. Dat heeft een nadelig budgettair effect, met als tegenhanger de hogere algemene uitkering zoals in paragraaf 3.3 onder A. Ontwikkelingen op rijksniveau is opgenomen.

3.4 Budgettair effect van de septembercirculaire

Niet alle wijzigingen in de algemene uitkering hebben ook gevolgen voor de beschikbare algemene middelen. Tegenover sommige stijgingen of dalingen staan hogere respectievelijk lagere uitgaven. In de volgende tabel is berekend wat het budgettaire effect is. Na de tabel volgt een toelichting.

Budgettair effect *) (bedragen x € 1.000)	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Nieuwe raming algemene uitkering septembercirculaire	285.674	277.682	281.768	283.082	283.470	281.852
Raming algemene uitkering meicirculaire 2016	284.825	278.236	278.784	279.007	279.471	276.751
Bruto verschil	849	-554	2.984	4.075	3.999	5.101
Af: Doeluitkeringen ten gunste (+) of ten laste (-) van domeinen	589	-150	-443	-450	-459	-463
Af: Wijzigingen ten gunste (+) of ten laste (-) van decentralisaties sociaal domein	16	-1.618	-1.558	-1.547	-1.488	-1.397
Totaal voordelige budgettaire effecten voor de algemene middelen	243	1.213	4.984	6.071	5.944	6.961

*) Som van bedragen kan afwijken wegens afrondingsverschillen.

Toelichting

Tegenover de doeluitkeringen staan hogere of lagere uitgaven, waardoor deze geen budgettair effect hebben op de algemene middelen. Voor de mutaties in het sociaal domein geldt de afspraak dat deze binnen het totale budget van het sociaal domein worden opgevangen en daarom geen budgettair effect hebben op de algemene middelen.

In 2016 is sprake van een voordelig bruto verschil van € 849.000 ten opzichte van de meicirculaire. Daar moeten, conform bestaand beleid, van afgetrokken worden de budgetten die ten gunste van specifieke beleidsterreinen komen. Voor 2016 gaat dat om € 589.000 en € 16.000. Na aftrek van deze bedragen resteert een voordelig budgettair effect voor de algemene middelen van € 243.000.

In 2017 is sprake van een negatief bruto verschil. Dit betekent dat de algemene uitkering op basis van de septembercirculaire lager uitvalt dan op basis van de meicirculaire, dat is dus een

nadeel voor de gemeente. Maar dit nadeel moet gecorrigeerd worden voor de voordelen en nadelen die, conform bestaand beleid, binnen specifieke beleidsterreinen worden opgevangen. Voor 2017 gaat dat volgens de tabel om € 150.000 en € 1.618.000, waardoor het aanvankelijke nadeel omslaat in een voordeel voor de algemene middelen van € 1.213.000.

Voor de jaren 2018-2021 geldt hetzelfde: de nadelen bij doeluitkeringen en decentralisaties worden binnen de betreffende beleidsterreinen opgevangen. Dit zorgt ervoor dat de bedragen op de regel *Totaal voordelig budgettair effect voor de algemene middelen* groter en gunstiger zijn dan de bedragen op de regel *Bruto verschil* in die jaren.

4. Vervolg

De effecten van deze nota worden verwerkt in de eerstvolgende bestuursrapportage en de Kadernota 2017.

5. Bijlagen

Bijlage 1: Septembecirculaire 2016

Het college van burgemeester en wethouders,

de secretaris

de burgemeester