

KADERNOTA

Begroting 2015

Raadsbehandeling
10 juli 2014

Inhoudsopgave Kadernota 2015

I. Inleiding.....	3
II. Conclusies.....	3
III. Financieel kader 2015-2018 – stand na 1 ^e Tussenrapportage 2014	4
IV. Beleidsontwikkelingen	6
V. Financieel technische uitgangspunten	12

I. Inleiding

Voor u ligt de Kadernota 2015 van de gemeente Ridderkerk. In deze nota geven wij de stand van zaken weer van de belangrijkste begrotingsontwikkelingen die op onze gemeente afkomen op korte en middellange termijn. Met de Kadernota stelt uw raad *financiële kaders* vast waarbinnen het college de (meerjaren)begroting voor de komende jaren uitwerkt.

Raadsverkiezingen en coalitieakkoord

Normaal gesproken worden ook nieuwe beleidsmatige ontwikkelingen in de Kadernota opgenomen. Dit jaar zijn er echter raadsverkiezingen geweest. Op het moment van opstellen van de Kadernota was het coalitieakkoord nog niet bekend. Daarom heeft er nog geen financiële vertaling plaats gevonden van het coalitieakkoord. Deze vertaling gebeurt in de programmabegroting. En daarmee is de behandeling van de programmabegroting ook het bestuurlijke besluitvormingsmoment voor nieuwe ontwikkelingen. Volgend jaar gaan we werken aan een wat uitgebreidere kadernota. De kadernota voor 2016 is naar verwachting meer sturend en besluitvormend van aard. En daarbij wordt nog nadrukkelijker de verbinding gelegd tussen strategie, beleid en financiën.

In de voorliggende Kadernota is een beeld geschetst van het financiële (meerjaren)perspectief, op basis van de begroting 2014, aangevuld met structurele mutaties uit de jaarrekening 2013 en de 1^e tussenrapportage 2014. Naast de nieuwe taken die op de gemeente afkomen is er weinig ruimte voor nieuw beleid. In de Kadernota worden tekstueel de belangrijkste beleidsmatige ontwikkelingen geschetst. Waaronder bijvoorbeeld de decentralisaties. Het uitgangspunt is deze budgettaire neutraliteit te gaan voeren.

Leeswijzer

Deze Kadernota start met een samenvatting van de *conclusies* in hoofdstuk II. Vervolgens schetsen wij in hoofdstuk III het *financiële kader inclusief de uitkomst van de 1^e Tussenrapportage 2014*. Deze laatste vormt het vertrekpunt van deze Kadernota. In hoofdstuk IV gaan wij in op enkele belangrijke *beleidsontwikkelingen* die op onze gemeente afkomen zoals de decentralisaties binnen het sociale domein en de nieuwe wetgeving om de overheidsfinanciën op orde te krijgen.

Wij sluiten de Kadernota in hoofdstuk V af met de *financieel technische uitgangspunten*.

Het loon- en prijspeil, de algemene uitkering, het investeringsniveau en onze reservepositie vormen daarbij de belangrijkste bestanddelen. Ook zijn aspecten van het financiële toezichtkader van de provincie opgenomen.

II. Conclusies

Samenvatting conclusies

Met deze Kadernota zijn de financiële kaders voor de komende jaren weergegeven.

Voor de komende jaren is er nauwelijks financiële ruimte. Er moet invulling gegeven worden aan de bezuinigingsopdrachten en aan de omvangrijke nieuwe taken op het terrein van Werk, AWBZ en Jeugdzorg. Op dit moment gaan wij er vanuit deze nieuwe taken *binnen* de daarbij behorende overdracht van rijksmiddelen uit te voeren.

Het college stelt de raad voor kennis te nemen van de Kadernota 2015 en deze tot uitgangspunt te nemen voor de verdere samenstelling van de begroting 2015 en de meerjarenraming 2016-2018, waarbij het volgende in acht wordt genomen:

1. De in het hoofdstuk 'financieel technische uitgangspunten' genoemde kaders voor de opstelling van de begroting 2015 en de meerjarenraming 2016-2018 te hanteren;
2. De nieuwe investeringslijst 2015-2018 bij de begroting vast te stellen;
3. De (eventueel) resterende tekorten uit het Financieel kader 2015-2018 met aanvullende besparingen in het kader van 'scherper ramen' en bezuinigingsvoorstellen aan de raad voor te leggen bij de behandeling van de begroting 2015 en de meerjarenraming 2016-2018. Waarbij ook de vorming van een nieuwe dekkingsreserve 2015-2018 wordt betrokken.

III. Financieel kader 2015-2018 – stand na 1^e Tussenrapportage 2014

Bestaand beleid en constant prijspeil

Het financiële kader 2015-2018 is gebaseerd op bestaand beleid uit de begroting. Op die manier wordt het beeld verkregen van de ontwikkeling van het meerjarenperspectief in constante prijzen. Dat betekent dat voor de volledige looptijd van de meerjarenbegroting gerekend wordt met dezelfde prijzen.

1^e Tussenrapportage 2014 - vertrekpunt voor deze Kadernota

De gegevens die hebben geleid tot de samenstelling van de 1e Tussenrapportage omvatten de periode einde jaar 2013 tot begin april 2014. Voor een toelichting op de uitkomsten verwijzen wij u naar het raadsvoorstel behorende bij de 1^e Tussenrapportage 2014.

Gemeenschappelijke regeling BAR-organisatie (GR-BAR)

De GR-BAR heeft inmiddels de afgesproken efficiencytaakstelling op de bedrijfsvoeringskosten via de BAR-begroting 2015-2018 ingevuld.

Ten aanzien van de niet-bedrijfsvoeringszaken zullen er op termijn ook nog voordelen te behalen zijn. Zodra deze voordelen zich voordoen leggen wij deze aan u voor via de tussenrapportages.

Sluitend perspectief

Na verwerking van alle financiële mutaties, zoals hierna in deze Kadernota opgenomen en waarbij we anticiperen op wat we op korte termijn verwachten, moet het financiële eindbeeld voor de (meerjaren)begroting 2015-2018 een structureel *sluitend perspectief* zijn. Dit sluitend perspectief wordt bereikt door enerzijds het 'scherper ramen'¹ van begrotingsonderdelen die verwerkt zijn in het perspectief van de Jaarrekening 2013 en de 1^e tussenrapportage 2014 en door eventuele andere besparingsmaatregelen die bij de begroting worden voorgesteld.

¹ Vorig jaar is het begrip 'scherper ramen' geïntroduceerd, dat betekent dat er niet met elke mogelijk tegenslag of maximale vraag uit een doelgroep rekening gehouden wordt in de begroting. Er wordt meer risicovol begroot wat in zekere zin risico's met zich meebrengt.

Het meerjarige financieel kader 2015-2018 is als volgt schematisch weer te geven:

Financieel kader 2015 - 2018

gebaseerd op financiële beeld volgens 1e tussenrapportage 2014

NR	OMSCHRIJVING	Lopende jr.	Meerjarenperspectief 2015-2018			
		2014	2015	2016	2017	2018
1	Saldo primitieve (meerjaren)begroting 2014-2017 (excl. verrekening met de dekkingsreserve 2011-2014)	798.500	-1.164.500	-470.000	-291.400	-735.100
2	Kleine voordelen 1e w ijziging 2014	300	300	300	300	300
3	Bijstellingen 1e tussenrapportage 2014	129.000	141.100	-157.800	-71.000	-71.000
4	Saldi na 1e tussenrapportage 2014	927.800	-1.023.100	-627.500	-362.100	-805.800
	<u>Af: verwachte mutaties in deze Kadernota:</u>					
5	Decentralisties sociale domein	bn	bn	bn	bn	bn
6	Overheveling buitenonderhoud scholen	0	-138.000	-138.000	-138.000	-138.000
7	Bibliotheek	0	pm	pm	pm	pm
8	Optimalisering vastgoed	0	pm	pm	pm	pm
9	Coalitieakkoord 'Veranderen in kracht'	pm	pm	pm	pm	pm
10a	Inflatiecorrectie	nvt	pm	pm	pm	pm
10b	Terugdraaien inflatiecorrectie	nvt	pm	pm	pm	pm
10c	Alleen prijsstijging 'subsidies' en 'werken derden met indexcontract' (inflatie 1,5%)	nvt	-250.000	pm	pm	pm
11	Koopkracht eigen inkomsten (indexering 1,5%)	nvt	pm	pm	pm	pm
12	Aanvullende effecten Algemene uitkering	0	105.400	105.400	105.400	105.400
13	Subtotaal saldi na verwachte mutaties	927.800	-1.305.700	-660.100	-394.700	-838.400
14	Aanvullende besparingen i.h.k.v. 'scherper ramen' en/of eventueel bezuinigingsvoorstellen vanaf 2016	nvt	0	pm	pm	pm
15	Verrekening met dekkingsreserve 2011-2014/ nieuw e dekkingsreserve 2015-2018	-927.800	1.305.700	660.100	394.700	838.400
		toevoeging	onttrekking	onttrekking	onttrekking	onttrekking
16	Saldo Meerjarenperspectief 2014 - 2018	0	0	0	0	0

Bij de presentatie van bovenstaand meerjarenperspectief is uitgangspunt dat bij de begroting 2015 een structureel sluitend meerjarenperspectief wordt bereikt. In het kader van een sluitende begroting accepteert de provincie in het kader van het financiële toezicht een dekkingsreserve voor een looptijd van vier jaar. Wij stellen voor deze dekkingsreserve voor de jaren 2015-2018 opnieuw in te stellen.

Het verloop van de dekkingsreserve is als volgt weer te geven:

Stand dekkingsreserve per 31-12-2013 (concept Rekening 2013)	3.595.100
Toevoeging volgens raming 1e tussenrapportage 2014	927.800
Verwachte stand dekkingsreserve 2011-2014 per eind 2014	4.522.900
<u>(Nieuwe) dekkingsreserve 2015-2018:</u>	
Onttrekking volgens meerjarenperspectief jaarschijf 2015	-1.305.700
Geprognostiseerde stand per 1-1-2016	3.217.200

IV. Beleidsontwikkelingen

Decentralisatie Jeugdzorg, AWBZ en participatie

Het sociale domein is aan een grote omslag begonnen. Dit wordt mede ingegeven door het streven van het kabinet naar een kleine compacte overheid. De gemeente wordt als eerste overheid gezien, dicht bij de burger. De gemeente wordt gezien als de poortwachter voor de ondersteuning die mensen nodig hebben om te participeren in de maatschappij. Dit sluit aan op het lopende proces van de 'civil society', de kanteling in de Wmo en Welzijn Nieuwe Stijl en vormt de basis voor de drie decentralisaties van rijkstaken naar de gemeenten (AWBZ, Participatiewet en Jeugdzorg).

Deze overheveling van taken vraagt van de gemeenten en van instellingen een andere houding (transformatie). In plaats van te sturen op activiteiten zal gestuurd moeten worden op resultaat. Dit vraagt om een beweging van 'zorgen voor' naar 'zorgen dat'. Hierbij is samenwerking met de verschillende partners, zoals bijvoorbeeld met het onderwijs voor de aansluiting Passend Onderwijs en jeugdzorg een belangrijk aspect. Inzetten op eigen kracht en het netwerk om participatie en zelfredzaamheid van burgers te bevorderen, vraagt ook van burgers een andere houding. Het ondersteunen van vrijwilligers en mantelzorgers is daarbij een voorwaarde. Wel blijft er aandacht en zorg voor de inwoners die de steun van de overheid niet kunnen missen.

Het realiseren van deze transformatie, terwijl de 'winkel' doordraait, is de grootste klus in de komende jaren op het terrein van inkomen, werk, zorg en welzijn. De beperkte financiële middelen zorgen voor extra druk. Maatschappelijke partners moeten in beweging komen om hieraan, vooral ook met elkaar en in samenwerking met de gemeente, een bijdrage te leveren.

In 2014 hebben we onze focus sterk gericht op de transitie van taken die we per januari 2015 moeten uitvoeren. Dit betekent niet dat de bovengenoemde transformatie van handelen en denken is afgerond, dit proces neemt nog jaren in beslag.

In 2014 bezien wij ook of de ambtelijke organisatie voldoende en op de juiste wijze is toegerust voor en ingericht op het vervullen van deze nieuwe taken.

De financiële middelen die met de decentralisaties gemoeid zijn worden bekend gemaakt in de meicirculaire.

Sociaal Deelfonds

De financiering van de drie decentralisaties vindt plaats door de introductie van een sociaal deelfonds binnen het gemeentefonds. Dit sociaal deelfonds wordt gedurende drie jaar gevuld vanuit de budgettaire kaders van de inhoudelijke vakdepartementen waarbij tijdelijke bestedingsvoorwaarden gelden:

1. De middelen die vanuit het sociaal deelfonds beschikbaar komen mogen alleen besteed worden aan de doelstellingen van het sociale domein en daarmee bijvoorbeeld niet aan lantaarnpalen. Andersom kunnen 'vrijbestedbare' middelen van het gemeentefonds wel ingezet worden voor doelstellingen van het sociale domein.
2. Het financiële risico ligt bij de gemeenten, zij zijn verantwoordelijk voor eventuele tekorten.
3. Op gemeentelijke niveau legt het college op de gebruikelijke wijze verantwoording af over de besteding van de middelen aan haar gemeenteraad, maar niet langer aan het Rijk.
4. Het Rijk kan vragen om informatie over resultaten in het geval van bijvoorbeeld onderbesteding. In het uiterste geval kan het Rijk daarbij interventies plegen op grond van de Wet Revitalisering Generiek Toezicht.

Op landelijk niveau zal voor de nieuwe taken in het sociaal deelfonds ongeveer €10,6 miljard beschikbaar komen. Het inkomensdeel van de Wet Werk en Bijstand wordt daarbij niet toegevoegd aan het fonds.

Van AWBZ naar Wmo

De decentralisatie van de begeleiding van zelfstandig wonenden (extramurale Begeleiding) zal op 1 januari 2015 met grote waarschijnlijkheid een feit zijn. Het wetsvoorstel voor wijziging van de Wmo ligt bij de tweede kamer. Deze decentralisatie wordt opgepakt in samenhang met andere onderdelen uit de WMO. Het vervoer naar de dagbesteding en de huishoudelijke hulp is betrokken bij het proces.

In 2014 worden contracten gesloten met zorgaanbieders voor de nieuwe doelgroepen. Om op 1 januari 2015 te kunnen starten is ook een nieuw Wmo-beleidsplan nodig en een nieuwe verordening.

In deze verordening is de eigen kracht van de burger het uitgangspunt. 2015 is een overgangsjaar. Mensen met een indicatie die doorloopt na 1 januari 2015 behouden gedurende de looptijd van hun indicatiebesluit maar uiterlijk tot het einde van 2015 het recht op die zorg die aan het indicatiebesluit verbonden is. In 2015 is het proces van decentralisatie dus nog niet klaar. De financiële gevolgen zijn groot en vereisen monitoring van budgetten. Ook de uitvoering zal gaande het proces worden gezien en zo nodig bijgesteld.

Tezamen met de reeds bestaande verantwoordelijkheden gaat het in 2015 op landelijk niveau om een bedrag van ruim €8,8 miljard. Gemeenten krijgen €3,9 miljard voor de nieuwe verantwoordelijkheden. Dit is een voorlopig bedrag op basis van de meest actuele gegevens (uitgaven 2012). Op basis van de realisatiecijfers 2013 worden in de meicirculaire 2014 de definitieve cijfers bekend gemaakt. Ook voor deze decentralisatie geldt dat een geleidelijk ingroei zal volgen naar een objectieve verdeling vanaf 2016. Dat betekent dat er bijvoorbeeld meer gekeken gaat worden naar de omvang van een gemeente.

De €3,9 miljard voor nieuwe verantwoordelijkheden is opgebouwd uit 7 onderdelen:

1. Budget voor nieuwe taken door overheveling uit de AWBZ, zoals begeleiding, kortdurend verblijf en bijbehorende vervoer
2. Budget na afschaffing Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten (Wtvc) en Compensatie Eigen Risico (CER)
3. Budget sociale wijkteams
4. Budget ondersteuning en waardering mantelzorgers
5. Budget uitgaven doventolk
6. Aanvullend uitvoeringsbudget
7. Aanvullend budget voor een zorgvuldige overgang van cliënten en een zorgvuldige transitie door aanbieders naar de Wmo 2015.

De op te nemen kosten voor de begroting zijn nog niet uitgekristalliseerd. Het eerder genoemde financiële principe om binnen de budgettaire kaders te blijven (van het sociaal deelfonds) geldt ook hier. Maatregelen op het gebied van bijvoorbeeld vervoer en de toegang tot zorg worden genomen om invulling te geven aan budgettaire taakstellingen.

Participatiewet

De nieuwe Participatiewet is in februari 2014 door de Tweede Kamer aangenomen. Het betreft de samenvoeging van budgetten van diverse regelingen in de sociale zekerheid (WWB, WSW en deel Wajong; huidige doelgroep Wajong blijft bij UWV). De Participatiewet regelt verder dat de sociale werkvoorziening in haar huidige vorm geleidelijk ophoudt te bestaan. Vanaf 1 januari 2015 komen er geen nieuwe mensen op de wachtlijst en stromen er geen nieuwe mensen in. Van 2015 tot en met 2020 verlaagt de Rijksoverheid jaarlijks het (fictieve) Wsw- budget met €550 per SW-plaats, waarbij er ook van wordt uitgegaan dat het aantal mensen dat landelijk werkzaam is in de WSW jaarlijks met 4% afneemt.

In het sociaal akkoord is afgesproken dat werkgevers tot 2026 125.000 extra banen creëren voor mensen met beperkingen, 100.000 in de marktsector en 25.000 bij de overheid. Er ligt een landelijke opgave om hiervan al 5000 in 2014 te realiseren. Het totale participatiebudget 'oude stijl' (= exclusief Wsw/beschut werk middelen en de re-integratiemiddelen die overkomen van het UWV) wordt landelijk met ingang van 2014 gekort met 51 miljoen euro olopend naar 192 miljoen euro in 2018. Omdat er nog discussie bestaat over het verdeelmodel is het lastig om te berekenen wat dit exact voor de afzonderlijke gemeenten betekent.

Met het oog op al deze veranderingen is binnen de BAR-organisatie een projectgroep actief die concrete voorstellen voorbereid om per 1 januari 2015 de participatiewet op een verantwoorde wijze uit te kunnen voeren.

Jeugdwet

De Jeugdwet treedt op 1 januari 2015 in werking. Op 18 februari 2014 is de Jeugdwet in de Eerste Kamer aangenomen. Dit betekent dat er één wettelijk kader met één financieringsstroom komt. In november 2013 is het macrobudget vastgesteld op € 3,534 miljard op basis van historisch zorggebruik en -kosten. Het budget voor onze gemeente in 2015 bedraagt afgerond € 6,7 miljoen. Het definitieve budget wordt in mei 2014 bekend. Eind december 2013 hebben het Rijk, de VNG en het IPO daarbij wel afgesproken dat individuele gemeenten bij de meicirculaire 2014 minimaal 95 procent van het budget krijgen dat hen is toegezegd. Vervolgens wordt het macrobudget (met een ingroei) verdeeld op basis van objectieve factoren vanaf 2016. Deze objectieve factoren zijn onder andere gebaseerd op de behoefte aan jeugdzorg.

De decentralisatie gaat gepaard met forse kortingen die in 2017 en verder op landelijk niveau oplopen tot € 450 miljoen. In 2015 gaat het om € 120 miljoen. Om als gemeente aan deze taakstellingen tegemoet te komen zal het lokale jeugdhulpsysteem getransformeerd moeten worden. Wij willen de kortingen opvangen door het anders te gaan organiseren en daarbij in samenhang, vanuit de vraag te gaan werken. Daarom werken we in de regio Rotterdam Rijnmond samen.

Er wordt gewerkt met een zogenaamd transitiearrangement. Het arrangement is een overzicht van gemaakte afspraken tussen gemeenten, zorgaanbieders en financiers. In het transitiearrangement wordt de zorgcontinuïteit geborgd en is tevens rekening gehouden met de te realiseren kortingen op zorg en financiële risico's.

De op te nemen kosten voor de (deel)begroting Jeugdhulp 2015 zijn nog niet uitgekristalliseerd. Een financieel uitgangspunt bij het begroten is om de kosten binnen de budgettaire kaders te houden (van het sociaal deelfonds). Daarbij sluiten wij echter de mogelijkheid niet uit om in 2015 extra kosten te maken om te investeren in de transformatie. De begroting zal bestaan uit ramingen voor lokale en bovenlokale inkoop / subsidiëring van de nieuwe zorgdomeinen en organisatiekosten ten behoeve van coördinatie, administratie, inkoop, ICT en huisvesting. De ontwikkeling van wijkteams (als 'lokale inkoop') is daarbij de innovatiemaatregel om kwalitatief goede zorg tegen lagere kosten te realiseren. Voor de genoemde organisatiekosten zullen de gemeenten gecompenseerd worden door het Rijk. Het over te hevelen macrobudget bedraagt voor 2015 en 2016 en verder, respectievelijk € 16 miljoen en € 26 miljoen. Gemeenten mogen zelf bepalen waar ze het budget voor uitvoeringskosten aan uitgeven. In de meicirculaire 2014 wordt bekend welk aandeel iedere individuele gemeente beschikbaar krijgt.

Inpassing in de programmabegroting

De komst van de nieuwe taken vraagt om een doorvertaling naar de beleids- en begrotingscyclus. Welke maatschappelijke effecten willen we realiseren en hoe gaan we daarop sturen. Uw raad zal daarvoor de kaders bij de begrotingsraad vaststellen. Het nieuwe coalitieakkoord zet de koers uit voor het sociale domein en geeft aan op welke beleidsthema's de komende jaren wordt ingezet. Daarbij worden prestatie-indicatoren ontwikkeld om te kunnen sturen en te beheersen. Ambtelijk worden hiervoor de voorbereidingen getroffen. Eén van de scenario's is om de doelstellingen van de drie decentralisaties te bundelen in één programma, zodat een integrale sturing op de decentralisaties kan plaatsvinden. Het is daarbij een groeimodel om die integrale aanpak verder te ontwikkelen.

Overheveling huisvestingsgelden primair onderwijs

In 2015 worden twee stromen huisvestingsgelden herverdeeld van gemeente naar schoolbestuur:

1. € 256 miljoen aan huisvestingsmiddelen die gemeenten niet zouden hebben uitgegeven aan onderwijshuisvesting (strafkorting).
2. € 158 miljoen aan middelen voor buitenonderhoud en aanpassingen (overheveling buitenonderhoud).

Deze bedragen worden onttrokken aan de uitkering uit het gemeentefonds en voor een groot deel toegevoegd aan de rijksvergoeding die de schoolbesturen ontvangen.

Met de eerstgenoemde ombuiging is voor de gemeente Ridderkerk een bedrag gemoeid van € 611.000. In de meerjarenperspectieven is hiermee al rekening gehouden.

De tweede ombuiging betreft naar schatting een bedrag van ca. € 350.000; exacte cijfers zullen in de meicirculaire te lezen zijn. Hier tegenover staat dat de jaarlijkse dotatie aan de reserve onderhoud á € 212.000 vrijvalt, immers het buitenonderhoud is niet langer een verantwoordelijkheid van de gemeente. Er ontstaat derhalve een dekkingsprobleem van € 138.000 jaarlijks (zie punt 6 van tabel Financieel kader).

De stand van de reserve onderhoud zal naar verwachting op 31 december 2014 € 352.500 zijn. Over de (her)bestemming dient een (raads)besluit te worden genomen.

Bibliotheek

Per 1 januari 2015 wordt de wet stelsel openbare bibliotheekvoorziening (Wsob) verwacht. Het doel van deze wet is een digitale bibliotheek, toegankelijk voor iedereen, rechtstreeks via internet thuis én via de lokale openbare bibliotheek. Het wetsvoorstel verplicht gemeenten niet om een lokale, fysieke bibliotheek te subsidiëren. Een bibliotheek moet wel aan verplichtingen voldoen om deel te nemen in het bibliotheeknetwerk, onder andere aansluiting op de digitale infrastructuur en ondersteuning van het onderwijs.

Het Rijk wordt verantwoordelijk voor de financiering van de digitale bibliotheek, die voor burgers zowel direct als via de lokale fysieke bibliotheek toegankelijk zal zijn. De uitname uit het gemeentefonds die zal plaatsvinden in verband met de centralisatie van de inkoop van e-content, waaronder e-books, is naar 2015 uitgesteld. In de meicirculaire 2014 zal het plafondbedrag en het groeipad daar naartoe bekend worden gemaakt (zie punt 7 van tabel Financieel kader).

Passend onderwijs

De nieuwe wet Passend Onderwijs betekent voor het onderwijs een grote verandering. Zorg en ondersteuning moeten veel meer in de klas gaan plaatsvinden. Leerlingen worden minder doorverwezen naar het speciaal onderwijs. Ook voor het beleid van gemeenten heeft de wet gevolgen. Om die reden is er een Regionaal Educatief overleg ingesteld. Daarin wordt bestuurlijk de samenwerking met het onderwijs op het niveau van de gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk vormgegeven. Ook worden belangrijke overeenkomsten, om de samenwerking tussen gemeenten en onderwijs te waarborgen, getekend. In augustus 2014 gaat de nieuwe wet in. In 2014 wordt verder ingezet op de afstemming van passend onderwijs en jeugdzorg in de praktijk. Op 1 augustus 2014 wordt de zorgplicht ingevoerd. De landelijke indicatiestelling verdwijnt. Dit betekent dat schoolbesturen verantwoordelijk worden voor de plaatsing van een leerling op een school binnen de regio van het samenwerkingsverband. Het samenwerkingsverband zal daartoe voor 1 augustus 2014 schoolondersteuningsteams oprichten. Deze ontwikkeling moet nauw aansluiten op datgene dat de gemeente aan het ontwikkelen is op het gebied van de jeugdzorg; de wijkteams. In 2014 zal beleidsmatig en praktisch deze aansluiting gerealiseerd worden.

Optimalisering vastgoed

De gemeente Ridderkerk beschikt over een aanzienlijke vastgoedportefeuille. Zo heeft Ridderkerk 67 accommodaties in eigendom.

Dit vastgoed ondersteunt de gemeente bij het realiseren van haar maatschappelijke doelstellingen. De maatschappelijke gebruikers van het gemeentelijk vastgoed en het verenigingsleven leveren een belangrijke meerwaarde voor de gemeenschap. Deze meerwaarde is niet direct in geld uit te drukken, maar het is wel wenselijk om goed inzicht te hebben in de kosten en te zoeken naar optimalisatie mogelijkheden.

Het afgelopen jaar is de gemeente begonnen met het in beeld brengen van de vastgoedportefeuille en keuzes die de gemeente daarin kan maken. Dit heeft onder andere geleid tot vastgestelde spelregels vastgoedbeleid.

Belangrijke aandachtspunten waarop de focus in 2014 is gericht, betreffen:

- Het in beeld brengen van de kosten voor het slopen van verschillende panden, die genoemd zijn in de notitie maatschappelijk vastgoed (gebouwen scouting, gymzalen Pretoriusstraat en PC Hoofdstraat, Platanenstraat 6 (locatie Farell). Deze gebouwen komen op termijn leeg. Daarbij moet de afweging worden gemaakt of deze gebouwen worden gesloopt om ruimte te maken voor nieuwe ontwikkelingen op deze locaties.
- Het doen van nader onderzoek naar diverse panden met het uiteindelijke doel om de vastgoedportefeuille te optimaliseren. Dit kan door middel van een nieuwe invulling, herbestemmen of sloop.
- De consequenties van de spelregels vastgoedbeleid zullen ook nog in beeld worden gebracht evenals de rol van de gemeente als regisseur op het gebied van maatschappelijk vastgoed. De uitkomsten zullen worden betrokken bij de opstelling van de begroting 2015 (zie punt 8 van tabel Financieel kader).

Coalitieakkoord 2014-2018 'Veranderen in kracht'

De uitwerking van het nieuwe coalitieakkoord loopt door tot de zomerperiode. Vooral nog gaan wij er vanuit dat die voorstellen geen structureel beslag op onze begroting leggen. Bij de uitwerking zal duidelijk worden of hiervoor extra middelen nodig zijn en op welke wijze die zullen worden gedekt (zie punt 9 van tabel Financieel kader).

Nieuwe wetgeving overheidsfinanciën

Om de overheidsfinanciën op orde te brengen vraagt het rijk van iedereen een bijdrage, dus ook van de gemeenten. In dat verband spelen enkele belangrijke onderwerpen, te weten:

- Wet Houdbare Overheidsfinanciën (wet HOF);
- Schatkistbankieren;
- Vennootschapsbelasting;
- Wet Markt & Overheid.

Wet HOF – Wet Houdbare Overheidsfinanciën

Deze wet is een gevolg van Europese begrotingsrichtlijnen en per 1 januari 2014 ingegaan. Concreet betekent dit dat wij als Ridderkerk naast een structureel sluitende begroting (lasten en baten in evenwicht) voortaan ook moeten gaan voldoen aan de gestelde normen van het EMU-saldo. Dit is het saldo van de inkomsten en uitgaven van de Rijksoverheid, sociale Fondsen en de lokale overheden. De beheersing van het EMU-saldo is een decentrale verantwoordelijkheid waar wij als individuele gemeente aan moeten gaan voldoen. Er geldt echter een macroplafond voor het EMU-tekort van de gezamenlijke gemeenten in Nederland. De hoogte van dit plafond is niet vast, maar wordt na bestuurlijk overleg voor een bepaalde periode overeengekomen. Het is denkbaar dat een korting op de Algemene uitkering als collectieve sanctie volgt wanneer de gemeenten in Nederland niet voldoen aan het macroplafond. Elke gemeente heeft daarnaast een individuele EMU-referentiewaarde. Deze is afgeleid van het plafond voor het EMU-saldo van de gezamenlijke gemeenten. De VNG adviseert gemeenten om niet te sturen op deze EMU-referentiewaarde. Dat verhindert een uitruil van plussen en minnen tussen gemeenten ten opzichte van de individuele EMU-referentiewaarde en leidt mogelijk tot een onnodig uitstel van investeringen door gemeenten. In plaats daarvan kunnen gemeenten beter sturen op de ontwikkeling van de hoogte van de schuld. Als Ridderkerk hebben wij aandacht voor de schuldpositie van onze gemeente via de jaarstukken en begroting en de daarin verplicht opgenomen paragraaf Financiering. Daarbij dient opgemerkt te worden dat Ridderkerk geen specifiek schuldenbeleid heeft.

Schatkistbankieren

In ons nieuwe Treasurystatuut is rekening gehouden met de wetwijziging op het gebied van schatkistbankieren. Schatkistbankieren houdt in dat decentrale overheden - provincies, gemeenten en waterschappen - hun tegoeden verplicht moeten aanhouden bij het ministerie van Financiën. Volgens het rijk daalt op die manier de (totale) schuld van Nederland en worden de risico's van beleggen voor decentrale overheden tot nul gereduceerd. Met deze wet vervalt dus de mogelijkheid om overtollige middelen renderend weg te zetten bij financiële instellingen (banken). Wel is het in principe mogelijk om als decentrale overheden, en daarmee voor de gemeente Ridderkerk, onderling te lenen. Wat betreft het aantrekken van vreemd vermogen is het uitgangspunt dat er in eerste instantie gebruik gemaakt zal worden van eventuele overliquiditeit bij de gemeente Barendrecht en Albrandswaard. Onze gemeente heeft op dit moment geen overtollige gelden beschikbaar. Geld lenen blijft regulier via banken plaatsvinden binnen de criteria van de wet Financiering Decentrale Overheden (FIDO). De financiële gevolgen voor Ridderkerk zullen minimaal zijn.

Vennootschapsbelasting (Vpb)

Door politieke druk van Europa is dit wetvoorstel tot stand gekomen en wordt nodig geacht om concurrentievervalsing te voorkomen. Bedrijfsmatige- of concurrerende activiteiten van overheidsbedrijven (zoals de gemeentelijke grond-, haven- en afvalbeheerbedrijven) worden dan belastingsplichtig voor Vpb. Concreet betekent dit dat overheidsbedrijven die economische activiteiten verrichten vanaf 2016 vennootschapsbelasting over hun winst moeten gaan betalen. Dat overheidsbedrijven over hun winst op economische activiteiten geen belasting betalen, is volgens Europese regels een vorm van staatssteun. De Europese Commissie wil dat Nederland een gelijk speelveld creëert tussen overheids- en private ondernemingen.

De staatssteunregels bieden ruimte voor uitzonderingen. De VNG geeft in een brief van 2 april 2014 aan in overleg te willen treden met de Staatssecretaris van Financiën om de mogelijkheden te verkennen die de effecten van een belastingplicht aanvaardbaar en hanteerbaar maken voor

gemeenten. Vooralsnog zal dit overleg op ambtelijk niveau plaatsvinden. In opdracht van de VNG is een rechtsvergelijkend onderzoek naar de mogelijke impact van de invoering van de vennootschapsbelastingplicht op de concurrentiepositie van Nederlandse grond-, haven- en afvalbeheerbedrijven ten opzichte van vergelijkbare bedrijven in België, Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk uitgevoerd. Dit onderzoek is inmiddels aan het ministerie van Financiën aangeboden.

Welke gevolgen dit voor Ridderkerk heeft zal nog nader onderzocht worden waarbij vooral de fiscale mogelijkheden afgewogen zullen moeten worden. De kunst zal zijn om Vpb-plichtige activiteiten te combineren met de hoofdactiviteit die doorgaans niet winstgevend zijn (zoals schouwburg, bibliotheek, sportpark) om daarmee extra lasten voor onze gemeente tot een minimum te beperken.

De Wet Markt & Overheid (wijziging van de Mededingingswet)

De Wet is per 1 juli 2012 in werking getreden. Het overgangsrecht eindigt per 1 juli 2014. Deze Wet bevat regels voor het verrichten van economische activiteiten door overheden die direct in concurrentie treden met particuliere ondernemingen. Overheden treden vaak op als aanbieder van goederen of diensten aan het publiek, dan wel indirect door middel van ondernemingen waarin zij zeggenschap uitoefenen. De Wet tracht zo gelijk mogelijke concurrentieverhoudingen te creëren tussen deze overheden of overheidsbedrijven enerzijds en particuliere ondernemingen anderzijds.

Met deze doelstelling zijn vier gedragsregels in de Wet opgenomen waar de overheid zich aan dient te houden:

1. Het verbod op kruissubsidies: verplichting van het bestuursorgaan om tenminste de integrale (directe en indirecte) kosten van het product of dienst in rekening te brengen bij de afnemer;
2. Bevoordelingsverbod voor eigen overheidsbedrijven: verbod om een overheidsbedrijf te bevoordelen boven andere ondernemingen waarmee het overheidsbedrijf in concurrentie treedt. Een overheidsbedrijf is een bedrijf waarin de overheid beleidsbepalende invloed heeft. Bijvoorbeeld: meerderheid van stemrechten, bevoegdheid om meer dan de helft van de leden van het bestuur of het toezichthoudende orgaan te benoemen;
3. Verbod tot commercieel datagebruik; de overheid mag de gegevens waarover zij beschikt alleen hergebruiken voor andere, economische activiteiten als andere organisaties en bedrijven ook (onder dezelfde voorwaarden) over de gegevens kunnen beschikken;
4. Verbod op functievermenging; voorkomen moet worden dat dezelfde personen betrokken zijn bij zowel de uitoefening van een publieke bevoegdheid als bij het verrichten van een private marktactiviteit.

De Wet geldt in beginsel voor vijf jaar, tot 1 juli 2017. De verdere toekomst van de Wet wordt mede bepaald aan de hand van de evaluatie van de Wet die voor 1 juli 2015 gereed dient te zijn.

Consequenties voor Ridderkerk

Gelet op het prioriteitsbeleid en de agenda van de Autoriteit Consument en Markt (ACM) is de inschatting dat de ACM bij de gemeente Ridderkerk en de BAR-organisatie een onderzoek zal gaan uitvoeren, relatief klein. Interessant hierbij is de evaluatie van de Wet die in 2015 wordt verwacht. Mocht in de toekomst toch blijken dat het ACM bijzondere aandacht heeft voor de implementatie van de Wet bij onze organisaties dan bestaat nog de mogelijkheid tot aanpassen.

Gelet op het voorgaande wordt na het zomerreces gestart met een eerste screening om meer inzicht te krijgen in de omvang van de eventueel aanwezige economische activiteiten, overheidsbedrijven en verbonden partijen bij Ridderkerk en de BAR-organisatie. Daarbij worden ook de nieuwe taken binnen het sociale domein betrokken. Vervolgens kan worden nagegaan of de economische activiteiten tegen (minimaal) kostprijs worden aangeboden/geleverd. Hieruit zal ook beter blijken wat de eventuele financiële gevolgen kunnen zijn.

V. Financieel technische uitgangspunten

Prijsstijging op uitgaven

De compensatie voor prijsstijgingen op uitgavenramingen wordt door ons (evenals bij het Rijk voor de rijksbegroting en de algemene uitkering) gebaseerd op de prognoses van het Centraal Plan Bureau uit het jaarlijkse Centraal Economisch Plan (CEP maart 2014 - Prijzen overheid- prijs overheidsconsumptie /netto materieel). Voorgesteld wordt te rekenen met een prijsstijging voor 2015 ten opzichte van 2014 van 1,5%.

Voorgesteld wordt om alleen inflatiecorrectie 2015 door te voeren op de begrotingsonderdelen 'subsidies' en 'werken derden met indexcontract'. Een indexcontract is een contract waar bij het afsluiten van het contract afspraken zijn gemaakt over de indexatie. Dit gezien reeds aangegane of lopende verplichtingen. Hiervoor is een nadeel van € 250.000 opgenomen in de jaarschijf 2015 (zie punt 10c tabel Financieel kader).

Inflatiecorrectie toekennen of niet toekennen is geen vanzelfsprekendheid en vereist nader onderzoek. Inflatiecorrectie is daarom in de tabel op 'p.m.' gezet (zie punten 10a en 10b tabel Financieel kader). Bij de aanbidding van de concept begroting 2015 en verder wordt op dit onderwerp teruggekomen.

Koopkracht eigen inkomsten

Volgens het tarievenbeleid moet de koopkracht van de eigen inkomsten (belastingen en heffingen) worden gehandhaafd. Deze eigen inkomsten dienen ter dekking van de uitgaven van de gemeente. Voor de trendmatige groei 2015 ten opzichte van 2014 houden we 1,5 % aan. Voor dit onderdeel hebben wij in deze Kadernota een pm-post opgenomen (zie punt 11 tabel Financieel kader). Bij de begroting 2015 werken wij dit in de paragraaf Lokale heffingen per belasting en heffing nader uit.

Algemene uitkering uit het Gemeentefonds

In de 1^e Tussenrapportage 2014, het financiële uitgangspunt voor deze Kadernota, is voor de hoogte van de Algemene uitkering uit het Gemeentefonds uitgegaan van de decembercirculaire 2013. Voor de raming in de begroting 2015 baseren wij ons op de mei/junicirculaire 2014.

Uiteraard komen er nog meer ontwikkelingen in het kader van de Algemene uitkering op ons af. Dit zullen overwegend nadelen zijn, maar voordelen zijn ook niet uit te sluiten. Wij denken hierbij aan de volgende aanvullende effecten:

Herijking Algemene uitkering Gemeentefonds

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft op 20 maart 2014 de voorlopige resultaten van de herijking Gemeentefonds 2015 gepubliceerd, met cijfers per gemeente. Het gaat om de eerste fase van de herijking, de tweede fase volgt in 2016. Let wel, de cijfers geven de stand weer per 2010, zowel voor de gemeentelijke indeling als de begrotingscijfers.

In de komende meicirculaire gemeentefonds worden de cijfers geactualiseerd aan de hand van tussentijdse veranderingen in het takenpakket, de jaarlijkse krimp en groei van het gemeentefonds (de accessen) en de gemeentelijke herindelingen.

Voor de gemeente Ridderkerk gaat het om de volgende voorlopige cijfers:

Prognose herverdeeeffecten 2015 op basis van gegevens 2010		
Gemeente	Herverdeeeffect totaal	Herverdeeeffect per inw.
	Euro's (- is nadeel)	Euro's (- is nadeel)
Ridderkerk	105.405	2

In de totale herverdeeeffecten zijn niet of nauwelijks patronen zichtbaar. Er vindt geen duidelijke herverdeling plaats tussen groottegroepen van gemeenten. Uitzondering hierop zijn de G4 die als gevolg van het zoveel mogelijk afbouwen van de vaste bedragen voor de G4 enige herverdeeeffecten hebben. Voor de meerderheid van de gemeenten blijkt er een positief effect op te treden, dit geldt dus ook voor de gemeente Ridderkerk.

Zoals gezegd zijn deze voorlopige cijfers de uitkomst van een eerste deelonderzoek die m.i.v. 2015 zullen worden doorgevoerd. Daarna volgt nog een onderzoeksfase die in 2016 ingaat. De cijfers zullen dus zeker nog wijzigen. Uiteraard komen er in de meicirculaire ook nog andere ontwikkelingen bij die

het effect op de Algemene Uitkering veranderen. In die zin moeten we dus voorzichtig met deze voorlopige cijfers omgaan.

De herverdeeleffecten worden vooral veroorzaakt door:

- Minder geld voor onderwijs, gelet op de scheefgroei tussen inkomsten uit de algemene uitkering en de uitgaven;
- Minder geld voor wegen in het buitengebied en meer in stedelijk gebied, ook hier gaat het om scheefgroei;
- Betrekken van de nieuwe woningdefinitie op basis van de BAG (Basisregistratie adressen en gebouwen). Het gewicht van de maatstaf woonruimten is verlaagd en van huishoudens verhoogd;
- Gedeeltelijk vervallen van het vaste bedrag voor de G4.

Voor deze aanvullende effecten op de Algemene uitkering hebben wij in de Kadernota voorlopig een pm-post opgenomen (zie punt 12 van tabel Financieel kader).

Na ontvangst van de meicirculaire ontstaat meer duidelijkheid over de ontwikkeling van de Algemene uitkering uit het Gemeentefonds. Deze ontwikkeling is uitermate belangrijk voor het financiële perspectief van de (meerjaren)begroting 2015-2018. Ook de provincie Zuid-Holland gaat uit van de gegevens van de meicirculaire en neemt deze mee bij de beoordeling in het kader van een actief begrotingstoezicht. Over de uitkomsten zullen wij de raad zo snel mogelijk na het verschijnen van deze circulaire in juni separaat informeren.

Gemeenschappelijke regelingen

Wij hebben op 17 december 2013 ingestemd met het door de Kring van gemeentesecretarissen voorgestelde financiële kader voor de op te stellen begroting 2015 door gemeenschappelijke regelingen in het gebied van de stadsregio Rotterdam.

Dit houdt in een inflatiecorrectie van 0,5 % (inclusief nacalculatie vanaf 2013).

Investerings 2015-2018

Bij de uitwerking van de begroting 2015 zal de nieuwe investeringslijst 2015-2018, zoals dat in vorige jaren ook het geval was worden opgesteld.

Saldo algemene reserve (onder voorbehoud van definitieve goedkeuring jaarrekening en resultaatbestemming 2013)

Het saldo van de algemene reserve per 31 december 2013 bedraagt € 27,6 miljoen. Dit bedrag is exclusief de bestemming van het resultaat van de rekening 2013. Wel zullen uit dit saldo nog een aantal bij de jaarrekening 2013 doorgeschoven prestaties/projecten uit voorgaande jaren gedekt worden tot een bedrag van afgerond € 1,4 miljoen. Na aftrek van dit bedrag blijft het reservesaldo echter nog hoger dan de ondergrens van € 20 miljoen die door de raad in de nota Reserves 2011 is bepaald in het kader van het weerstandsvermogen.

Renten

De *marktrente* voor het te berekenen financieringstekort wordt gebaseerd op de rente per 1 april 2014 van een 20 jarige lening met jaarlijkse aflossing: 2,8% (vorig jaar 2,8%).

Voor de grondexploitatie wordt een marktrente aangehouden per 1 april 2014 van een 10 jarige fixe lening (aflossing aan het einde van de looptijd): 2,5% (vorig jaar 2,5%).

Als *bespaarde rente* wordt aangehouden het percentage van 4,3% afgerond uit de renteomslag berekening bij de begroting. Extra comptabel wordt berekend welk gedeelte van de bespaarde rente geacht wordt de inflatoire stijging van de dotaties (reserves en voorzieningen waarvan de koopkracht gehandhaafd moet blijven) te compenseren en welk gedeelte van de bespaarde rente ten gunste van de exploitatie komt. Het restant van de bespaarde rente wordt bijgeschreven op de boekwaarde van de vrije reserve.

Voor de *omslagrente* voor de berekening van de kapitaallasten over de investeringen houden we voor de begroting 2015 een percentage van 4,2% aan.

Het feit dat de omslagrente afwijkt van de percentages die gehanteerd worden voor de marktrente en bespaarde rente kan als volgt worden verklaard. De rentekosten, die tot uitdrukking worden gebracht in een renteomslag, bestaan uit drie componenten: de rente van reeds aangetrokken geldleningen, de

bespaarde rente over reserves en voorzieningen en een aangenomen rente over het financieringstekort per 1 januari van het begrotingsjaar. Dit zijn verschillende percentages.

Dividend

Voor de ramingen in de (meerjaren)begroting is het beleidsuitgangspunt gehanteerd dat wordt uitgegaan van het gemiddelde van dividendopbrengsten van de voorafgaande 3 jaar.

Financieel toezichtkader van provincie op gemeenten

De uitgangspunten van de provincie om voor repressieve toezicht in aanmerking te komen zijn:

- De begroting 2015 dient naar het oordeel van de provincie in evenwicht te zijn of als dat niet het geval is, dient de meerjarenraming aannemelijk te maken dat dit evenwicht in 2018 uiterlijk tot stand zal worden gebracht;
- Alle in de begroting opgenomen bezuinigingsmaatregelen worden op hardheid en haalbaarheid beoordeeld. Hiermee wordt de realiteit van de ramingen bepaald en daarmee ook de realiteit van het structureel budgettaire saldo van de begroting; zo dient de raad een uitspraak te doen over de invulling en dienen de te treffen bezuinigingsmaatregelen concreet op programmaniveau vast te liggen;
- In de kaderbrief van de provincie voor het financieel toezicht op begrotingen van gemeenten is aangegeven dat taakstellingen voor gemeenschappelijke regelingen alleen worden geaccepteerd als het bestuur van de gemeenschappelijke regeling met het realiseren van die taakstelling heeft ingestemd;
- In het kader van een sluitende begroting accepteert de provincie in het kader van het financiële toezicht een dekkingsreserve voor een looptijd van vier jaar. Daarna mag opnieuw een nieuwe dekkingsreserve worden ingesteld;
- De Jaarrekening 2013 dient structureel in evenwicht te zijn;
- De vastgestelde Jaarrekening 2013 en de Begroting 2015 dienen tijdig, respectievelijk 15 juli 2014 en 15 november 2014, aan de provincie te zijn toegezonden.