

# Kadernota begroting 2014

Deze kadernota bevat de uitgangspunten voor het opstellen van de begroting 2014 van de stadsregio Rotterdam.

## 1. Inleiding

Het kabinet Rutte II heeft in het regeerakkoord het voornemen uitgesproken de Wgr-plusregio's op te heffen. Omdat hiervoor een wetwijziging benodigd is en daarbij op dit moment de voorgenomen opheffingsdatum nog niet bekend is, moeten we rekening houden met de mogelijkheid dat de stadsregio op 1 januari 2014 nog steeds functioneert.

In dat geval is er in 2014 nog steeds sprake van een gemeenschappelijke regeling stadsregio Rotterdam (SR) met een bestuur met taken en bevoegdheden, alsmede de middelen, die daartoe benodigd zijn. Deze dienen - evenals de beleidsvoornemens - in de vorm van een begroting door het Algemeen Bestuur te worden goedgekeurd. Daarom wordt thans wel een begroting 2014 opgesteld.

Het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) schrijft voor dat uiterlijk op 15 juli van het jaar t-1 de door het algemeen bestuur vastgestelde begroting van het jaar t moet zijn aangeleverd bij de provincie. Het later opstellen van de begroting 2014 is derhalve geen optie.

Uitgangspunt voor de begroting 2014 is, dat deze wordt opgesteld op basis van het in de Regionaal Strategische Agenda 2010-2020 (RSA) opgenomen beleid. Hoewel er in 2014 gemeenteraadsverkiezingen zijn, zal een naar aanleiding hiervan aangepaste RSA naar verwachting niet eerder dan in de begroting 2015 kunnen worden verwerkt.

## 2. BTW-compensatiefonds, wet HOF en Schatkistbankieren.

Door het kabinet is naast de eerder aangekondigde invoering van de wet Houdbare Overheidsfinanciën (HOF) en de wet op het Schatkistbankieren ook de afschaffing van het BTW-compensatiefonds (BCF) aangekondigd. Volgens het regeerakkoord Rutte II treden de eerst genoemde wetten in 2013 in werking. De afschaffing van het BCF staat voor 1 januari 2015 op de rol.

Op 18 januari 2013 bereikten de VNG/IPO/UvW een onderhandelaarsakkoord met het kabinet over deze drie onderwerpen. Omdat dit akkoord nog moet worden goedgekeurd door de achterban en vervolgens een nadere uitwerking behoeft, is de impact op de begroting 2014 voor de stadsregio slechts gedeeltelijke in te schatten. Wanneer in de komende periode deze helderheid komt, worden de consequenties doorgerekend en met het bestuur gedeeld. Ten behoeve van de begroting 2014 hanteren we derhalve de volgende uitgangspunten:

### Schatkistbankieren

- De wet op het Schatkistbankieren betekent voor de stadsregio naar verwachting, dat vanaf 1 januari 2014 alle liquide middelen tegen ongeveer 0% renderen bij het Rijk. Wel is een deel van onze middelen op 1 januari 2014 nog belegd in obligaties en dat levert in 2014 nog rentebaten op. Deze rentebaten kunnen en zullen worden geraamd in de begroting 2014 en dienen wederom ter dekking van de exploitatiekosten. Het verwachte exploitatieoverschot wordt aan de reserve Weerstandsvermogen toegevoegd.
- Het is overheden toegestaan hun overtollige kasgelden bij andere overheden uit te zetten. Gezien de nog verwachte korte levensduur van de stadsregio wordt deze optie voor ons niet als erg logisch beschouwd, maar zal nog wel worden onderzocht. In de begroting 2014 gaan we voor alsnog niet uit van uitlenen van middelen aan andere overheden.
- In de wet- en regelgeving Brede Doel Uitkering (BDU)- Verkeer en Vervoer is bepaald dat jaarlijks een bepaald bedrag aan rente aan het fonds BDU moet worden toegevoegd. Daartoe wordt het door het ministerie van Infrastructuur & Milieu (I&M) voorgeschreven rentepercentage over de uitstaande BDU-middelen berekend en voor SR leidt dat tot een jaarlijkse dotatie aan het fonds BDU van ongeveer € 2 mln. Nu vanaf 2014 het verplichte schatkistbankieren tot een beleggingsrendement leidt van ongeveer 0 %, zou het bijzonder zijn als SR wel verplicht zou zijn om desondanks wederom een bedrag van ongeveer € 2 mln. aan het fonds BDU toe te voegen. Het ministerie van Financiën heeft nog geen antwoord gegeven op de vraag of de verplichte rentetoevoeging aan het fonds BDU geschrapt gaat worden. Wanneer dat niet gebeurt, zal de rentetoevoeging vanuit de eigen middelen moeten worden betaald (lees: vanuit de bestemmingsreserves). Voorgesteld wordt daartoe de reserve Verkeer en Vervoer te gebruiken, welke voldoende ruimte biedt. Een alternatief is het verhogen van de

inwonerbijdrage of een onttrekking aan de reserve Weerstandsvermogen, maar deze opties zijn minder wenselijk.

### **Wet HOF**

De wet HOF zal naar verwachting in 2014 zijn ingevoerd. In het kort houdt deze wet in dat er in een boekjaar slechts beperkt (en genormeerd) meer geld mag worden uitgegeven dan er wordt ontvangen. Dat wil zeggen: er mag geen negatief EMU-saldo ontstaan. Er ontstaat echter een probleem vanwege de verschillende stelsels die gehanteerd worden. Het Rijk en Europa hanteren het kasstelsel, terwijl de decentrale overheden verplicht het baten-lasten stelsel hanteren. Als de stadsregio gelden heeft gereserveerd voor een grote uitgave wordt de onttrekking van deze gelden uit de reserve niet als een inkomende kasstroom gezien. De grote uitgave wordt binnen de kaders van de wet HOF aangemerkt als een uitgaande kasstroom ineens. Onze reserves vallen zeker onder de wet HOF. Het ministerie van Financiën kan echter nog niet duiden of dat ook geldt voor onze fondsen. Bij de bepaling van ons EMU-saldo worden onze fondsen namelijk niet meegerekend.

- In het onderhandelaarsakkoord staat dat overschrijding van de afgesproken tekortnorm gedurende deze kabinetsperiode niet tot sancties zal leiden. Gezien de nog korte levensverwachting van de stadsregio Rotterdam wordt in de begroting 2014 daarom geen rekening gehouden met de wet HOF.

### **Afschaffen BTW-Compensatiefonds (BCF)**

In het onderhandelaarsakkoord is de voorgenomen afschaffing van het BCF teruggedraaid. Wel blijft de ingeboekte korting van in totaal € 550 mln door het kabinet gehandhaafd. Deze wordt op het Gemeente- en Provinciefonds toegepast conform de verdeling van het BCF over de gemeenten en provincies in de begroting 2013. Ook wordt een jaarlijks plafond ingesteld voor de door de lagere overheden via het BCF in totaal te declareren BTW. Over- of onderschrijding van het jaarlijks BCF-plafond leidt voortaan tot een negatieve – of positieve verrekening met het gemeente- en provinciefonds.

- De financiële consequentie van deze maatregel voor de begroting 2014 van stadsregio Rotterdam is nihil. De stadsregio behoudt de mogelijkheid om BTW ten laste te brengen van het BCF. Daarnaast krijgt de stadsregio geen directe bijdrage uit het gemeente- of provinciefonds, dus deelt de stadsregio niet mee in de generieke korting en wanneer het plafond wordt overschreden, heeft ook dat geen consequenties voor de begroting van de stadsregio.
- In tegenstelling tot de stadsregio krijgen gemeenten wel te maken met deze maatregel. De korting van € 550 mln. en het instellen van een plafond maakt een jaarlijkse korting op het gemeentefonds vanaf 2015 evident. Wellicht heeft dit een negatieve consequentie op het investeringsniveau van de gemeenten.

In de begroting 2014 van de stadsregio Rotterdam wordt vooralsnog geen rekening gehouden met de korting op het BCF.

### **3. Weerstandsvermogen**

In de 1<sup>e</sup> wijziging van de begroting 2013 zijn de geraamde risico's en de omvang van de reserve Weerstandsvermogen, geactualiseerd. Voor de financiële dekking van deze risico's is de reserve Weerstandsvermogen ingesteld. In de begroting 2014 zullen de risico's wederom herijkt worden. Dit betekent dat ook in de begroting 2014 met een zo actueel mogelijke raming zal worden gewerkt.

### **4. Decentralisatie jeugdzorg**

In het regeerakkoord is de voorgenomen decentralisatie van de Jeugdzorg naar de gemeenten op 1 januari 2015 gezet. Eind 2012 is een eerste prognose gedaan voor de mogelijke frictiekosten, die deze decentralisatie met zich mee kan brengen. Deze raming is op dit moment echter nog op dusdanig veel onzekerheden gebaseerd, dat het risico van frictiekosten wel genoemd gaat worden in de begroting 2014 maar geen deel van de paragraaf Weerstandsvermogen gaat uitmaken. Zodra er meer duidelijk is zullen de uitkomsten met het bestuur worden gedeeld.

### **5. Opzet programmabegroting**

De opzet van de begroting 2014 dient te voldoen aan het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) en de verbijzonderingen daarop zoals neergelegd in de Financiële verordening stadsregio Rotterdam. Autorisatie van de begroting vindt volgens het BBV formeel plaats op programmaniveau.

De Programmabegroting 2014 volgt qua beleid en financieel kader de 1e wijziging van de begroting 2013. De 1<sup>e</sup> wijziging van de begroting 2013 is gebaseerd op de RSA met daarin het perspectief en de strategische opgaven voor de wat langere termijn (2020), alsmede de Uitvoeringsagenda 2010-2014. Gelijk aan de 1e wijziging van de begroting 2013 bevat de Programmabegroting 2014 zes programma's:

1. Sturen op ruimtelijke samenhang
2. Economische structuurversterking
3. Bereikbaarheid en Mobiliteit
4. Wonen: duurzaam en marktgericht aanbod
5. Duurzame regio
6. Jeugdzorg

## **6. Korting BDU**

De kortingen van de BDU, zoals die in voorgaande begroting door het Rijk zijn opgelegd, zijn bij de vaststellingen van de voorgaande begrotingen meerjarig in de budgetramingen verwerkt. Op dit moment is nog niet duidelijk op welke wijze de structurele bezuiniging van € 250 mln. op Infrastructuur door de Tweede Kamer zal worden ingevuld. Indien de korting consequenties heeft voor de door stadsregio Rotterdam te ontvangen BDU, dan zal dit in de begroting 2014 worden verwerkt. Ten aanzien van de Hoekse Lijn wordt de begroting en financiering overgenomen uit de 1<sup>e</sup> wijziging van de begroting 2013. Uiterlijk medio 2013 wordt deze financiering herijkt en deze herijkte raming zal in de 1<sup>e</sup> wijziging van de begroting 2014 worden verwerkt.

## **7. Investeringsreserve**

In 2014 is er € 7,9 miljoen beschikbaar voor uitgaven die ten laste van de Investeringsreserve worden verricht. Dit bedrag is inclusief de gevolgen van het verdelvoorstel Investeringsreserve 2012. Het verdelvoorstel voor deze € 7,9 miljoen wordt in november 2013 door het dagelijks bestuur vastgesteld. Bij het vaststellen van de begroting 2014 is dit verdelvoorstel dus nog niet bekend. Daarom zullen in de begroting 2014 de volgende stelposten worden opgenomen bij het bijbehorende programma:

- Economische herstructurering • € 3,50 miljoen
- Regionaal groen • € 2,70 miljoen
- Revitalisering stedelijk gebied • € 1,75 miljoen

Naast deze beschikbare bedragen vanuit de Investeringsreserve is in 2014 voor het beleidsterrein Revitalisering stedelijk gebied, tevens € 4,5 miljoen beschikbaar aan provinciale ISV 3 middelen (Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing). Ook dit bedrag wordt voorsnog als stelpost gepresenteerd in de begroting 2014.

## **8. Omslagbaten**

De omslagbaten zullen conform de 1<sup>e</sup> wijziging van de begroting 2013 meerjarig worden geraamd op € 4,0 miljoen per jaar. Zo nodig wordt deze raming bijgesteld in de 1<sup>e</sup> wijziging van de begroting 2014. Deze inkomsten worden toegevoegd aan de Investeringsreserve. Hier worden nog geen verdelvoorstellen voor gepresenteerd.

## **9. Personeelsformatie**

De personeelsformatie voor de begroting 2014 wordt op gelijk niveau gehouden als in voorgaande jaren namelijk 59 FTE. De gemiddelde bezetting van personeel met een ambtelijke aanstelling lag lager. Bij vertrek van een medewerker wordt telkens nagegaan of (gedeeltelijke) vervanging noodzakelijk is.

## **10. Indexering van de gemeentelijke bijdragen**

De indexeringssystematiek voor de begroting van de stadsregio sluit aan op het indexcijfer, dat jaarlijks door de Financiële Werkgroep Sturing Gemeenschappelijke Regelingen wordt opgesteld en door de betrokken gemeenten vastgesteld. In deze werkgroep zijn alle regiogemeenten vertegenwoordigd. In de concept-indexeringsbrief van de werkgroep is het Indexeringspercentage gemeentelijke bijdragen voor 2014 berekend op 0,10% negatief. Dit percentage is berekend met inachtneming van eerdere besluitvorming van de werkgroep om gefaseerd over de jaren 2012 tot en met 2014 te komen tot een extra taakstelling van in totaal 5%, welke in 2014 wordt bereikt.

De stadsregio zal dit percentage hanteren voor wat betreft de Inwonerbijdrage in de Programma-begroting 2014. Deze bijdrage zal afnemen van € 5.658.792 in 2013 naar € 5.653.133 in 2014. Wat dit voor de bijdrage per gemeente betekent hangt mede af van het aantal inwoners zoals gemeten op 1 januari 2013.

Voor de meerjarenbegroting 2015 – 2017 wordt de nullijn aangehouden ten opzichte van 2014.

### **11. Indexering van de begrote uitgaven**

Een aantal onderdelen van de apparaatskosten, waaronder huisvesting en salariskosten zal een autonome – d.w.z. niet door stadsregio Rotterdam te beïnvloeden - stijging kennen.

De gemeentelijke bijdragen, die dus afnemen in 2014, dekken een aanzienlijk deel van de apparaatskosten van de stadsregio. De kostenstijging wordt dus niet financieel gecompenseerd vanuit de inwonersbijdrage.

Voorgesteld wordt de inkomstendaling van 0,1% en de geraamde beperkte kostenstijging (van maximaal € 50.000) te dekken uit het te verwachten begrotingsresultaat 2014. Dit resultaat lijkt deze ruimte te bieden.

### **12. Financieel risico**

Bovenstaande voorstellen zijn financieel houdbaar, omdat de WGR-plusregio's (naar verwachting in ieder geval vanaf 2015) ophoudt te bestaan. Mocht dat niet het geval zijn, dan moet de financiering van de stadsregio Rotterdam worden heroverwogen. Het is namelijk geen ideale situatie wanneer structurele tekorten uit incidentele middelen worden gefinancierd en dat is wel wat met bovenstaande voorstellen gebeurt. Hierbij wordt bedoeld op:

- Al langere tijd zijn de algemene inkomsten (inwonersbijdrage) niet voldoende om de exploitatiekosten van stadsregio Rotterdam te dekken. Jaarlijks wordt daartoe een bedrag van ongeveer € 550.000 vanuit de renteopbrengsten toegevoegd aan de exploitatiebudgetten. Wanneer de renteopbrengsten ongeveer gelijk worden aan nul als gevolg van het schatkistbankieren, lijkt het verstandig een andere dekking te zoeken.
- Wanneer de renteopbrengsten nul zijn ten gevolge van het schatkistbankieren maar de wettelijke voorgeschreven rente wel aan het fonds BDU moet worden toegerekend, kan dit bedrag niet anders dan uit de middelen (reserves) van de stadsregio komen. Deze middelen zijn incidenteel en eindig.
- Het verschil tussen de dalende inkomsten vanuit de inwonersbijdrage en de stijgende apparaatsuitgaven wordt gefinancierd uit het weerstandsvermogen. Op lange termijn is dit geen gewenste situatie.

Bovenstaande oplossingen zijn voor 2014 houdbaar en ook niet onlogisch, maar op de lange termijn onhoudbaar. Blijkt volgend jaar dat ook een begroting 2015 moet worden gemaakt, dan zal in de bijbehorende kaderbrief de financiering van stadsregio Rotterdam nader worden bekeken.