

4. Algemene uitkering

meicirculaire 2023-2027

4.1 Inleiding

Algemene uitkering

Binnen het gemeentefonds is de Algemene Uitkering de grootste component. In dit hoofdstuk informeren wij u over de financiële ontwikkelingen welke zijn opgenomen in de zogenaamde meicirculaire over de Algemene Uitkering van het gemeentefonds 2023. In de circulaire wordt de gemeente geïnformeerd over de gemeentefondsuitkeringen voor 2023 en verder, gebaseerd op de voorjaarsbesluitvorming van het Rijk. De bijdrage uit het gemeentefonds voor de gemeente Geertruidenberg bedraagt ruim € 40.000.000.

Gemeenten ontvangen in principe op drie tijdstippen in het jaar informatie over de gemeentefondsuitkeringen: in mei op basis van de Voorjaarsnota, in september op basis van de Miljoenennota en in december, ter afronding van het lopende jaar, op basis van de Najaarsnota. Vanaf 2023 worden ook onze P&C producten aan deze cyclus gekoppeld.

De algemene uitkering is vrij besteedbaar voor gemeenten. Er wordt in een circulaire niet beoogd om het bestedingsdoel nader te omschrijven of op welke wijze dan ook te oormerken. Het bedrag aan algemene uitkering wordt verdeeld over de gemeenten via maatstaven (1), zoals het inwonertal en de oppervlakte van een gemeente, een aan de maatstaven gekoppeld gewicht (2) (bedrag per eenheid) en de uitkeringsfactor (3) (de voor alle gemeenten gelijke vermenigvuldigingsfactor). Die drie componenten zijn aan wijzigingen onderhevig.

De circulaire geeft informatie over de aanleiding voor die wijzigingen en over de uitwerking ervan vanaf 2023 tot en met 2027. De ontwikkeling van de algemene uitkering wordt voor een belangrijk deel bepaald door de ontwikkeling van het accres. Op basis van de keuzes uit het coalitieakkoord en aanvullende afspraken met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is het accres voor de jaren tot en met 2025 gesplitst in een vaststaand volumedeel en een loon- en prijsdeel dat per circulaire bijgesteld wordt op basis van de laatste inzichten van het Centraal Planbureau (CPB) over de loon- en prijsontwikkeling.

In deze meicirculaire wordt de loon- en prijstranche van 2023 vastgezet. In het coalitieakkoord is besloten om het accres vanaf 2026 niet langer te koppelen aan de ontwikkeling van de rijksuitgaven. Voor 2026 en verder is het accres gesplitst in een vaststaand volumedeel en een loon- en prijsdeel dat per circulaire wordt geactualiseerd op basis van de laatste inzichten van het CPB over de loon- en prijsontwikkeling. Het kabinet heeft, als uitwerking van het coalitieakkoord, besloten dat het gemeente- en provinciefonds vanaf 2027 geïndexeerd worden op basis van de ontwikkeling van het bruto binnenlands product (bbp).

Gezien deze vooraankondiging van het rijk over een nieuwe financieringssystematiek voor medeoverheden zijn er voor de jaren na 2025 aanzienlijke financiële onzekerheden en bemoeilijken het maken van een betrouwbare prognose van de algemene uitkering vanaf 2026.

Hoe gaat zich de wereldeconomie ontwikkelen? Wat zijn rente-effecten, prijs- en looncorrecties, taakmutaties, rijksbeleid, economische groei, ontheemden, nieuwe ontwikkelingen etc.

In het hoofdstuk ontwikkelingen gaan wij nader in op de financiële ontwikkelingen voor de jaren 2023 - 2027.

4.2 Ontwikkelingen

Algemene uitkering van het Gemeentefonds (meicirculaire)

Accres

De jaarlijkse toe- en afname van het gemeentefonds die voortvloeit uit de koppeling aan de rijksuitgaven wordt het accres genoemd. Vandaar dat de ontwikkeling van de algemene uitkering (AU) van het gemeentefonds voor onze gemeente voor een belangrijk deel bepaald door de ontwikkeling van het accres. In deze circulaire is een nieuwe accresraming opgenomen voor het jaar 2023 en verder. Op basis van de keuzes uit het coalitieakkoord en aanvullende afspraken met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is het accres voor de jaren tot en met 2025 gesplitst in een vaststaand volumedeel en een loon- en prijsdeel dat per circulaire bijgesteld wordt op basis van de laatste inzichten van het Centraal Planbureau (CPB) over de loon- en prijsontwikkeling. In deze meicirculaire wordt de loon- en prijstranche van 2023 vastgezet.

In het coalitieakkoord is besloten om het accres vanaf 2026 niet langer te koppelen aan de ontwikkeling van de rijksuitgaven. Voor 2026 en verder is het accres gesplitst in een vaststaand volumedeel en een loon- en prijsdeel dat per circulaire wordt geactualiseerd op basis van de laatste inzichten van het CPB over de loon- en prijsontwikkeling. Tevens is besloten dat het gemeentefonds vanaf 2027 geïndexeerd wordt op basis van de ontwikkeling van het bruto binnenlands product (bbp).

Wijzigingen in de omvang van de algemene uitkering kunnen bestaan uit:

1. Algemene mutaties;

Deze mutaties hebben betekenis voor de financiële ruimte van de gemeenten, zonder veranderingen in het takenpakket.

2. Taakmutaties;

Deze mutaties hebben betrekking op taakmutaties bij gemeenten en hebben corresponderende gevolgen voor inkomsten of uitgaven.

De belangrijkste onderwerpen uit de meicirculaire 2023 worden onderstaand kort toegelicht.

Bijstelling accres 2022 (extra prijsbijstelling 2022)

Het Rijk heeft erkend dat de in eerdere circulaire opgenomen loon en prijscorrectie uiteindelijk te laag was geprognosticeerd. In 2022 is de inflatie na het uitkomen van het CEP 2022 aanzienlijk gestegen. Daarom heeft het kabinet bij Najaarsnota 2022 besloten om eenmalig een structurele prijsbijstelling over 2022 uit te keren. Landelijk wordt hiervoor € 127 miljoen extra toegevoegd. Voor het jaar 2023 wordt een prijsinflatiebijstelling doorgevoerd. Hiervoor is landelijk € 145 miljoen beschikbaar. Omdat deze landelijke verhoging onderdeel is van de totale accrestoename kan niet per individuele gemeente worden berekend wat het exacte effect hiervan is.

Financieringssystematiek medeoverheden

In het coalitieakkoord heeft het kabinet een nieuwe financieringssystematiek voor medeoverheden aangekondigd met als doel een stabiele(re) financiering en meer autonomie voor medeoverheden. Bij Miljoenennota 2023 heeft het kabinet aanvullend eenmalig € 1 miljard beschikbaar gesteld voor 2026, vooruitlopend op de nieuwe financieringssystematiek.

Dit bedrag komt vanaf 2027 structureel beschikbaar. Daarnaast worden de fondsen vanaf 2027 geïndexeerd op basis van de ontwikkeling van het bbp. Hiermee wordt een stabiele, solide en duurzame financiële basis geboden. Voorlopig is hiervoor aanvullend budget gereserveerd van € 150 miljoen in 2027 en € 300 miljoen in 2028 voor gemeenten. In het coalitieakkoord is opgenomen dat bij het uitwerken van een nieuwe financieringssystematiek, de mogelijkheid voor een groter eigen

belastinggebied wordt betrokken. In de Miljoenennota 2024 worden de cijfers op basis van de op dat moment meest actuele gegevens berekend, opgenomen en toegelicht.

Decentralisatie- en integratie-uitkeringen

Tot slot bevat deze circulaire voor 2023 en verder ook een aantal wijzigingen in de decentralisatie- en integratie-uitkeringen. Het gaat zowel om de aanpassing van bestaande als om nieuwe uitkeringen. De belangrijkste wijzigingen die in deze circulaire verwerkt zijn betreffen met name de integratie-uitkeringen Beschermd wonen, Participatie en Voogdij 18+. De effecten voor onze gemeente zijn beperkt omdat deze regelingen uitgevoerd worden door een centrumgemeente of een gemeenschappelijke regeling.

Jeugdzorg

Gemeenten en Rijk hebben een principeakkoord bereikt over het financiële kader voor de Hervormingsagenda Jeugd. Onderstaande toelichting over de beschikbaarstelling van extra middelen en de verdeling is onder voorbehoud van de omzetting van het principeakkoord in een definitief akkoord op het geheel van de Hervormingsagenda. In totaal wordt € 1,45 miljard in 2024 en € 954 miljoen in 2025 voor jeugdzorg beschikbaar gesteld, waarvan een deel van de investeringen en uitvoeringskosten van de hervormingsagenda vanaf de begroting van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) worden ingezet. Dit betreft € 91 miljoen in 2024 en € 95 miljoen in 2025. In totaal wordt dan ook € 1,36 miljard in 2024 en € 859 miljoen in 2025 aan de algemene uitkering van het gemeentefonds toegevoegd voor jeugdzorg. Op de Aanvullende Posten zijn middelen gereserveerd voor 2026 en verder. De beschikbaarstelling van deze middelen voor de jaren 2026 en verder vindt plaats na het advies van de deskundigencommissie en de besluitvorming daarover.

Net als voor de middelen in 2024 en 2025 geldt dat deze beschikbaar worden gesteld aan gemeenten met uitzondering van de investeringen waarvan is afgesproken deze door het Rijk worden gedaan. De € 1,45 miljard voor 2024 en de € 954 miljoen voor 2025 zijn gebaseerd op het advies van de Commissie van Wijzen, gecorrigeerd voor de besparing die aanvullend is opgenomen in het coalitieakkoord (€ 100 miljoen in 2024 oplopend tot € 511 miljoen structureel vanaf 2027). In aanvulling hierop verzacht het kabinet het ingroeipad voor de besparingsopgave met € 285 miljoen (voor 2024 met € 89 miljoen en voor 2025 met € 196 miljoen) en laat daarnaast de extra besparing van € 100 miljoen in 2024 vervallen (de aanvullende besparing in het coalitieakkoord voor dat jaar).

Het effect van alle vorenstaande maatregelen op Jeugdzorg is voor de ontwikkeling van de algemene uitkering 2023-2025 beperkt. Vorig jaar was al een dergelijke operatie aangekondigd en mochten gemeenten stelposten inbrengen die ongeveer gelijk waren aan de ramingen van de extra te ontvangen gelden. De Jeugdzorg wordt vanaf 2025 anders ingericht. Op basis van de thans bekende informatie moet rekening gehouden worden met een bezuiniging van rijkswege van € 500 miljoen en € 511 miljoen vanaf 2027. Voor de jaren 2026 en verder moeten gemeenten rekening houden met de voorgenomen besparingen en in de begroting voor Jeugdzorg een lagere raming opnemen voor de uitgaven.

Eigen bijdrage Wmo

Het abonnementstarief in de Wmo 2015 wordt afgeschaft (geraamde opbrengst € 95 miljoen vanaf 2025) en in plaats daarvan wordt de inkomensafhankelijke eigen bijdrage in de Wmo 2015 heringevoerd (geraamde opbrengst € 225 miljoen vanaf 2026). Daarbij is het uitgangspunt dat zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de vormgeving zoals die voorheen was met oog voor inkomenseffecten en het beroep dat wordt gedaan op de Wmo. Het abonnementstarief verdwijnt niet alleen voor de huishoudelijke hulp, maar voor alle Wmo-voorzieningen waarop het abonnementstarief nu van toepassing is. Hiervoor wordt een wetsvoorstel voorbereid. De gevolgen voor onze begroting zijn nog niet bekend.

Uitkeringsfactor

De uitkeringsfactor is de voor alle gemeenten gelijke vermenigvuldigingsfactor die wordt berekend door de som van de algemene uitkering, de ozb-maatstaven en de overige uitkeringsonderdelen (circa € 35 miljard in 2023) te delen door de uitkeringsbasis (circa € 29,5 miljard). De – landelijke - uitkeringsbasis is berekend door van alle maatstaven de aantallen te vermenigvuldigen met het bijbehorende bedrag per eenheid; er is ook een uitkeringsbasis voor elke gemeente (het product van de gemeentelijke aantallen en de bedragen per eenheid). De uitkeringsfactor verschilt per uitkeringsjaar.

De algemene uitkering wordt berekend op basis van de formule $A \times B = C \times D = E$

Hierbij staat A voor de maatstaf zoals bijvoorbeeld het aantal inwoners van 21.944 . B staat voor het gewicht van de maatstaf zoals bijvoorbeeld € 375,94 per inwoner. De uitkomst (C) wordt vervolgens vermenigvuldigd met de Uitkeringsfactor (D) zoals bijvoorbeeld 1,304 en zo weten we dat we voor het totale aantal inwoners een AU ontvangen van € 10.757.000 (E). Deze berekening maken we voor in totaal 37 maatstaven.

Berekening uitkeringsfactoren (UF) in constante prijzen

In de septembercirculaire 2022 zijn de UF opgenomen voor de begroting 2023-2026. In deze Voorjaarsnota worden deze geactualiseerd naar de stand mei 2023. In onderstaande tabel is de netto toename van de UF opgenomen.

	2023	2024	2025	2026	2027
UF september 2022	1,299	1.340	1.371	1.302	1.302
UF mei 2023	1,304	1.395	1.435	1.360	1.355
Toename in punten	5	55	64	58	53
Toename in €	€ 162.000	1.708.000	1.987.000	1.801.000	1.645.000

Landelijke omvang van de algemene uitkering gemeentefonds.

De omvang van de algemene uitkering vanaf 2026 is op dit moment nog erg onzeker. Die onzekerheid heeft met een aantal onderwerpen te maken. In onderstaande tabel wordt op hoofdlijnen aangegeven waar we nu voor staan. Deze ontwikkeling wordt ook wel het "Ravijn" genoemd. Waar enkele maanden geleden nog onzeker was wat het "Ravijn" zou gaan betekenen wordt de omvang langzaam duidelijk.

Op de webinar van het gemeentefonds berekende *Lias Pauw* als ravijn 2026:

Ravijn, in € miljoen	2026	2027
Negatief volumeaccres 2026	-1.812	-1.812
Opschalingskorting	-675	-675
LPO-korting	-354	-520
Ombuiging jeugd	-587	-643
Rijksbijdrage € 1 miljard, exclusief btw	+924	+924
Totaal	-2.504	-2.726

De daling van de omvang van de algemene uitkering laat zich duidelijk zien in de cijfers van de tabel onder 4.3. Deze ontwikkeling is een landelijke ontwikkeling. Recent heeft de VNG aangegeven voorstellen voor te leggen aan de gemeenten over de wijze waarop de taken en middelen van de gemeenten vanaf 2026 structureel in balans gebracht kunnen worden. Dat zal de VNG uiterlijk op de aankomende algemene ledenvergadering doen, die meestal begin december wordt gehouden.

Dat kondigde de VNG in juni aan op zijn algemene ledenvergadering in de resolutie ‘Naar een rechtvaardig, duurzaam en solide meerjarig financieel perspectief’: “Omdat de ingrepen in het gemeentefonds vergaande consequenties zullen hebben wil de VNG deze consequenties voor het Rijk en voor de gemeenten in beeld brengen. Met het Rijk zal op korte termijn het gesprek worden opgestart over de onontkoombare gevolgen van deze korting voor gemeentelijke taken, inclusief taken in medebewind of ter realisatie van verantwoordelijkheden en ambities van het Rijk en over de keuzes die gemeenten daartoe hebben te maken. Doel is het realiseren van een balans tussen taken en middelen. Uiterlijk op de aankomende algemene ledenvergadering (december) zal de VNG aan de gemeenten voorstellen voorleggen over de wijze waarop taken en middelen structureel in balans gebracht kunnen worden.”

De verschillende meningen zijn duidelijk. Gemeenten vinden dat ze er vanaf 2026 € 3 miljard op achteruitgaan. Het Rijk vindt dat de gemeenten € 1 miljard extra hebben gekregen. Dat is een meningsverschil dat vandaag niet wordt opgelost.” Dat zei minister H.G.J. Bruins Slot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op het VNG-congres.

De VNG adviseert de gemeenten om in de begroting 2024 – 2027 het tekort voor 2026 en 2027 niet op te lossen maar duidelijk zichtbaar te maken. De VNG kondigt een begrotingsadvies voor de gemeenten aan met als lijn:

- (1) maak een sluitende begroting voor 2024 en 2025, en
- (2) maak voor 2026 en 2027 een reële begroting op basis van het huidige takenpakket en de noodzakelijke investeringen, waarbij een eventueel tekort duidelijk zichtbaar is.

Zoals hiervoor reeds aangegeven is de daling van de algemene uitkering vanaf 2026 aanzienlijk. Vooralsnog zijn er nog geen oplossingen in beeld. De komende maanden zullen doorslaggevend zijn, waarbij de hoop is gevestigd op de Najaarsnota van het Rijk. Immers heeft iedere gemeente hetzelfde probleem en zal in verwachting zijn van de mogelijkheden op het tekort op te lossen. Gaat het rijk met extra geld over de brug komen? Heeft de VNG een tijdige oplossing? Staat de gemeente voor een bezuinigingsoperatie?

Lias Pauw merkt nog op dat de gemeenten nog veel kansen krijgen om het "Ravijn" op te lossen; elke rijksbegroting en elke rijksvoorjaarsnota biedt namelijk kansen daarvoor.

4.3 Tabel

Berekening algemene uitkering 2023-2027

	Vershil	Vershil	Vershil	Vershil	Vershil
	2023	2024	2025	2026	2027
Algemene uitkering algemeen	273.000 V	1.738.000 V	1.986.000 V	438.000 V	204.000 V
Algemene uitkering (overheveling 3D's)	58.000 V	58.000 V	48.000 V	46.000 V	112.000 N
Totaal Bruto	331.000 V	1.796.000 V	2.034.000 V	484.000 V	92.000 V
Aanpassing exploitatiebudgetten / claims in Algemene Uitkering					
Financiering SPUK Combinatiefunctionaris sport	77.000 V	77.000 V	77.000 V	77.000 V	77.000 V
Participatiebudget (Mid-Zuid)	51.000 N	50.000 N	40.000 N	37.000 N	133.000 V
Jeugdzorg		123.000 N	18.000 N	18.000 N	118.000 N
Totaal Netto	357.000 V	1.700.000 V	2.053.000 V	506.000 V	184.000 V

