Datum
9 mei 2023

Zaaknummer
2023-005921

Onderwerp
Begrotingscirculaire 2024

Inlichtingen bij
Provincieloket
026 359 99 99
post@gelderland.nl

Geachte gemeenteraad/geacht college,

In onze rol als financieel toezichthouder informeren wij u jaarlijks in onze begrotingscirculaire over de actuele ontwikkelingen die van belang zijn bij het opstellen van uw begroting en van invloed zijn op ons toezicht (van uw financiële stukken). Daarnaast informeren wij u in deze circulaire over het proces van het financieel toezicht, in het bijzonder over de begrotingsrichtlijnen en over de toetsingsaspecten die we hanteren bij het beoordelen van uw begroting 2024.

Begrotingscirculaire 2024
De jaarlijkse begrotingscirculaire is van belang bij het opstellen van uw begroting 2024 en meerjarenraming 2025-2027. De circulaire is een aanvulling op het Gemeentelijk Financieel Toezichtkader (GTK 2020 gemeenten). Naast de ontwikkelingen in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) gaat de begrotingscirculaire 2024 in op een aantal specifieke onderwerpen.

Er liggen de komende jaren forse uitdagingen op het gebied van gemeentefinanciën. Het financiële perspectief voor de gemeenten is momenteel met veel onzekerheid omgeven. Onder meer de ontwikkeling van een nieuwe financieringssystematiek voor de medeoverheden, de ontwikkelingen in het Gemeentefonds (zoals de opschalingskorting en de volledige herverdeling na 2025) en de inflatie maken het voor u niet eenvoudig om een structureel duurzaam financieel beleid te voeren. Ons college heeft hier veel begrip voor maar ook zorgen over.
Als toezichthouder hebben wij de taak hierop toe te zien. Dit doen wij onder meer door middel van het beoordelen van uw begroting en door met u in gesprek te gaan over uw financiële huishouding.

Ieder jaar is ons uitgangspunt dat uw gemeente onder repressief toezicht komt te staan. Dit is de lichtste vorm van toezicht en betekent dat uw gemeente zonder onze voorafgaande goedkeuring de begroting kan uitvoeren. Voorwaarden om onder repressief toezicht te blijven zijn dat u er voor zorgt dat uw begroting (en/of meerjarenraming) structureel in evenwicht is en dat de raming van begroting realistisch is. Deze voorwaarden zijn opgenomen in de Gemeentewet.
Gedurende het jaar volgen wij risicogericht de ontwikkelingen van uw financiële positie en nemen kennis van uw financiële besluiten. Hiertoe vragen wij u de kader/voorjaarsnota,

bestuursrapportages en de conceptbegroting aan ons ter kennisname toe te sturen, zodat wij tijdig met u in gesprek kunnen wanneer de financiële positie fors verslechterd of hiertoe anderszins aanleiding bestaat. Dit stelt ons ook in staat om eventuele problemen samen tijdig te signaleren en met u mee te denken over en te zoeken naar eventuele oplossingen.

Met vriendelijke groet,
Gedeputeerde Staten van Gelderland

[redacted]

John Berends
Commissaris van de Koning

Miriam Nienhuis-van Doremaele
Secretaris

Bijlage(n)

- Begrotingscirculaire 2024

Begrotingscirculaire

Gelderland 2024

13 april 2023

provincie Gelderland

Inhoud

1	**Inleiding**	**3**
2	**Maatschappelijke ontwikkelingen**	**4**
3	**Financiële ontwikkelingen**	**5**
	Nieuwe financieringssystematiek	5
	Inflatie/prijsstijgingen	5
	Opschalingskorting	5
	Herverdeling gemeentefonds	6
	Sociaal domein/Jeugd	6
	Eigen bijdrage huishoudelijke hulp	6
4	**Ontwikkelingen Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)**	**7**
	Openbaarheidsparagraaf Wet open overheid	7
	Actualisering Notities	7
5	**Specifieke onderwerpen**	**8**
	Omgevingswet	8
	Investeringsbudgetten	8
	Wet digitale overheid	8
6	**Tot slot**	**9**

1 Inleiding

Ieder jaar krijgt u belangrijke en bijgewerkte informatie over de manier waarop wij uw begroting en meerjarenraming beoordelen. Dat doen wij vanuit onze wettelijke taak, financieel toezicht. Het is belangrijk dat u deze informatie gebruikt bij het stellen van kaders voor de begroting. En bij het vaststellen van uw begroting voor 2024.

Financieel toezicht
Uw gemeente moet een begroting vaststellen. Deze moet structureel en reëel in evenwicht zijn. Ieder jaar besluiten wij, vóór 1 januari, onder welke vorm van toezicht uw gemeente voor het komende begrotingsjaar valt. Dat doen wij volgens artikel 203 van de Gemeentewet.
Het kan gaan om repressief of preventief toezicht. Dat wil zeggen: toezicht achteraf of vóóraf.
De financieel toezichthouder helpt gemeenten met een gezonde financiële huishouding. Respect voor de eigen verantwoordelijkheid van gemeenten is daarbij het uitgangspunt. Financieel toezicht is een wezenlijk onderdeel van de “checks en balances” binnen het openbaar bestuur. Het systeem helpt voorkómen dat een gemeente financiële tekorten niet meer zelf kan oplossen.

Kader beoordeling

Financieel toezicht draagt bij aan een bestendig en veilig Gelderland. Met een sterk openbaar bestuur als uitgangspunt. Een bestuur waar de inwoners op kunnen vertrouwen.
Bij de beoordeling gebruiken we ons Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 2020 Gemeenten (GTK). In dit GTK staan onder andere de volgende onderwerpen:

- Welke vormen van toezicht zijn er? Welke wetten en regels gebruiken we bij het toezicht?
- Wat betekent structureel en reëel evenwicht?
- Waar kijken we naar als we beoordelen of uw begroting en meerjarenraming structureel en reëel in evenwicht is?

Actuele onderwerpen voor uw begroting 2024
In deze begrotingscirculaire staan actuele onderwerpen die belangrijk zijn voor uw begroting 2024. Sommige onderwerpen zijn financieel-technisch van aard. En daardoor misschien meer voor het college bestemd. Daarom sturen wij een kopie van deze brief aan uw college. Van andere onderwerpen is nog onduidelijk wat het effect ervan op uw begroting zal zijn. Of hoe u het onderwerp in uw begroting kunt meenemen. Zodra er meer duidelijkheid over een onderwerp is, laten wij u dat (ambtelijk) weten.

Heeft u vragen over deze circulaire of over de vertaling hiervan in uw begroting? Neem dan gerust contact op met de ambtelijke contactpersoon voor uw gemeente.

2 Maatschappelijke ontwikkelingen

Maatschappelijke ontwikkelingen beïnvloeden steeds het beleid en de financiën van gemeenten. Vooral de oorlog in Oekraïne heeft invloed. Denk aan de vluchtelingenstroom en de uitdaging voor gemeenten om voor voldoende opvang te zorgen. Ook heeft de oorlog effect op de economie. Door gestegen energiekosten neemt de inflatie toe. De oorlog leidt ook tot schaarste van materiaal, waardoor projecten vertraging oplopen. Daarnaast laat de coronacrisis nog sporen na. Als laatste noemen we de krapte op de arbeidsmarkt. Die heeft invloed op de economie en vaak ook op uw eigen organisatie. Naast deze maatschappelijke en economische onzekerheden zijn het ook op financieel gebied onzekere tijden voor gemeenten. Wij vragen u duidelijk toe te lichten welke keuzes u maakt om de onzekerheden in uw begroting te verwerken.

3 Financiële ontwikkelingen

Nieuwe financieringssystematiek
Eind 2021 stelde het kabinet het nieuwe coalitieakkoord Rutte IV vast: “Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst”.
Daarin besloot het kabinet na 2025 een nieuwe financieringssystematiek te ontwikkelen voor de decentrale overheden. Een van de aanpassingen waarnaar het Rijk kijkt, is een uitbreiding van het lokale belastinggebied.
Op dit moment weten we nog niet hoe de nieuwe financieringssystematiek tussen het Rijk en gemeenten zich ontwikkelt. Of hoe die er straks uit gaat zien. Het kabinet wil voor de meicirculaire 2023 een uitvoeringsplan met tijdpad naar de Tweede Kamer sturen. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) zet, namens de gemeenten, in op de verruiming van het belastinggebied. Een advies van de commissie Financiële ruimte is de basis hiervoor. We weten uit ervaring dat dit een lastig en moeilijk traject is. We houden daarom rekening met vertraging van de invoering. De onzekerheid maakt dat u terughoudend moet zijn met besluiten over nieuw beleid en investeringen. Want deze leiden tot meerjarige structurele lasten, waarvoor de structurele dekking mogelijk nog ontbreekt.
In de miljoenennota (ook vermeld in de septembercirculaire 2022) heeft het Rijk eenmalig € 1 miljard extra beschikbaar gesteld voor de jaarschijf 2026. Dit geld kwam bovenop de beschikbaar gestelde structurele middelen uit het coalitieakkoord. Dit om de verlaging in 2026 gedeeltelijk te dempen. Het accres wordt vanaf 2026 alleen aangepast vanwege loon- en prijsontwikkelingen.
In het voorjaar van 2023 verwachten we meer duidelijkheid over het uitvoeringsplan, met een tijdpad voor de nieuwe financieringssystematiek. Is er in de meicirculaire 2023 nog geen duidelijkheid? Dan verwachten we dat de betrokken partijen weer met elkaar in gesprek gaan over de meerjarenraming in de begroting 2024 van gemeenten. Wij gebruiken bij onze beoordeling de bedragen uit de circulaire.

Inflatie/prijsstijgingen
Naast de forse inflatie hebben we te maken met hogere energieprijzen. Het Centraal Planbureau (CPB) volgt de ontwikkelingen met aandacht. En stelt regelmatig de prijsindicatoren bij. Dat wil zeggen: de percentages waarmee prijzen stijgen.
Die indicatoren staan ook in de mei- en septembercirculaire van het gemeentefonds.
Deze ontwikkelingen hebben ook financiële invloed op de begroting en meerjarenraming van de gemeenten. Niet alleen voor het reëel begroten van de lastenkant van de begroting en meerjarenraming, maar ook aan de batenkant. Het Rijk compenseert de extra uitgaven voor loon- en prijsontwikkelingen van gemeenten. Dat gebeurt voornamelijk via de loon- en prijscompensatie in de accressen van het gemeentefonds. Ook de inflatiecorrectie op de eigen tarieven en belastingen kan daarvoor zorgen. Laat de loon- en prijsstijging aan de lastenkant van de begroting in elk geval aansluiten op de gepubliceerde indexen van de circulaire die u bij de berekening van de algemene uitkering gebruikt. Dat is van belang. U mag aan de lastenkant van hogere percentages uitgaan.
Het kabinet kondigde in de Najaarsnota 2022 aan dat er in de Voorjaarsnota van 2023 een extra prijsbijstelling komt. Dit komt door de uitzonderlijke stijgingen van de prijzen. Deze prijsbijstelling geldt ook voor het gemeentefonds. Cijfers van het CPB, het zogenoemde Centraal Economisch Plan (CEP) 2023, bepalen de extra structurele prijsbijstelling. Daarbij kijkt het kabinet naar de inflatieontwikkeling over 2022. Het gaat volgens de Najaarsnota om circa € 0,3 miljard per jaar tot en met 2025 en circa € 0,4 miljard vanaf 2026. De definitieve bedragen volgen in de Voorjaarsnota. De verdeling van de middelen over gemeenten staat in de meicirculaire 2023.

Opschalingskorting
Sinds 2015 hebben gemeenten te maken met een korting op het gemeentefonds. Het Rijk legt de opschalingskorting op, omdat gemeenten door gedwongen opschaling kosten zouden besparen. Kabinet-Rutte II had de ambitie om door opschaling te komen tot gemeenten met meer dan 100.000 inwoners. Dat stond in het regeerakkoord. Dit zou leiden tot besparingen op apparaatskosten, vereenvoudiging van regelgeving en minder dubbele taken.
De verplichte opschaling is afgeschaft, maar de bijbehorende opschalingskorting niet.
Deze opschalingskorting zou van 2015 tot en met 2025 steeds verder oplopen, tot een structureel bedrag van bijna € 1 miljard in 2025. Dat het Rijk de opschalingskorting niet afschafte, leidde tot veel kritiek bij gemeenten. Het Rijk liet in de afgelopen jaren tijdelijk de opschalingskorting niet stijgen. Daardoor hoefden gemeenten minder geld af te

dragen aan het Rijk: in 2020 € 70 miljoen en in 2021 € 160 miljoen. In het coalitieakkoord van het kabinet-Rutte IV staat dat ook in deze kabinetsperiode de opschalingskorting niet stijgt. Vanaf 2026 staat de opschalingskorting wél weer in de cijfers. Het gaat dan om een structurele korting van € 675 miljoen. De VNG is ook hierover in gesprek met het kabinet. Wij gebruiken bij onze beoordeling de bedragen uit de circulaires.

Herverdeling gemeentefonds
Vanaf 1 januari 2023 is het verdeelmodel van het gemeentefonds door het Rijk herzien. Gemeenten groeien via een ingroeipad naar de nieuwe verdeling. Tot en met 2025 is het voordeel of nadeel voor een gemeente maximaal € 37,50 per inwoner. De verdere invoering van het nieuwe verdeelmodel is afhankelijk van de evaluatie daarvan eind 2025. Het nieuwe verdeelmodel is geen eindstation en heeft continu onderhoud nodig. Een onderzoeksagenda helpt daarbij. Deze agenda wordt ieder jaar bijgewerkt. In de septembercirculaires deelt het Rijk de stand van zaken en informatie over de uitgevoerde onderzoeken.

Sociaal domein/Jeugd
In de meerjarenraming 2024-2026 van de meeste gemeenten staat een stelpost Jeugd als baat. Een afspraak tussen het Rijk, IPO en VNG maakte dit mogelijk. De bedragen waar de gemeenten van uitgaan, konden zij berekenen dankzij de uitspraak van de Commissie van Wijzen. De stelposten zijn maximaal het deel dat gemeenten op basis van de verdeling zouden krijgen. Rekening houdend met de extra bezuiniging van € 511 miljoen voor rekening en risico van het Rijk. De stelpost is voor eigen risico. Deze geeft geen budgettaire garantie dat het geld ook daadwerkelijk beschikbaar komt.
In het coalitieakkoord staat nog geen blijvende oplossing. Het coalitieakkoord wijkt op een aantal punten af van de afspraken van de Commissie van Wijzen. Onder andere over de hoogte van het bedrag.
Bij de toezegging van de gelden uit de Commissie van Wijzen hoort ook een hervormingsagenda. Deze agenda moet concrete maatregelen opleveren voor een kwalitatief en financieel houdbaar jeugdstelsel. Jeugdhulpaanbieders, professionals en cliëntorganisaties werken mee aan de uitwerking van de agenda. De hervormingsagenda loopt vertraging op. Ondertekening vindt waarschijnlijk plaats in het voorjaar van 2023.
Het is nog niet duidelijk hoe gemeenten in de begroting 2024 moeten omgaan met de stelpost ‘uitkomst onderzoek Jeugdzorg’.
Net als de VNG wachten wij af of er op tijd een blijvende oplossing komt. Is dat niet het geval? De gezamenlijke toezichthouders werken aan diverse scenario’s rondom de mogelijke invulling van de stelpost ‘uitkomst onderzoek Jeugdzorg’. Zodat wij zo snel mogelijk na publicatie van de meicirculaire kunnen laten weten wat onze kaders zijn.
We vragen u 3 dingen. Wilt u voor het begroten van de lasten Jeugd in uw begroting 2024 rekening houden met prijsstijging door stijgen van de lonen in de zorg? En met een mogelijke stijging van de vraag door onder andere de coronacrisis? Ook vragen we u rekening te houden met trajecten die vaak langer en duurder zijn.

Eigen bijdrage huishoudelijke hulp
Midden- en hoge inkomens maken meer gebruik van de huishoudelijke hulp dan verwacht. Dit komt door de invoering van het abonnementstarief. De beschikbaarheid van voorzieningen van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015) kwam hierdoor onder druk. Deze druk op voorzieningen kan leiden tot bezuinigingen of wachtlijsten. Die raken kwetsbare inwoners het hardst. De inwoners die niet zelf een hulp kunnen betalen, worden de dupe.
In het coalitieakkoord staat dat het kabinet daarom werkt aan een eerlijkere eigen bijdrage voor de huishoudelijke hulp.
In het Besluit passende bijdrage huishoudelijke hulp tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 staan straks nieuwe regels. Die gaan over de nieuwe eigen bijdrage-systematiek voor de huishoudelijke hulp. Denk aan regels over de hoogte van de eigen bijdrage en aan de manier waarop het inkomen en vermogen een rol spelen. Ook regelt het besluit de samenhang met andere eigen bijdragen.
Tot slot regelt het besluit de indexatie van het abonnementstarief. Dat gebeurt door de consumentenprijsindex, net zoals dat geldt voor de eigen bijdragen voor beschermd wonen en de Wet langdurige zorg.
Hebben huishoudens met huishoudelijke hulp vanuit de Wmo 2015 een zogenaamd ‘bijdrageplichtig inkomen’ van 185% of meer van het sociaal minimum? Dan gaan zij een hogere bijdrage betalen. We verwachten dat inwoners daardoor een minder groot beroep doen op huishoudelijke hulp.
De inkomsten van gemeenten uit eigen bijdragen nemen daardoor toe. De nieuwe regels gelden waarschijnlijk vanaf 1 januari 2025.
De aanpassing vanaf 2025 moet leiden tot een taakstellende besparing van € 95 miljoen.
En tot een verlaging van de algemene uitkering vanaf 2025 met dit bedrag. Dat kondigde het Rijk aan in de meicirculaire 2022.

4 Ontwikkelingen Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)

De commissie BBV geeft in notities aan op welke manier u een bepaald onderwerp in de begroting kan of moet verwerken. Kan, wanneer u een onderwerp volgens de regels op meerdere manieren mag verwerken. En moet, als de regels maar 1 manier toestaan. In de BBV-notities staan dan ook aanbevelingen ('kan') en stellige uitspraken ('moet') voor de juiste toepassing en uitvoering van het BBV. Wij vragen speciaal aandacht voor het verwerken van de 'stellige uitspraken' in uw begroting.
Voor de 'Vragen en antwoorden' geldt dat een antwoord uitsluitend betrekking heeft op de specifieke vraag. Het antwoord is dan ook niet vanzelfsprekend van toepassing op elke situatie. Algemene uitgangspunten en duiding van het BBV die voor iedereen gelden, publiceert de commissie BBV op de website via de notities en nieuwsberichten.

Openbaarheidsparagraaf Wet open overheid
In de begroting en jaarrekening moet u rekening houden met de Wet open overheid (Woo). Volgens artikel 3.5 Openbaarheidsparagraaf moet u in de begroting aandacht besteden aan de beleidsvoornemens. Dat zijn plannen over de uitvoering van deze wet.
En in de jaarrekening moet u verslag doen van de uitvoering ervan. U moet dan ook aandacht besteden aan de plannen.
In de memorie van toelichting bij de Woo, dat is de toelichting van de wetgever, staat onder andere dat dit artikel een impuls wil geven aan de actieve openbaarheid. Door voor te schrijven dat bestuursorganen in hun begroting en verantwoordingsverslag duidelijk maken hoe zij rekening houden met de bepalingen uit de Woo. Dat geldt voor de actieve openbaarmaking: publiceren en toegankelijk maken uit eigen beweging. En ook voor de passieve openbaarmakingen: op verzoek.
Deze verplichting geldt al voor de jaarrekening 2022 en de begroting 2024. De openbaarheidsparagraaf Woo moet u in de begroting en jaarrekening opnemen via een afzonderlijke paragraaf.
Zoals de paragrafen die de artikelen 9 en 26 van het BBV noemt. Bij de eerstvolgende wijziging past de commissie het BBV hierop aan.

Actualisering Notities
De commissie BBV werkt verder aan een aanpassing van de notitie grondbeleid, die past bij de Omgevingswet. De commissie moet de bijgewerkte notitie nog vaststellen en publiceren. Toch besloot de commissie alvast de voorwaarden voor de warme gronden aan te passen. Deze voorwaarden staan in hoofdstuk 4.2 van deze notitie. Deze wijziging gaat al in met ingang van de jaarrekening 2022.

5 Specifieke onderwerpen

Omgevingswet
De Omgevingswet gaat in op 1 januari 2024. Wij lieten in onze vorige begrotingscirculaires al weten waar u op moet letten. Veel gemeenten laten weten dat ze intussen klaar zijn voor de invoering van de Omgevingswet. Wij verwachten dat u in de begroting 2024 goed en betrouwbaar opneemt wat de opbrengsten van leges zijn. Door de aantallen vergunningen op te nemen en de leges per vergunning.
De Omgevingswet kan zonder financiële gevolgen worden ingevoerd in een periode van 10 jaar. Dat is het uitgangspunt. In interbestuurlijk verband is afgesproken dat bij financiële knelpunten naar oplossingen wordt gezocht.

Investeringsbudgetten
Gemeenten hebben een deel van het geld dat bedoeld was voor investeringsprojecten niet uitgegeven. Dat stelden we vast bij onze beoordeling van de jaarrekeningen 2021. Ook schuiven gemeenten budgetten vaker door naar een later begrotingsjaar. Daarvoor zijn verschillende redenen, waar u niet altijd invloed op hebt. Denk aan de krapte op de arbeidsmarkt, het gebrek aan materialen en aan oplopende kosten van energie en materiaal. Ook blijkt in de praktijk dat bijvoorbeeld publiek-private samenwerking tussen overheid en inwoners ingewikkelder en tijdrovender is dan gedacht. Wilt u hier bij het begroten van nieuw beleid en investeringen uitdrukkelijk rekening mee houden?

Wet digitale overheid
Deze wet legt de basis voor verdere digitalisering. Inwoners krijgen elektronische identificatiemiddelen (eID) die erg betrouwbaar zijn.
Deze identificatiemiddelen geven de overheid meer zekerheid over iemands identiteit. De wet stelt daarnaast zogenaamde ‘open standaarden’ verplicht. Om gegevens uit te wisselen moeten ICT-systemen dezelfde standaard hebben. Hiermee voert Nederland de Europese richtlijn uit over toegankelijkheid van overheidswebsites en -apps. De wet treedt in juli 2023 in werking. De regels van deze wet gaan in fasen gelden. Een dienstverlener maakt zelf afspraken hierover met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). De VNG vroeg in het wetgevingstraject aandacht bij het Rijk voor de kosten die ontstaan door deze wet.Als deze wet geldt, en u bent aangesloten op het stelsel, moet u digitale diensten indelen naar betrouwbaarheidsniveau. U hebt dan ook een acceptatieplicht voor toegelaten inlogmiddelen, en uw informatiebeveiliging moet op orde zijn. De financiering van de generieke digitale infrastructuur (GDI) wordt vanaf het begrotingsjaar 2023 centraal onder gebracht bij het ministerie van BZK. Een centrale financiering draagt bij aan de gewenste bredere deelname (meer mensen kunnen meedoen) en een hoger gebruik van de GDI. In de septembercirculaire 2022 staat dat hiervoor al een bedrag van € 7,5 miljoen uit het gemeentefonds is genomen.

6 Tot slot

In deze circulaire staan actuele en relevante aandachtspunten. Heeft u vragen over deze circulaire? Neem dan contact op met de contactambtenaar voor uw gemeente.

Provincie Gelderland
Markt 11
6811 CG Arnhem
Postbus 9090
6800 GX Arnhem
026 359 99 99
provincieloket@gelderland.nl
www.gelderland.nl

23 300 103