

Programmabegroting 2023

Vastgesteld door raad

3 november 2022



Financiën

Portefeuillehouder: J. Klaasse

Voorschriften BBV

Conform het BBV moet de begroting ook een overzicht geven van alle algemene dekkingsmiddelen. Dit is binnen onze begroting ondergebracht in dit programma. Het betreft alle ongemerkte financiële middelen. Oftewel deze middelen worden ingezet ter dekking van alle programma's.

Het betreft de volgende algemene dekkingsmiddelen.

Financiën	2023	2024	2025	2026
Algemene uitkering	55.670	57.595	59.555	55.545
Ongebonden belastingen	7.935	8.085	8.235	8.385
Dividend	104	104	104	104
Saldo financieringsfunctie	-605	-705	-805	-905
Onvoorzien	-60	-60	-60	-60
Overige algemene baten en lasten	2.768	2.835	3.097	3.047
Totaal	65.811	67.854	70.126	66.115

Per algemeen dekkingsmiddel worden de ontwikkelingen weergegeven.

Kaderstellende beleidsnota's

Kaderstellende beleidsnota's

- Controleverordening 2017 gemeente Diemen;
- Financiële verordening 212 gemeente Diemen 2019;
- Nota Activa- en rentebeleid 2016 gemeente Diemen;
- Nota Lokale heffingen 2016 gemeente Diemen;
- Nota Sturing op verbonden partijen 2016 gemeente Diemen;
- Treasurystatuut 2016 gemeente Diemen;
- Verordening doelmatigheid en doeltreffendheid 2012 gemeente Diemen;
- Verordening Startersleningen 2017 gemeente Diemen.

Algemene uitkering

De berekening van de algemene uitkering is gebaseerd op de Meicirculaire 2022. Voor een beter overzicht is het verloop inzichtelijk gemaakt vanaf de ramingen uit de begroting 2022.

De maatstaven zijn overgenomen van de laatste specificatie aangevuld met de aantallen woningen en inwoners zoals vermeld bij de uitgangspunten in de Kadernota 2023. Voor de gevolgen van de herverdeling is een aparte paragraaf opgenomen. Onder het overzicht wordt per mutatie een toelichting gegeven.

Ontwikkeling Algemene uitkering (AU)	2023	2024	2025	2026
Stand Primitieve begroting 2022 (o.b.v. Meicirculaire 2021)	48.340	48.815	49.745	50.320
Totaal mutatie Septembercirculaire 2021	1.085	1.100	1.235	1.335
Stand Septembercirculaire 2021	49.425	49.915	50.980	51.655
Totaal mutatie Decembercirculaire 2021	270	265	270	285
Stand Decembercirculaire 2021	49.695	50.180	51.250	51.940
Totaal mutatie Kadernota 2023 (aanpassen maatstaven)	-255	-250	-290	-290
Stand Kadernota 2023	49.440	49.930	50.960	51.650
Meicirculaire 2022				
Overig				
Suppletie-uitkering Herverdeeeffect 2023	3.495	3.260	2.950	2.950
Herverdeeeffect bruto	-3.655	-3.655	-3.655	-3.655
Uitkeringsfactor				
Accresontwikkeling	3.870	6.420	8.185	4.460
Opschalingskorting schrappen in 2023 t/m 2025	605	830	1.060	
Nominale ontwikkeling in de meicirculaire 2022 (verleggen basisjaar)	880	900	910	920
Nominale ontwikkeling in de meicirculaire 2022 vanaf 2023	1.455	765	-30	-575
Volkshuisvestingsfonds, uitname accres	-230	-235	-235	
Woningbouwimpuls, uitname accres	-150	-155	-160	
Overige ontwikkelingen uitkeringsfactor	25	-65	10	-15
Ontwikkeling uitkeringsbasis				
Hoeveelheidsverschillen door actualisatie maatstaven	-260	-270	-275	
Taakmutaties				
Inburgering: leerbaarheidstoets	10	10	10	10
Participatie: loon- en prijsbijstelling 2022	5	5	5	5
Voogdij 18+: loon- en prijsbijstelling 2022	25	25	25	25
Valpreventie bij ouderen (Regeerakkoord)	-10	-10	-10	-10
Versterking dienstverlening gemeenten: Systeemleren	10	10	10	10
Jeugdzorg (Regeerakkoord)	1.480			
Eigen bijdrage huishoudelijke hulp (Regeerakkoord)			-65	-65
IU/DU/SU				
Armoedebestrijding kinderen (DU)	10	10	10	10
Extra capaciteit BOA's	35	35	35	35
WOZ				
WOZ-waarden mutaties	-365	-370	-375	-515
WOZ waardering en aanpassing rekentarieven 2023	495	510	525	540
Stelposten				
Budget jeugdzorg	-1.500	-355	-335	-235
Mutatie Meicirculaire	6.230	7.665	8.595	3.895
Totaal algemene uitkering Begroting 2022	55.670	57.595	59.555	55.545

Accresontwikkeling

Via de normeringssystematiek 'samen trap op en samen de trap af' wordt de algemene uitkering van het gemeentefonds geïndexeerd, ook wel het accres genoemd. In de Meicirculaire 2022 zijn de accressen vanaf 2022 bijgewerkt. Voor alle jaren vanaf 2022 is sprake van een forse opwaartse bijstelling van het accres. De accressen zijn hoger dan aangekondigd in de voorgaande circulaires en ook hoger dan aangekondigd in de startnota van het kabinet. In de jaren 2022 tot en met 2025 zijn de hogere accressen het gevolg van extra rijksuitgaven voor vennootschapsbelasting (Vpb), koppeling AOW aan stapsgewijze verhoging wettelijk minimumloon (WML), inkomensbelasting Box 3 en defensie-uitgaven. Ook is het accres opwaarts bijgesteld als gevolg van een hogere loon- en prijsontwikkeling dan tot nu toe aangenomen.

Het accres is te splitsen in een nominaal deel en een reëel deel. Het nominale deel betreft met name compensatie als gevolg van stijgingen door loon- en prijsontwikkelingen, waardoor gemeenten in staat zijn hun taken te kunnen blijven bekostigen. Het reële deel betreft de compensatie voor de volume ontwikkeling en de uitkomst van de normeringssystematiek 'trap op/trap af'. Het reële deel is daarmee eigenlijk de netto koopkracht van de gemeente.

Opschalingskorting

Sinds 2015 worden gemeenten geconfronteerd met een korting op het gemeentefonds, die oploopt tot € 975 miljoen in 2025. Deze opschalingskorting was opgelegd omdat gemeenten door gedwongen opschaling kosten kunnen besparen (100.000+ gemeenten). Er kan dan efficiënter worden gewerkt waardoor er minder geld naar het Gemeentefonds toe hoeft (opschalingskorting). Het kabinet heeft besloten deze kabinetsperiode voor zowel gemeenten als provincies de oploop van de opschalingskorting te schrappen voor de periode 2022 tot en met 2025. Voor 2022 was de oploop van de opschalingskorting voor gemeenten al geschrapt. Vooralsnog komt de volledige opschalingskorting (ad. € 975 mln.) in 2026 weer in volle omvang terug in het gemeentefonds. Voor Diemen is dat jaarlijks ongeveer € 0,9 miljoen.

Nominale ontwikkeling accres

De gemeente raamt tegen constante prijzen met een eenmalige index voor 2023. De lopende prijsindexering vanaf 2024 wordt gecorrigeerd, waardoor de uitkering lager wordt. Daarnaast zijn, zoals bij het onderdeel over Herijking gemeentefonds staat aangegeven, de overige effecten van de herverdeling gemeentefonds in deze post betrokken, een exacte uitsplitsing is niet te maken.

Uitname Volkshuisvestingsfonds en Woningbouwimpuls

In het Coalitieakkoord zijn middelen voor de Volkshuisvesting (4 x € 150 miljoen) en Woningbouwimpuls (4 x € 100 miljoen) opgenomen. Deze middelen worden voor de jaren 2023 tot en met 2025 onttrokken aan het voor die jaren gereserveerde accres. De uitkering zal plaatsvinden via afzonderlijke Specifieke uitkeringen (SPUK), met bijbehorende verantwoordingvereisten welke via Single Information Single Audit (Sisa) bij de desbetreffende jaarrekeningen meeloopt. De bestaande regeling met betrekking woningbouwimpuls en het volkshuisvestingsfonds worden hiermee gecontinueerd.

Hoeveelheidsverschillen door actualisatie maatstaven

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.

Inburgering: leerbaarheidstoets 2023 en verder

De leerbaarheidstoets is onderdeel van de brede intake in de Wet inburgering. De leerbaarheidstoets heeft als doel om inzicht te geven in het niveau van de Nederlandse taal dat een inburgerings-plichtige kan bereiken gedurende de inburgeringstermijn. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de begeleiding bij de afname van de leerbaarheidstoets. Het bedrag voor 2022 wordt nog meegenomen in de afzonderlijke Integratie-uitkering.

Participatie en Voogdij 18+: Loon- en prijsontwikkeling

In de nieuwe verdeling van de algemene uitkering is de overheveling van de Integratie-uitkeringen Participatie (voor het onderdeel Nieuw Wajong en Nieuw begeleiding), Voogdij 18+ en Inburgering meegenomen. Voor 2022 wordt er enkel nog structureel loon- en prijsontwikkeling toegevoegd. Vanaf 2023 loopt deze mee in de reguliere berekening van de algemene uitkering, waardoor deze meeloopt als onderdeel van het accres. Hierin is ook het nieuwe woonplaatsbeginsel meegenomen.

Valpreventie bij ouderen (Regeerakkoord)

Het kabinet heeft valpreventie, als kostenbesparende preventiemaatregel, in het Regeerakkoord opgenomen. Valpreventie draagt bij aan gezond ouder worden en leidt tot netto besparing. Er dient geïnvesteerd te worden in het opschalen van beweegprogramma's, het uitvoeren van de multifactoriële interventie en de organisatie van opsporing en screening. De maatregelen die nodig zijn voor implementatie worden komende periode met alle relevante stakeholders, zo ook de gemeenten, uitgewerkt.

Versterking dienstverlening gemeenten: Systeemleren

In de reactie van het kabinet van 15 januari 2021 op het rapport Ongekend onrecht van de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK) is toegelicht dat naast de hersteloperatie voor getroffen ouders en kinderen, ook maatregelen nodig zijn die structureel tot brede verbeteringen in beleid en uitvoering moeten leiden. Onderdeel hiervan is het versterken van de dienstverlening bij alle onderdelen van de overheid, waaronder de gemeenten. Het kabinet heeft besloten voor het versterken van de dienstverlening bij gemeenten en het extra ondersteunen van mensen in kwetsbare posities voor de periode tot en met 2027 extra middelen beschikbaar te stellen. Deze bedragen zijn reeds verwerkt in de decembercirculaire 2021. In deze circulaire worden aanvullende middelen toegevoegd.

Jeugdzorg (Regeerakkoord)

De gemeenten krijgen in 2023 € 1.454 miljoen voor de compensatie van de tekorten binnen de Jeugdhulp. Dit is conform de reeks compensatiebedragen zoals opgenomen door de commissie van wijzen. De compensatie en de kortingen maken onderdeel uit van de hervormingsagenda Jeugd. Om de hervormingsagenda te bekostigen wordt eerst een bedrag van € 9 miljoen van dit bedrag afgehaald. Het kabinet gaat de komende tijd met gemeenten en andere relevante partijen verder in gesprek over deze Hervormingsagenda Jeugd, die moet bestaan uit een combinatie van een set van maatregelen en een financieel kader waarmee een structureel houdbaarder jeugdstelsel wordt gerealiseerd. Door het definitief worden van de compensatie 2023 kan de eerder opgenomen stelpost van € 1,5 miljoen komen te vervallen. Vooralsnog blijft voor de jaren 2024 en verder de eerdere werkwijze in stand van het maximaal 75% opnemen van de bedragen zoals opgenomen in de tabel van de Commissie van Wijzen, conform de afspraken met de toezichthouder. Wel zijn de bedragen gecorrigeerd als gevolg van herverdeeffecten.

Eigen bijdrage huishoudelijke hulp (Regeerakkoord)

In het Regeerakkoord is opgenomen dat dit kabinet werkt aan een aanpassing van de eigen bijdrage voor de huishoudelijke hulp in de Wmo. De komende periode wordt deze maatregel met cliënten, gemeenten en het Centraal Administratie Kantoor (CAK) uitgewerkt. De maatregel vraagt een wetswijziging en vergt een aanzienlijke implementatietijd waardoor de beoogde datum van inwerkingtreding op 1 januari 2025 is gesteld. De aanpassing dient vanaf 2025 te leiden tot een taakstellende besparing van € 95 miljoen. De algemene uitkering wordt vanaf 2025 met dit bedrag verlaagd. Eventueel kan voor de verlaging een inkomstenpost binnen de WMO op te nemen, zodat deze budgetneutraal doorwerkt in de begroting.

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 2023 en verder is gebaseerd op gegevens over het jaar 2019.

Extra capaciteit BOA's

De Tweede Kamer heeft d.d. 23 september 2021 de motie Hermans c.s. aangenomen. Met deze motie, waarmee structureel € 200 miljoen is vrijgemaakt voor handhaving en veiligheid, is onder meer aan het kabinet de opdracht meegegeven om de capaciteit van (wijk)agenten en BOA's in de openbare ruimte te vergroten. Van dit bedrag wordt structureel € 25 miljoen voor de BOA's beschikbaar gesteld.

In de brief van d.d. 12 november 2021 aan de Tweede Kamer heeft de minister van Justitie en Veiligheid (JenV) aangegeven op welke wijze hij deze € 25 miljoen wil inzetten. Naast onder meer € 5,5 miljoen voor de groene BOA en een bedrag voor de verdere professionalisering en een veilige taakuitvoering van de BOA's in alle domeinen, wordt € 13 miljoen vrijgemaakt voor de capaciteit van BOA's in de openbare ruimte. De € 13 miljoen loopt via het gemeentefonds, het resterende bedrag niet. In deze circulaire wordt dus het structurele deel van de € 13 miljoen verdeeld.

WOZ mutatie

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, betekent 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 bijgesteld voor woningen en niet-woningen. De rekentarieven worden aangepast om de gemiddelde prijsstijging te elimineren. Daarnaast is er voor Diemen ook een inschatting gemaakt van de gemiddelde prijsontwikkeling van woningen en niet-woningen en de nieuwe woningbouwprognose is verwerkt.

Stelpost Jeugdzorg

Door de toekenning van Rijksmiddelen voor 2023 kan de stelpost van € 1,5 miljoen in 2023 vervallen. In afwachting van de verder ontwikkelingen blijven de stelposten voor de jaren 2024 en verder gehandhaafd.

Herijking verdeling Gemeentefonds

Met ingang van 2023 is er een nieuwe verdeling van de algemene uitkering. Op 6 april zijn gemeenten hierover geïnformeerd. De herverdeling is gebaseerd naar de stand van 1 januari 2023. Hierin zijn alle gebruikte maatstaven geactualiseerd, de laatste budgetontwikkelingen zijn meegenomen, inclusief de mutaties in deze circulaire en de gemeentelijke indeling per 2022 is meegenomen. In de nieuwe verdeling is tegelijkertijd de overheveling van de Integratie-uitkeringen Participatie (voor het onderdeel Nieuw Wajong en Nieuw begeleiding), Voogdij 18+ en Inburgering meegenomen. De stand van de meicirculaire 2022 is voor gemeenten goed te berekenen en zijn ook in voorgaande tabel opgenomen. Deze eindstand staat niet ter discussie.

Herverdeeleffect

Dit ligt anders voor het exact kunnen bepalen van het herverdeeleffect als onderdeel van de mutatie van de decembercirculaire 2021 naar de stand van de huidige circulaire. Het Rijk heeft een berekening gemaakt van de gevolgen per gemeente. De verwachting zou zijn dat de uitkomsten van de meicirculaire 2022 ten opzichte van de decembercirculaire 2021 dit effect 1 op 1 laat zien. De praktijk blijkt weerbarstiger. Het feit dat er nieuwe maatstaven zijn opgenomen, bestaande maatstaven zijn komen te vervallen, de gewichten van maatstaven zijn aangepast, de uitkeringsfactor is aangepast en er een overheveling van integratie-uitkeringen is opgenomen maakt een 1 op 1 vergelijking tussen de oude en nieuwe stand op dit moment niet mogelijk. Daarnaast gaat het Rijk uit van een lopende prijsontwikkeling, daar waar Diemen (en 75% van alle andere gemeenten) uitgaan van constante prijsontwikkeling.

Ook onze externe partijen, welke ons met hun software helpen bij het maken van de cijfermatige analyses, geven aan dat een aansluiting op de herverdeeleffecten op dit moment niet is te maken.

Overwegende dat het Rijk vanuit alle data en modellen die zij ter beschikking hebben (en de gemeenten niet), maakt dat vooralsnog deze effecten als herverdeeleffect worden meegenomen. De verschillen die ontstaan zijn betrokken bij de nominale ontwikkelingen 2022 vanaf 2023.

Structurele gevolgen

De herijking van het gemeentefonds is een omvangrijke operatie geweest en is nog niet afgerond. Nog niet alle bezwaren, welke er vanuit de koepelorganisaties en diverse rapporten zijn benoemd, zijn weggenomen. Toch is er besloten de invoering door te laten gaan per 1 januari 2023.

Ten opzichte van de laatste voorlopige berekening van december 2021 op basis van peiljaar 2019, zijn er grote verschuivingen van de herverdeeleeffecten. Het nu opgenomen herverdeeleeffect is op basis van de stand per 1 januari 2023 en op basis van peiljaar 2022. Voor Diemen valt het herverdeeleeffect hierdoor nog nadeliger uit (van € 58,55 nadelig per inwoner naar € 116,58 nadelig per inwoner). Op dit moment kunnen we geen goede analyse hierop uitvoeren. Deze analyse zal (hopelijk) later wel mogelijk zijn. Dit is vooral afhankelijk van de beschikbare informatie die we van het Rijk ontvangen.

Voor de herverdeeleeffecten is een ingroeipad van 3 jaar afgesproken. Voor gemeenten met een beperkte financiële draagkracht en een lage economische status is een afwijkend en gunstiger ingroeipad ingevoerd. Diemen valt onder dit gunstiger ingroeipad. Hiermee wordt voor de jaren 2023 t/m 2025 respectievelijk € 5, € 12,50 en € 22,50 per inwoner als maximaal effect negatief meegenomen. Dit wordt geregeld middels een suppletie-uitkering. Het Rijk neemt vooralsnog de suppletie-uitkering structureel mee voor gemeenten, in afwachting van de gesprekken met de koepelorganisaties. Het is maar zeer de vraag of dit realistisch is, gezien de verwachting is dat het nieuwe verdeelmodel (al dan niet in aangepaste vorm) uiteindelijk toch volledig doorgevoerd zal worden. De suppletie-uitkering en daarmee het risico voor Diemen bedraagt in 2026 € 2,9 miljoen. Het is nu nog onduidelijk hoelang we deze suppletie-uitkering zullen ontvangen. Het Rijk zal hier in de Septembercirculaire meer duidelijkheid over verschaffen.