



Tip voor aannames opstellen kadernota/voorjaarsnota

Aanleiding

Gemeenten geven aan dat het erg lastig is om de financiële ruimte voor 2022 en de jaren erna te ramen, vanwege de grote onzekerheden die er zijn zowel aan de batenkant als aan de lastenkant, waardoor de begrotingsvoorbereiding richting 2022 ernstig wordt bemoeilijkt, beginnend bij het opstellen van de kaderbrief/voorjaarsnota 2021.

Een werkgroep heeft gewerkt aan een set gezamenlijke uitgangspunten, die gemeenten kunnen gebruiken om tot onderbouwde ramingen te komen van de rijksmiddelen voor de begroting 2022. De werkgroep is gevormd vanuit het netwerk van 100.000+ concerncontrollers. VNG en BZK zijn geconsulteerd door de werkgroep. De bedoeling is om de set uitgangspunten breder beschikbaar te stellen aan gemeenten.

Op 10 onderwerpen zijn uitgangspunten voor de ramingen geformuleerd. Zie onderstaande schema.

Om te voorkomen dat er een stapeling van onzekerheden ontstaat, zijn er ook twee overall uitgangspunten geformuleerd.

Doelstelling

De adviezen beogen op een verantwoorde manier aannames te doen voor de kadernota/voorjaarsnota 2022, ondanks de grote mate van onzekerheid die er blijft bestaan. Om enerzijds al te ingrijpende ombuigingsmaatregelen te voorkomen voor de korte termijn, en anderzijds te voorkomen dat er onverantwoorde risico's ontstaan op de lange termijn.

We maken hier bewust een knip tussen kadernota/voorjaarsnota enerzijds en de begroting anderzijds. Een kadernota/voorjaarsnota is niet verplicht en daarom hebben gemeenten hier veel vrijheid om deze op te stellen. Een begroting is wel verplicht en valt onder het financieel toezicht van GS. Daarvoor is met name van belang dat het begrotingsjaar 2022 structureel en reëel in evenwicht is. De meerjarenbegroting dient aannemelijk te zijn. We blijven als gemeenten de komende maanden in gesprek met de collega's van de provincie en BZK om ook tot hanteerbare uitgangspunten te komen voor de begroting 2022-2025.

Context: verkiezingsjaar en Covid-19

De doelstelling is beïnvloed door het feit dat de gemeentelijke begroting voor 2022 samenvalt met de gemeenteraadsverkiezingen en de vorming van een nieuw college-akkoord. Doorgaans leidt dit tot een (relatief) beleidsarme begroting, waarbij veel zittende colleges wel een opdracht voor zichzelf zien om de

financiële huishouding zo goed mogelijk 'over te dragen' aan het volgende college, zonder daarbij nu al onomkeerbare/ingrijpende besluiten te nemen die doorwerken in de volgende collegeperiode.

Daarnaast stimuleert de gehele overheid met gericht financiële steun de economie, zodat Nederland op een goede manier uit de Covid-19 crisis kan komen. Dat juist nu gemeenten massaal zouden moeten bezuinigen, o.a. door tekorten in de jeugdzorg en een oplopende opschalingskorting, is de inwoner heel moeilijk uit te leggen.

Disclaimer: geen indicatie voor toereikendheid budgetten

De adviezen/uitgangspunten weerspiegelen niet wat gemeenten feitelijk aan extra middelen nodig hebben om hun taken goed te kunnen uitvoeren.

De adviezen zijn puur gericht op het maken van de kadernota/voorjaarsnota 2022, en hoe je daarin op een verantwoorde manier kunt omgaan met alle onzekerheden aan de batenkant. De adviezen zijn juist vanwege de grote onzekerheden behoedzaam. Dat betekent niet dat de aannames iets zeggen over de mate waarin de middelen ook toereikend zijn in relatie tot de lasten. Het is dus een manier om met gecalculerde risico's, prudent te begroten.

Relatie met provinciaal begrotingstoezicht

De set van uitgangspunten is ook besproken worden met BZK en de provinciaal toezichthouders en zal richting de begroting 2022-2025 verder met hen worden uitgewerkt. De nu voorliggende adviezen kunnen worden gebruikt bij het opstellen van de kadernota/voorjaarsnota. Het doel is om tot een afgestemde set van aannames te komen, die ook hanteerbaar is vanuit het perspectief van de provinciaal toezichthouders en zoveel mogelijk past binnen het Gemeenschappelijk Toezichtskader voor gemeenten, zoals dat door de provincies zelf ontwikkeld wordt voor de begroting 2022.

Overall uitgangspunten

Deze luiden als volgt:

- **Anticiperen op meer financiële ruimte wordt begrensd:** het advies is om niet gelijktijdig rekening te houden met de uitgangspunten voor afname van de opschalingskorting en voor extra middelen Jeugd (zie de afzonderlijke uitgangspunten die op zichzelf ook al zijn begrensd)
- **Anticiperen op een positief herverdeeleffect herijking kan alleen in uitzonderlijke gevallen:** het advies is om een plus vanuit de herijking alleen onder strikte voorwaarden in te zetten: alleen om meerjarig ombuigen te vermijden, en pas nadat eerst uitgangspunt 1 is toegepast, en dan slechts voor een beperkt deel.

Specifieke uitgangspunten per onderwerp (set van 10)

Per onderwerp zijn de volgende vragen uitgewerkt:

- Wat weten we wel en niet?
- Wanneer weten we meer?
- Adviezen op welke wijze(s) om te gaan met de onzekerheden in de begroting 2022?

Gemeentefonds	Accres 2022 e.v.
	Herijking

	Loon-, prijs- en volumeontwikkeling
	Opschalingskorting
Sociaal domein	Jeugdzorg
	Abonnementstarief WMO
	Beschermd Wonen
Nieuwe taken	Klimaatakkoord
	Wet Kwaliteitsborging Bouw
	Omgevingswet

Uitgangspunten per onderwerp

Onderwerpen	Wat weten we wel en niet?	Wanneer gaan we meer duidelijkheid krijgen en waarover?	Welke aannames kun je doen t.a.v. resterende onzekerheden? (eventueel uitwerken in scenario's)
Gemeentefonds - Accres 2022	<p>We weten dat het gemeentefonds in deze kabinetsperiode is gekoppeld aan de brede rijksuitgaven en dat gemeenten deze brede koppeling ook in de volgende kabinetsperiode willen. We weten ook dat de koppeling voor 2020 en 2021 is 'uitgezet' vanwege de coronacrisis. Wat we niet weten is of en op welk niveau de accresen voor 2022 en verder dadelijk worden 'vastgeklikt' en of dit nadelig of voordelig uitvalt ten opzichte van de bestaande ramingen.</p>	<p>Over het handhaven van de brede koppeling in de nieuwe bestuursperiode van het rijk krijgen we op zijn vroegst in het coalitieakkoord van de nieuwe regeringspartijen duidelijkheid.</p> <p>De meicirculaire 2021 geeft nieuwe cijfers voor de accresen voor 2022 en verder. Die duidelijkheid is relatief, want een nieuw coalitieakkoord kan hier nog impact op hebben.</p> <p>Waarschijnlijk worden er richting het BoFV van 7 april nog scenario's uitgewerkt voor het accres.</p>	<p>Advies: de accresreeksen uit de septembercirculaire 2020 aanhouden bij gebrek aan betere informatie.</p>

Herijking	<p>Deze maand is het adviestraject door de minister van BZK over de herijking gestart. Eerst is het ROB om advies gevraagd, daarna zal de VNG om advies worden gevraagd. De ROB en VNG verwachten in april haar advies te geven. Het ministerie heeft gelijktijdig indicatieve herverdeeleeffecten per gemeente gepubliceerd. Deze herverdeeleeffecten zullen ongetwijfeld veranderen maar geven wel richting of een gemeente positief of negatief effecten kan verwachten uit de nieuwe verdeelmodellen.</p>	<p>De minister schrijft in haar brief van 7 december 2020 dat invoering opschuift naar 1 januari 2023. Dit betekent dat uiterlijk in de meicirculaire 2022 duidelijk moet gaan worden wat de nieuwe gemeentefondsuitkering per gemeente gaat worden.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Advies: in principe geen herverdeeleeffecten meenemen bij de begroting 2022. De herverdeeleeffecten kunnen namelijk nog wijzigen maar ook de totale omvang kan veranderen. Hierdoor kan het een eventueel negatief herverdeeleeffect gecompenseerd worden door een grotere totale koek of een positief herverdeeleeffect, minder positief worden. • In één specifieke situatie kunnen wij ons voorstellen dat er al wel een deel van de herverdeeleeffecten wordt ingeboekt. Dit is wanneer in de jaarschijven 2023-2025 tekorten blijken waardoor bezuinigingen nodig zijn en uit de indicatieve herverdeeleeffecten voordelen blijken die net zo groot of groter dan de tekorten zijn. In deze situatie kunnen we ons voorstellen dat een deel (bijvoorbeeld 50%, rekening houdend met het voorgestelde ingroepad van maximaal 15 euro per inwoner per jaar) van de herverdeeleeffecten ingezet wordt. Dit is wel riskant, want stel dat de herverdeling niet doorgaat, dan wordt de bezuinigingsopgave navenant groter. Zeker in de wetenschap dat het gros van de gemeenten de incidentele middelen voor de jeugdzorg structureel als bate ingeboekt heeft in de meerjarenbegroting. • Natuurlijk geven we het advies om het herverdeelrisico te benoemen in de risicoparagraaf.
Loon/prijsontwikkeling	<p>Alle gemeenten hebben een eigen richtlijn voor loon-, prijs en volumeontwikkeling. Vaak worden de cijfers uit het centraal economisch plan (cep) van het centraal plan bureau (cpb) gebruikt.</p>	<p>Het centraal economisch plan wordt eind maart gepubliceerd. Dan weten we de voorspellingen voor de prijsontwikkelingen voor 2022</p>	<p>Advies: de loon/prijsontwikkeling uit het CEP overnemen. Mocht je daarvan af willen wijken aan de lasten kant (bv hogere of lagere l/p ontwikkeling) houdt daar dan ook rekening mee aan de baten kant (die eenzelfde ontwikkeling moet laten zien). Reken jezelf dus niet te arm.</p>

Opschalingskorting	<p>Wat we weten is dat de opschalingskorting is “ingeboekt” in de huidige accressen. Wat we niet weten is of een nieuw kabinet ingaat op de ‘vraag’ van gemeenten om de opschalingskorting (deels) te schrappen. Er moet vanaf 2022 nog € 675 miljoen van de opschalingskorting worden gerealiseerd. De oploop van de huidige opschalingskorting is voor de jaren 2020 en 2021 bevroren. Daarmee is het inboeken van € 160 miljoen van deze korting uitgesteld naar 2022. Het CPb gaat in zijn ramingen voor de doorrekening van de verkiezingsprogramma’s uit van een maximale ombuiging op het gemeentefonds van € 0,5 miljard. Deze € 0,5 miljard is de optelsom van ombuigingen op het accres en generieke kortingen zoals de opschalingskorting.</p>	<p>Mogelijk wordt bij trage coalitievorming de bevroering van de opschalingskorting in de miljoenennota door het demissionaire kabinet verlengd. Op zijn vroegst wordt in het coalitieakkoord van een nieuw kabinet definitief duidelijk of wordt meebewogen op het schrappen van (een deel van) van deze korting.</p>	<p>Advies: de opschalingskorting conform de huidige ramingen door laten lopen tot het maximum is bereikt. Dan kan een extra bate m.b.t. de jeugdzorg ingeboekt worden (zie specifieke advies t.a.v. jeugdzorg). Alternatief is rekening houden met het afschaffen/bevriezen van de opschalingskorting per 2023. In dat geval is het advies om niet te rekenen op extra compensatie voor de jeugdzorg, om cumulatie te voorkomen (zie overall-uitgangspunt).</p>
<p>Sociaal domein - Jeugdzorg</p>	<ul style="list-style-type: none"> • T/m 2022 300 mln p/j extra • Na 2022 is tot dusver gebruik gemaakt van een PM post om die 300 mln door te trekken • Rijk erkent inmiddels dat het tekort 1,7 mld euro is en structureel is, op basis van AEF onderzoek • AEF onderzoek gaat uit van 1,5 mld dat niet beïnvloedbaar is door gemeenten binnen bestaande stelsel. • Effecten invoering woonplaatsbeginsel (budgetneutraal voor hele stelsel maar kan tot effecten bij individuele gemeenten leiden. 	<ul style="list-style-type: none"> • Voor 1 mei duidelijkheid in hoeverre bedrag van 300 mln t/m 2022 wordt opgehoogd. • Voor 1 mei komt er een advies voor de formatietafel welke mix van middelen en maatregelen er nodig is om het volledige tekort structureel te dekken. Eventuele aanpassingen in het stelsel zullen op z’n vroegst vanaf 2023 stapsgewijs gaan leiden tot kostenreductie. • In nieuw regeerakkoord (Eind 2021?) duidelijkheid over structurele 	<ul style="list-style-type: none"> • Advies is om te begroten op basis van het ‘zwaarwegend advies’ dat uiterlijk 1 mei bekend zal worden • Tot die tijd is het advies om behoedzaam rekening te houden met de verwachte uitkomsten op basis van AEF-onderzoek, omdat er afspraken liggen waar het Rijk aan gecommiteerd is • Advies is om rekening te houden met maximaal 50% van 1,5 mld structureel met ingang van 2022*, waarbij er altijd matching moet zijn met de daadwerkelijke lastenontwikkeling op jeugd. • Dat kan een mix zijn van hogere baten omdat er extra geld komt en lagere lasten omdat er wettelijk wordt bijgestuurd op de instroom

		<p>compensatie icm aanpassingen in stelsel</p> <ul style="list-style-type: none"> NB. Inzet VNG is volledige oplossing van de problematiek (compensatie i.c.m. aanpassingen stelsel) 	<ul style="list-style-type: none"> Alternatief is om de PM-post van 300 mln aan te blijven houden tot aan het regeerakkoord Als rekening wordt gehouden met afschaffing van de opschalingskorting is het advies om niet te rekenen op extra compensatie voor de jeugdzorg, om cumulatie te voorkomen (zie overall-uitgangspunt). Dat is de helft van het niet-beïnvloedbare deel van het tekort dat is gekwantificeerd door AEF
Abonnementstarief	<ul style="list-style-type: none"> Monitor heeft aangetoond dat in 2019 de financiële impact groter is (226 mln) dan de toegekende compensatie (145 mln structureel) Vanuit huidige kabinet is aangegeven dat er desondanks geen aanvullende compensatie komt, met verwijzing naar IBP, tot onvrede van de VNG 	<ul style="list-style-type: none"> Pas bij een nieuw RA zal de status quo eventueel wijzigen (terugdraaien abo-tarief of alsnog passende compensatie) Veel partijen hebben in het verkiezingsprogramma opgenomen dat ze het abonnementstarief willen afschaffen 	<ul style="list-style-type: none"> Advies om qua baten niks extra's vanuit het Rijk te ramen. Advies om lasten te ramen vanuit je eigen (volume)ontwikkeling. Voor referentie met landelijke ontwikkeling kan gebruik worden gemaakt van <u>monitor</u> over 2019
Beschermd wonen	<p>Op veel fronten tegelijk verandert er wat:</p> <ul style="list-style-type: none"> WLZ-uitname (voorlopig 495 mln, deze cijfers zijn per gemeente bekend) doordecentralisatie cf Dannenberg, Objectieve verdeling voor alle gemeenten (onderdeel van herijkingsvoorstel, cijfers bekend) Invoerpap van 10 jaar Evaluatie in 2025 Lokale impact van de invoering van het woonplaatsbeginsel (macro budgetneutraal) 	<p>Financiële beeld als gevolg van wijzigingen stata nog niet vast. Cijfers van uitname en herijking verdeling zijn wel bekend.</p>	<p>Advies is om de getallen te volgen, zoals die via de herijking en de WLZ-uitname bekend zijn per gemeente.</p> <p>Het beeld van de herijking kan voor BW gevolgd worden, omdat invoering niet gekoppeld is aan de discussie over vergroting van de koek.</p>

<p>Nieuwe taken Omgevingswet</p>	<p>Uitgangspunt blijft de ingangsdatum van 1-1-2022. Bekend is dat transitiekosten hoger zijn dan in 2016 aangenomen (tussen de 1,0 en 1,6 mld). Dit zijn kosten die ook al in 2020 en eerder gemaakt worden. Vooralsnog geen compensatie, afhankelijk van mogelijke besparingen die volgen uit het integraal beeld. Het individuele beeld m.b.t. de structurele effecten is per gemeente mede afhankelijk van keuzes die gemeenten maken en zal dus door de gemeente zelf het beste beoordeeld kunnen worden.</p>	<p>Van 11-3 tot 11-4 is de bestuurlijke consultatie van het integraal financieel beeld omgevingswet. Bestuurlijk gesprek over integraal beeld en uitkomst consultatie is in BO van 21 april. Eind april gaan bestuurlijke conclusies naar de TK en EK.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Alleen incidentele kosten van de transitie opnemen in de begroting • Nog geen rekening houden met structurele effecten van de Omgevingswet in afwachting van de effecten van lokale keuzes en de uitkomsten van de art.2 onderzoeken/financiële consultatie
<p>Wet Kwaliteitsborging voor het bouwen (WKB)</p>	<p>WKB: verminderde van legesinkomsten door vervallen vergunningsplicht technische bouwactiviteit gevolgklasse 0 en voor gevolgklasse 1 door verschuiving van het werk naar de markt. Effecten verschillen per gemeente afhankelijk van aantal vervallen vergunningen en mogelijkheden om kosten/formatie terug te dringen. Er zijn verschillende onderzoeken. VNG realisatie heeft eind 2020 impactanalyse gedaan. Vereniging BWT Nederland heeft een impactanalyse gemaakt die bruikbaar is voor een individuele gemeente om de daling van de uitvoeringskosten en het wegvallen van de leges te bepalen.</p>	<p>Min BZK voert nog artikel 2 onderzoek uit. Voor de zomer 2021 moet hier meer duidelijkheid komen. Verwachting is een neutraal saldo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Uitgangspunt is om geen structureel voordeel of nadeel op te nemen in de meerjarenbegroting in afwachting van de uitkomsten van het art.2-onderzoek. • Eventueel kan er een incidenteel bedrag 2022 worden opgenomen voor transitiekosten en om de wettelijke taken uit te kunnen voeren.
<p>Klimaatakkoord</p>	<p>Voor 2022 zijn nog geen bedragen gereserveerd in de rijksbegroting. Er ligt het ROB advies voor bekostiging van € 450 in 2022. De definitieve toezegging hiervoor wordt vooralsnog doorgeschoven naar het volgende kabinet. Het kabinet is wel voornemens om in de voorjaarsnota al een bedrag op te nemen voor gemeenten in 2022. Hoogte van het bedrag is nog niet bekend. Kosten voor verduurzaming eigen</p>	<p>Voorjaarsnota Rijk. Onzekerheden bestaan o.a. of de wetgeving wel zover is dat uitvoering kan worden gegeven (één van de voorwaarden). Mogelijk kan nog niet gestart worden op het niveau van het artikel 2 onderzoek. Dit zou ook aanleiding kunnen zijn dat het Rijk minder geld beschikbaar stelt per 1-1-2022.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Advies luidt om voor de begroting 2022 niet meer budget op te nemen voor de uitvoering dan de feitelijke bijdrage van het rijk. • Als er toch politieke druk is om lasten op te nemen, dan zoveel mogelijk op basis van incidentele dekkingsmiddelen. • Het advies voor de investeringskant is vooralsnog om hier geen baten voor op te nemen.

	<p>organisatie worden door ROB geacht uit het access bekostigd te worden. Over verduurzaming eigen vastgoed van gemeenten merkt het ROB op in haar advies dat het rijk ook haar vastgoed moet verduurzamen. Op die manier krijgen gemeenten via trap-op trap-af hiervoor middelen in het gemeentefonds.</p>	<p>Voor wat betreft de investeringskant adviseert de ROB dat er afzonderlijk onderzoek wordt verricht.</p>	
--	---	--	--